

BGer 1P.236/2004 vom 20. Dezember 2004

Bundesgericht, 2004-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.236_2004

FR: TF 1P.236/2004 du 20 décembre 2004

IT: TF 1P.236/2004 del 20 dicembre 2004

Erwägungen

E. 1

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid, der mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden kann (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 87 OG). Die Beschwerdeführerinnen sind durch das Urteil in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen und somit beschwerdeberechtigt (Art. 88 OG). Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerinnen hatten bereits 1996 um eine Baubewilligung für die Erschliessung und Überbauung ihrer Parzellen Nr. 404 und 405 ersucht. Dieses Gesuch hatte der Gemeinderat Unterlunkhofen am 18. März 1996 abgelehnt und gleichentags über das fragliche Gebiet eine Planungszone im Sinne von Art. 27 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) erlassen. Nach Ablauf von deren Gültigkeit im März 2001 erneuerten die Beschwerdeführerinnen ihre Baugesuche.

Der Gemeinderat verweigerte die Baubewilligung erneut im Wesentlichen aus drei Gründen: Er hielt zunächst fest, die erforderliche Erschliessung fehle. Sodann beanspruche die Erschliessung, welche die Beschwerdeführerinnen errichten wollten, die im Eigentum der Gemeinde stehende Strassenparzelle Nr. 395; die Gemeinde habe indessen die hierfür nötige Einwilligung nicht erteilt. Schliesslich erwog der Gemeinderat, die Bauvorhaben stünden im Widerspruch zur sich in der Genehmigungsphase befindenden neuen Nutzungsplanung der Gemeinde (Zonenplan 2000), die das fragliche Gebiet der Landwirtschaftszone zuweise; der neue Zonenplan entfalte hier eine negative Vorwirkung.

E. 2.2

Das Baudepartement verwarf in seinem Beschwerdeentscheid vom 22. März 2002 das Argument der negativen Vorwirkung. Da die entsprechende Planungszone im März 2001 abgelaufen sei, könne das künftige Recht nicht länger vorwirken und eine Rückstellung der Baugesuche rechtfertigen.

Hingegen erwog es unter Berufung auf das Urteil des Bundesgerichts 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 (Oberrohrdorf-Staretschwil), die Grundstücke der Beschwerdeführerinnen lägen im Baugebiet zweiter Etappe, bei welchem es sich im konkreten Fall um Nichtbaugebiet handle. Der Umstand, dass für das Gebiet Ausserdorf ein altrechtlicher Überbauungsplan bestehe, ändere hieran nichts. In derartigem Nichtbaugebiet könne eine Baubewilligung nur in Ausnahmefällen erteilt werden. Die entsprechenden Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Angesichts der Bauzonengrösse gemäss dem früheren wie auch gemäss dem neuen Zonenplan verbiete es sich auch, die bundesrechtswidrige

Baugebietsetappierung in eine bloss Erschliessungsetappierung umzudeuten.

Schliesslich führte das Baudepartement aus, der Grosse Rat habe inzwischen am 21. August 2001 den neuen Zonenplan genehmigt, mit Ausnahme jener Flächen, die im Zonenplan von 1986 als zweite Baugebietsetappe ausgeschieden waren und neu der Landwirtschaftszone hätten zugewiesen werden sollen. Er habe die Gemeinde verpflichtet, dieses nicht genehmigte Gebiet einer Bauzone zuzuweisen. Mit der Genehmigung der neuen Bau- und Nutzungsordnung (BNO) sei die bisherige Ordnung und namentlich auch der Nutzungsplan Baugebiet aufgehoben worden (§ 48 BNO). Aufgrund des Teilgenehmigungsbeschlusses des Grossen Rates lägen die Bauparzellen der Beschwerdeführerinnen daher derzeit ausserhalb der Bauzonen (in überhaupt keiner Zone) und seien auch nicht länger einer zweiten Baugebietsetappe zugeteilt. Diese neue, teilgenehmigte Zonenplanung finde vorliegend Anwendung und habe zur Folge, dass das fragliche Gebiet in keiner Bauzone liege und daher nicht erschlossen und überbaut werden dürfe.

E. 2.3

Das Verwaltungsgericht erwog im angefochtenen Urteil, die Baugrundstücke hätten im Zeitpunkt der vorinstanzlichen Entscheide teils in der Terrassenzone, teils in der Einfamilienhauszone, jedenfalls aber im zusätzlichen Baugebiet 2. Etappe gelegen. Aufgrund der Zonenplanrevision 2000 sei indessen eine Rechtsänderung eingetreten. Das Verwaltungsgericht habe am 26. Juni 2003 eine Beschwerde der Einwohnergemeinde Unterlunkhofen gegen die bloss teilweise Genehmigung des neuen Zonenplans durch den Grossen Rat gutgeheissen und dessen Anweisung aufgehoben, die (auch im vorliegenden Verfahren) streitbetroffenen Grundstücke einer Bauzone zuzuweisen. Das Urteil vom 26. Juni 2003 sei unangefochten rechtskräftig geworden. Damit stehe fest, dass der Grosse Rat die revidierte Nutzungsordnung mit dem von der Gemeindeversammlung am 23. Juni 2000 beschlossenen Inhalt genehmigen müsse. Das Verwaltungsgericht habe also davon auszugehen, dass die streitbetroffenen Grundstücke heute im Nichtbaugebiet gelegen seien. Gemäss § 169 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (BauG) und entsprechend der Praxis sei im Baubewilligungsverfahren bei einer Änderung des Rechts vor der endgültigen Gesuchserledigung das neue, in Kraft stehende Recht anzuwenden, hier also die BNO 2000, welche die Baugrundstücke der Nichtbauzone zuweise. Der Grundsatz von Treu und Glauben stehe der Anwendung des neuen Rechts im konkreten Fall nicht entgegen, da das Verwaltungsgericht mit seinem Entscheid nicht rechtsmissbräuchlich zugewartet habe.

E. 3

Die Beschwerdeführerinnen rügen, das angefochtene Urteil verletze die Eigentumsgarantie, sei willkürlich und verstosse gegen Treu und Glauben. Sie machen geltend, nach der bisherigen Ordnung hätten sie ihre Grundstücke überbauen können; indem die neue Ordnung angewendet werde, obwohl sie noch gar nicht in Kraft stehe, würden sie an der Überbauung gehindert. Damit steht ein schwerer Eingriff in das Eigentum in Frage, und das Bundesgericht hat die Gesetzmässigkeit der Massnahme einschliesslich der Anwendung des kantonalen Rechts frei zu prüfen (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540 f.; 119 Ia 362 E. 3 S. 366, je mit Hinweisen).

(Ziffern 3.1 - 3.3 fehlen im Original)

E. 3.1

Gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG bedürfen Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde; im Kanton Aargau ist diese Genehmigungsbehörde - ausser bei Sondernutzungsplänen, die vom Regierungsrat zu genehmigen sind, - der Grosse Rat (§ 27 Abs. 1 BauG). Verbindlich werden die Nutzungspläne erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde (Art. 26 Abs. 3 RPG). Nach einhelliger Lehre hat die Genehmigung konstitutive Bedeutung, weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist (Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N. 33 f. zu Art. 26; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 217; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 423; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 11 zu Art. 26).

Es gibt im vorliegenden Fall keinen Grund für eine andere Betrachtungsweise. Das Urteil vom 26. Juni 2003, mit welchem das Verwaltungsgericht die teilweise Genehmigungsverweigerung durch den Grossen Rat aufgehoben hat, ersetzt ungeachtet der darin enthaltenen Erwägungen einen neuen Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates nicht. Im genannten Urteil hat das Verwaltungsgericht - allerdings ohne sich auf bestimmte Vorschriften zu beziehen - festgehalten, es sei nicht befugt, die Genehmigung des Zonenplanes selber vorzunehmen. Daher sei das Geschäft an den Grossen Rat zur Genehmigung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Ausgehend von dieser Feststellung geht es nicht an, im angefochtenen Urteil die Genehmigung als erteilt zu betrachten bzw. die Genehmigung als reine Formsache zu behandeln. Wäre sie dies, so wäre nicht zu erklären, weshalb das Verwaltungsgericht die Genehmigung nicht selbst ausgesprochen hat.

Soweit ersichtlich, hat der Grosse Rat den damals noch nicht genehmigten Teil des Zonenplans 2000 seither nicht genehmigt. Er ist daher noch nicht rechtswirksam geworden. Nachdem die im Hinblick auf die Revision verfügte Planungszone im März 2001 abgelaufen ist und das Aargauer Recht keine Verlängerungsmöglichkeit vorsieht (vgl. §§ 29 und 31 BauG), beruht der Entscheid des Verwaltungsgerichts auf einer unzulässigen Voranwendung des neuen Rechts.

E. 3.2

Unter diesen Umständen kann grundsätzlich dahingestellt bleiben, ob die kantonalen Instanzen das Baubewilligungs- bzw. das Rechtsmittelverfahren in einer gegen das Gebot von Treu und Glauben verstossenden Art und Weise verzögert haben. Dennoch sei angemerkt, dass dieser Vorwurf der Beschwerdeführerinnen ungerechtfertigt ist. Unhaltbar ist einerseits die sinngemäss erhobene Rüge, die Gemeinde Unterlunkhofen und das Baudepartement hätten aus unsachlichen Motiven, allein um des zeitlichen Effekts willen, die Erteilung der Baubewilligung verweigert. Ebenso wenig lässt sich feststellen, dass das Verwaltungsgericht das bei ihm hängige Verfahren verschleppt bzw. unzulässig lange hinausgezögert hätte.

E. 3.3

Die Aufhebung eines mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochtenen kantonalen Entscheides rechtfertigt sich nur, wenn er im Ergebnis verfassungswidrig ist, und nicht schon dann, wenn (nur) die Begründung unhaltbar erscheint. Das Bundesgericht hat daher

die Möglichkeit, eine verfassungswidrige Begründung zu ersetzen (BGE 122 I 257 E. 5 S. 262). Soll ein angefochtenes Urteil mit einer Begründung bestätigt werden, welche die kantonale Instanz nicht in Betracht gezogen oder gar ausdrücklich verworfen hat, so muss die substituierte Begründung freier Überprüfung standhalten. Zudem ist von der Möglichkeit des Austauschs der Motive zurückhaltend und einzig dann Gebrauch zu machen, wenn die rechtliche Situation als klar erscheint, weil die freie Auslegung des kantonalen Rechts in erster Linie den kantonalen Behörden zusteht (BGE 112 Ia 129 E. 3c S. 135 f.; 106 Ia 310 E. 1b S. 314 f.).

E. 3.3.1

§ 48 BNO 2000 hebt die Bau- und Zonenordnung von 1986 vollständig auf. Der Grosse Rat hat die BNO 2000 trotz der teilweisen Nichtgenehmigung des Zonenplans vorbehaltlos genehmigt. § 48 BNO ist damit in Kraft getreten. Das Baudepartement hat in E. 6 seines Beschwerdeentscheid vom 22. März 2002 gefolgert, die umstrittenen Grundstücke lägen derzeit in überhaupt keiner Zone und daher auch nicht in der Bauzone. Das Verwaltungsgericht hat sich offenbar dieser Auffassung angeschlossen. Zumindest hat es ausgeführt, die Tatsache, dass der Grosse Rat das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 2003 (Aufhebung der teilweisen Nichtgenehmigung) noch umsetzen müssen, ändere nichts daran, dass die streitbetroffenen Grundstücke heute im Nichtbaugebiet lägen, weil der frühere Nutzungsplan durch § 48 der BNO 2000 endgültig aufgehoben worden sei.

Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Der Genehmigungsentscheid des Grossen Rates ist bundesrechtskonform auszulegen. Art. 2 RPG unterstellt Bund, Kantone und Gemeinden für ihre raumwirksamen Aufgaben der Planungspflicht. Insbesondere hatten die Kantone dafür zu sorgen, dass die Nutzungspläne rechtzeitig erstellt werden (Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG). Verweigert eine Genehmigungsbehörde der Revision eines grundsätzlich RPG-konformen Nutzungsplans teilweise die Zustimmung, genehmigt sie indessen gleichzeitig die Aufhebung des bisherigen Nutzungsplans, so kann dies nicht dazu führen, dass für das betroffene Teilgebiet im Widerspruch zu Art. 2 und 35 RPG überhaupt keine nutzungsplanerischen Vorschriften mehr gelten. Vielmehr muss unterstellt werden, dass für die Flächen, hinsichtlich derer die neue Ordnung nicht genehmigt wurde, auch die Aufhebung der bisher gültigen Ordnung abgelehnt wurde, es sei denn, die Genehmigungsbehörde habe zu dieser Frage ausdrücklich Stellung genommen und besondere Anordnungen getroffen. Insbesondere kann nicht angenommen werden, das fragliche Gebiet liege in der Zwischenzeit ausserhalb der Bauzone und unterstehe folglich den Regeln von Art. 24 RPG .

Das angefochtene Urteil kann daher auch nicht auf der Grundlage dieser Betrachtungsweise bestätigt werden.

E. 3.3.2

Ob die Gemeindebehörde die nachgesuchten Baubewilligungen wegen mangelnder Erschliessung (§ 32 Abs. 1 lit. b BauG) verweigern durften, lässt sich nicht losgelöst von der Frage beantworten, ob der für das fragliche Gebiet erlassene Überbauungsplan Ausserdorf (vom 26. Juni 1981/19. Januar 1982) noch rechtliche Bedeutung aufweist oder nicht. Dies wiederum lässt sich nicht unabhängig davon beurteilen, welche Bedeutung dem Umstand zukommt, dass das Gebiet Ausserdorf im Baugebiet 2. Etappe liegt. Das Baudepartement vertritt die Auffassung, als Baugebiet 2. Etappe seien die betroffenen Grundstücke zwangsläufig als Reservezone und daher als Nichtbaugebiet anzusehen. Das

Verwaltungsgericht hat demgegenüber in einem Urteil vom 21. November 2000 (E. 5b/dd S. 26) betreffend die heutigen Parteien ausgeführt, in Unterlunkhofen könne es angesichts der Flächenverhältnisse zwischen 1. und 2. Etappe von vornherein nicht zutreffen, dass es sich nur bei dem in der 1. Etappe gelegenen Land um Baugebiet im Sinne von Art. 15 RPG handle. Damit ist jedenfalls nach Auffassung des Verwaltungsgerichts näher zu prüfen, ob sich das Baugebiet 2. Etappe im konkreten Fall allenfalls als blosser Erschliessungsetappe (statt als eigentliche, indessen rechtswidrige) Baugebietsetappe auffassen lässt (siehe zu dieser Unterscheidung Ursula Vettori, Die Etappierung der Bauzone, in: ZBl 93/1992 S. 345 ff.). Das Bundesgericht hat in einem Urteil 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 (Gemeinde Lupfig, E. 3.5.1) offen gelassen, ob eine solche Umdeutung des Baugebiets 2. Etappe unter Umständen zulässig sein könnte.

Im Zusammenhang mit der Erschliessungsfrage ist von Bedeutung, dass das Gebiet "Ausserdorf" planerisch in drei Abschnitte unterteilt ist. Die Baugrundstücke liegen im Abschnitt III; der zwischen dem überbauten Gebiet und den Baugrundstücken liegende Abschnitt II ist derzeit ebenfalls noch nicht erschlossen. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Gemeinde hätte diesen Abschnitt schon längst erschliessen müssen, und weisen auf den hierfür bewilligten Kredit vom 17. November 1995 hin. Die Gemeinde Unterlunkhofen bestreitet eine Erschliessungspflicht und verneint damit auch, dass sie verpflichtet gewesen wäre, ihr Strassengrundstück Nr. 395 für die Erschliessung zur Verfügung zu stellen.

Diese Fragen sind komplex. Die rechtliche Situation erscheint nicht als derart klar, dass das Bundesgericht im Rahmen einer Motivsubstitution dazu Stellung nehmen könnte, obwohl sich das Verwaltungsgericht damit noch nicht auseinandergesetzt hat. Es wird daher Sache des Verwaltungsgerichts sein, die umstrittenen Baugesuche auf ihre Vereinbarkeit mit den bis anhin geltenden Vorschriften zu überprüfen.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich demnach als begründet und ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben.

Die Gemeinde Unterlunkhofen hat trotz ihres Unterliegens im bundesgerichtlichen Verfahren keine Gerichtskosten zu tragen (Art. 156 Abs. 2 OG). Sie ist indessen zu verpflichten, den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen eine Entschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG). Das Verwaltungsgericht wird die Kosten für das kantonale Verfahren neu zu verlegen haben.

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