Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.692/2001 /mks

Urteil vom 22. Januar 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Haag.

Erbengemeinschaft des A._____, bestehend aus:
C._____,
D._____,
E._____,
F._____,
G._____,
H._____,
I._____,
Erbengemeinschaft des B._____, bestehend aus:
J._____,
K._____,
L._____,
M._____,
N._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Fürsprecher Dr. Peter Gysi, Bahnhofstrasse 10, Postfach, 5001 Aarau,

gegen

Gemeinde Kölliken, vertreten durch den Gemeinderat, 5742 Kölliken,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Art. 26 BV (Nutzungsplanung)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 4. Kammer, vom 24. August 2001)

Sachverhalt:
A.
Das Gebiet Richtergasse/Schneidergasse/Scheidgasse in Kölliken lag gemäss dem Bauzonenplan der Gemeinde Kölliken vom 24. Oktober 1988, vom Grossen Rat des Kantons Aargau am 30. April 1991 genehmigt, teilweise in der Wohnzone W1, zweite Etappe, teilweise in der Dorfzone. Am 12. Februar 1991 entschied das Bundesgericht in einem eine andere aargauische Gemeinde betreffenden Fall, die von zahlreichen aargauischen Gemeinden vorgesehene Baugebietsetappierung sei bundesrechtswidrig (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 betreffend Einwohnergemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil, E. 5d). Am 4. Juni 1993 beschloss die Gemeindeversammlung Kölliken eine neue Bau- und Zonenordnung und einen revidierten Bauzonenplan. Darin wurde im Gebiet Richtergasse/Schneidergasse/ Scheidgasse die bisherige Wohnzone W1, zweite Etappe, beibehalten, wobei aber diese zweite Etappe in der revidierten Bau- und Zonenordnung nicht mehr als Baugebietsetappierung, sondern als Erschliessungsetappierung ausgestaltet war. Der Grosse Rat des Kantons Aargau

genehmigte am 31. Oktober 1995 den Bauzonenplan, jedoch unter anderem mit folgendem Vorbehalt:
"Die nicht überbauten Flächen der Zone W1, 2. Etappe, im Gebiet Richtergasse, Parzellen Nrn. 322, 1514, 1528, 1773, 2267, im Umfang von ca. 2,5 ha, werden nicht genehmigt. Die Gemeinde wird angewiesen, diese Flächen einer geeigneten Nichtbauzone, z.B. Übergangszone, zuzuweisen. Der Gemeinde steht es frei, entlang der Scheidgasse in beschränktem Umfang eine Bauzone auszuscheiden, in der nach Massgabe eines Gesamtkonzeptes über die Erschliessung des Gebietes Richtergasse eine Überbauung zugelassen wird."
Die Gemeinde Kölliken wurde aufgefordert, die Änderungen und Auflagen im ordentlichen Verfahren zu beschliessen und innert zwei Jahren zur Genehmigung vorzulegen.
B.
In der Folge legte der Gemeinderat einen neuen Zonenplan auf, in welchem die vom Grossen Rat verlangten Änderungen vorgesehen waren. Dagegen erhoben A._____, Eigentümer der Parzellen Nr. 1528 und 1773 (insgesamt 1,97 ha), sowie die Erben des B._____, Eigentümer der Parzelle Nr. 2267 (0,4 ha), Einsprache. Diese wurde vom Gemeinderat am 24. November 1997 gutgeheissen und das nicht überbaute Gebiet der Wohnzone W2 zugewiesen. Die Gemeindeversammlung beschloss am 15. Dezember 1997 den so geänderten Zonenplan.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau genehmigte am 19. Mai 1999 den Zonenplan, wies jedoch den grössten Teil des Gebiets Scheidgasse/Richtergasse/Schneidergasse der Übergangszone zu (§ 170 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen, Baugesetz, BauG, SAR 713.100). In dieser Zone sind Bauten und Anlagen nur nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) zulässig. Die Eigentümer können frühestens 10 Jahre nach der Genehmigung des allgemeinen Nutzungsplanes eine Überprüfung der Zoneneinteilung verlangen.
Die Erben des inzwischen verstorbenen A._____ sowie die Erben des B._____ erhoben gegen den Entscheid des Regierungsrats Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses wies das Rechtsmittel mit Urteil vom 24. August 2001 ab.
C.
Die Erben des A._____ und des B._____ haben am 25. Oktober 2001 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 26 BV erhoben. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau verzichtet auf eine Vernehmlassung. Der Gemeinderat Kölliken legt dar, dass mit einer Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde dem Gemeindeversammlungsbeschluss zum Durchbruch verholfen werden könnte. Der Regierungsrat des Kantons Aargau schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) ist zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 OG und Art. 34 Abs. 3 RPG). Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der von einer Planungsmassnahme betroffenen Grundstücke zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist einzutreten.
2.
Die Zuweisung eines Grundstücks zu einer Nichtbauzone stellt eine Eigentumsbeschränkung dar, die nur zulässig ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV; BGE 125 II 129 E. 8 S. 141 mit Hinweis).

