

IV. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

41 Nutzungsplanung; Allgemeine Grundsätze der Rückweisung bei unvollständiger Sachverhaltserhebung (§ 58 VRPG).

- Ist die Interessenausübung der Beschwerdeinstanz, insbesondere hinsichtlich der kantonalen Interessen, nicht überprüfbar, ist die Beschaffung der notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die kantonalen und überregionalen Interessen der Beschwerdeinstanz zu überlassen.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 23. November 2003 in Sachen R.E. gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 17. Mai 2000.

Aus den Erwägungen

6. d) Kommt das Verwaltungsgericht zum Ergebnis einer unvollständigen oder unzureichenden Sachverhaltsabklärung, kann es entweder selbst urteilen oder die Sache zum Erlass eines neuen Entscheides an die Vorinstanz zurückweisen (§ 58 VRPG). Die Frage, welches Vorgehen gewählt werden soll, ist nach der Praxis auf Grund einer Interessenabwägung zu entscheiden, wobei namentlich die Rechtsschutzbedürfnisse der Betroffenen, funktionelle bzw. institutionelle Überlegungen sowie die Interessen an einem raschen Entscheid und jene der Prozessökonomie von Bedeutung sein können (AGVE 2002, S. 285 ff.; AGVE 1994, S. 186 f.; AGVE 1985, S. 325 f.; VGE IV/67 vom 13. November 2001 [BE.1996.00284] in Sachen B., S. 18). Das Verwaltungsgericht hat in den Fällen H. und E. ein Gutachten mit den notwendigen Sachverhaltsabklärungen sowie der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit und des Schutzzumfangs eingeholt (AGVE 1998, S. 274 ff.; VGE III/66 vom 12. Mai 1999 [BE.1996.00144] in Sachen P.). In andern Fällen der unzureichenden Sachverhaltsabklärung wurde das Verfahren an die Vorinstanz oder

den Gemeinderat zurückgewiesen (VGE IV/52 vom 11. Dezember 2002 [BE.2000.00271] in Sachen W.; VGE IV/67 vom 13. November 2001 [BE.1996.00284] in Sachen B.; VGE IV/36 vom 26. Juni 2001 [BE.1997.00024] in Sachen S.). Die Ergänzung des Sachverhalts mit der Bestimmung der Naturwerte zum Biotop- und Artenschutz, zur Bestimmung des Verbindungskorridors und des Umfangs bzw. der Notwendigkeit ökologischer Ausgleichsflächen ("Trittsstein" und Wandergebiet) bedarf ergänzender, sachverständiger Erhebungen und Fachgutachten. Wegleitend in der Frage, ob eine Beweisergänzung durch das Verwaltungsgericht oder von den Vorinstanzen vorzunehmen ist, ist neben prozessökonomischen Gründen die Kognition des Verwaltungsgerichts. Im vorliegenden Fall ist, wie sich aus der nachfolgenden Erwägung ergibt, auch nach einer Sachverhaltsabklärung und -ergänzung das Verwaltungsgericht nicht berechtigt, die Abgrenzung zwischen Naturschutzzone und Baugebiet selbst vorzunehmen (siehe hinten Erw. 7). Auf die erforderlichen Beweisergänzungen durch Expertisen ist daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu verzichten.

7. a) Die Gemeinden erlassen die allgemeinen Nutzungspläne und Nutzungszonen (§ 13 Abs. 1 BauG) und sie scheiden Schutzzonen für schützenswerte Lebensräume aus (§ 15 Abs. 1 und Abs. 2 lit. e BauG i.V.m. § 8 Abs. 1 NLD). Das Planungsermessen der Gemeinde ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts durch die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden auf Grund der Gemeindeautonomie bestimmt. Gemäss § 5 Abs. 2 KV ordnen und verwalten die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig und nach § 106 Abs. 1 KV sind sie im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen. Die Planungsgrundsätze des Raumplanungsrechts und die planungsrelevanten Bestimmungen des übrigen Bundesrechts wie des kantonalen Rechts sind einzuhalten. Die Rechtsanwendung erfolgt im Rahmen der Interessenabwägung (Art. 3 RPV) und ist für die kommunalen Interessen wie für die überregionalen Interessen von der Gemeinde und für letztere zusätzlich von der kantonalen Genehmigungsbehörde umfassend vorzunehmen. Das Verwaltungsgericht kann und darf nicht in die Planungshoheit der zuständigen Planungsträger eingreifen (§ 28

BauG; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 VRPG, Diss. Zürich 1998, § 49 N 45 mit Hinweisen; VGE IV/52 vom 11. Dezember 2002 [BE.2000.00271] in Sachen W., S. 14 ff.).

b) Im Rechtsschutzverfahren nach § 26 BauG ist eine vollumfängliche Überprüfung des Planungsentscheids der Gemeinde einschliesslich der Ermessenskontrolle vorgeschrieben (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; § 26 i.V.m. § 4 Abs. 1 BauG und § 49 VRPG). Die Beschwerdeinstanz ist indessen und insbesondere bei der Beurteilung von kommunalen Interessen zur Zurückhaltung verpflichtet, was bedeutet, dass der Gemeinde ihre Gestaltungsfreiheit in der Planung auch im Rechtsmittelverfahren zu belassen ist (Art. 2 Abs. 3 RPG; Bundesgericht, in: BVR 1999, S. 307; BGE 121 I 122; BGE 116 Ia 226 f.; Pierre Tschannen, in: Kommentar RPG, Art. 2 N 60 f.). Soweit die Beschwerdeinstanz über ihre spezifische Rolle als kantonale Rechtsmittelinstanz hinaus den Plan nicht nur einer Zweckmässigkeitsprüfung unterzogen hat, liegt auch eine Ermessensüberschreitung vor (vgl. auch BGE 109 Ib 123 f.). Gerade wo es um die Abgrenzung von Bauzonen, um lokale Naturschutzinteressen, also um kommunale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis, die örtliche Demokratie und insbesondere auch die Gemeindeautonomie von Bedeutung sind, hat sich die Planprüfung im Beschwerdeverfahren auf die Frage zu beschränken, ob eine gesetzmässige und angemessene Lösung getroffen wurde (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Kommentar RPG, Art. 33 N 61 f.). Die Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden, angemessenen Vorkehren soll grundsätzlich der Gemeinde als nachgeordneter Behörde überlassen bleiben (Art. 2 Abs. 3 RPG). Der Regierungsrat als übergeordnete Behörde darf im Beschwerdeverfahren auch eine unangemessene Lösung der Gemeinde nicht aus seinem eigenen Ermessen ersetzen, solange sachliche Gründe für den Entscheid der Planungsbehörde vorliegen (AGVE 2000, S. 284 f; AGVE 1996, S. 307; VGE IV/67 vom 13. November 2001 [BE.1996.00284] in Sachen B., S. 15; Tschannen, a.a.O., Art. 2 N 64). Die Nichtgenehmigung oder die Abänderung im Rechtsschutzverfahren (§ 27 Abs. 2

BauG oder Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG) bedarf daher - abgesehen von kantonalen und überregionalen Interessen - einer qualifizierten Rechtswidrigkeit oder einer Ermessensüberschreitung (AGVE 2002, S. 283 ff.; AGVE 2000, S. 203 ff.; AGVE 1996, S. 304 ff.).

c) (...)

d) Die Stadt B. hat im Einspracheentscheid geltend gemacht, dass der Schutz des Waldrandes im Nutzungsplan und in der BNO, verbunden mit dem Waldabstand und den (privatrechtlichen) Vereinbarungen mit den Grundeigentümern auf der Grundlage des Grünkonzepts, den notwendigen Schutz für das oder die Biotope am "Bruggerberg" ausreichend gewährleisten könne. Ob dies tatsächlich zutrifft, erscheint eher fraglich, auch wenn auf Grund der Planungsunterlagen und kantonalen Vorgaben bei Erlass des Zonenplanes 1996 diese Beurteilung verständlich erscheint. Nach den Erkenntnissen im Beschwerdeverfahren sind für den umstrittenen Hang am "Bruggerberg" schützenswerte Naturwerte erwiesen und die Notwendigkeit, auch potentiell bedeutsame Flächen auszuscheiden, erscheint möglich.

e) Die Stadt B. hat bei der Revision der Nutzungsplanung über die Abgrenzung der Bauzone im Gebiet "Bruggerberg" sodann den Umstand, dass der Gemeindebann schon seit längerer Zeit weitgehend überbaut ist und ein Mangel an bevorzugten Wohnlagen besteht, in die Interessenabwägung einbezogen und diese zu Gunsten einer Bauzone W2 im umstrittenen Bereich entschieden. Sie hält am Vorrang der Interessen an einer Bauzone auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren fest. Auf der Grundlage der bisher erhobenen und festgestellten Naturwerte erscheint die Beurteilung durch die Gemeinde für die Parzelle Nr. ... vertretbar. Die Feststellung, dass auf der umstrittenen Fläche zwei Zauneidechsen und eine Mauereidechse sowie eine für Magerwiesen typische Pflanzenkennart in relativ geringer Anzahl vorhanden sind (...), können die Interessen der Gemeinde und das Interesse der Beschwerdeführer, welches sich im Wesentlichen auf eine Ausdehnung der Bauzone auf ihrem Grundstück beschränkt, nicht zum vornherein überwiegen. Diese Begründung kann insbesondere nicht ausschliessen, dass keine andere Lösung als die Nichteinzonung und Unterschutzstellung der

gesamten unüberbauten Fläche möglich ist (§ 4 Abs. 1 und 3 NLD). Diese Überlegungen sind auch bei der Festsetzung der Bauzonengrenze von Bedeutung, zumal die behaupteten gewichtigen Argumente für einen Verbindungskorridor mit der Grenzziehung der Bauzone bis an den Waldrand (Parzellen Nrn. ...) im Beschwerdeentscheid selbst in Frage gestellt sind. Die unvollständige Sachverhaltsabklärung erlaubt es bei diesem Ergebnis aber nicht, die Interessenabwägung des Regierungsrates abschliessend zu überprüfen und insbesondere zu beurteilen, inwieweit der Regierungsrat bei dieser Festsetzung der Zonengrenze in unzulässiger Weise in das der Gemeinde zustehende Ermessen eingegriffen hat. Die Frage der Abgrenzung der Nutzungszonen und der Umsetzung der Naturschutzanliegen - soweit sie kommunal oder kantonally begründet sind - liegen primär in der Kognition der kommunalen Planungsbehörde (hier beim Einwohnerrat) bzw. des Regierungs- und Grossen Rats im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Auch nach einer Sachverhaltsergänzung müsste der Planungsentscheid der Gemeinde nochmals vom Regierungsrat überprüft werden. Auf weitere Beweiserhebungen vor Verwaltungsgericht kann daher verzichtet werden und die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen, vor allem für die kantonalen und überregionalen Interessen, dem dafür im Beschwerdeverfahren zuständigen Regierungsrat überlassen bleiben.

42 Bedeutung von Gutachten der Eidgen. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) nach Art. 17a NHG; Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren.

- Die ENHK kann auf Ersuchen oder mit Zustimmung eines Kantons zu Vorhaben im kantonalen Aufgabenbereich tätig werden (Erw. 6/b).
- Keine Beeinträchtigung der formellen Mitwirkungsrechte, wenn ein Gutachter Ortsbesichtigungen zu seiner Orientierung im Gelände und ohne Anwesenheit der Parteien durchführt (Erw. 6/d und e).
- Gutachten der ENHK unterliegen der freien Beweiswürdigung und können die für eine Interessenabwägung notwendigen Sachverhaltsfeststellungen, insbesondere für die Abgrenzung einer Naturschutzzone, nicht ersetzen (Erw. 7/b und d).