

# **BGer 1C 534/2019 vom 20. Oktober 2020**

Bundesgericht, 2020-10-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_534\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_534_2019)

FR: TF 1C 534/2019 du 20 octobre 2020

IT: TF 1C 534/2019 del 20 ottobre 2020

## **Regeste**

Raumplanung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Urteil des Kantonsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid ( Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG ), der das Bau- und Planungsrecht betrifft. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen ( Art. 82 lit. a BGG ). Die Beschwerdeführer sind gemäss den Feststellungen des Kantonsgerichts Eigentümer des Grundstücks Nr. 1146, das an die Strasse Obmatt angrenzt. Über diese soll die Erschliessung des Gebiets Obmatt erfolgen. Aufgrund der zu erwartenden erheblichen Verkehrszunahme auf der Strasse Obmatt werden sie durch die Neueinzonung belastet und sind zur Beschwerde berechtigt ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Unzulässig ist der Antrag der Beschwerdeführer, auch der Entscheid des Regierungsrats sei teilweise aufzuheben bzw. die Vorinstanz sei anzuweisen, dies zu tun. Der Entscheid des Regierungsrats ist durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten ( BGE 136 II 539 E. 1.2 S. 543; 134 II 142 E. 1.4 S. 144; je mit Hinweis). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist im Übrigen einzutreten.

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie hätten im Verfahren vor Kantonsgericht gerügt, dass sich der Regierungsrat mit ihren Vorbringen hinsichtlich der technischen Erschliessbarkeit, den Bedenken mit Blick auf die Verkehrssicherheit sowie den vorgeschlagenen alternativen Erschliessungsmöglichkeiten in keiner Weise auseinandergesetzt habe. Das Kantonsgericht habe den Entscheid des Regierungsrats zu Unrecht als hinreichend begründet erachtet.

### **E. 2.2**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die

sich ihr Entscheid stützt ( Art. 29 Abs. 2 BV ; BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 f. mit Hinweisen).

### **E. 2.3**

Der Regierungsrat führte aus, für die Einzonung genüge es, wenn das massgebliche Gebiet erschliessbar sei. Hingegen sei nicht erforderlich, dass das Gebiet bereits erschlossen sei. Im kommunalen Erschliessungsrichtplan werde aufgezeigt, dass die Erschliessbarkeit des Einzonungsgebiets Obmatt gewährleistet sei. Stichhaltige Argumente, weshalb die Strasse Obmatt 21 bis 45 nicht entsprechend ausgebaut werden könne, würden die Beschwerdeführer schuldig bleiben. Eine alternative Erschliessung sei gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen des Gemeinderats weder zweck- noch verhältnismässig. Es müsste ein Fliessgewässer überquert werden bzw. würden erhebliche bauliche Massnahmen erforderlich.

### **E. 2.4**

Diese Ausführungen genügen der Begründungspflicht. Aus den Ausführungen des Regierungsrats geht hervor, dass er, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, nicht nur auf den aktuellen Zustand der Erschliessungsstrasse abstellt, sondern die Möglichkeit eines Ausbaus berücksichtigt. Auch begründete er, weshalb eine alternative Erschliessung nicht in Betracht falle. Die betreffenden Ausführungen sind zwar knapp gehalten, zeigen aber, auf welche wesentlichen Entscheidungsgründe sich der Regierungsrat stützte, und erlaubten es den Beschwerdeführern, den Entscheid vor dem Kantonsgericht sachgerecht anzufechten. Das Kantonsgericht verletzte deshalb Art. 29 Abs. 2 BV nicht, indem es den regierungsrätlichen Entscheid als hinreichend begründet ansah.

### **E. 2.5**

Die Beschwerdeführer machen weiter eine Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde) und eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts geltend ( Art. 97 Abs. 1 BGG ), wobei sie zur Begründung einzig auf ihre Ausführungen zur Verletzung des rechtlichen Gehörs verweisen. Dieses wurde nach dem Ausgeführten jedoch nicht verletzt. Zudem ist festzuhalten, dass eine unzureichende Begründung des Entscheids ohnehin nicht mit einer unzulässigen Beschränkung des Prüfungsumfangs und einer offensichtlich falschen Sachverhaltsfeststellung gleichzusetzen ist. Die Rüge ist deshalb unbegründet, soweit sie überhaupt hinreichend substantiiert vorgetragen wurde.

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführer kritisieren weiter in verschiedener Hinsicht die Ausführungen des Kantonsgerichts zur Erschliessung des einzuzonenden Gebiets. Sie bringen vor, eine Einzonung sei nach Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nur zulässig, wenn das Land innert 15 Jahren erschlossen werden könne. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt. Das Kantonsgericht gehe bei der bestehenden Strasse Obmatt 21 bis 45 von einer Strassenbreite von 5,30 m aus und stütze sich dafür auf den Grundbuchplan. Die tatsächliche Strassenbreite betrage aber weniger als 5 m, im Bereich der Verkehrsberuhigungen und den möglichen Parkplätzen sogar noch weniger. Zudem dürfe entgegen der Ansicht des Kantonsgerichts nicht auf ein Trottoir verzichtet werden, da dies der Praxis in anderen Quartieren widerspreche und deshalb mit dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot unvereinbar wäre. Da sich sowohl die tatsächliche Strassenbreite als auch die Auswirkungen der Bepflanzung der verkehrsberuhigenden Elemente auf die Übersichtlichkeit und die Kreuzungsmöglichkeiten

nicht aus den Akten ergäben, hätten das Kantonsgericht und der Regierungsrat nicht auf den beantragten Augenschein verzichten dürfen. Schliesslich sei der Regierungsrat nicht befugt gewesen, § 24 Abs. 2 BZR im Beschwerdeverfahren zu ergänzen, um damit den Bau der Erschliessungsstrasse durch die Grünzone hindurch zu ermöglichen. Er habe in dieser Hinsicht die politischen Rechte ( Art. 34 BV ) und die Gemeindeautonomie ( Art. 50 BV ) verletzt.

### **E. 3.2**

Im Folgenden ist zunächst auf die Eignung der Strasse Obmatt 21 bis 45 als Zufahrt zum einzuzonenden Gebiet einzugehen (E. 4 hiernach), daraufhin auf die Frage, ob der Regierungsrat gegen Bundesrecht versties, indem er § 24 BZR ergänzte, um den Bau einer Erschliessungsstrasse in der Grünzone des Gebiets Obermatt zu ermöglichen (E. 5 hiernach).

### **E. 4**

Hinsichtlich der Eignung der Strasse Obmatt 21 bis 45 als Zufahrt ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für die Erschliessung ( Art. 19 Abs. 1 RPG ) erst im Zeitpunkt der Baubewilligung erfüllt sein müssen ( Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG ). Bei der Einzonung ist ausreichend, dass die Erschliessung möglich erscheint, während die Details der Erschliessung noch nicht geprüft zu werden brauchen ( BGE 113 Ia 444 E. 4b/bd S. 450; Urteile 1A.317/1997 vom 7. Juli 1998 E. 7d; 1P.111/1991 vom 21. Oktober 1993 E. 3d und 4e, nicht publ. in BGE 119 Ia 411 ). Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn das Kantonsgericht seine Feststellungen gestützt auf den Grundbuchplan traf und nicht vor Ort im Rahmen eines Augenscheins die aktuelle Strassenbreite ausmass. In Übereinstimmung mit den dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben hielt es fest, dass die Gewährleistung einer Erschliessungsmöglichkeit ausreiche. Dass selbst mit allfälligen baulichen Anpassungen eine bundesrechtskonforme Erschliessung für das Einzonungsgebiet Obmatt mit ca. 43 zusätzlichen Wohneinheiten nicht möglich wäre, legen die Beschwerdeführer nicht dar. Ihre Rüge ist somit unbegründet, soweit sie überhaupt hinreichend substantiiert wurde. Dasselbe gilt für die geltend gemachte Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots. Sofern der Bau einer die Sicherheit der Benutzer gewährleistenden Zufahrtsstrasse möglich ist, was die Beschwerdeführer nach dem Ausgeführten nicht substantiiert in Frage stellen, ist in knappen Platzverhältnissen ein sachlicher Grund zu erblicken, um auf ein Trottoir zu verzichten. Insgesamt verletzte das Kantonsgericht bei der Beurteilung der Frage, ob sich die Strasse Obmatt 21 bis 45 zur Erschliessung des Einzonungsgebiets Obmatt eignet, weder Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG noch das Rechtsgleichheitsgebot ( Art. 8 Abs. 1 BV ) oder das Willkürverbot ( Art. 9 BV ). Auf einen Augenschein durften die Vorinstanzen zudem verzichten, da nicht erforderlich ist, dass bereits im jetzigen Zeitpunkt eine hinreichende Erschliessung besteht, und die Hinweise der Beschwerdeführer auf den aktuellen Strassenausbau deshalb an der Sache vorbeigehen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist somit ebenfalls zu verneinen ( Art. 29 Abs. 2 BV ).

### **E. 5.1**

Zur Erschliessung ist gemäss Erschliessungsrichtplan und Anhang 2 zum BZR der Bau einer Strasse vorgesehen, die in Südost-Nordwest-Richtung durch das Einzonungsgebiet führt und sich dabei gabelt. Sie verläuft durch die neu festgelegte Grünzone, die das Einzonungsgebiet ihrerseits ungefähr in der Mitte in Südwest-Nordost-Richtung

durchschneidet. Gemäss § 24 Abs. 2 BZR sind die Grünzonen von Bauten und Anlagen freizuhalten. Der Regierungsrat hielt dazu fest, der Gemeinderat habe im Rahmen des Schriftenwechsels beantragt, er solle das BZR nötigenfalls direkt selbst anpassen. Es hätte der Gemeinde freigestanden, anstelle der Grünzone eine Bauzone festzulegen, weil weder ein Gewässer noch Waldränder oder andere Gegebenheiten bestünden, die eine Grünzone zwingend erforderten. Mit der Zulassung von Erschliessungsanlagen werde der Zweck der Grünzone, Freiflächen im Baugebiet zu erhalten, nicht vereitelt, da das Gebiet optisch als Freiraum wahrgenommen werde. Es handle sich um einen offensichtlichen Planungsfehler, der im Genehmigungsverfahren angesichts des klar bestimmbar Willens der Stimmberechtigten korrigiert werden dürfe. Der Regierungsrat ordnete deshalb eine Ergänzung von § 24 BZR durch einen neuen Absatz 2bis mit folgendem Wortlaut an: "In der W-KG 2 (Obmatt) kann die Grünzone mit einer Erschliessungsanlage durchquert werden." Das Verwaltungsgericht legte dar, dieses Vorgehen lasse sich auf § 20 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (SRL 735; im Folgenden: PBG) stützen. Nach der Praxis zu dieser Bestimmung dürfe der Regierungsrat auch im Rahmen einer blossen Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst dann einschreiten, wenn die Gemeinde ohne sachlichen Grund eine Lösung getroffen habe oder diese unhaltbar sei. Er sei vielmehr gehalten, bereits dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die Haltung des kommunalen Planungsträgers als unzulässig erweise oder wenn sie den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung nicht sachgerecht Rechnung trage. Vorliegend bestehe ein offensichtlicher Planungsfehler in Form eines Widerspruchs zwischen Erschliessungskonzept und Zonierung. Die Stimmberechtigten hätten das Erschliessungskonzept gekannt. Dieses sei Bestandteil der Abstimmung vom 26. November 2017 und des öffentlich aufgelegten Erschliessungsrichtplans gewesen. Es sei deshalb nicht anzunehmen, dass der Wille der Stimmberechtigten mit der vom Regierungsrat vorgenommenen Anpassung des BZR umgangen würde. Die Funktion der Grünzone werde zudem durch die Erschliessungsanlagen nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Die Grünzone gehöre gemäss § 35 Abs. 3 PBG zur Bauzone. Sie diene gemäss § 50 Abs. 1 lit. a PBG der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet. Dieser Zweck werde mit der Zulassung von Erschliessungsanlagen gewahrt.

### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführer machen geltend, § 20 Abs. 3 PBG verlange die Anhörung der Betroffenen. Hier hätten deshalb sämtliche Stimmberechtigten der Gemeinde angehört werden müssen, was aber nicht geschehen sei. Deren Wille sei auch nicht klar bestimmbar. Mit § 24 BZR sei eine Norm geändert worden, die bereits bestanden habe und über die im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung nicht abgestimmt worden sei. Zudem hätte die Gemeinde nach alternativen Erschliessungswegen suchen müssen und es erscheine wahrscheinlich, dass die davon betroffenen Stimmbürger einer Einzonung nicht zugestimmt hätten. Somit habe der Regierungsrat die ihm von § 20 Abs. 3 PBG eingeräumten Kompetenzen überschritten und damit sowohl die politischen Rechte der Stimmbürger als auch die Gemeindeautonomie verletzt.