Die Beschwerdeführer führen aus, das Bundesgericht überprüfe Eingriffe in die Eigentumsgarantie ohne Kognitionsbeschränkung, wenn es um schwere Eingriffe gehe. Dies sei mit der Zuweisung ihrer Grundstücke zur Übergangszone der Fall: Die frühere Baugebietsetappierung gelte nämlich nach dem Urteil des Bundesgerichts 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 i.S. Gemeinde Oberrohrdorf/Staretschwil als Erschliessungsetappierung; die Eigentümer hätten jederzeit die allenfalls noch fehlende Erschliessung herbeiführen können.

Ob die nach der früheren aargauischen Praxis einer Bauzone 2. Etappe zugewiesenen Grundstücke aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 12. Februar 1991 automatisch als Bauzone betrachtet werden können, erscheint

fraglich, ist aber vorliegend nicht ausschlaggebend. Die Frage, ob eine schwere oder eine nicht schwere Eigentumsbeschränkung vorliegt, hat für die Kognition des Bundesgerichts nämlich nur insofern Bedeutung, als bei schweren Eingriffen das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage frei, bei anderen Eingriffen auf Willkür hin überprüft wird (BGE 126 I 213 E. 3a S. 218; 124 II 538 E. 2a S. 540 f. mit Hinweisen). Indessen ist das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage hier zu Recht gar nicht umstritten: Eidgenössisches und kantonales Recht (Art. 14 ff. RPG, § 13 ff. BauG) verpflichten die Gemeinden zum Erlass von Nutzungsplänen und insbesondere zur Ausscheidung von Bau- und Nichtbaugebieten (Art. 14 Abs. 2 RPG, § 15 Abs. 2 BauG; BGE 122 II 326 E. 4a; 113 Ia 444 E. 4a). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht in jedem Fall frei (BGE 121 I 117 E. 3c S. 121; 119 Ia 362 E. 3a S. 366), auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen
Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; 117 Ia 434 E. 3c S. 437). Die Feststellung und Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse überprüft das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde in jedem Fall auf Willkür (BGE 122 I 168 E. 2c S. 173; 119 Ia 362 E. 3a S. 366).

3.

Die Beschwerdeführer rügen im Wesentlichen, ihre Grundstücke hätten gemäss Art. 15 RPG einer Bauzone zugewiesen werden müssen.

3.1 Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Weitgehend überbautes Gebiet ist grundsätzlich einer Bauzone zuzuweisen, sofern nicht besondere überwiegende Interessen für eine Freihaltung sprechen (BGE 123 I 175 E. 3e/aa S. 188; 122 II 326 E. 6a S. 333; Alexandre Flückiger, Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 65 zu Art. 15).

3.2 Unbestritten ist, dass sich die fraglichen Grundstücke für die Überbauung eignen. Das Verwaltungsgericht hat jedoch erwogen, das Gebiet sei nicht weitgehend überbaut; es werde auch nicht voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt, da die Baugebietsreserven der Gemeinde Kölliken ausreichend oder allenfalls bereits zu gross seien.

3.3 Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die Gemeinde Kölliken über genügend Bauland verfügt. Sie sind hingegen der Ansicht, das streitbetroffene Gebiet sei im Sinne von Art. 15 lit. b RPG weitgehend überbaut.

Nach der Rechtsprechung ist der Begriff der weitgehenden Überbauung eng zu verstehen. Er umfasst den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken (BGE 122 II 455 E. 6a mit Hinweisen). Die weitgehende Überbauung ist zwar parzellenübergreifend, gebietsbezogen zu beurteilen (BGE 121 II 417 E. 5a S. 424; 115 Ia 333 E. 4 S. 338, je mit Hinweisen), doch können durchaus auch Parzellen, die in der gleichen Geländekammer liegen, teilweise als überbaut, teilweise als nicht überbaut betrachtet werden (BGE 122 II 326 E. 6c/aa).

3.4 Die hier betroffenen Grundstücke bzw. Grundstücksteile sind nicht überbaut. Die Beschwerdeführer sind jedoch der Ansicht, es handle sich dabei um eine Baulücke.

3.4.1 Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss demnach zum geschlossenen Siedlungsgebiet gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Grössere unüberbaute Bereiche in besiedeltem Gebiet werden hingegen nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern haben eine eigenständige Funktion, sei es zur Auflockerung der Siedlungsstruktur, zur Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen oder zur Schaffung von Freizeitbereichen (BGE 121 II 417 E. 5a S. 424 mit Hinweisen; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band 1, 3. Auflage, Zürich 1999, S. 77, N. 254). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können unüberbaute Gebiete bis zu einer Grösse von ungefähr 1 ha inmitten von überbautem Gebiet unter bestimmten Bedingungen als Baulücken bezeichnet werden (121 II 417 E. 5c S. 426; 115 Ia 333 E. 4 S. 339), während grössere Flächen nicht als
Baulücken betrachtet wurden (BGE 116 Ia 335 E. 4b; 115 Ia 343 E. 5d S. 347 f.; Urteil des Bundesgerichts 1P.670/1991 vom 4. Juni 1993, in ZBl 95/1994 S. 133 E. 4c mit weiteren Hinweisen). Allerdings ist die Frage nicht nach rein quantitativen Kriterien zu beurteilen; massgebend ist die Art der Umgebung. Eine dichte Bebauung oder eine Hochhaussiedlung prägen die Umgebung mehr als eine lockere bauliche Nutzung (erwähntes

Urteil in ZBl 95/1994 S. 133 E. 4c). Zu berücksichtigen ist sodann das Verhältnis zwischen der nicht überbauten Fläche und den sie umgebenden überbauten Gebieten (BVR 1995 S. 75 E. 6c/aa; Alexandre Flückiger, a.a.O., N. 63 zu Art. 15, Anm. 108).
3.4.2 Die hier in Frage stehenden Grundstücksteile gehören zu der vom Regierungsrat festgelegten Übergangszone, die insgesamt rund 2,2 ha umfasst. Dieser Bereich bildet unbestritten eine Art Insel inmitten von weitgehend überbautem Gebiet; einzig südwestlich davon liegt eine der Landwirtschaftszone zugewiesene Freifläche, die ihrerseits ebenfalls von Bauland umgeben ist. Indessen spricht - wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgehalten hat - bereits die Grösse des betreffenden Gebiets gegen die Annahme einer Baulücke. Ferner hat das Verwaltungsgericht aufgrund eines Augenscheins festgehalten, dass die Fläche von der sie umgebenden lockeren Überbauung nicht in einer Weise geprägt werde, dass nur die Zuweisung zu einer Bauzone in Betracht komme. Die Ausführungen der Beschwerdeführer lassen diese Sachverhaltswürdigung nicht als willkürlich erscheinen. Wohl macht es einen Unterschied aus, ob eine Baulücke eher am Rand oder aber inmitten einer Ortschaft liegt, doch ist die Ausscheidung einer Grünfläche auch innerhalb des Siedlungsgebiets trotz des Konzentrationsgebots nicht ausgeschlossen (vgl. BGE 116 Ia 335). Zutreffend ist auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die teilweise vorhandene (Grob)erschliessung nicht zur
Annahme einer Baulücke führt. Zwar hat das Bundesgericht bisweilen für die Beurteilung, ob ein Gebiet weitgehend überbaut sei, auch den Erschliessungsgrad als ein Element nebst anderen mitberücksichtigt (BGE 123 I 175 E. 3e/bb S. 188). Der Grundeigentümer hat jedoch keinen Anspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone, selbst wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt (BGE 122 II 326 E. 6a S. 333; 118 Ib 38 E. 2d S. 42 mit Hinweisen).
4.
Die Beschwerdeführer erachten die Zuweisung zu einer Übergangszone als unverhältnismässig, weil das Gebiet ohnehin früher oder später der Überbauung zugeführt werde.

Die Übergangszonen gemäss § 170 Abs. 2 BauG umfassen Gebiete, welche zur Anpassung an das Raumplanungsgesetz des Bundes von der Bauzone ausgeschlossen werden müssen, aber nicht aus überwiegenden Interessen einer anderen Zone zuzuordnen sind. Es handelt sich damit um Land, das grundsätzlich als Bauland in Frage kommt, aber jedenfalls zur Zeit nicht eingezont werden kann, weil die Voraussetzungen von Art. 15 RPG nicht erfüllt sind. Das Bundesgericht hat zwar wiederholt entschieden, dass die Festsetzung von Nutzungszonen nicht unbefristet aufgeschoben werden dürfe (BGE 123 I 175 E. 3e/aa S. 188; 118 Ia 165 E. 3c S. 172 f.; 115 Ia 333 E. 6a S. 341); entgegen den Annahmen der Beschwerdeführer bedeutet dies jedoch keineswegs, dass alle Gebiete, die grundsätzlich für eine Überbauung geeignet wären, auch sofort einer Bauzone zugewiesen werden müssten. Nach Art. 15 lit. b RPG sind Bauzonen jeweils für einen Planungshorizont von 15 Jahren festzulegen, was zur Folge hat, dass nach Ablauf dieser Zeit neue Gebiete in die Bauzone eingezont werden können, wenn sich inzwischen ein zusätzlicher Baulandbedarf ergeben hat. Sodann sieht Art. 18 Abs. 2 RPG ausdrücklich vor, dass das kantonale Recht Vorschriften enthalten kann über Gebiete, deren
(definitive) Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, in ZBl 97/1996 S. 36 E. 4a/bb). Die aargauischen Übergangszonen gemäss § 170 Abs. 2 BauG entsprechen dieser Vorschrift. Es liegt gerade im Wesen der Raumplanung, dass die Bautätigkeit planmässig gestaffelt wird und auch Grundstücke, die an sich für eine Überbauung in Frage kommen, erst eingezont werden, wenn die bisherigen Bauzonen für die angestrebte bauliche Entwicklung nicht mehr ausreichen. Selbst wenn das zur Diskussion stehende Gebiet dereinst eingezont werden sollte, so lässt sich daraus nicht folgern, es müsse heute bereits zur Überbauung freigegeben werden. Zudem kann auch nicht gesagt werden, in Zukunft komme keine andere Nutzung als eine Überbauung in Frage. Es kann durchaus einer legitimen planerischen Absicht entsprechen, auch längerfristig innerhalb eines überbauten Gebiets eine zusammenhängende Grünfläche auszuscheiden (BGE 116 Ia 335 E. 4a; Alexandre Flückiger, a.a.O., N. 66 zu Art. 15).
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Gemeinde Kölliken sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Januar 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: