

**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:

<sup>1</sup>Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist für die dem öffentlichen Interesse dienenden Bauten und Anlagen bestimmt.

<sup>2</sup>Der Gemeinderat legt die Baumasse und Abstände, unter Berücksichtigung privater und öffentlicher Interessen, fest. Gegenüber angrenzenden Zonen sind deren Abstand- und Höhenvorschriften einzuhalten.

<sup>3</sup>Solange kein anderer öffentlicher Bedarf besteht, kann der Gemeinderat in der Zone OEB Bauten und Anlagen für die Freizeitbetätigung und Erholung der Bevölkerung (Kleintierhaltung, Sportanlagen, Tennis- und Squash-Hallen, Minigolfanlagen usw.) befristet bewilligen.

<sup>4</sup>In der Zone OEB im Nuechtal ist das Erstellen eines Pfadihauses, nicht jedoch eines Pfadiheimes, zulässig."

b) Nach Auffassung der Beschwerdeführer dient ein Pfadihaus nicht dem öffentlichen Interesse, weshalb es in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht zonenkonform sein könne.

aa) In den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen dürfen nur öffentliche und öffentlichen Zwecken bzw. Interessen dienende Werke erstellt werden (vgl. BGE 108 Ia 298 f.; 114 Ia 339; AGVE 1988, S. 342; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Bern 1995, S. 141; Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 134 aBauG N 4). Private Vorhaben sind nicht zulässig; auch nicht als "provisorische", mit Beseitigungsrevers belastete Bauten (Bundesgericht, in: ZBl 82/1981, S. 531 f.). Voraussetzung zur Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist auch, dass das geltend gemachte zukünftige Bedürfnis genügend konkretisiert ist. Es ist vom Gemeinwesen so genau wie möglich anzugeben, und die Errichtung der öffentlichen Baute muss mit einiger Sicherheit zu erwarten sein (Bundesgericht, in: ZBl 97/1996, S. 116; BGE 114 Ia 340 mit Hinweisen).

bb) § 15 BauG bestimmt, dass die Gemeinden für die Ausscheidung von Nutzungszonen zuständig sind. Zu berücksichtigen ist, dass den Gemeinden bei der Auslegung der für die Zonen für öffentliche

Bauten und Anlagen aufgestellten Nutzungsvorschriften eine "relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" zusteht (AGVE 1988, S. 342). Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV; § 106 Abs. 1 KV) und aus der Tatsache, dass die mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Behörden und Organe die Frage, ob eine geplante Baute oder Anlage den kommunalen oder lokalen öffentlichen Interessen dient, besser beurteilen können als eine kantonale Rechtsmittelinstanz (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 452). Angesichts des der Gemeinde zustehenden Beurteilungsspielraums muss das Verwaltungsgericht eine rechtlich vertretbare Auslegung akzeptieren, auch wenn eine andere Auffassung ebenfalls denkbar ist.

cc) Die Arten der dem öffentlichen Interesse dienenden Bauten und Anlagen sind dementsprechend äusserst vielfältig. Die öffentlichen Bauten und Anlagen, d. h. Bauwerke, welche die öffentliche Hand in Erfüllung verfassungsmässiger Aufgaben erstellt, dienen dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert, entweder als Verwaltungsvermögen oder als Sachen im Gemeingebrauch (Erläuterungen, a.a.O., Art. 3 RPG N 56; vgl. auch Zimmerlin, a.a.O., § 134 aBauG N 4). Dazu gehören Schulhäuser, Spitäler, Gefängnisse, öffentliche Verwaltungsgebäude, Alters- und Pflegeheime, etc. Solche Bauten dienen fraglos öffentlichen Zwecken. Zu den im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen gehören aber auch Bauten privater Bauherren, die im weitesten Sinne Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaates wahrnehmen helfen (Erläuterungen, a.a.O., Art. 3 RPG N 56). Zu den öffentlichen Bauten und Anlagen zählen daher auch Schwimmbäder, Tennisanlagen (AGVE 1976, S. 238 ff.), oder Schrebergartenanlagen (AGVE 1988, S. 340 ff.); an ihrem Bestehen wurde ein Allgemeininteresse bejaht. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat in einem den Bau eines Pfadfinderheims betreffenden Entscheid festgestellt, es liessen sich gute Gründe dafür anführen, dass die Förderung der Pfadfinderbe-

wegung "in der heutigen Zeit als Teilaspekt der kommunalen Jugendarbeit erscheint und daher auch im öffentlichen Interesse liegt" (Urteil vom 27. Juni 1983, in: BVR 1983, S. 475).

dd) Dass die Pfadfinderbewegung im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben wahrnimmt, stellen auch die Beschwerdeführer nicht in Frage; sie machen aber geltend, dass die vorgesehene Baute für die sinnvolle Freizeitbeschäftigung keine Voraussetzung darstelle, sondern die Pfadfinder ihren Tätigkeiten auch ohne sie ausüben könnten. Insofern bestehe kein öffentliches Interesse an der Errichtung eines Pfadihauses. Darin unterscheide sich der hier zu beurteilende Fall von der vom Verwaltungsgericht in AGVE 1988, S. 343, als im öffentlichen Interesse liegend anerkannten Anlage von Schrebergärten, welche die notwendige Voraussetzung für die gärtnerische Tätigkeit bildeten.

ee) Die Pfadfinderabteilung S. ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB (Statuten der Pfadfinderabteilung S. vom September 1993 [Statuten]. Sie zählt rund 65 aktive Mitglieder im Alter zwischen 8 und 25 Jahren. Der normale Pfadibetrieb findet jeweils am Samstagnachmittag statt. Die verschiedenen Aktivitäten werden meist in der Natur, d.h. im Freien, ausgeübt. Der Aufenthaltsort Wald und die Verbundenheit zur Natur sind zentrale Punkte der Pfadiarbeit. Indessen findet der Pfadibetrieb grundsätzlich während des ganzen Jahres, auch im Winter, und auch bei schlechtem Wetter statt. Der Wunsch nach einem geeigneten, auch heizbaren, Lokal ist schon unter diesem Gesichtspunkt verständlich. Seitens der Pfadi S. wird auch geltend gemacht, es würde Raum für die Vorbereitungsarbeiten und die anfallenden administrativen Aufgaben der Leiter sowie für die Pflege und Aufbewahrung des Materials benötigt. Den "Wölfen" und "Bienli" solle die Möglichkeit zum Basteln und eine Alternative bei schlechter Witterung geboten werden. Die Pfadfinder sind für die Ausübung ihrer Aktivitäten somit zwar nicht im Sinne einer ausschliesslichen Voraussetzung auf ein Pfadihaus angewiesen, jedoch entspricht ein solches Gebäude einem klaren Bedürfnis, indem es als

Begegnungs- und Aufenthaltsort der Jugendlichen, als Ort für die Durchführung von Übungen sowie als Materialdepot dient. Die Ausübung der Aktivitäten würde ohne ein Pfadihaus auf Anlässe im Freien beschränkt und einen Grossteil der Veranstaltungen (Leitersitzungen, Elternabende, Elternbeirat, Altpfaderbewegung, etc.) verhindert oder doch erheblich erschwert. Der Zweck der Pfadibewegung umfasst in diesem Sinn den Betrieb eines Pfadihauses. Insofern lässt sich - entgegen der etwas widersprüchlichen Argumentation der Beschwerdeführer - nicht sagen, an einem Pfadihaus bestünden keinerlei öffentliche Interessen. Ein Pfadihaus und dessen Betrieb gehören untrennbar zur Bewegung. Die offenkundigen Bedürfnisse einer Organisation, die anerkanntermassen in nicht unwesentlichem Umfang Aufgaben im Rahmen der kommunalen Jugendarbeit wahrnimmt, sind durch die Interessen der Allgemeinheit an der Pfadibewegung selbst ebenfalls abgedeckt, auch wenn die Bevölkerung aus dem Pfadihaus in der Regel keinen direkten, unmittelbaren Nutzen zieht. Für das Vorhandensein eines allgemeinen Interesses spricht im Übrigen auch die einhellige Zustimmung, die die Umzonung zugunsten des Pfadihauses im Einwohnerrat erfahren hat.

Am zu bejahenden öffentlichen Interesse ändert auch nichts, dass die Abteilung S. derzeit im Gebiet Nuechtal, auf der Grenze zum Naturschutzgebiet, noch über eine Pfadihütte verfügt. Es handelt sich um eine alte, containerähnliche Baracke, die 1960 bewilligt wurde, und ohne Wasser, Strom oder sanitärische Einrichtungen ist. Sie befindet sich in einem baufälligen Zustand und ist seit Jahren kaum mehr benutzbar. Wenn der Gemeinderat und der Einwohnerrat angesichts der Grösse und der Bedeutung der Pfadfinderabteilung S. der Auffassung sind, die Erstellung eines neuen Pfadihauses stelle ein öffentliches Interesse dar, so ist dies vertretbar. Das alte Pfadihaus erfüllt die Ansprüche an eine Pfadfinderbewegung, wie sie die Pfadi S. darstellt, nicht und soll auch in der Folge abgebrochen werden.

ff) Im vorliegenden Fall fraglos erfüllt ist auch die Voraussetzung, dass das geltend gemachte zukünftige Bedürfnis genügend

konkretisiert ist. Zurzeit bestehen zwar Vorstellungen vom neuen Pfadihaus; ein konkretes Projekt ist noch nicht vorhanden und vertragliche Vereinbarungen bestehen derzeit offenbar auch noch nicht. Geplant ist eine zweigeschossige Baute, die der Pfadfinderabteilung S. als Pfadihaus dienen soll. Die beiden Geschosse sollen je eine Fläche von 70 - 100 m<sup>2</sup> aufweisen. Vorgesehen sind ein Aufenthaltsraum, ein Sitzungszimmer, ein Materialraum sowie eine kleine Küche. Die Beschwerdeführer vermuten, "es seien noch ganz andere Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. ... geplant", ohne allerdings konkrete Anhaltspunkte für ihre Befürchtungen zu nennen. Dass die Umzonung der Teilfläche von 20,6 a in die Zone OEB zur Verwirklichung des geplanten Pfadihauses und nicht zu anderen, unbestimmten Zwecken erfolgt, ergibt sich einerseits aus der Tatsache, dass die Pfadfinderabteilung S. mehr als 10 Jahre nach einem geeigneten Standort für ein Pfadihaus gesucht hat, und auch das Begehren, es seien durch Umzonierung der Parzelle Nr. ... die entsprechenden zonenmässigen Voraussetzungen zu schaffen, gestellt hat. Andererseits lassen aber auch schon die eher geringe Grösse und die Lage der Parzelle die Realisierung anderer auf einen Standort in der Zone OEB angewiesenen Bauvorhaben wenig wahrscheinlich erscheinen. Auch der Wortlaut von § 12 Abs. 4 BNO, mit dem man den damaligen Einsprechern entgegenkommen wollte, lässt sich vor diesem Hintergrund vernünftigerweise nur dahingehend verstehen, dass ein Pfadihaus und nicht ein Pfadiheim (mit Lagerbetrieb), aber auch keine andere öffentliche Baute oder Anlage, erstellt werden soll. Dies bestätigte der Vertreter des Gemeinderats auch anlässlich der Verhandlung ausdrücklich.

gg) Die Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde O. kennt eine spezielle Zone "Sport und Freizeit SF". Gemäss § 13 Abs. 1 BNO ist diese Zone für "gemeindeeigene oder private Bauten und Anlagen bestimmt, die im Zusammenhang mit Sport und Freizeit einem engeren oder weiteren Kreis der Allgemeinheit dienen". Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, das projektierte Pfadihaus

erfülle sämtliche Voraussetzungen der Zone SF; es sei (mit der OEB) die falsche Zone gewählt worden. Gestützt auf die ihr zustehende Gemeindeautonomie habe die Gemeinde O. mit dem Erlass von § 13 BNO auch ausdrücklich festgelegt, dass der Freizeitbeschäftigung dienende Bauten und Anlagen in der Zone OEB nicht zulässig seien. Die Argumentation der Beschwerdeführer vermag nicht zu überzeugen. Die Tatsache, dass das Pfadihaus gestützt auf § 13 Abs. 1 BNO zweifellos auch in der Zone SF zonenkonform und grundsätzlich bewilligungsfähig wäre, führt nicht zwangsläufig zu seiner Unzulässigkeit in der Zone OEB. Wie dargelegt, ist die Auffassung der Gemeinde, beim geplanten Pfadihaus handle es sich um eine öffentlichen Interessen dienende Baute, welche in der Zone OEB zulässig ist, zumindest vertretbar. Kommen rechtlich beide Zonenarten in Betracht, liegt der Entscheid darüber, welche Zone für das konkrete Bauvorhaben die geeignetere ist, im Beurteilungsspielraum der Gemeinde, den das Verwaltungsgericht zu respektieren hat. Die Gemeinde hat sich für die Zone OEB entschieden. Zu berücksichtigen ist sodann, dass es der Gemeinde jedenfalls im Grundsatz wohl unbenommen gewesen wäre, die als sachgerechten Standort für das Pfadihaus evaluierte Parzelle Nr. ... statt der Zone OEB der Zone Sport und Freizeit SF zuzuweisen.

- 57 Nutzungsplanung; Beschwerde an den Regierungsrat gemäss § 26 BauG.**
- **Die Beschwerde an den Regierungsrat gilt auch dann als zweitinstanzliches Verfahren, wenn die Beschwerde erst durch den Entscheid des nach § 25 BauG zuständigen Organs veranlasst wurde.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 10. Dezember 2000 in Sachen A.L. gegen Entscheid des Regierungsrats.