

VII. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

- 54 **Beschwerdelegitimation in Baubewilligungssachen (§ 38 Abs. 1 VRPG). Parteientschädigung an die Gemeinwesen (§ 36 VRPG).**
- **Kein widersprüchliches Verhalten des Gemeinderats, wenn er die Legitimation erst im zweitinstanzlichen Beschwerdeverfahren bestreitet (Erw. II/2/c).**
 - **Legitimationspraxis des Verwaltungsgerichts (Erw. II/2/d) und des Bundesgerichts (Erw. II/2/e), insbesondere bei Beschwerden wegen Lärmimmissionen.**
 - **Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall: Kein rechtserheblicher Nachteil aufgrund des Erscheinungsbildes des Bauvorhabens, das bei beschränkter Sichtverbindung 140 m vom Grundstück des Beschwerdeführers entfernt ist (Erw. II/2/f/bb), und aufgrund der zu erwartenden Lärm- und anderen Immissionen (Erw. II/2/f/cc).**

Vgl. AGVE 2000, S. 365, Nr. 88

- 55 **Planungsermessen der Gemeinde. Rechtsschutz im Beschwerdeverfahren.**
- **Das Ermessen der Planungsträger ist auch im Falle einer (erstmaligen) Teilgenehmigung einer Nutzungsplanung verbunden mit einer Rückweisung nicht eingeschränkt. Aus Art. 21 RPG ergibt sich keine Kognitionsbeschränkung der Beschwerdeinstanz.**
 - **Der Rechtsschutzanspruch verlangt eine volle Überprüfung des kommunalen Planungsentscheids, insbesondere der Ermessensbetätigung.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 31. Mai 2000 in Sachen R.F. und Mitbeteiligte gegen Entscheid des Regierungsrats und Entscheid des Grossen Rats.

Aus den Erwägungen

3. a) Die Beschwerdeführer machen geltend, die Einzonung der umstrittenen Teilfläche von 800 m² sei innerhalb der Gemeinde nie

diskutiert worden, und sie hätten sich auch innerhalb des Planungsverfahrens nicht dazu äussern können.

b) Die Gemeinden erlassen allgemeine Nutzungspläne und allgemeine Nutzungsvorschriften, die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln (§ 13 Abs. 1 BauG). Die Gemeinden schützen die Landschaften von kantonaler Bedeutung im allgemeinen Nutzungsplan, konkretisieren die Ziele, legen die Rechtswirkungen fest und bezeichnen die genaue Gebietsabgrenzung. Sie können auch Schutzzonen ausscheiden für schützenswerte Lebensräume von kommunaler Bedeutung (§ 15 Abs. 1 und Abs. 2 lit. e BauG i.V.m. § 8 Abs. 1 NLD). Die Bewertung der Schutzwürdigkeit der Biotope von lokaler Bedeutung hat sich nach den Kriterien in § 6 Abs. 3 NLD zu richten. Auch der Aspekt des ökologischen Ausgleichs im Sinne von Art. 18b NHG ist bei der Planung zu berücksichtigen (§ 13 und § 14 NSV). Die Gemeinden besitzen bei der Ausscheidung lokaler Schutzzonen ein weites Ermessen.

c) Das Planungsermessen der Gemeinde ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts auch im Falle einer (erstmaligen) Teilgenehmigung einer Nutzungsplanung verbunden mit einer Rückweisung nicht eingeschränkt (vgl. AGVE 1996, S. 304 ff., insbesondere Erw. II/1b/bb). Bei der Rückweisung mit einem bestimmten Auftrag handelt es sich grundsätzlich nicht um verbindliche Anweisungen. Soweit nach den Grundsätzen der Raumplanung eine Entscheidungsfreiheit besteht, hat die Gemeinde bei der Überarbeitung der Nutzungsplanung die ihr - auch auf Grund der Gemeindeautonomie (§ 106 KV) - zustehende Gestaltungsfreiheit. Im Rahmen der Überarbeitung sind die Verfahrensvorschriften (§§ 22 ff. BauG), die Planungsgrundsätze und Planungsvorschriften des Raumplanungsrechts einzuhalten. Dies gilt im Besonderen für die Interessenabwägung (Art. 3 Abs. 1 RPV). Auch im "zweiten Umgang" sind die Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und zu optimieren (Pierre Tschannen, in: Heinz Aemissegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Ale-

xander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Kommentar RPG], Zürich 1999, Art. 3 N 24 ff.). Bei einer Teilgenehmigung mit Rückweisung eines total revidierten Nutzungsplanes ist das Rechtssetzungsverfahren für die nicht genehmigten Planungsteile nicht abgeschlossen. Die Gestaltungsfreiheit der Gemeinde ist im Rahmen der ihr von der Genehmigungsinstanz auferlegten Überarbeitung deshalb auch nicht auf eine Anpassung und Überarbeitung nach Art. 21 Abs. 2 RPG eingeschränkt.

