

BGer 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011

Bundesgericht, 2011-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_91_2011

FR: TF 1C_91/2011 du 26 octobre 2011

IT: TF 1C_91/2011 del 26 ottobre 2011

Erwägungen

E. 1.1

Dem angefochtenen Urteil liegt eine Streitigkeit über planungs- und baurechtliche Fragen zugrunde. Nach Art. 34 Abs. 1 RPG (SR 700) gelten für die Rechtsmittel an die Bundesbehörden die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a BGG steht auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält keinen Ausschlussgrund (Art. 83 BGG). Das Urteil des Verwaltungsgerichts schliesst das Verfahren indes nicht ab. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid.

E. 1.2

Nach Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide, welche nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen (Art. 92 BGG), zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a). Dies ist vorliegend zu bejahen: Werden die hängigen Baugesuchsverfahren nicht sistiert, sondern nach den (noch) geltenden Zonenvorschriften beurteilt, können die bewilligten Bauten allenfalls in Widerspruch zur beabsichtigten neuen Zonenordnung stehen.

E. 1.3

Die Gemeinde wird durch den angefochtenen Entscheid als Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung (Art. 33 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 [KV/BE; BSG 101.1] und Art. 55 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG/BE; BSG 721.0]) sowie als Baubewilligungsbehörde (Art. 33 BauG/BE) in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen. Damit ist sie nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berechtigt, unter Berufung auf Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 109 KV/BE Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu erheben (BGE 135 I 302 E. 1.1 S. 304 mit Hinweisen). Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 mit Hinweisen).

E. 1.4

Zudem kann sich die Beschwerdeführerin auf die allgemeinen Legitimationsbestimmungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG berufen. Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen können es für sich in Anspruch nehmen, wenn sie durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3.1 S. 157; je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann jedoch ein Gemeinwesen auch zur Beschwerde legitimiert sein, wenn es durch den angefochtenen Entscheid in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben qualifiziert berührt wird. Die Gemeinden sind mithin zur Beschwerdeführung befugt, wenn sie als Gebietskorporationen öffentliche Anliegen wie

den Schutz der Einwohner zu vertreten haben und insofern durch Einwirkungen, welche von Bauten und Anlagen ausgehen, in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.3.3 S. 759 f.; 124 II 293 E. 3b S. 304; 123 II 371 E. 2c S. 374 f.; mit zahlreichen Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall in Bezug auf die Gemeinde Saanen erfüllt. Sie wehrt sich mit ihrer Beschwerde als Trägerin der kommunalen Planungshoheit gegen die unerwünschten Auswirkungen, die sich ihrer Meinung nach aus der abgelehnten Sistierung der Baugesuche in der Planungszone ergeben. Sie ist direkt durch den angefochtenen Beschluss berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (siehe auch BGE 133 II 120, nicht publ. E. 1.2 in Sachen Kanton Thurgau gegen BAZL).

E. 2

Umstritten ist, ob die Planungszone "Dorf Gstaad" auch Wirkungen auf die Bauvorhaben der privaten Beschwerdegegner zeitigt, wie dies die Beschwerdeführerin behauptet. Einig sind sich die Beteiligten darüber, dass die Beschwerdegegner ihre Bauvorhaben den Behörden vor der dreimonatigen Frist zur Kenntnis gebracht haben und dass die Planungszone selber rechtskräftig ist.

E. 2.1

Müssen Nutzungspläne angepasst werden, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Auf kantonaler Ebene findet sich die entsprechende Regelung in Art. 62 Abs. 1 BauG/BE: Demnach können als Planungszone im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung Gebiete bestimmt werden, für die Nutzungspläne (Art. 57 Abs. 2 BauG/BE) erlassen oder angepasst werden müssen. Gemäss Art. 62a Abs. 1 BauG/BE darf in der Planungszone nichts unternommen werden, was den Planungszweck beeinträchtigen könnte. Sie wird mit der öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Die Erteilung einer Baubewilligung bedarf der Zustimmung jener Behörde, welche die Planungszone angeordnet hat.

E. 2.2

Die Bestimmungen von Art. 62 ff. BauG/BE bezwecken wie Art. 27 RPG 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 118 Ia 510 E. 4d S. 513; ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Zürich 2010, N. 21 zu Art. 27). Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszonen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist somit mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und voll entschädigt wird, falls sie einer Enteignung gleichkommt (BGE 113 Ia 362 E. 2 S. 364; 119 Ia 362 E. 3a S. 366 mit Hinweisen).

E. 2.3

Die gesetzliche Grundlage für den Erlass der Planungszone ist vorliegend nicht umstritten. Indes findet sich als Besonderheit im Bernischen Recht eine Übergangsbestimmung mit Blick auf hängige Bauverfahren. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist diese

Regelung bundesrechtswidrig. Der betroffene Art. 62 Abs. 2 BauG/BE lautet:

"Haben die Bauwilligen ein Baugesuch eingereicht oder in Form eines Vorprojekts ihre Bauabsicht mitgeteilt, ist die Planungszone innert drei Monaten aufzulegen. Andernfalls ist eine Planungszone gegenüber dem gleichen Vorhaben seitens des Gemeinwesens, dem das Vorhaben als Baugesuch oder als Vorprojekt durch Zustellung zur Kenntnis gebracht worden ist, während fünf Jahren nur zulässig, wenn sich die Verhältnisse inzwischen wesentlich verändert haben."

Demnach werden diejenigen Bauvorhaben, für die vor mehr als drei Monaten vor Erlass der Planungszone ein Gesuch oder ein Vorprojekt eingereicht wurde, nicht von der planerischen Vorwirkung erfasst. Vorbehalten bleiben wesentlich geänderte Verhältnisse.

E. 2.4

Das Bundesgericht hat sich bereits einmal mit Art. 62 Abs. 2 BauG/BE auseinandergesetzt. Im Urteil 1P.286/1998 vom 27. August 1998 hat es in E. 2c festgehalten, das RPG führe mit Art. 27, wie es seiner Aufgabe als Grundsatzgesetz entspreche, die Planungszone zur Sicherung der Nutzungsplanung ein. Sache der Kantone sei es, sie ins kantonale Bau- und Planungsrecht zu überführen. In diesem Sinn hat das Bundesgericht auch in einem jüngeren Fall festgestellt, dass Art. 27 RPG nicht abschliessend ist und grundsätzlich Raum für kantonale Regelungen lässt, welche erlauben, ein Baugesuch zurückzustellen (Urteil 1C_547/2009 des Bundesgerichts vom 15. April 2009 E. 2.4). Der Kanton Bern hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und mit den Art. 62 ff. BauG/BE die gesetzliche Grundlage für entsprechende Eigentumsbeschränkungen geschaffen (so schon das Bundesgericht in 1P.286/1998 E. 2c/bb; BEAT STALDER, Raumplanungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2008, S. 339 ff., 383 N. 110 ff.). Er ist sogar noch weiter gegangen und hat eine Übergangsregelung getroffen für Baugesuche, welche kurz vor Erlass einer Planungszone eingereicht bzw. der Behörde als Voranfrage zur Kenntnis gebracht wurden. Damit hat der Kanton seine Kompetenzen nicht grundsätzlich überschritten. Fraglich ist einzig, ob eine solche Regelung das Instrument der Planungszone aushöhlt oder nicht. Das Bundesgericht ist in seinem Urteil 1P.286/1998 vom 27. August 1998 in E. 2c/dd zum Schluss gelangt, es sei nicht einzusehen, inwiefern die dreimonatige Übergangsfrist den Zweck der Planungszone ernsthaft gefährden könne. Jede Änderung der Nutzungsplanung führe zwangsläufig dazu, dass ein Teil der bestehenden Bauten nach neuem, geändertem Recht nicht mehr bewilligungsfähig wäre; ob das zur Sicherung der Planung mit der Planungszone verhängte Bauverbot drei Monate früher oder später greife, verkleinere oder vergrößere den potenziell nach neuem Recht baurechtswidrigen Altbestand nur geringfügig und sei damit nicht von entscheidender Bedeutung. Es wies darauf hin, dass - sollte ein einzelnes Baugesuch die planerischen Absichten wirklich ernsthaft gefährden (was bei einer sachgerechten Planung ohnehin nur ganz ausnahmsweise der Fall sein könne) - die zuständige Planungsbehörde immerhin drei Monate Zeit habe, um eine Planungszone aufzulegen.

E. 2.5

Das Verwaltungsgericht hat sich nochmals eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es hat auch die am zitierten Urteil des Bundesgerichts geäußerte Kritik in der (kantonalen) Lehre und Rechtsprechung berücksichtigt, die Gesetzesquellen konsultiert und die einzelnen Argumente sorgfältig gegeneinander abgewogen. Es hält es zunächst für

missverständlich, wenn im bundesgerichtlichen Urteil von einer kantonalrechtlichen Planungszone im Gegensatz zu einer bundesrechtlichen die Rede sei. Beide Regelungen bezögen sich auf das gleiche planerische Instrument. Das Bundesrecht enthalte dafür in Art. 27 RPG Vorgaben, welche der kantonale Gesetzgeber in Art. 62 ff. BauG/BE umgesetzt habe. Das RPG regle aber die Frage nicht, was geschehe, wenn eine Planungszone erst nach Einreichen eines Baugesuchs oder Vorprojekts erlassen werde. Insoweit habe der Kanton Bern eine selbstständige Regelung getroffen. Art. 27 RPG stehe dem nicht entgegen. Die in Art. 62 Abs. 2 RPG festgelegte Dreimonatsfrist erlaube es einerseits den Planungsbehörden, ein ihre Planungsabsichten durchkreuzendes Baugesuch durch Auflage der Planungszone vorläufig zu sistieren, während andererseits der Bauwillige nach deren Ablauf grundsätzlich Anspruch auf Fortführung des Verfahrens nach geltendem Recht habe. Den Zweck der Planungszone sieht das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht nicht gefährdet. Insgesamt sei die Interessenabwägung, welche der Dreimonatsfrist zugrunde liege, auch in Situationen wie der vorliegenden sachlich ohne Weiteres vertretbar und mit Art. 27 RPG vereinbar.

E. 2.6.1

Die im Urteil 1P.286/1998 begründete Rechtsprechung ist zu bestätigen. Inwiefern sich eine neue Beurteilung der Rechtslage aufdrängen würde, hat die Beschwerdeführerin nicht überzeugend dargetan. Das RPG ermöglicht in grundsätzlicher Weise, künftige Planungen durch die Ausscheidung von Planungszone zu sichern. Die Anwendung dieser Bestimmung ist nicht vom Ausführungsrecht der Kantone abhängig. Die Kantone haben aber die zuständigen Behörden zu bezeichnen (BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Kommentar RPG, Bern 2006, N. 11 zu Art. 27). Zudem bleibt Raum für weitergehende kantonale Detailregelungen, sofern der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt (siehe auch WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 25 zu Art. 27, wonach innerhalb des Rahmens von Art. 27 RPG auch der Planungsträger bei der Festsetzung der Planungszone deren Wirkungen im Einzelnen präzisieren kann). Diesbezüglich kann vollumfänglich auf das Urteil 1P.286/1998 und die ergänzenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (Art. 109 Abs. 3 BGG). Ob mit Art. 62 Abs. 1 BauG/BE tatsächlich eine eigenständige kantonale Planungszone geschaffen wurde, kann dahin gestellt bleiben und ist nicht entscheidrelevant. Jedenfalls ist die eigenständige dreimonatige kantonale Übergangsregelung nicht bundesrechtswidrig; im Gegenteil, sie trägt der Interessenabwägung Rechnung, die jeweils vorzunehmen ist, wenn bei Erlass einer Planungszone Baugesuche hängig sind. Auf später eingereichte Baugesuche hat die Planungszone die unveränderte, in Art. 62 Abs. 1 BauG/BE beschriebene Wirkung.

E. 2.6.2

Im Urteil 1P.539/2003 vom 22. April 2004 stand die Wirkung einer Planungszone zur Diskussion, welche erst im Verlaufe des baurechtlichen Rechtsmittelverfahrens erlassen worden war. Eine kantonale Regelung, vergleichbar mit der bernischen Lösung, fehlte. Im konkreten Fall gewichtete das Bundesgericht die privaten Interessen des Baugesuchstellers im Lichte der Rechtssicherheit und des Verfassungsgrundsatzes von Treu und Glauben höher als das öffentliche Interesse an der Vorwirkung der neuen Bauordnung. Wenn der Gesetzgeber im Kanton Bern die Aspekte der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes mit der dreimonatigen Frist vorweg berücksichtigt, steht dies keineswegs in Widerspruch mit Bundesrecht. Die Gefahr, dass früher bewilligte Bauten nicht im Einklang mit einer neuen Zonenordnung stehen, besteht immer. Allenfalls sind die Vorhaben der

Beschwerdegegner die letzten derartigen. Dies erschwert oder verhindert die neue Ortsplanung nicht wesentlich.

E. 2.7

Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang der sinngemässe Einwand der Beschwerdeführerin, wonach zum Schutz des Planungszwecks auch von bereits erteilten Baubewilligungen kein Gebrauch gemacht werden dürfe, weshalb die Vorwirkung umso mehr für noch nicht bewilligte Vorhaben gelten müsse. Das Bundesgericht hat einen solchen gesetzlichen Automatismus bereits im Urteil 1P.286/1998 in E. 2c/cc verneint, auch wenn eine Planungszone die Behandlung bereits hängiger Baugesuche hemmen kann. Daran ist - trotz anderen Meinungen in der Literatur (ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, Zürich 2010, N. 45 zu Art. 27; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 27 zu Art. 27; ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 3. Aufl., Bern 2007-2010, N. 10f. zu Art. 62-63) - festzuhalten. So hat das Bundesgericht auch im bereits zitierten Urteil 1P.539/2003 vom 22. April 2004 nicht einfach die hemmende Wirkung einer während des Rechtsmittelverfahrens erlassenen Planungszone auf eine bereits erteilte, aber noch nicht rechtskräftige Baubewilligung bejaht, sondern eine Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen vorgenommen. Wurde eine Baubewilligung sogar schon rechtskräftig erteilt, ist erst recht unter den Gesichtspunkten von Rechtssicherheit sowie von Treu und Glauben zu prüfen, ob die strengen Voraussetzungen für einen Widerruf gegeben sind (siehe auch das Urteil 1C_217/2010 des Bundesgerichts vom 3. Februar 2011 E. 3 zum Widerruf einer rechtskräftigen Baubewilligung). Die diesbezüglichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts (E. 4.7.2 und 4.7.3 des angefochtenen Entscheids) sind zutreffend und kohärent. Es kann darauf verwiesen werden (Art. 109 Abs. 3 BGG).

E. 3

Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, die Verhältnisse hätten sich wesentlich verändert, seit die Beschwerdegegner ihre Vorprojekte bzw. ihre Baugesuche eingereicht hätten, weshalb die dreimonatige Frist gar nicht erst zum Tragen komme (Art. 62 Abs. 2 2 . Satz BauG/BE).

E. 3.1

Das Verwaltungsgericht hat bei seiner Auslegung der angerufenen Norm zunächst auf die Rechtsprechung zu Art. 21 Abs. 2 RPG Bezug genommen.

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Als Verhältnisse, deren Änderung eine Plananpassung rechtfertigen bzw. gebieten kann, fallen sowohl tatsächliche als auch rechtliche Umstände in Betracht (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 15 zu Art. 21, mit Hinweisen zur Rechtsprechung). Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.; 131 II 728 E. 2.4 S. 733). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; 113 Ia 444 E. 5a S. 455).

E. 3.2

Ob bei der Auslegung von Art. 62 Abs. 2 BauG/BE vollumfänglich auf diese Grundsätze abgestellt werden könne, steht für die Vorinstanz im weiteren Verlauf ihrer Argumentation nicht ohne Weiteres fest. Sie gibt zu bedenken, es stehe keine umfassende Überprüfung der Nutzungsplanung zur Diskussion. Immerhin gehörten aber zu den massgeblichen Verhältnissen auch rechtliche und tatsächliche Gegebenheiten und es sei eine Interessenabwägung erforderlich. In deren Rahmen seien sich das öffentliche Interesse an der Sicherung der entstehenden Planung und das private Interesse der Bauherrschaft an der Realisierung ihres Bauvorhabens nach (noch) geltendem Recht gegenüberzustellen. Im Beschluss der Gemeindeversammlung vom 19. Juni 2009, auf welchen sich die Beschwerdeführerin beruft, sieht das Verwaltungsgericht indes zu Recht keine Veränderung der raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Es hält der Beschwerdeführerin überzeugend entgegen, dieser Beschluss stelle bloss eine Initiative für den Erlass der Planungszone dar. Würde er für die Annahme von wesentlich veränderten Verhältnissen genügen, müsste man diese Voraussetzung immer bejahen und die Dreimonatsfrist wäre überflüssig. Auch vor Bundesgericht führt die Beschwerdeführerin abgesehen von diesem am 19. Juni 2009 erstmals öffentlich geäusserten Revisionswillen keine Rechtsänderung an. Dass sich die tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf die raumplanerische Ausgangslage verändert hätten, wird ebenfalls nicht aufgezeigt. Selbst wenn der Gemeinderat erst im Abstimmungszeitpunkt erkannt haben sollte, dass die Thematik der grossen Verdichtungsmöglichkeiten im Dorfkern offensichtlich einem Anliegen der Bevölkerung entspricht, geht damit keine Veränderung der planerischen Ausgangssituation seit Einreichen der Baugesuche respektive der Vorprojekte einher. Das von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Argument, der Gemeinderat hätte vor dem erwähnten Beschluss gar nicht tätig werden dürfen, verfängt nicht: Zwar beschliessen die Stimmberechtigten letztendlich die baurechtliche Grundordnung (Art. 66 Abs. 2 BauG/BE). Planungsbehörde selber ist aber der Gemeinderat (Art. 66 Abs. 1 BauG/BE). Dieser hätte grundsätzlich schon vor dem ausdrücklichen Auftrag von Seiten der Gemeindeversammlung eine Planungszone auflegen können. Würde die Messlatte für "wesentlich veränderte Verhältnisse" derart tief angelegt, so würde die dreimonatige Frist in Satz 1 von Art. 62 Abs. 2 BauG/BE hinfällig. Dies kann nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen sein. Die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts sind auch in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden.

E. 4

Die bundesrechtskonforme Auslegung des kantonalen Rechts durch die Vorinstanz und die gestützt darauf vorgenommene Interessenabwägung geben zu keinerlei Beanstandungen Anlass. Damit ist auch eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu verneinen. Die Beschwerde ist in sämtlichen Punkten abzuweisen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang sind der in ihrem amtlichen Wirkungskreis unterliegenden Gemeinde keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde hat den Beschwerdegegnern jedoch eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).