

LU_GERICHTE V 05 37 vom 14. Juni 2005

LU Gerichte, 2005-06-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_37

FR: LU_GERICHTE V 05 37 du 14 juin 2005

IT: LU_GERICHTE V 05 37 del 14 giugno 2005

Regeste

Zu den Begründungsvoraussetzungen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde: Vorgehen des Gerichts bei blosser Wiederholung der bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend gemachten Vorbringen (Erw. 4). Das Verwaltungsgericht bestätigt die Planungsabsicht der Gemeinde Emmen, wonach auf den Gewerbe-, Industrie- und den Gewerbe-/Industriezonen inskünftig (weitere) besucherintensive Betriebe ("Einkaufszentren") dem Grundsatz nach für unzulässig erklärt werden. Rechtmässigkeit der Planungszone, welche die Umsetzung der erwähnten Planungsabsicht sichert (Erw. 4). | Raumplanung

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein Einspracheentscheid über den Erlass einer Planungszone. Dagegen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde - wenn auch ohne aufschiebende Wirkung - zulässig (vgl. § 84 Abs. 4 in Verbindung mit § 206 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 [PBG; SRL Nr. 735]).

E. 2

Als Eigentümerin zweier Grundstücke, die innerhalb des Geltungsbereichs der Planungszone liegen, ist die Beschwerdeführerin unmittelbar von der damit angeordneten Nutzungsbeschränkung betroffen. Sie verfügt daher über ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (vgl. § 207 Abs. 1 lit. a PBG).

E. 3

Das in der Sache zuständige Verwaltungsgericht ist einzige kantonale Rechtsmittelinstanz. Ihm steht daher uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu (§ 161a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3.7.1972 [VRG; SRL Nr. 40]). Es gelten die §§ 144 - 147 VRG (§ 156 Abs. 2 VRG). a) Trotz dieser umfassenden Kognition, die selbst die Angemessenheitskontrolle einschliesst (§ 156 Abs. 2 in Verbindung mit § 144 Abs. 1 VRG), auferlegt sich das Gericht in dieser Hinsicht im Bereich des Planungs- und Baurechts eine gewisse Zurückhaltung. Dies gilt insoweit, als die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, die die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (vgl. BGE 126 I 222). Gleich verhält es sich in Bezug auf ausgesprochene Ermessensfragen, deren Beantwortung den zuständigen Gemeinde- oder Verwaltungsbehörden überlassen sein muss; vor allem darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. dazu: BGE 120 Ia 275 Erw. 3b, 119 Ia 96 mit Hinweisen; vgl. ferner: BGE 126 I 222 Erw. 2c, 126 II 47, 125 II 39 Erw. 3d/bb; ferner auch: LGVE 2000 II Nr. 18 Erw. 3a und 1997 II Nr. 25 Erw. 3). Das Gericht hat demnach eine unangemessene Lösung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (BGE 127 II 242 Erw. 3b/aa, 123

II 212 f. Erw. 2c). b) Näher zu beleuchten ist die Frage des gerichtlichen Beurteilungsspielraums mit Blick auf die Planungszone. Obwohl nur sichernde Massnahme im Planungsprozess (vgl. Ruch, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, N 2 und 3 zu Art. 27 RPG; ferner: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 330), kommt sie in ihren Wirkungen - wenn auch zeitlich begrenzt - den eigentlichen Nutzungsplänen gleich. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) hat daher eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu erfolgen (vgl. Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg 1994, Sarnen 1994, S. 192; Ruch, a.a.O., N 43 zu Art. 27 RPG). Das dafür als einzige kantonale Instanz zuständige Verwaltungsgericht hat sich dabei an der besonderen Zielsetzung des Instituts der Planungszone auszurichten: Sichernde Massnahmen dieser Art sind zulässig, wenn sie erforderlich sind, um einen bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen sicherzustellen. Dagegen dürfen sie einem Entscheid, der eine Streitsache definitiv abschliesst, nicht vorgreifen oder gar ein Hauptverfahren illusorisch werden lassen (dazu: LGVE 2002 II Nr. 40 Erw. 4b; vgl. ferner etwa auch: LGVE 1994 II Nr. 8). Daraus folgt, dass die vorgeschriebene (umfassende) Kognition (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; § 161a VRG) der Sache nach soweit auszuschöpfen ist, wie es die besonderen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen bei Planungszone überhaupt erlauben. Demnach steht es der zur Beschwerde befugten Partei offen, die Recht- und Verfassungsmässigkeit einer konkreten Planungszone zu bestreiten. Insbesondere darf sie etwa in Zweifel ziehen, ob die angefochtene Planungszone von einem überwiegenden öffentlichen Interesse getragen ist. Ferner kann die Verhältnismässigkeit strittig sein, ebenso der Nutzungscharakter des zu sichernden Aktes (Ruch, a.a.O., N 44 zu Art. 27 RPG) oder überhaupt die Ernsthaftigkeit einer Planungsabsicht (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 14 zu Art. 27 RPG). Hingegen dürfte die Frage der Zweckmässigkeit einer angestrebten Planungsmassnahme den Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen die Planungszone in aller Regel sprengen (vgl. Dillier, a.a.O., S. 193). Ganz allgemein ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich das Gericht bei der Überprüfung von Planungsfragen - wie in Bausachen oder gar noch mehr - aus den bereits dargelegten Gründen generell eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (vgl. zum Ganzen das unter der Fallnummer V 02 124 über www.lu.ch/index/gerichte/gerichtsentscheide.htm. abrufbare Urteil O. vom 25.11.2003; zur Planungszone allgemein: BG-Urteil 1P.539/2003 vom 22.4.2004, abrufbar über www.bger.ch).

E. 4

Die Vorinstanz beantragt, dass allenfalls auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gar nicht einzutreten sei, weil dem Begründungserfordernis gemäss § 133 Abs. 1 VRG nicht genügt werde. a) Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang mit Urteil M. vom 22. Juni 2004 (V 04 38; im Internet abrufbar unter: www.lu.ch/index/gerichte/gerichtsentscheide.htm) in den Erw. 3a-c wörtlich Folgendes erwogen: a) Zunächst ist nicht bestritten, dass der pauschale Verweis auf Rechtschriften in vorinstanzlichen Verfahren nicht zulässig ist (LGVE 1985 II Nr. 5 Erw. 1 b). (:) Zulässig ist indessen grundsätzlich die Wiederholung der in vorinstanzlichen Verfahren gemachten Einwände, dies vor allem dann, wenn die Vorinstanz sich damit nicht oder in nicht genügender Weise auseinandergesetzt hat. Soweit indessen ein in diesen Rügepunkten begründeter Entscheid vorliegt, stellt sich die Frage, ob eine stereotype Wiederholung vorinstanzlich vorgebrachter Einwände das Gericht zu einer materiellen Prüfung

veranlassen muss. b) Gemäss § 133 Abs. 1 VRG muss eine Rechtsmittelschrift einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten. Genügt sie diesen Anforderungen nicht, oder wird eine verbesserungsfähige Rechtschrift nicht innert der gesetzten Frist verbessert, ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten (§ 107 Abs. 2 lit. e und 135 Abs. 3 VRG). Nicht einzutreten ist somit auf ein Rechtsmittel nur, wenn und soweit eine Prozessvoraussetzung (§ 107 Abs. 2 VRG) fehlt, wie Zuständigkeit der angerufenen Behörde, Partei- und Verfahrensfähigkeit, Befugnis zur Rechtsvorkehr usw. oder eben eine frist- und formgerechte Rechtsvorkehr, worunter auch § 133 Abs. 1 VRG fällt. Was als für das Eintreten auf eine Beschwerde genügende Begründung im Sinne von § 133 Abs. 1 VRG zu gelten hat, ist im Gesetz nicht weiter ausgeführt. Immerhin hat der Gesetzgeber mit der Einführung des VRG jede Formstrenge vermeiden wollen. In der Botschaft dazu heisst es ausdrücklich, es sei praktisch ausgeschlossen, dass ein Rechtsmittel an den Formalien der Einreichung scheitere, wenn der Beschwerdeführer die Möglichkeit der Verbesserung ausnütze (Botschaft zum VRG in Verhandlungen des Grossen Rates 1972, Bemerkungen zu §§ 124 - 138, S. 246). Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht in seiner bisherigen Praxis weder an den Antrag noch an dessen Begründung hohe Anforderungen gestellt (LGVE 1988 II Nr. 29). Vielmehr muss es genügen, wenn erkennbar ist, inwiefern die angefochtene Verfügung oder ihre Erwägungen beanstandet werden bzw. klar erkennbar ist, welche bereits vorher erhobenen Rügen weiter gelten sollen (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 197). Dementsprechend stellt auch das Bundesgericht keine allzu hohen Anforderungen an die Begründung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1534 mit Hinweisen). Sind diese Minimalanforderungen erfüllt, ist auf das Rechtsmittel einzutreten. Nicht einzutreten ist indessen, wenn keine sachbezügliche Begründung vorhanden ist, sich also z.B. die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid lediglich mit den materiellen Fragen auseinandersetzt oder Anträge gestellt und begründet werden, für deren Prüfung die angerufene Instanz nicht zuständig ist (vgl. BGE 124 II 151, 123 II 370 Erw. 6b/bb, 123 V 335; Batz, Zu den Gültigkeitserfordernissen von Verwaltungsgerichtsbeschwerden, ZBJV 1999 S. 545 ff.). Wenn auf das Rechtsmittel einzutreten ist, heisst dies indessen nicht, dass sich das Gericht mit allen aufgeworfenen Fragen auseinandersetzen muss. Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren muss sich der Beschwerdeführer mit dem angefochtenen Entscheid bzw. mit der vorinstanzlichen Begründung auseinandersetzen. Die (,) gesetzliche Begründungspflicht gemäss § 133 Abs. 1 VRG verhält den Beschwerdeführer dazu, sich sachbezogen und konkret zu den Erwägungen im angefochtenen Entscheid zu äussern. Er muss ausführen, in welchen Punkten der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben oder zu ändern ist (LGVE 1994 II Nr. 10 Erw. 1c, 1992 II Nr. 47 Erw. 3a, 1985 II Nr. 5 Erw. 1b). Dieser Rügegrundsatz beansprucht umso höhere Geltung, je umfangreicher und detaillierter die tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Überlegungen der Vorinstanz sind. Keinesfalls genügen allgemeine Beanstandungen oder die einfache Behauptung, die Schlussfolgerung der Vorinstanz sei falsch oder aktenwidrig, ohne diese Behauptung rechtlich zu untermauern oder Akten zu nennen, welche die angebliche Widersprüchlichkeit tatsächlicher Feststellungen belegen. Der Rügegrundsatz gilt unabhängig vom Umstand, dass das dem Gericht unterbreitete Verfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht wird. Auch dort, wo die Behörde den massgeblichen Sachverhalt von sich aus richtig und vollständig abzuklären (Untersuchungsgrundsatz) und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (Grundsatz der

freien richterlichen Beurteilung), trifft die von einer Verfügung betroffene Person eine Mitwirkungspflicht. Stellt sich diese im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren im besonderen als Gebot dar, die Behörde bei der Ermittlung des relevanten Sachverhalts zu unterstützen (z.B. durch Anträge im Beweispunkt, Auflage von Urkunden, Plänen, usw.), so bedeutet die Mitwirkungspflicht im Rechtsmittelverfahren, den Entscheid substantiiert zu kritisieren und damit auf seine tatsächlichen wie rechtlichen Erwägungen sorgfältig einzugehen, soweit sie von der Auffassung des Beschwerdeführers abweichen. Daran ändert nichts, wenn das Verwaltungsgericht das Ermessen prüfen kann und muss. Denn die Befugnis zur Ermessenskontrolle kann nicht heissen, dass die Rechtsmittelinstanz den Fall - unabhängig von den Vorbringen des Beschwerdeführers - frei und gleichsam als zweite Einspracheinstanz entscheidet. Ob die Vorinstanz ihr Ermessen richtig ausgeübt hat, ist nur dann zu prüfen, wenn der Beschwerdeführer eben gerade die Ermessenshandhabung für unangemessen hält und seine Auffassung entsprechend begründet (LGVE 1998 II Nr. 57). Genügt die Begründung diesen Anforderungen ganz oder teilweise nicht, oder wird darin nur allgemein gehaltene Kritik am angefochtenen Entscheid geübt, braucht sich das Gericht damit bzw. mit den vorgebrachten Rügen nicht weiter zu befassen (BGE 124 II 151 Erw. 2 c/aa). Die Beschwerde kann, soweit die Begründung inhaltlich unzureichend ist, ohne Weiterungen abgewiesen werden. b) Im vorliegenden Fall verhält es sich so, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde den formalen Anforderungen für einen Sachentscheid genügt. Der Streitgegenstand wird klar umrissen, und es wird eine Begründung dazu gegeben. Insbesondere wird nicht einfach pauschal auf die Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren verwiesen, sondern die Beschwerdeschrift enthält ihrerseits die entsprechenden Sachvorbringen. Bei näherer Betrachtung fällt indes auf, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde fast wörtlich die Argumentation wiederholt, die die Beschwerdeführerin schon in ihrer Einsprache verfochten und mit der sich die Vorinstanz in ihrem Entscheid detailliert auseinandergesetzt hat. Mit dieser Begründung und den darüber hinaus für den Erlass der Planungszone ins Feld geführten Argumenten befasst sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht, sondern es wird - wie gesagt - bloss wiederholt, was schon in der Einsprache enthalten war. Lediglich an einer einzigen Stelle wird der vorinstanzlichen Auffassung ausdrücklich widersprochen (Ziff. 7 der Beschwerdeschrift). Davon abgesehen werden zusätzliche Beweisanträge (Augenschein) gestellt, ohne deren Notwendigkeit näher zu begründen.

E. 5

Nach dem Gesagten kommt die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht im vorliegenden Verfahren nicht im erforderlichen Masse nach, sodass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ohne weiteres abzuweisen ist. Es kann in dieser Hinsicht auf die Ausführungen der Vorinstanz im Rahmen ihres Entscheides, des Berichtes zur Planungszone und der im vorliegenden Verfahren erstatteten Vernehmlassung verwiesen werden. Nachstehend soll immerhin Folgendes erwogen werden: a) Die strittige Massnahme erging gestützt auf §§ 81 ff. in Verbindung mit § 46 Abs. 2 PBG, nachdem - mit Blick auf die Vorgaben der kantonalen und regionalen Richtplanung sowie der Ergebnisse der Entwicklungsschwerpunkteplanung Luzern Nord - bereits 2002 eine Teilrevision der aus dem Jahr 1996 stammenden geltenden Ortsplanung eingeleitet worden war. Sie nimmt ein planerisches Bedürfnis auf, indem sie der Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsfragen dient und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich sicherstellen soll. Zu Grunde liegt die Erkenntnis, dass die Kapazitäten der heutigen Verkehrsanlagen in Spitzenzeiten teilweise bereits ausgeschöpft seien, weshalb

mit stark verkehrserzeugenden Nutzungen zurückhaltend umgegangen werden müsse, wenn die Erreichbarkeit aller Areale auf einem möglichst hohen Stand erhalten bleiben solle. b) Die unter Berücksichtigung von Lehre und Rechtsprechung ergangenen Ausführungen der Vorinstanz orientieren sich am Wesen der Planungszone. Sie erweisen sich als nachvollziehbar und sachgerecht. Auf die in der Einsprache enthaltenen Vorbringen hat die Vorinstanz einlässlich Bezug genommen, sodass die Beschwerdeführerin zur Auseinandersetzung damit gehalten gewesen wäre. Inwiefern die gestellten Beweisanträge zu einer anderen Beurteilung in der Sache führen könnten, ist nicht zu ersehen. Soweit in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dem angefochtenen Entscheid immerhin entgegengehalten wird, es sei "faktisch das ganze relevante Gemeindegebiet" von der Planungszone erfasst, dringt die Beschwerdeführerin nicht durch. Es ist unbestritten, dass sich die angefochtene planerische Massnahme nicht auf die Geschäfts- und Kernzone erstreckt. Und dass im Rahmen dieser Gebiete keine verfügbaren Flächen mehr existieren würden, trifft nicht zu. Dies belegt just das Beispiel der - offenbar einer der besagten Zonen zugeordneten - Liegenschaft, auf der früher eine Interio-Filiale betrieben worden war und an der nunmehr der besagte Discounthändler Lidl Interesse zu zeigen scheint. Weiter verweist die Vorinstanz darauf, dass neben den immer wieder frei werdenden Flächen nach wie vor Baulücken vorhanden seien, die ebenfalls gewerblich genutzt werden könnten. Selbst wenn dieses Angebot vergleichsweise begrenzt sein dürfte, hält eine derartige vorläufige, mithin zeitlich begrenzte Nutzungsbeschränkung, wie sie die Planungszone eben darstellt, sicher stand. Denn es entspricht gerade Sinn und Zweck dieser einstweiligen Massnahme, dass die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane sichergestellt werden soll (vgl. Erw. 3b hievor sowie das bereits zitierte Urteil O. vom 25.11.2003, V 02 124, Erw. 2c), was notwendigerweise nach einer Beschränkung der bisherigen Nutzungsweise ruft. Davon abgesehen lässt die verfügte Planungszone verschiedene Ausnahmen zu, wie aus der Wiedergabe im Sachverhalt hievor erhellt. Damit wird dem zu beachtenden Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 [BV; SR 101]) in einer Weise Rechnung getragen, die die verbleibende vorläufige Nutzungsbeschränkung als rechtmässig erscheinen lässt. Inwiefern dem in Abweichung von den vorinstanzlichen Erwägungen nicht so sein sollte, wird von der Beschwerdeführerin nicht dargetan und ist auch nicht ohne weiteres erkennbar. c) Es ist nichts vorgebracht und auch nichts ersichtlich, was das Verwaltungsgericht zu einer räumlichen Beschränkung der strittigen Planungszone verhalten würde. Ebenso wenig besteht Grund für eine Anhebung der zulässigen Verkaufsfläche durch das Gericht, wie dies hilfsweise beantragt wird. Wenn die Planungszone ihren Zweck erreichen soll, versteht es sich von selbst, dass die - immerhin nicht gänzlich ausgeschlossenen - Nettoverkaufsflächen vergleichsweise tief festgesetzt werden. Dass damit irgendeine Aussage in Bezug auf die erst im ordentlichen Planungsverfahren festzusetzende endgültige Nutzungsordnung vorweggenommen worden sein könnte, trifft nicht zu. Erst recht ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, im Rahmen dieses Gerichtsverfahrens zu Handen des zuständigen kommunalen Planungsträgers planungsrechtlich bedeutsame definitive Feststellungen zu treffen (vgl. wiederum das bereits zitierte Urteil O. vom 25.11.2003, V 02 124, Erw. 2a). Dies alles scheint die Beschwerdeführerin mit ihrem Hinweis auf das in ZBl 1993 S. 428 zitierte Urteil des Bundesgerichts, eine definitive Verkaufsflächenbegrenzung betreffend, zu verkennen. Endlich zeigt die allein in Zusammenhang mit der Einzonung des Gebietes Hasli stehende Auflage von Art. 15a BZR im März 2002 (betreffend Waldibrücke, Hasli und Emmen

Dorf), dass es der Vorinstanz durchaus ernst mit ihren planerischen Anliegen ist und es ihr keineswegs nur um die Fernhaltung eines ungeliebten Unternehmens geht.

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