d) Zur Planung nach der Rückweisung durch den Grossen Rat und zum Rechtsschutzverfahren des revidierten Nutzungsplanes ergibt sich Folgendes:

aa) Mit Schreiben vom 13. April 1993 ersuchte der Gemeinderat W. das Baudepartement, das weitere Vorgehen in der Angelegenheit aufzuzeigen. Das Baudepartement äusserte sich mit Schreiben vom 22. April 1993 dahingehend, dass nach den Auflagen im Genehmigungsentscheid des Grossen Rates vom 5. Januar 1993 kein Planungsspielraum für eine Zonierung als Bauzone bestehe. Für die vom Grossen Rat verlangte Zonierung als "geeignete Nichtbauzone" bestünden zwei Möglichkeiten: die Zonierung als Magerwiese oder als Alternative eine Landwirtschaftszone überlagert mit einer Landschaftsschutzzone. Die Abteilung Raumplanung ergänzte diese Anweisung mit dem Hinweis, dass ein, von dieser Anweisung abweichender Antrag des Gemeinderates zu Händen der Gemeindeversammlung zur Nichtgenehmigung und (direkten) Zuweisung zu einer Nichtbauzone durch den Grossen Rat führen würde. Aus diesen Äusserungen kann geschlossen werden, dass schon das Baudepartement von einer fehlenden Gestaltungsfreiheit der Gemeinde ausging. Diese Anweisungen veranlassten jedenfalls den Gemeinderat W. davon auszugehen, dass sie im ganzen Gebiet "Stückhalde" keinen Planungsspielraum mehr besitze. Anlässlich der Verhandlung vor Verwaltungsgericht erklärte der Vertreter des Gemeinderats, dieser sei zudem davon ausgegangen, dass die Gemeinde keine Entschei-

dungsfreiheit mehr gehabt habe, und das gesamte Gebiet nur einer geeigneten Nichtbauzone habe zuweisen können.

Die Einsprachen der Beschwerdeführer wurden in der Folge ausschliesslich unter Hinweis auf die kantonalen Vorgaben abgewiesen. Am 13. Juni 1997 beschloss die Einwohnergemeindeversammlung W. die Änderung des Bauzonen- und Kulturlandplanes und wies das ganze Gebiet "Stückhalde" der Magerwiesenzone zu. Eine Prüfung und Beurteilung der fraglichen 800 m² der vormals 1. Bautiefe gemäss Zonenplan 1969 fand aufgrund der - vermeintlichen - Bindung an die Vorgaben des Grossen Rates nicht mehr statt.

Mit Beschluss vom 31. März 1998 genehmigte der Grosse Rat den Bauzonenplan, den Kulturlandplan sowie die BNO der Gemeinde W. Die Prüfung der Genehmigungsbehörde beschränkt sich auf Rechtmässigkeit, Übereinstimmung mit den kantonalen Richtlinien und der angemessenen Berücksichtigung kantonalen und regionaler Interessen (§ 27 Abs. 2 BauG). Eine Überprüfung und Beurteilung reiner kommunaler Interessen fanden im Genehmigungsverfahren nicht statt (vgl. Protokoll des Grossen Rates vom 31. März 1998, Art. 550).

Damit steht fest, dass für die umstrittene Teilfläche ein materielles Planungsentscheid der Gemeinde fehlt.

bb) Der Regierungsrat ging in seinen Erwägungen im Beschwerdeentscheid davon aus, dass der Gemeinde beim Grundsatzenscheid keine erhebliche Entscheidungsfreiheit zukomme, zumindest dann nicht, wenn nicht neue Erkenntnisse, bzw. Tatsachen eine Anpassung des Nutzungsplanes im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG begründen. Die Zuweisung der umstrittenen Teilfläche in die Zone Magerwiese erachtete er auf Grund der lokalen Schutzwürdigkeit begründet.

aaa) Im Rechtsschutzverfahren nach § 26 BauG ist eine vollumfängliche Überprüfung des Planungsentscheides der Gemeinde einschliesslich der Ermessenskontrolle (Art. 33 Abs. 3 lit. b. RPG; § 26 i.V.m. § 4 Abs. 1 BauG und § 49 VRPG) vorgeschrieben. Dieser

Rechtsschutzanspruch setzt voraus, dass ein materieller Planungsentscheid vorliegt, der überprüft werden kann. Nach dem Planungsablauf und den übereinstimmenden Angaben an der Augenscheinsverhandlung hat die Gemeinde die Planung auf die Umsetzung der vermeintlich unverrückbaren Auflage des Grossen Rates beschränkt. Eine Prüfung und Beurteilung des umstrittenen Teilgebietes nach den Grundsätzen des RPG und BauG (Art. 2 Abs. 3, 15 und 17 RPG und §§ 13 und 15 BauG) hat nicht stattgefunden, noch wurden die öffentlichen Interessen für das umstrittene Teilstück unter Art. 15 RPG und den massgebenden Natusschutzaspekten von der Gemeinde festgestellt. Soweit beim vorliegenden Vollzug des Rückweisungsauftrages von einem materiellen Planungsentscheid gesprochen werden kann, wurde auch der massgebende Sachverhalt unvollständig festgestellt. Die Gemeinde W. hat das Bedürfnis nach einem lokalen, das Schutzgebiet "Sunneberg" ergänzendes und auf die Teilfläche auszudehnendes Naturschutzgebiet nie geltend gemacht.