### **E. 5.3**

§ 20 PBG hat folgenden Wortlaut: " 1 Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente und Bebauungspläne bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrates. 2 Bei der Genehmigung sind die Pläne und Vorschriften auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen zu überprüfen. 3

Änderungen im Hinblick auf die Zweckmässigkeit dürfen im Genehmigungsentscheid nur aus wichtigen Gründen vorgenommen werden. Die Betroffenen und die Gemeinde sind vorher anzuhören." Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Gemäss § 17 Abs. 1 lit. a PBG erlässt die Gemeinde unter anderem Zonenpläne sowie Bau- und Zonenreglemente. Zwar ist der Regierungsrat nach § 20 Abs. 2 PBG befugt, die Pläne und Vorschriften einer Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle zu unterziehen, doch ist es ihm verwehrt, im Autonomiebereich der Gemeinde gegen deren Widerstand selbstständig tätig zu werden und Vorschriften und Pläne unter Umgehung der demokratischen kommunalen Willensbildung zu erlassen. Ein solcher Übergriff würde die verfassungsmässig geschützte Gemeindeautonomie verletzen ( BGE 111 Ia 67 E. 3d S. 80). Im vorliegenden Fall entsprach der Regierungsrat allerdings einer ausdrücklichen Aufforderung der Gemeinde, weshalb ihm eine Verletzung der Gemeindeautonomie nicht vorgeworfen werden kann. Auch ist nicht zu beanstanden, dass er nicht sämtliche Stimmbürger angehört hat. Eine derartige Ausweitung des Begriffs der Betroffenen würde zum einen die in § 20 Abs. 3 PGB vorgesehene separate Anhörung der Gemeinde als sinnlos erscheinen lassen. Sie widerspräche zum andern der Definition der Beschwerdebefugnis gemäss der kantonalen Praxis zu § 207 Abs. 1 lit. a PBG , wonach der Beschwerdeführer besonders, d.h. mehr als die Allgemeinheit, berührt sein muss (Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 26. Oktober 1999 E. 3a, in: LGVE 1999 II Nr. 24). Als überzeugend erweist sich auch die Feststellung des Kantonsgerichts, die Anpassung des BZR habe einzig der Behebung eines offensichtlichen Mangels oder Planungsfehlers gedient (vgl. BGE 111 Ia 67 E. 3d S. 80) : Behoben wurde der Widerspruch, der durch die Festlegung der Grünzone einerseits und die sowohl im kommunalen Erschliessungsrichtplan als auch im Anhang zum BZR für das Gebiet Obmatt vorgesehene Anordnung der Erschliessungsflächen andererseits entstand. Die Anpassung beschränkt sich zudem auf das Erforderliche, nämlich die Zulassung von Erschliessungsanlagen. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht hervorgehoben hat, wird dadurch der Zweck der Grünzone, der in der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet besteht ( § 50 Abs. 1 lit. a PBG und § 24 Abs. 1 BZR), nicht tangiert. Eine willkürliche Auslegung von § 20 Abs. 3 PGB ist vor diesem Hintergrund ebenfalls zu verneinen. Zur Rüge der Verletzung von Art. 34 Abs. 1 BV ist schliesslich festzuhalten, dass diese Bestimmung die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise gewährleistet und die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen ordnet. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich jedoch nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone ( BGE 136 I 355 E. 2 S. 354 f. mit Hinweisen). Die Bestimmung von § 20 Abs. 3 PGB, die nach dem Ausgeführten insbesondere bei Vorliegen eines offensichtlichen Planungsfehlers und in einem engen Rahmen die Änderung von Nutzungsplänen im Genehmigungsverfahren zulässt, betrifft indessen nicht die politischen Rechte. Die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung von Art. 34 Abs. 1 BV geht deshalb fehl.

## **E. 6**

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Es ist keine Parteientschädigung auszurichten ( Art. 68 Abs. 1-3 BGG ).

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