Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 190/2007

Urteil vom 7. Dezember 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Max Geu,

gegen

Y._____, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Werner Buchter,
Einwohnergemeinde Ramsen, 8262 Ramsen, vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Tanner,
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen.

Gegenstand
Zonenplanänderung,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 8. Juni 2007 des Obergerichts des Kantons Schaffhausen.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss der Gemeindeversammlung Ramsen vom 29. November 2005 wurden ca. 3'300 m^2 der Parzellen GB Nrn. 742 und 743, Wiesholz, von der Landwirtschaftszone der Dorfzone I zugewiesen.

Gegen diese Umzonung rekurrierten X._____ und weitere Personen an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag, die Zonenplanänderung sei aufzuheben. Mit Beschluss vom 16. Mai 2006 trat der Regierungsrat auf den Rekurs mangels Legitimation nicht ein. Dennoch prüfte er die vorgetragenen Rügen in materieller Hinsicht und hielt diese für unbegründet. Einer von X._____ subsidiär eingereichten Aufsichtsbeschwerde gab er keine Folge.

Gegen den Beschluss vom 16. Mai 2006 erhob X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht des Kantons Schaffhausen. Mit Entscheid vom 8. Juni 2007 hat dieses die Beschwerde abgewiesen.
B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) beantragt X._____, der Entscheid vom 8. Juni 2007 sei aufzuheben und der Gemeindeversammlungsbeschluss vom 29. November 2005 als ungültig zu erklären; die Frage der Vereinbarkeit der angefochtenen Neueinzonung mit den für den Weiler Wiesholz geltenden Schutzzielen (ISOS, kant. Richtplan etc.) sei mittels eines Gutachtens der ENHK bzw. unter Beizug eines vom Gericht zu bezeichnenden Experten beurteilen zu lassen.
C.
Der Regierungsrat und das Obergericht des Kantons Schaffhausen verzichten auf eine Stellungnahme zur Beschwerde. Die Gemeinde Ramsen und Y._____ beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Der Regierungsrat teilt dem Bundesgericht am 13. November 2007 mit, die von der Gemeindeversammlung am 29. November 2005 beschlossene Umzonung sei vom Regierungsrat noch nicht genehmigt worden. Am 19. Juni 2007 habe der Regierungsrat eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung ge-

nehmigt. Der Beschwerdeführer hat zu dieser Mitteilung Stellung genommen.
D.
Mit Verfügung vom 15. Oktober 2007 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ein Gesuch des Beschwerdeführers um aufschiebende Wirkung abgewiesen. Mit Eingabe vom 24. November 2007 beantragt der Beschwerdeführer, die Präsidialverfügung vom 15. Oktober 2007 sei in Wiedererwägung zu ziehen und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung doch noch beizulegen.

Erwägungen:
1.
Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz [BGG; SR 173.110]) in Kraft getreten. Der angefochtene Entscheid erging nach dem 1. Januar 2007. Gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG ist hier das Bundesgerichtsgesetz anwendbar.
2.
Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.1 S. 251).
2.1 Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund. Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG in der Fassung nach Ziff. 64 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32; vgl. AS 2006 2261) gelten für die Rechtsmittel an die Bundesbehörden die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; Urteil des Bundesgerichts 1C 2/2007 vom 4. Oktober 2007 E. 2.1).
2.2 Der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. a BGG unterliegen Endentscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG). Unter bestimmten Voraussetzungen können Teil-, Vor- und Zwischenentscheide selbständig angefochten werden (Art. 91 - 93 BGG).
2.2.1 Im vorliegenden Verfahren ist ein kantonal letztinstanzlicher Rechtsmittelentscheid über eine Änderung der kommunalen Nutzungsplanung umstritten, welche von der zuständigen kantonalen Behörde noch nicht genehmigt wurde. Erst mit dieser Genehmigung werden die Nutzungspläne verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Nach der bisherigen Rechtsprechung zur staatsrechtlichen Beschwerde waren Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von kommunalen Nutzungsplänen grundsätzlich erst nach Vorliegen der kantonalen Genehmigung beim Bundesgericht anfechtbar. Eine Ausnahme galt, wenn der kantonal letztinstanzliche Rechtsmittelentscheid im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens erging und die Genehmigung der Planung lediglich hinsichtlich der streitbetroffenen Parzellen bis zur allfälligen Abweisung einer staatsrechtlichen Beschwerde aufgeschoben wurde, nach welcher die Genehmigung als reine Formalität erschien (BGE 120 Ia 19 E. 2a S. 22; 118 Ia 165 E. 2a S. 168; 116 Ia 221 E. 1e S. 226; Urteil des Bundesgerichts 1P.68/1998 vom 31. März 1998, in: ZBl 100/1999 S. 70 E. 1b/bb; Urteil 1A.271/2004 vom 26. Juli 2005 E. 3.1, je mit Hinweisen; vgl. Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N. 15 zu Art. 26).
2.2.2 Die Praxis, wonach das Bundesgericht auf Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen grundsätzlich nur dann eintritt, wenn ein Genehmigungsentscheid im Sinne von Art. 26 Abs. 3 RPG vorliegt, ist auch unter der Geltung des BGG weiterzuführen. Gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG bedürfen Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Im Kanton Schaffhausen ist diese Genehmigungsbehörde der Regierungsrat, dem volle Kognition zukommt (§ 6 Abs. 2 des kantonalen Baugesetzes vom 1. Dezember 1997 [BauG/SH]). Verbindlich werden die Nutzungspläne erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde (Art. 26 Abs. 3 RPG und § 6 Abs. 2 BauG/SH). Nach einhelliger Lehre hat die Genehmigung konstitutive Bedeutung, weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist (Alexander Ruch, a.a.O., N. 33 f. zu Art. 26; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 17 zu Art 26; Walter Haller/ Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 423; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 2 zu Art. 26).
2.2.2.1 Eine Überprüfung des Rechtsmittelentscheids des Obergerichts durch das Bundesgericht, bevor der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vorliegt, wäre in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zunächst hat das Bundesgericht die dem Regierungsrat nach Art. 6 Abs. 2 BauG/SH zustehende volle Überprüfungsbefugnis zu beachten. Der Regierungsrat prüft im Genehmigungsverfahren mitunter dieselben Fragen, welche

auch Gegenstand des obergerichtlichen Rechtsmittelentscheids bilden. Im Interesse der Wahrung der Überprüfungskompetenzen des Regierungsrats kann das Bundesgericht den Nutzungsplan nicht beurteilen, wenn der Regierungsrat den ihm zustehenden Genehmigungsentscheid noch nicht getroffen hat. Ein anderes Vorgehen könnte zu einer Missachtung der Kompetenzen des Regierungsrats führen. Zudem bestünde die Gefahr widersprüchlicher Entscheide, was namentlich mit Art. 25a Abs. 3 RPG, der nach Art. 25a Abs. 4 RPG auch im Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar ist, nicht vereinbar wäre (Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 66 und 74 zu Art. 25a).
2.2.2.2 Im Lichte der Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a RPG ist im Übrigen bereits eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens erforderlich (Arnold Marti, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, N. 46 zu Art. 25a, Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 77 zu Art. 25a). Der Genehmigungsentscheid im Sinne von Art. 26 Abs. 3 RPG wurde vom Gesetzgeber nicht als reine Formalität, sondern als Mittel der Aufsicht und Koordination für die kantonale Genehmigungsbehörde konzipiert. So kann die kantonale Behörde (in der Regel der Regierungsrat) darin unter Umständen für die Grundeigentümer verbindliche Bedingungen und Auflagen vorsehen (vgl. Alexander Ruch, a.a.O., N. 10, 15, 17 f., 21 ff. und 40 ff. zu Art. 26). Auch dieser Gesichtspunkt spricht für die Notwendigkeit der Koordination zwischen Genehmigungs- und Rechtsmittelentscheid.

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen nicht eine ganz bestimmte Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung vor. Verlangt wird nur, dass die Koordination auf geeignete Weise sichergestellt wird und die bundesrechtlichen Minimalvorschriften eingehalten werden (BGE 123 II 88 E. 2a S. 93). Auf welche Weise das kantonale Recht dies bewerkstelligt, bleibt den Kantonen überlassen (Art. 25 Abs. 1 RPG). Die Koordination kann auf verschiedene Arten erreicht werden (BGE 118 Ib 381 E. 4a S. 399). Nach der bundesgerichtlichen Praxis erscheint es zulässig, wenn der Genehmigungsentscheid spätestens im Beschwerdeverfahren vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.222/2000 vom 22. November 2000, in: ZBl 102/2001 S. 383 ff., E. 3).
2.2.3 In der vorliegenden Angelegenheit steht wie erwähnt die kantonale Genehmigung der umstrittenen Änderung des Nutzungsplans noch aus. Aus dem Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats vom 19. Juni 2007 betreffend die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Ramsen vom 30. November 2006 ergibt sich nicht, dass damit auch die hier umstrittene Änderung des kommunalen Nutzungsplans vom 29. November 2005 mitgenehmigt worden wäre. Es liegt somit noch kein mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbarer Endentscheid über die hier umstrittene Nutzungsplanänderung im Sinne von Art. 90 BGG vor. Auch stellt das Urteil der Vorinstanz keinen Teil-, Zwischen- oder Vorentscheid dar, der nach den Art. 91 - 93 BGG selbständig angefochten werden könnte. Vielmehr handelt es sich beim Urteil des Verwaltungsgerichts um einen Verfahrensabschnitt der dem anfechtbaren Endentscheid vorangeht. Dieser ist wie die Planauflage oder das Einspracheverfahren ein Schritt auf dem Weg zum endgültigen Erlass des Nutzungsplans. Der hier umstrittene Entscheid kann somit zurzeit noch nicht mit Beschwerde beim Bundesgericht beanstandet werden. Allenfalls kann der Rechtsmittelentscheid in einer Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid mitangefochten
werden (vgl. BGE 118 Ia 165 E. 2 S. 168 ff.; 120 Ia 19 E. 2b S. 23).

Eine erstmalige materielle Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsentscheid vor Bundesgericht entspricht indessen nicht dem Sinn der in E. 2.2.2.2 hiervor erwähnten Koordinationsgrundsätze. Es ist Aufgabe der Kantone, in Ausführung von Art. 25a RPG, die erforderliche Koordination sicherzustellen (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 77 ff. zu Art. 25a). Im bundesgerichtlichen Verfahren wird vorausgesetzt, dass die inhaltliche Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren auf kantonaler Ebene erfolgt ist (vgl. BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 168 f.; Alexander Ruch, a.a.O., N. 15 f. und 19 zu Art. 26; Arnold Marti, a.a.O., N. 46 zu Art. 25a). In diesem Sinne hat zum Beispiel der Kanton Zürich die frühere Rechtslage (vgl. BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 169) geändert. Gemäss dem heutigen § 329 Abs. 4 PBG/ZH veranlasst das Verwaltungsgericht vor der Behandlung von Beschwerden betreffend Nutzungspläne die kantonale Baudirektion, für den Genehmigungsentscheid zu sorgen (Bea Rotach Tomschin, Die Revision des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes, in: ZBl 98/1997 S. 454 f.; Alfred Kölz/ Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, § 19 N. 106). Diese Regelung ist nach der
bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit dem Bundesrecht vereinbar (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.222/2000

vom 22. November 2000, in: ZBl 102/2001 S. 383 ff., E. 3).

In vielen Kantonen, in welchen der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz in Planungssachen entscheidet, erlässt er gleichzeitig den Genehmigungsentscheid und sorgt auf diese Weise bereits für eine frühzeitige Koordination. Wird der Planungsentscheid in der Folge weitergezogen, so können die angerufenen Gerichte die beiden regierungsrätlichen Erkenntnisse unter Beachtung der Koordinationsgrundsätze beurteilen.
2.3 Es ergibt sich, dass auf die vorliegende Beschwerde nicht eingetreten werden kann, weil die für die Verbindlichkeit eines Nutzungsplans erforderliche Genehmigung im Sinne von Art. 26 Abs. 3 RPG und Art. 6 Abs. 2 BauG/SH fehlt. Damit liegt noch kein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid über die Nutzungsplanung vor, welcher die Rechte und Pflichten der betroffenen Personen verbindlich regelt. Der Beschwerdeführer kann das Urteil des Obergerichts erst anfechten, wenn auch die regierungsrätliche Genehmigung kantonsintern bereinigt vorliegt. Der Regierungsrat wird den Genehmigungsentscheid dem Beschwerdeführer und allfälligen weiteren Betroffenen zu eröffnen haben, damit diese von den ihnen zustehenden Rechtsmitteln Gebrauch machen können.
3.
Mit dem vorliegenden Entscheid wird das Gesuch des Beschwerdeführers vom 24. November 2007 um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.
4.
Unter Berücksichtigung der Umstände der vorliegenden Angelegenheit erscheint es gerechtfertigt, auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Parteikosten werden wettgeschlagen (Art. 68 BGG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Ramsen sowie dem Regierungsrat und dem Obergericht des Kantons Schaffhausen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Dezember 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag