

BGer 1C_440/2019 vom 7. Januar 2020

Bundesgericht, 2020-01-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_440_2019

FR: TF 1C_440/2019 du 7 janvier 2020

IT: TF 1C_440/2019 del 7 gennaio 2020

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 ff. BGG). Der Erlass einer Planungszone stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Entscheidung dar (Art. 90 BGG ; Urteil 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 1.1 mit Hinweis). Die Beschwerdeführerinnen sind als Eigentümerinnen eines im Perimeter der Planungszone liegenden Grundstücks zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf das Rechtsmittel ist grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde jedoch insoweit, als sie sich gegen die Entscheidung der Gemeinde und des DBU richtet. Diese sind im Rahmen des Streitgegenstands durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis).

E. 2

Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Hinsichtlich der Dauer der Planungszone legt Abs. 2 dieser Bestimmung fest, dass sie für längstens fünf Jahre bestimmt werden dürfen, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. In der Gesetzgebung des Kantons Glarus finden sich die entsprechenden Regelungen in Art. 31 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG; GS VII B/1/1). Gemäss dessen Abs. 3 dürfen Planungszone "für längstens fünf Jahre bestimmt werden; diese Frist kann um höchstens weitere zwei Jahre verlängert werden".

E. 3

Die Gemeinde Glarus Nord hat die Planungszone, in der das Grundstück der Beschwerdeführerinnen liegt, zunächst für eine Dauer von gut zwei Jahren festgesetzt. Danach wurde sie ein erstes Mal um zwei Jahre und schliesslich ein weiteres Mal um knapp drei Jahre verlängert, so dass insgesamt eine Dauer von sieben Jahren resultiert (oben Ziff. A). Die Beschwerdeführerinnen beanstanden nicht die gesamthafte Dauer der Planungszone; sie sind aber der Auffassung, die zweimalige Verlängerung widerspreche Art. 27 Abs. 2 RPG und sei damit bundesrechtswidrig. Der deutsche, italienische und rätoromanische Wortlaut dieser Norm sähen nur eine einzige Verlängerung vor, nicht mehrere. Selbst wenn der Wortlaut unklar wäre, würden auch die weiteren Auslegungskriterien zum gleichen Schluss führen. Die Möglichkeit, eine Planungszone mehrmals zu verlängern, ergebe sich nicht aus den Materialien; vielmehr verletze diese

Auslegung den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Schliesslich laufe eine zweimalige Verlängerung auch dem Normzweck zuwider. Der Gemeinde Glarus Nord wäre es daher verwehrt gewesen, im Hinblick auf das Auslaufen der (ersten) Verlängerung der Planungszone auf Ende des Jahres 2017 hin eine zweite Verlängerung zu beschliessen.

Die Vorinstanz ist demgegenüber ausgehend vom französischen Text von Art. 27 Abs. 2 RPG und gestützt auf eine teleologische Auslegung zum Schluss gelangt, zwei Verlängerungen einer Planungszone seien bundesrechtlich nicht ausgeschlossen.

E. 4

Das Bundesgericht hatte die hier strittige Frage in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht zu entscheiden. Die Lehre äussert sich - soweit ersichtlich - nicht ausdrücklich dazu. Weder werden zwei Verlängerungen als zulässig erklärt noch wird eine solche Möglichkeit ausgeschlossen.

E. 4.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (BGE 145 V 2 E. 4.1 S. 6).

E. 4.2

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen ist der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 RPG nicht eindeutig. Bereits in der deutschen und der italienischen Fassung ("das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen" bzw. "il diritto cantonale può prevedere una proroga") ist nicht klar, ob mit der gewählten Formulierung die Möglichkeit der Verlängerung einer Planungszone an sich angesprochen werden soll (im Sinne von: "es ist möglich, diese Massnahme zu verlängern"), oder ob - wie es die Beschwerdeführerinnen für richtig halten - den Behörden bloss eine einzige Verlängerungsmöglichkeit gewährt werden soll. Da der gleichwertige französische Text keinen Hinweis auf eine allfällige Beschränkung der Anzahl der Verlängerungen einer behördlich angeordneten Planungszone enthält ("le droit cantonal peut prolonger ce délai") und folglich eher für die Auslegung der Vorinstanz spricht, ist der Beizug weiterer Auslegungselemente erforderlich, um den wahren Sinn von Art. 27 Abs. 2 RPG zu ermitteln.

Dabei steht die Frage nach dem Zweck der zeitlichen Begrenzung der Planungszone und der Verlängerungsmöglichkeit im Vordergrund, zumal sich weder der Botschaft des Bundesrats zum RPG (BBl 1978 I 1006 ff.) noch den Beratungen des Stände- oder des Nationalrats (AB 1978 V 465 ff., 474 bzw. AB 1979 I 334 ff., 338) Hinweise zur Tragweite von Art. 27 Abs. 2 RPG (bzw. Art. 26 der bundesrätlichen Fassung) entnehmen lassen.