bbb) Die Zurückhaltung der Beschwerdeinstanz bei der Beurteilung von kommunalen Interessen schliesst die Pflicht zur vollen Überprüfung des Planungsentscheides nicht aus (vgl. Pierre Tschannen, in: Kommentar RPG, a.a.O., Art. 2 N 60 ff.), sondern bedeutet, dass der Gemeinde ihre Gestaltungsfreiheit in der Planung zu belassen ist (vgl. BGE 121 I 122; BGE 116 IA 221 Erw. 2c). Voraussetzung einer Überprüfung - und damit für den Rechtsschutzanspruch des Betroffenen - ist in jedem Fall, dass die Gemeinde die planerischen Entscheidungen getroffen hat. Das ist in vorliegenden Fall nicht geschehen, indem die Gemeinde ihre Planung auf den blossen Vollzug der Auflage aus dem Rückweisungsentscheid beschränkte. Eine Prüfung und Abwägung der Interessen für die von den Beschwerdeführern beantragten 800 m² nach den Kriterien von Art. 15 RPG und der möglichen Naturschutzinteressen fanden nicht statt. Damit hat es der Planungsträger, die Gemeinde W., unterlassen, eine RPG-konforme Planung mit vollständiger Interessenabwägung durchzuführen. Ein solcher Planungsentscheid verletzt die Rechte

des Grundeigentümers; der Beschwerdeentscheid, der eine solche Planung schützt, seinen Rechtsschutzanspruch.

ccc) Die Gemeinde als Planungsträgerin hat auch ihr Planungsermessen bei der Ausscheidung der Naturschutzzone im umstrittenen Teilgebiet nicht ausgeübt. Die Ermessen betrifft insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes und der Naturschutzzone auf den 800 m². Die Ermessensunterschreitung ist eine Rechtsverletzung (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 382 f.). Der Beschwerdeentscheid, der diese Ermessensunterschreitung schützt, verletzt auch in dieser Hinsicht den Anspruch auf volle Überprüfung einer Nutzungsplanung im Rechtsschutzverfahren.

ddd) Entgegen der Auffassung des Regierungsrates ergibt sich aus Art. 21 RPG keine Kognitionsbeschränkung der Beschwerdeinstanz. Die Änderung und Anpassung von Nutzungsplänen nach dieser Bestimmung betrifft nur Nutzungspläne bei denen das (materielle) Rechtssetzungsverfahren abgeschlossen ist (vgl. AGVE 1991, S. 119 ff. Erw. ccc). Bei einer Teilgenehmigung ist das Nutzungsplanverfahren für das von einer Rückweisung betroffene Gebiet nicht abgeschlossen, weshalb weder die Gemeinde bei der Überarbeitung des Planes im zweiten Umgang, noch die Beschwerdeinstanz bei der Überprüfung die Beurteilung auf die Voraussetzungen des Art. 21 RPG (vgl. Thierry Tanquerel, in: Kommentar RPG, Art. 21 N 28 ff.) beschränken können.

e) Zusammenfassend sind die Beschwerden aus diesen Gründen für die umstrittene Teilfläche von 800 m² gutzuheissen. Der Genehmigungsentscheid hat einen nicht RPG-konformen Planungsakt der Gemeinde und materiell den Beschwerdeentscheid, mit dem der Rechtsschutzanspruch der Beschwerdeführer verletzt wurde, geschützt.

56 Öffentliches Interesse an der Pfadfinderbewegung und an einem Pfadfinderhaus.

- **Der Betrieb eines Pfadihauses liegt im öffentlichen Interesse und ist in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zonenkonform. Der Entscheid, in welche Zone zugewiesen wird, obliegt der Gemeinde, wenn mehrere zur Auswahl stehende Zonen planungsrechtlich konform sind.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 7. November 2000 in Sachen R.F. und Mitbeteiligte gegen Entscheid des Regierungsrats und Entscheid des Grossen Rats.

Aus den Erwägungen

2. Streitig ist die Zuweisung der bisher in der Grünzone und im "übrigen Gemeindegebiet" gelegenen Parzelle Nr. ... zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OEB).

a) Gemäss § 15 Abs. 1 BauG erlassen die Gemeinden allgemeine Nutzungspläne und allgemeine Nutzungsvorschriften, die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln. Die Gemeinden können u. a. auch Zonen für öffentliche Bauten ausscheiden (§ 15 Abs. 2 lit. a BauG). Sie entsprechen damit Art. 3 Abs. 4 RPG, der bestimmt, dass für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen sind, was sinnvollerweise bereits in den Nutzungsordnungen geschieht (Eidg. Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung [im Folgenden: Erläuterungen], Bern 1981, Art. 3 RPG N 59). Die Gemeinde O. weist gemäss Bauzonenplan eine Zone für öffentliche Bauten mit einer Fläche von total 23,3 ha auf; davon sind 1,5 ha unüberbaut. Geregelt ist die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OEB) in § 12 BNO wie folgt: