

BGer 1C 553/2023 vom 10. Dezember 2024

Bundesgericht, 2024-12-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_553_2023

FR: TF 1C 553/2023 du 10 décembre 2024

IT: TF 1C 553/2023 del 10 dicembre 2024

Regeste

Genehmigung des Interkommunalen Richtplans Abstimmung Siedlung und Verkehr für den Entwicklungsschwerpunkt Wankdorf | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein Beschwerdeentscheid der DIJ. Diese entscheidet gemäss Art. 61a Abs. 3 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG/BE; BSG 721.0) kantonal letztinstanzlich über die Genehmigung von Richtplänen; die Beschwerde an das Verwaltungsgericht Bern ist ausgeschlossen (vgl. Art. 76 Abs. 2 und Art. 77 lit. b des Bernischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [VRPG/BE; BSG 155.21]). Die DIJ ging in ihrer Rechtsmittelbelehrung daher davon aus, ihr Entscheid könne direkt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (mit Verweis auf ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 4. Aufl., 2017, Art. 61a N. 8).

E. 1.1

Gemäss Art. 86 Abs. 2 BGG setzen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein. Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können sie anstelle eines Gerichts eine andere Behörde einsetzen (Art. 86 Abs. 3 BGG). Art. 87 BGG enthält eine Sonderregelung für kantonale Erlasse: Gegen diese ist unmittelbar die Beschwerde gemäss Art. 82 lit. b BGG an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Abs. 1). Soweit das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Erlasse vorsieht, findet Art. 86 BGG Anwendung (Abs. 2).

E. 1.1.1

Der Begriff "kantonale Erlasse" in Art. 82 lit. b und 87 BGG umfasst sämtliche kantonalen Hoheitsakte mit rechtsetzendem Charakter (AEMISEGGER/SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl., 2018, N. 27 zu Art. 82 BGG). Dazu gehören auch kommunale Erlasse (Urteile 2C_161/2016 vom 26. September 2016 E. 1.1; 2C_1076/2012 und 2C_1088/2012 vom 27. März 2014 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 140 I 176 ; Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4319) sowie interkommunale Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter (HEINZ AEMISEGGER, in: Spühler/Aemisegger/Dolge/Vock, Praxiskommentar BGG, 2. Aufl., 2013, N. 20 zu Art. 82 BGG). Direktbeschwerden gegen kommunale Erlasse sind allerdings selten, da viele Kantone die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle gegen sie vorsehen (AEMISEGGER/SCHERRER REBER, a.a.O., N. 48 zu Art. 82 BGG); dazu gehört auch der Kanton Bern (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und Art. 74 Abs. 2 lit. b VRPG/BE).

E. 1.1.2

Bedarf ein kommunaler Erlass der Genehmigung durch eine kantonale Behörde, so ist zu unterscheiden: Wird die Genehmigung erteilt, so ist Anfechtungsobjekt der genehmigte Erlass. Wird die Genehmigung dagegen verweigert, so tritt der Erlass nicht in Kraft, weshalb es an einem Anfechtungsobjekt im abstrakten Normenkontrollverfahren fehlt; die betroffene Gemeinde kann sich jedoch dagegen im Verfahren der Einzelaktanfechtung mit der Rüge der Autonomieverletzung wehren. Anfechtungsobjekt bildet dann der Nichtgenehmigungsentscheid (AEMISEGGER/SCHERRER REBER, a.a.O., N. 42 zu Art. 82 BGG). Vorliegend wehrt sich die Stadt Bern gegen gewisse, vom AGR angeordnete Ergänzungen eines interkommunalen Richtplans und deren Bestätigung durch die DIJ. Ob ein solcher Entscheid einem Nichtgenehmigungsentscheid gleichzustellen oder der geänderte Richtplan Anfechtungsobjekt ist, kann vorliegend offenbleiben, wenn so oder so auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

E. 1.2

Richtpläne sind behördenverbindliche Planungsinstrumente. Da sie keine Rechte und Pflichten für Private begründen, können sie im Wesentlichen nur von Gemeinden (und ihnen gleichgestellten Organisationen) wegen Verletzung ihrer Autonomie und Verfahrensmängeln angefochten werden (BGE 146 I 36 E. 1.4 ; 136 I 265 E. 1.3).

E. 1.2.1

Richtpläne haben keinen rechtsetzenden Charakter, weshalb es sich materiell-rechtlich nicht um Erlasse i.S.v. Art. 82 lit. b BGG handelt. Dennoch werden kantonale Richtpläne nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts verfahrensrechtlich den Regeln der Erlassanfechtung unterstellt (Art. 82 lit. b und 87 Abs. 1 BGG). Dies wird damit begründet, dass Richtpläne vom Kantonsrat festgesetzt werden, wobei im Wesentlichen die Grundsätze des kantonalen Rechtsetzungsverfahrens zur Anwendung kommen (BGE 136 I 265 E. 1.1; bestätigt in BGE 146 I 36 E. 1.1; in BGE 147 I 433 nicht publ. E. 1.1). Zudem habe der kantonale Richtplan vorwiegend politischen Charakter, weshalb sich der Ausschluss eines kantonalen Rechtsmittels und damit die direkte Anfechtbarkeit beim Bundesgericht auch auf Art. 86 Abs. 3 BGG stützen könne (BGE 136 I 265 E. 1.1 S. 267 ; 146 I 36 E. 1.2; in BGE 147 I 433 nicht publizierte E. 1.2).

E. 1.2.2

Es erscheint fraglich, ob diese Rechtsprechung auch auf kommunale und interkommunale Richtpläne anwendbar ist. Diese werden nicht vom Kantonsrat, sondern von den Gemeinden erlassen, und zwar i.d.R. im gleichen Verfahren wie kommunale Nutzungspläne (vgl. für den Kanton Bern Art. 58 ff. BauG/BE). Nutzungspläne unterliegen der Beschwerde gemäss Art. 82 lit. a BGG vor Bundesgericht, d.h. für sie gilt Art. 86 BGG und nicht Art. 87 BGG. Im Urteil 1C_537/2018 vom 28. Mai 2019 E. 1.1 (betreffend eine Autonomiebeschwerde der Gemeinde Ittigen gegen eine Ergänzung des Berner Inventars der Fruchtfolgeflächen [FFF-Inventar]) ging das Bundesgericht ebenfalls von einer Einzelaktanfechtung gemäss Art. 82 lit. a BGG (und nicht von einer Erlassbeschwerde) aus.

E. 1.2.3

Die aufgeworfene Frage (Einzelakt- oder Erlassbeschwerde) kann vorliegend offenbleiben, weil Art. 87 Abs. 2 BGG auf Art. 86 BGG verweist, falls das kantonale Recht ein Rechtsmittel vorsieht. Dies ist hier der Fall, steht doch gegen kommunale und

interkommunale Richtpläne bzw. den diesbezüglichen Genehmigungsentscheid des AGR die Beschwerde an die DIJ offen. Auf dieses Rechtsmittel findet Art. 86 BGG Anwendung, d.h. unmittelbare Vorinstanz des Bundes muss ein oberes Gericht sein (Abs. 2), sofern der Entscheid nicht vorwiegend politischen Charakter hat (Abs. 3). Dies ist im Folgenden zu prüfen.

E. 1.3

In Übereinstimmung mit den Materialien legen Lehre und Rechtsprechung die in Art. 86 Abs. 3 BGG enthaltene Ausnahme vom kantonalen Gerichtszugang restriktiv aus (BGE 149 I 146 E. 3.3.2 ; 147 I 1 E. 3.3.2; 136 II 436 E. 1.2 ; 136 I 42 E. 1.5 mit weiteren Hinweisen). Der Begriff des vorwiegend politischen Charakters ist namentlich durch die mangelnde Justiziabilität sowie die spezielle Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte und die damit verbundenen Aspekte der Gewaltenteilung geprägt (BGE 149 I 146 E. 3.3.3; Urteil 2C_761/2012 vom 12. April 2013, in: ZBl 114/2013 683 und RDAF 2014 I 338, E. 2.2 mit Hinweisen). Art. 86 Abs. 3 BGG soll den Kantonen insbesondere die Möglichkeit einräumen, nicht justiziable, politisch bedeutsame Verwaltungsakte des Parlaments von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auszunehmen (BGE 136 II 436 E. 1.2 S. 439). Der politische Charakter eines Entscheids muss offensichtlich sein und allfällige rechtlich schutzwürdige Interessen als nebensächlich erscheinen lassen (BGE 149 I 146 E. 3.3.2 ; 141 I 172 E. 4.4.1 S. 180 ; 136 I 42 E. 1.5.4 S. 46; je mit Hinweisen; zum Ganzen vgl. zuletzt zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 2C_302/2023 vom 11. Oktober 2024 betr. Beschluss des Verkehrsrats des Zürcher Verkehrsverbands, E. 1.1.2 mit Hinweisen).

E. 1.3.1

Im bereits zitierten Urteil 1C_537/2018 vom 28. Mai 2019 E. 2.2 verneinte das Bundesgericht den überwiegend politischen Charakter des vom Berner Regierungsrat festgelegten FFF-Inventars. Es führte aus, darin würden alle Flächen ausserhalb der Bauzonen erfasst, welche die bundesrechtlichen Qualitätsanforderungen an FFF (Bodenqualität, Höhenlage, etc.) erfüllten. Ob diese Voraussetzungen vorlägen, könne im Streitfall ohne weiteres von einem Gericht überprüft werden. Gleiches gelte, wenn geltend gemacht werde, das Inventar verletze die Gemeindeautonomie, weil es eine angestrebte, richtplankonforme Nutzungsplanung negativ präjudiziere: Auch dies sei keine politische, sondern eine Rechtsfrage, die der gerichtlichen Kontrolle zugänglich sei. Das kantonale Recht bestimme, ob und inwiefern der Gemeinde bei der Einzonung von FFF Autonomie zustehe und inwiefern der Kanton diese bei der Richt- und Sachplanung bzw. im FFF-Inventar berücksichtigen müsse.

E. 1.3.2

Analoges gilt im vorliegenden Fall. Der Interkommunale Richtplan ESP Wankdorf soll vor allem die Entwicklung von Siedlung und Verkehr im Planungssperimeter aufeinander abstimmen; dazu werden die in den nächsten Jahren zusätzlich vorgesehenen Nutzungen aufgezeigt. Es handelt sich um ein Koordinations- und Steuerungsinstrument für die kommunale Nutzungs- und Erschliessungsplanung, dem - wie dieser - keine vorwiegend politische Bedeutung zukommt. Ohnehin kann der interkommunale Richtplan lediglich von der Gemeinde oder einer ihr gleichgestellten öffentlich-rechtlichen Organisation angefochten werden. Dabei richtet sich die Beschwerde nicht gegen den (von der Gemeinde selbst festgesetzten) Richtplaninhalt, sondern den Genehmigungsentscheid des AGR, wenn

dieser die Genehmigung ganz oder teilweise versagt oder (wie hier) den Richtplan abändert oder ergänzt. Ob dies die Gemeindeautonomie verletzt, ist eine Rechtsfrage, die der richterlichen Überprüfung zugänglich ist. Dies trifft auch auf die vorliegend streitige Frage zu, ob die Koordination mit der Störfallvorsorge abschliessend und verbindlich in der Nutzungsplanung geregelt werden muss (wie vom AGR festgesetzt) oder teilweise auf das Baubewilligungsverfahren verlagert werden darf (wie die Stadt Bern geltend macht).

E. 1.4

Ist Art. 86 Abs. 3 BGG somit nicht anwendbar, muss der angefochtene Beschluss von einem oberen kantonalen Gericht überprüft werden, bevor dagegen Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden kann (Art. 86 Abs. 2 BGG). Hierfür kommt nur das Verwaltungsgericht des Kantons Bern in Betracht. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten und die Sache zuständigkeitshalber an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern zu überweisen (Art. 30 Abs. 2 BGG). Es sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

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