

BGer 1P.291/2001 vom 5. November 2001

Bundesgericht, 2001-11-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.291_2001

FR: TF 1P.291/2001 du 5 novembre 2001

IT: TF 1P.291/2001 del 5 novembre 2001

Regeste

Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

a) Die staatsrechtliche Beschwerde einer Gemeinde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie ist nach der Rechtsprechung eine Beschwerde "wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger" im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG, auf welche die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Art. 84 ff. OG anwendbar sind (Entscheid des Bundesgerichts 1P.127/2001 vom 30. Juli 2001 i.S. *Commune de Gingins c. Kanton VD*, E. 2a; vgl. insbes. auch BGE 119 Ia 214 E. 1a S. 216; 103 Ia 468 E. 4a S. 474; Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2.A., Bern 1994, S. 42). b) Mit staatsrechtlicher Beschwerde können Hoheitsakte angefochten werden, die in irgendeiner Weise die Rechtsstellung des einzelnen Bürgers berühren, indem sie ihn verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Unterlassen oder Dulden verpflichten oder sonstwie seine Rechtsbeziehung zum Staat autoritativ festlegen (BGE 114 Ia 452 E. 1a S. 455 mit Hinweisen). Das Bundesgericht stellt primär auf den materiellen Inhalt des angefochtenen Hoheitsakts und nicht auf dessen Bezeichnung ab (BGE 125 I 119 E. 2a S. 121; 120 Ia 321 E. 3a; 113 Ia 232 E. 1 S. 234 mit Hinweisen). Die Gemeinde, die sich über eine Verletzung ihrer Autonomie beschwert, muss ebenfalls als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer Rechtsstellung betroffen sein (BGE 124 I 223 E. 1b S. 226 mit Hinweisen). Unter dieser Voraussetzung ist die Gemeinde auch legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung ihrer Autonomie zu rügen. Ob ihr im betreffenden Bereich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 124 I 223 E. 1b S. 226; 120 Ia 203 E. 2a S. 204, je mit Hinweisen).

E. 2

a) Die Regierung hielt in Dispositiv Ziff. 6a Satz 2 des angefochtenen Entscheids sinngemäss fest, die Gemeinde werde bis zum Abschluss der Arbeiten für eine gesetzeskonforme Abwasserbeseitigung aus den Gebieten Cinuos-chel und Chapella sowie dem Campingplatz Chapella mangels hinreichender Erschliessung keine Baubewilligungen für Neubauten oder wesentliche Umbauten erteilen dürfen, die einen erhöhten Abwasseranfall nach sich ziehen. aa) Die Gemeinde rügt, die Regierung habe hiermit, die beiden Fraktionen Cinuos-chel und Chapella faktisch mit einem Bauverbot belegt, indem sie der Gemeinde trotz Genehmigung der Erschliessungspläne für die Fraktionen verbiete, dort Baubewilligungen zu erteilen. Damit greife sie unzulässigerweise in den Kompetenzbereich der Gemeindebaubehörde ein und nehme ihr den Entscheid, ob eine Parzelle baureif sei, generell vorweg; es sei aber ausschliesslich Sache der Baubehörde der Gemeinde S-chanf, in einem konkreten Baubewilligungsverfahren darüber zu befinden, ob

eine bestimmte Bauparzelle baureif sei oder nicht. Die Regierung macht dazu geltend, die Beschwerdeführerin fasse den beanstandeten Satz als Verbot auf, bis zur Erstellung der erforderlichen Anlagen Baubewilligungen zu erteilen. Diese Interpretation sei jedoch unzutreffend. Der fragliche Satz habe vielmehr den Charakter einer Rechtsbelehrung bzw. eines Hinweises auf die Rechtslage, wie sie sich insbesondere aus Art. 17 GSchG ohnehin ergebe: Die Fraktion Chapella mit dem Campingplatz sowie die Fraktion Cinuos-chel lägen in Bauzonen und gehörten zweifellos zum Bereich der öffentlichen Kanalisation im Sinne von Art. 17 lit. a i.V.m. Art. 11 Abs. 2 GSchG ; die Gemeinde sei schon direkt gestützt auf Art. 17 GSchG gehalten, in diesen Gebieten keine Baubewilligungen zu erteilen bis Kanalisationen und die ARA erstellt seien; die Regierung habe auf ein entsprechendes ausdrückliches Verbot verzichtet, weil sie darauf vertraut habe, dass die Gemeinde Art. 17 GSchG von sich aus beachten würde. bb) Die Erschliessung ist Voraussetzung für die Baureife eines Grundstückes. Eine Baubewilligung setzt voraus, dass das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Erschlossen ist ein Grundstück nicht schon, wenn die erforderlichen Erschliessungspläne rechtskräftig vorliegen, sondern erst, wenn die Erschliessungsanlagen erstellt sind (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Zürich 1999, Rz. 83 zu Art. 22) oder eine hinreichende Erschliessung zumindest sichergestellt ist (vgl. BGE 119 Ib 124 E. 4a/cc S. 136; 118 Ib 66 E. 2a S. 73; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Bern 1981, Rz. 14 zu Art. 19 und Rz. 32 zu Art. 22). Die Erschliessungsanforderungen für die Erteilung von Baubewilligungen werden in abwassertechnischer Hinsicht in Art. 17 GSchG näher umschrieben (vgl. André Jomini, Kommentar RPG, Zürich 1999, Rz. 32 zu Art. 19; Walter Haller/ Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3.A., Zürich 1999, Rz. 583). Danach dürfen Baubewilligungen im Bereich öffentlicher Kanalisationen grundsätzlich nur erteilt werden, wenn gewährleistet ist, dass das verschmutzte Abwasser in die Kanalisation eingeleitet wird (Art. 17 lit. a GSchG). Vorbehalten bleiben Sonderfälle nach Art. 12 Abs. 4 GSchG . Inwiefern der umstrittene Hinweis der Regierung auch solche Ausnahmefälle erfassen soll, ist nicht ersichtlich. cc) Die streitbetroffenen Gebiete umfassen Bauzonen. Damit liegen sie mindestens soweit im Bereich der öffentlichen Kanalisation (Art. 11 Abs. 2 lit. a GSchG). Die Anwendbarkeit von Art. 17 lit. a GSchG steht ausser Frage. Die Gemeinde bestreitet nicht ernsthaft, dass für die beiden Fraktionen keine gewässerschutzrechtskonformen Entwässerungsanlagen im Sinne von Art. 10 GSchG bestehen. Bis solche realisiert sind, kann nicht davon gesprochen werden, dass die Einleitung verschmutzten Abwassers in die Kanalisation im Sinne von Art. 17 lit. a GSchG gewährleistet wäre. Vorher dürfen folglich keine Baubewilligungen erteilt werden. Die Regierung hat die Beschwerdeführerin im zweiten Satz von Ziff. 6a Dispositiv des angefochtenen Entscheides auf diese nach den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen bestehende Rechtslage hingewiesen. Damit hat sie die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin als Trägerin hoheitlicher Befugnisse in keiner Weise verändert. Dass die Regierung damit kein neues Verbot zur Erteilung von Baubewilligungen ausgesprochen hat, mit dem in die Befugnisse der Gemeinde eingegriffen würde, ergibt sich auch aus der von der Regierung gewählten Formulierung, wonach die Gemeinde bis zur Erfüllung der gewässerschutzrechtlichen Voraussetzungen keine Bewilligung erteilen dürfen. Soweit sich die staatsrechtliche Beschwerde hiergegen richtet, kann darauf nicht eingetreten werden. b) Soweit die Regierung die Gemeinde verpflichtet hat, die Arbeiten für eine

gesetzeskonforme Abwasserbeseitigung aus den Fraktionen Cinuos-chel und Chapella sowie dem Campingplatz Chapella im Sinne der Erwägungen umgehend an die Hand zu nehmen und schnellstmöglich abzuschliessen, ist die Gemeinde in ihrer Rechtsstellung als Trägerin hoheitlicher Befugnisse betroffen und zur Anfechtung des Entscheides der Regierung mit staatsrechtlicher Beschwerde befugt. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde grundsätzlich erfüllt sind, ist insoweit auf die Beschwerde einzutreten.

E. 3

a) Nach der Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 124 I 223 E. 2b S. 226; 119 Ia 285 E. 4b S. 294, mit Hinweisen). Im einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht, wobei das Bundesgericht die Anwendung des Gesetzesrechts nur auf Willkür hin überprüft (BGE 122 I 279 E. 8a S. 290). Kommt einer Gemeinde in einem bestimmten Sachbereich Autonomie zu, so kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen eine Autonomieverletzung wehren und verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Dabei überprüft das Bundesgericht die Anwendung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht frei (BGE 122 I 279 E. 8c S. 291; 119 Ia 285 E. 4c S. 295 f.).

b) Die Beschwerdeführerin rügt, die Regierung habe die ihr im Plangenehmigungsverfahren zustehende Befugnis mit dem angefochtenen Entscheid klar überschritten. So habe die Regierung ihr konkrete Vorschriften gemacht, mit welchen Schritten und auf welche Art und Weise das Abwasser der Fraktionen Cinuos-chel und Chapella zu entsorgen sei. Zum einen sei die konkrete Anordnung der Errichtung spezifischer Wasserentsorgungsanlagen im Plangenehmigungsverfahren nicht vorgesehen; hierfür sehe das kantonale Gewässerschutzrecht in den Art. 10 ff. des kantonalen Gewässerschutzgesetzes von Graubünden vom 8. Juni 1997 (KGSchG) ein besonderes Verfahren mit anderem Rechtsmittelzug vor. Zum anderen seien die Anordnungen auch willkürlich, weil gemäss KGSchG die Aufsicht und Kontrolle, die Erstellung des generellen Entwässerungsplans, der Bau und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen und die Behandlung verschmutzten Abwassers in die Zuständigkeit der Gemeinden falle. Mit ihren detaillierten Anordnungen greife die Regierung zu stark in den Entscheidungs- und Ermessensbereich der Gemeinde ein. Im Rahmen einer weitergehenden Planung müsse der Gemeinde nach Art. 10 Abs. 2 GSchG die Möglichkeit zustehen, allenfalls auch andere als zentrale Abwasserreinigungsanlagen zu erstellen, da es sich bei den Fraktionen Chapella und Cinuos-chel um abgelegene Gebiete handle. Die Regierung habe Art. 10 Abs. 2 GSchG in willkürlicher Weise nicht beachtet. Zudem habe die Regierung den Anspruch der Gemeinde auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie Anordnungen zur Abwasserbehandlung erlassen habe, ohne die Gemeinde vorher anzuhören.

c) Wie das Bundesgericht schon wiederholt festgestellt hat, sind die Bündner Gemeinden in weiten Bereichen der Raumplanung und des Bauwesens autonom (BGE 118 Ia 446 E. 3c S. 454; 110 Ia 205 E. 2b S. 207; 108 Ib

237 E. 3b S. 238). Dies gilt grundsätzlich auch mit Bezug auf die Planung, den Bau und den Betrieb von Abwasseranlagen, die Sache der Gemeinde ist (Art. 10, 12 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 KGSchG sowie Art. 19 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973 [KRG]). Die Autonomie der Gemeinden stösst aber dort an ihre Grenze, wo Art. 10 lit. a GSchG die Kantone verpflichtet, für die Erstellung öffentlicher Kanalisationen und zentraler Anlagen zur Reinigung von verschmutztem Abwasser aus Bauzonen zu sorgen, und das kantonale Recht die Gemeinden für den Bau und Betrieb dieser Anlagen für zuständig erklärt (Art. 12 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 KGSchG); den Gemeinden steht keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, die es ihnen erlauben würde, das verschmutzte Abwasser aus Bauzonen durch andere Systeme als zentrale Abwasserreinigungsanlagen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 GSchG zu behandeln. Art. 17 Abs. 3 lit. a KGSchG erlaubt dem Kanton Graubünden überdies, eine Gemeinde zu verpflichten, innert angemessener Frist eine zentrale Abwasserreinigungsanlage und das erforderliche Kanalisationsnetz zu erstellen und sachgemäss zu betreiben. Die Fraktionen Chapella und Cinuos-chel umfassen unbestrittenermassen Bauzonen, die ganzjährig von 85 bzw. 91 angemeldeten Einwohnern bewohnt werden. Zu diesen kommen mit dem Campingplatz Chapella sowie zahlreichen Ferienhäusern während der Ferienzeit noch etliche hundert Personen hinzu. Der Regierung ist beizupflichten, dass die Gemeinde S-chanf nach den vorstehend genannten Bestimmungen schon seit langem verpflichtet gewesen wäre, die beiden Fraktionen an eine zentrale Abwasserreinigungsanlage anzuschliessen. Bezüglich dieser Grundsatzfrage kommt der Gemeinde keine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Sie kann sich folglich nicht über einen Eingriff in ihre Autonomie beschweren. Die Beschwerde erweist sich soweit als unbegründet. d) Das Amt für Raumplanung Graubünden hielt im Vorprüfungsbericht zur Totalrevision der Ortsplanung S-chanf vom 18. Dezember 1998 fest, dass die abwassertechnische Erschliessung der Fraktionen Cinuos-chel und Chapella ungenügend bzw. nicht vorhanden sei. Mit der Aufnahme eines Abwasserentsorgungskonzepts in den Entwurf für einen Generellen Erschliessungsplan sei ein erster Schritt in die richtige Richtung getan. Die Detailplanung für die Realisierung und die Finanzierung der Anlagen sei aber unverzüglich aufzunehmen bzw. abzuschliessen, damit die Anlagen realisiert werden könnten. Aus umweltrechtlicher Sicht sei eine Studie zur Abwasserentsorgung in den Fraktionen unabdingbar. Die Regierung genehmigte in der Folge die ihr unterbreiteten Generellen Erschliessungspläne vom 12. April 2000, obwohl die Gemeinde ihnen keine Studie zur Abwasserentsorgung zugrunde gelegt hatte und gemäss Bericht zur Ortsplanungsrevision noch keine Standortevaluation für die im Generellen Erschliessungsplan Cinuos-chel eingetragenen ARA erfolgt war. Unter den gegebenen Umständen war es durchaus sachgerecht, ja drängte es sich geradezu auf, die Genehmigung der Generellen Erschliessungspläne im Sinn von Art. 17 Abs. 3 KGSchG mit Anweisungen hinsichtlich der weiterführenden Detailplanung und Realisierung der abwassermässigen Erschliessung zu verbinden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Art. 10 ff. KGSchG die Aufnahme einer solchen Anordnung in den Genehmigungsbeschluss über die Ortsplanung ausschliessen sollen. Ebenso wenig ist erkennbar, in welcher Rechtsmittelmöglichkeit die Beschwerdeführerin gegen die Anordnung der Regierung beschnitten worden sein soll, weil die Anordnung in den Beschluss über die Genehmigung der Ortsplanung aufgenommen wurde. Nach dem Dargelegten und nach den aktenkundigen, jahrelangen Bemühungen des Kantons Graubünden, die Gemeinde zu einer Realisierung einer gewässerschutzrechtskonformen abwassermässigen Erschliessung der Fraktionen Chapella und Cinuos-chel zu veranlassen, kann auch keine Rede davon sein, dass die

ergangenen Anordnungen für die Gemeinde überraschend und in Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) ergangen wären. Die Anordnungen waren vielmehr schon im genannten Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumplanung weitgehend vorweggenommen worden. Die Gemeinde verhält sich ihrerseits widersprüchlich. Auf der einen Seite hat sie im Generellen Erschliessungsplan Cinuoschel, den sie zur Genehmigung einreichte, Standorte für zentrale Abwasserreinigungsanlagen für Cinuoschel und Chapella eingetragen, ohne die von den kantonalen Behörden verlangten Studien zur Abwasserbeseitigung vorgenommen zu haben. Auf der anderen Seite wendet sie sich grundsätzlich gegen die Anweisung zur weiterführenden Planung und Realisierung der im rechtskräftig gewordenen Erschliessungsplan vorgesehenen Anlagen, weil noch keine genügenden Entscheidungsgrundlagen vorlägen. Erschliessungspläne werden erlassen, um umgesetzt zu werden. Die Anordnung der Regierung zur schnellstmöglichen Detailplanung und Realisierung der geplanten Abwasserbeseitigungsanlagen lässt genügend Raum für eine Optimierung der Standorte. Die Beschwerdeführerin bringt in materieller Hinsicht nichts vor, was die angefochtenen Anordnungen zur sofortigen Planung und Realisierung der Abwasserbeseitigungsanlagen im Lichte der Ausführungen der kantonalen Behörden im vorliegenden Verfahren, auf die verwiesen werden kann, als nicht sachgerecht erscheinen liesse. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich auch insoweit als unbegründet.

E. 4

Die staatsrechtliche Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der unterliegenden Beschwerdeführerin werden keine Gerichtskosten auferlegt (Art. 156 Abs. 2 OG).

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