

OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 3 vom 20. Dezember 1991

OW Obergericht, 1991-12-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1991_92 Nr. 3](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1991_92_Nr.3)

FR: OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 3 du 20 décembre 1991

IT: OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 3 del 20 dicembre 1991

Regeste

VVGE 1991/92 Nr. 3, S. 7: a) Art. 17 Abs. 1 AG; Art. 20 Abs. 2 BauG; Art. 12 VV zum BauG; Art. 33 RPG. Stimmt die Gemeindeversammlung einem Änderungsantrag zu einer gemeinderätlichen Ortsplanungsvorlage zu, hat anschliessend das bau- und p

Erwägungen

E. 3

Überprüfungsergebnis und Gemeindeautonomie Den Obwaldner Gemeinden steht beim Erlass und bei der Änderung von Zonenplänen nach dem kantonalen Baugesetz ein weiterer Spielraum der freien Gestaltung zu (Art. 20 ff. BauG; BGE vom 11. Februar 1981 i.S. A.K. gegen Regierungsrat, Erw. 5). Eine Verletzung der Gemeindeautonomie würde dann begangen, wenn der Regierungsrat eine ihm nicht zustehende Ermessenskontrolle ausüben oder bei seiner Kontrolle willkürlich vorgehen würde. Kommunale Nutzungspläne bedürfen gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde; diese Genehmigung hat nicht bloss deklaratorischen, sondern konstitutiven Charakter (Art. 26 Abs. 3 RPG; Art. 15 VV zum BauG 18. April 1972). Dieser Umstand führt indessen nicht dazu, die Gemeindeautonomie auf dem Gebiet der Nutzungsplanung zu verneinen. Das Bundesgericht hat im Gegenteil die Raumplanung auf der Stufe der Zonen- bzw. Nutzungspläne als typisch lokale Angelegenheit, die in den Bereich der Gemeindeautonomie fällt, bezeichnet (siehe die Übersicht bei Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 12 V b). Hingegen wird der Umfang der Gemeindeautonomie durch die Kognitionsbefugnis der Genehmigungs- bzw. Rechtsmittelbehörde bestimmt. Bei umfassender Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde (Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit) "kann die Gemeinde nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, wenn die teilweise Nichtgenehmigung des Zonenplans sich nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Auch darf der Regierungsrat nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes Ermessen ersetzen. Er hat es in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 RPG der Gemeinde zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Der Regierungsrat kann jedoch bei seiner Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Die kantonalen Behörden dürfen sie vielmehr korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzulässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt. Verlangt die kantonale Behörde von der Gemeinde mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung des Zonenplans, um ihn mit den gesetzlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen, so kann sich die Gemeinde nicht mit Erfolg über eine

Verletzung ihrer Autonomie beklagen" (BGE 113 Ia 194 f; 116 Ia 227, Erw. 2c). Der Umfang der Gemeindeautonomie hängt somit im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens von der Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde ab. Letztere wiederum wird durch die kantonale Gesetzgebung bestimmt. Art. 26 RPG überlässt es den Kantonen, wie eng oder wie weit sie die Grenzen der Gemeindeautonomie im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für Nutzungspläne ziehen wollen (siehe zum Ganzen Peter Hänni, Gemeindeautonomie und Planungsrecht im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Raumplanungsgesetz, in: BR 1991/4, 83 ff.). Das kantonale Recht sieht bei der Genehmigung der Baureglemente und Zonenpläne die volle Überprüfungsbefugnis durch den Regierungsrat, d.h. eine Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle, vor. Nach Art. 89 Abs. 1 KV erstreckt sich die Prüfungsbefugnis des Regierungsrates bei der Aufsicht über die Gemeinden zwar nur auf die Rechtmässigkeit von Beschlüssen, soweit durch die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt ist. Das Baugesetz enthält keine Bestimmungen, die eine Zweckmässigkeitskontrolle erlauben. Die Zweckmässigkeitskontrolle ist aber in Art. 19 der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung (AB zum RPG) vom 22. Dezember 1987 enthalten: "Der Regierungsrat ist befugt, Baureglemente und Zonenpläne im Verfahren nach Art. 26 des Baugesetzes auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen, insbesondere hat er sie auf ihre Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan zu kontrollieren." Diese Bestimmung stellt eine vorläufige Regelung des Kantons nach Art. 36 Abs. 2 RPG dar und darf auch eine Kognitionsvorschrift enthalten (Heinz Aemisegger, Leitfaden zum RPG, Bern 1980, 127; BGE vom 11. Februar 1981 i.S. A.K. gegen Regierungsrat, Erw. 3). Bei der Genehmigung der Zonenpläne nach Art. 26 RPG erfolgt somit eine volle Überprüfung. Art. 19 AB zum RPG dehnt allerdings diese Prüfungsbefugnis auch auf die Genehmigung der Baureglemente aus. Die Baureglemente enthalten einerseits Zonenbestimmungen und sind insoweit Planbestandteil; die volle Überprüfung erfolgt dort zu Recht. Soweit die Baureglemente aber rein baurechtliche Vorschriften enthalten, fehlt bei der Genehmigung dieser Bestimmungen eine gesetzliche Grundlage für eine Zweckmässigkeitskontrolle (vgl. auch VVGE 1981 und 1982, Nr. 44, Erw. 2b). Art. 26 RPG verlangt nur eine Genehmigung der Nutzungspläne. Art. 19 AB zum RPG stellt nur hinsichtlich der Genehmigung der Nutzungspläne eine gesetzliche Grundlage für eine Zweckmässigkeitsprüfung dar. Die volle Überprüfung ist somit nur dort erforderlich, wo die Genehmigung des Zonenplans (Karte und Nutzungsbestimmungen) in Frage steht. Aber auch die volle Kognition lässt noch Differenzierungen zu. Die Praxis im Kanton Zürich unterscheidet zum Beispiel zwischen der vollen, der abgeschwächten und der beschränkten Prüfung (Haller/Karlen, a.a.O., 89 f.): Nutzungspläne unterstehen einer umfassenden Rechtskontrolle, die nur durch die Zurückhaltung eingeschränkt wird, die beachtet werden muss, wenn bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe die Würdigung örtlicher Verhältnisse Gegenstand der Überprüfung bildet. Hinsichtlich Zweckmässigkeit und Angemessenheit findet nur eine volle Überprüfung statt, soweit förmlich ausgewiesene überörtliche Interessen berührt werden; auch diese volle Überprüfung darf nicht zu einer Aushöhlung der primären gesetzlichen Ausscheidung der Zuständigkeiten und der damit verbundenen Verantwortlichkeiten führen. Im übrigen werden Nutzungspläne einer "abgeschwächten Überprüfung" unterzogen: Die Ermessenskontrolle führt nur dann zu einer Verweigerung der Genehmigung, wenn die Unzweckmässigkeit oder die Unangemessenheit offensichtlich ist. Diese Grundsätze können auch im Kanton Obwalden Geltung beanspruchen.

E. 4

Normieren von Ersatzrecht? Die Ortsplanung, d.h. Baureglement und Nutzungsplan, werden von der Gemeindeversammlung erlassen (Art. 20 Abs. 2 BauG), sie bedarf aber der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 26 BauG). Kann die Genehmigung nicht oder nur teilweise erfolgen, fehlt im entsprechenden Bereich ein Erlass des zuständigen Organs, d.h. der Gemeindeversammlung. Der Regierungsrat ist nicht befugt, selbst Nutzungspläne oder Baureglemente anstelle der Gemeindeversammlung zu erlassen (BGE 111 Ia 70, Erw. 3d; Hänni, a.a.O., 89; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 144 B IV; LGVE 1985 III, Nr. 42). Erfolgt die Genehmigung nicht oder nur teilweise, stellt sich die Frage, welche Nutzungszone oder Reglementsbestimmung nun gilt. Grundsätzlich gilt in einem solchen Fall die alte Ordnung weiter (vgl. BGE 104 Ia 68). Hat früher noch keine Ordnung bestanden oder führt die nur teilweise Genehmigung zu einer unhaltbaren Situation, müsste der Regierungsrat nach Anhören der Gemeinde jene räumliche Ordnung festlegen, die gelten würde, wenn die Gemeinde die fragliche Ortsplanung sachgerecht erlassen hätte (vgl. ZBl 1986, 504, Erw. 3). In BGE 102 Ia 172 hat der Regierungsrat von einer Gemeinde die Abänderung eines kommunalen Richtplans verlangt, in BGE 97 I 518 hat das Bundesgericht die Abänderung eines Reglementes durch den Regierungsrat geschützt. Dabei handelte es sich aber um Ausnahmen (siehe Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 144 B IV.). Der Regierungsrat hat früher im Genehmigungsverfahren auch schon Reglementsänderungen beschlossen (siehe z.B. VVGE 1978 bis 1980, Nr. 54). Auf erhobene Beschwerden sind die Rechtsmittelinstanzen nicht eingetreten (das Verwaltungsgericht, weil ihm die abstrakte Normenkontrolle nicht zusteht, Urteil vom 17. März 1978 (VVGE 1978 bis 1980, Nr. 54); das Bundesgericht, weil die Beschwerdeführer keine Verletzung eines rechtlich geschützten Interesses geltend machen konnten, Urteil vom 20. September 1978 (ZBl 1979, 94 f.); der Bundesrat, weil es nicht um eine Verletzung von Bundesrecht ging, Entscheid vom 25. April 1979). Daraus darf aber nicht geschlossen werden, die verfügten Änderungen seien zulässig gewesen. Bei erneuter Prüfung der Rechtslage muss vielmehr angenommen werden, dem Regierungsrat stehe mangels einer gesetzlichen Regelung keine Kompetenz zu, ein Baureglement im Genehmigungsverfahren selbst abzuändern. Anders kann allenfalls dort entschieden werden, wo die Änderungen von Gesetzes wegen nötig sind und kein Handlungsspielraum der Gemeinde besteht. Wo aber ein solcher Spielraum besteht, muss der Gesetzgeber die Änderungen beschliessen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit schliesslich gebietet, dass die Genehmigungsbehörde von der Genehmigung nur jene Bereiche ausnimmt, die rechtswidrig oder unzweckmässig sind.

de| fr | it Schlagworte regierungsrat gemeindeversammlung gemeinde bundesgericht verfahren kanton sarnen gemeindeautonomie frage zonenplan beschwerdeführer nutzungsplan stimmberechtigter raumplanung gemeinderat Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund RPG: Art.2 Art.4 Art.14 Art.25 Art.26 Art.33 Art.36 RPG: Art.26 AB: Art.19 AGVE 1989, S.304 Praxis (Pra) 69 Nr.287 Leitentscheide BGE 111-IA-164 S.166 113-IA-192 S.194 111-IA-67 S.70 106-IA-76 S.78 116-IA-221 S.227 104-IA-65 S.68 111-IA-164 102-IA-167 S.172 97-I-509 S.518 VVGE 1991/92 Nr. 3 1978/80 Nr. 18 1981/82 Nr. 44 1978/80 Nr. 54

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