E. 4.3.1

Die Möglichkeit zum Erlass einer Planungszone bezweckt die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2 S. 145 mit Hinweisen). Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszone eine öffentlich-rechtliche

Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV ; BGE 113 Ia 362 E. 2 S. 364; Urteil 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.1).

E. 4.3.2

Das Bundesgericht hat sich schon in verschiedenen Urteilen zu einzelnen Fragen betreffend die Dauer der Planungszonen geäussert. Nach der Rechtsprechung lässt Art. 27 RPG diesbezüglich Raum für kantonale Detailregelungen, sofern der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt, künftige Planungen zu sichern. Diesen Zweck muss die Planungszone während der ganzen Dauer der Planung erfüllen können (Urteil 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.2). Sie muss allerdings zeitlich befristet sein und darf nicht dazu dienen, die Publikation oder die Verabschiedung neuer Bestimmungen auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben. Eine Planungszone erweist sich als unzulässig, wenn sie aus anderen Gründen verlängert wird als zum Erlass neuer Bestimmungen (Urteil 1P.365/2006 vom 5. Oktober 2006 E. 3.4)

Im Zeitpunkt des Erlasses einer Planungszone lassen sich in der Regel noch nicht alle möglichen Schwierigkeiten im Planungsprozess voraussehen. Daher ist eine spätere Verlängerungsmöglichkeit bundesrechtlich geboten. Andernfalls wäre die zuständige Behörde vor die Wahl gestellt, entweder eine für die Sicherung der künftigen Planung zu kurze Dauer festzusetzen (was Art. 27 RPG widerspricht) oder dann eine solche, welche vor dem Hintergrund des Kenntnisstands im Erlasszeitpunkt als ungerechtfertigt lang erscheinen muss (was die Eigentumsgarantie verletzt). Daher verstösst eine kantonale Regelung, welche eine Verlängerung einer für eine Dauer von weniger als fünf Jahren festgesetzten Planungszone a priori ausschliesst, gegen den verbindlichen Gehalt von Art. 27 RPG (Urteil 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.4).

E. 4.3.3

Aus den genannten Gründen ist auch eine zweimalige Verlängerung einer Planungszone bundesrechtlich zulässig. Das Bauverbot, das mit dieser Massnahme einhergeht, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümer dar; die zuständigen Behörden sind deshalb gehalten, die Planungszone nicht für eine längere Dauer festzulegen, als dies im Zeitpunkt von deren Erlass nötig erscheint. Dies gilt ebenfalls für den Fall, dass sich eine Verlängerung als erforderlich erweist; auch eine solche soll nicht für eine längere Dauer angeordnet werden, als tatsächlich geboten. Angesichts der praktischen und politischen Unwägbarkeiten bei der Ausarbeitung neuer planerischer Grundlagen kann sich aber eine solche erste Verlängerung als ungenügend erweisen. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht zu beanstanden, sofern hierfür sachliche Gründe bestehen und insbesondere die Planungsarbeiten nicht unnötig verzögert wurden.

Es trifft zwar zu, dass jede Verlängerung für die Planungssicherheit der Grundeigentümer unerwünscht ist. Wenn aber eine Planungszone bloss ein einziges Mal verlängert werden könnte, wären die Planungsbehörden geneigt, diese und auch eine allfällige Verlängerung im Zweifelsfall für eine möglichst lange - allenfalls zu lange - Dauer festzusetzen, was den Interessen der Grundeigentümer zuwider liefe. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen kann die Möglichkeit einer zweiten Verlängerung für Grundeigentümer vorteilhafter sein, wenn sie einhergeht mit einer zunächst eher kurzen Dauer der Planungszone. Den Grundeigentümern steht es zudem offen, deren Verlängerung auf dem Rechtsweg anzufechten und auf diese Weise ihre Beendigung zu erwirken, wenn

die Planungszone nicht mehr im öffentlichen Interesse liegt, sich nicht mehr als erforderlich oder für die Betroffenen als unzumutbar erweist. Wenn das Glarner Recht die Möglichkeit vorsieht, eine Planungszone zweimal zu verlängern, ist dies daher mit dem Bundesrecht zu vereinbaren.

E. 4.4

Im vorliegenden Fall beanstanden die Beschwerdeführerinnen lediglich die Zulässigkeit der zweiten Verlängerung der Planungszone durch die Gemeinde Glarus Nord. Dieser Einwand ist, wie dargelegt, unbegründet. Die Beschwerdeführerinnen machen dagegen nicht geltend, es fehle ein öffentliches Interesse an der Verlängerung oder diese sei unverhältnismässig. Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

E. 5

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zu sprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.