Urteilskopf

100 Ia 272

38. Auszug aus dem Urteil vom 22. Februar 1974 i.S. Gemeinde Parpan gegen Hosang und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden.
Regeste (de):
Gemeindeautonomie auf dem Gebiete des Gewässerschutzes:

Die Gesetzgebung des Bundes lässt nicht Raum für eine Autonomie der Gemeinden bei der Anwendung des in Art. 28 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung des Bundesrates verwendeten Begriffes des "engeren Baugebietes".

Regeste (fr):
Autonomie communale en matière de protection des eaux:

La législation fédérale ne laisse pas place à une autonomie des communes dans l'application de la notion de "zones restreintes à bâtir"prévue par l'art. 28 de l'ordonnance générale sur la protection des eaux, édictée par le Conseil fédéral.

Regesto (it):
Autonomia comunale in materia di protezione delle acque:

La legislazione federale non consente ai comuni un'autonomia nell'applicazione della nozione di "territorio edificabile ristretto" prevista dall'art. 28 dell'ordinanza generale sulla protezione delle acque, emanata dal Consiglio federale.

Sachverhalt ab Seite 273

BGE 100 Ia 272 S. 273

A.- Die Gemeinde Parpan hat noch kein Baugesetz mit Zonenplan und kein generelles Kanalisationsprojekt; es sind erst Studien hierüber im Gange. Indes besteht im Dorfkern bereits ein öffentliches Kanalisationsnetz. Am 7. Juli 1972 ersuchte Georg Hosang den Gemeindevorstand Parpan um die Bewilligung für den Bau zweier Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 15 Wohnungen auf der Parzelle Nr. 126 A im Geissboden. Das Grundstück ist etwa 800 m vom Dorfkern entfernt. Auf dem Geissboden befinden sich ausser einem Bauernhaus schon ein Ferienheim und sieben Ferienhäuser für je eine oder zwei Familien. Für die Ferienhäuser besteht ein gemeinsames privates Kanalisationsnetz mit einer mechanischen Reinigungsanlage, deren Abfluss in einen Bach mündet. Bei der Erstellung dieser Anlage wurde ein Anschluss für höchstens zwei Einfamilienhäuser auf der Parzelle Nr. 126 A einberechnet. In dem von Hosang eingereichten Projekt war der Bau einer gemeinsamen Kläranlage für die beiden geplanten Mehrfamilienhäuser vorgesehen. Nach den Angaben der Gemeinde soll das Gebiet des Geissbodens weder in die Bauzone noch in das generelle Kanalisationsprojekt einbezogen werden. Der Gemeindevorstand lehnte das Baugesuch Hosangs am 25. Oktober 1972 gestützt auf Art. 19 GSchG ab.

B.- Auf Rekurs des Gesuchstellers hin hob das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 28. Februar

1973 die Verfügung des Gemeindevorstandes auf und wies diesen an, die nachgesuchte Baubewilligung unter den üblichen Auflagen zu erteilen. Es nahm an, massgebend sei Art. 28 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung des Bundesrates (AGSchV). Der Geissboden sei engeres Baugebiet im Sinne dieser Bestimmung, da dort bereits ein Kanalisationsnetz vorhanden sei.

C.- Die Gemeinde Parpan ficht das Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichtes mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen

Verletzung der Gemeindeautonomie und des Art. 4 BV an. Es wird geltend gemacht, der in Art. 28 AGSchV verwendete Ausdruck "engeres Baugebiet" sei ein unbestimmter Rechtsbegriff und lasse daher der Bündner Gemeinde, die für die Anwendung der Bestimmung zuständig sei, eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit. Die Beschwerdeführerin sei deshalb in diesem Bereich autonom. Das kantonale Verwaltungsgericht hätte demzufolge nur einschreiten können, wenn der Gemeindevorstand seine Befugnis überschritten oder missbraucht oder verfassungsmässige Rechte der Bürger verletzt hätte, was nicht der Fall sei. Dagegen habe das kantonale Gericht nicht seine eigene Auslegung des Art. 28 AGSchV durchsetzen dürfen. Zudem sei diese Auslegung willkürlich. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Der Gewässerschutz ist Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes. Daraus folgt jedoch nicht notwendigerweise, dass in diesem Bereich kein Raum für eine Autonomie der Gemeinden ist. Allerdings ist die Gemeindeautonomie eine Institution des kantonalen Rechts; sie besteht nur, wenn und soweit dieses sie zulässt. Sie wird nicht auch durch die Bundesverfassung gewährleistet, so dass es dem eidgenössischen Gesetzgeber an sich nicht verwehrt ist, sie in den von ihm geregelten Rechtsgebieten auszuschliessen. Wenn er das tun will, muss er es aber angesichts der grossen staatspolitischen Bedeutung, welche der Institution in der Schweiz von alters her zukommt, im Gesetz klar zum Ausdruck bringen. Würde im Gegenteil angenommen, dass allein schon das Bestehen einer Gesetzgebung des Bundes die Gemeindeautonomie in dem betreffenden Bereich ausschliesse, so könnte diese Institution schliesslich unversehens bedeutungslos werden, da der eidgenössische Gesetzgeber mehr und mehr auf den verschiedensten Gebieten der öffentlichen Verwaltung eingreift. Zudem liefe diese An. nahme auf eine Rückkehr zu der Rechtsprechung hinaus, welche eine Autonomie der Gemeinde nur in deren eigenem und nicht auch in dem ihr übertragenen Wirkungskreis anerkannte, Rechtsprechung, die längst aufgegeben ist (BGE 93 I 431 E. 3 b; BGE 96 I 152).

Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass der Bund die Kantone dann, wenn er ihnen den Vollzug seiner Gesetze überlässt und ihnen dabei in bestimmten Punkten eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt, auch ermächtigt, ihrerseits den Gemeinden in diesen Punkten und im Rahmen dieser Entscheidungsfreiheit eine gewisse Autonomie zuzugestehen, sofern er nicht das Gegenteil bestimmt.

6. Der Vollzug des GSchG ist nach Art. 5 Sache der Kantone. Dieses Gesetz schliesst nicht aus, dass die Kantone Aufgaben, die es ihnen überlässt, an die Gemeinden delegieren. Eine gewisse Autonomie der Gemeinden bei der Anwendung des GSchG ist somit denkbar, wenn sie sich aus dem kantonalen Recht ergibt, aber nur in den Punkten, in denen das Bundesrecht den Kantonen selber eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt; denn die Kantone können den Gemeinden nicht mehr Autonomie delegieren, als sie selbst besitzen.
Die im vorliegenden Fall anwendbaren bundesrechtlichen Vorschriften - Art. 19 GSchG und Art. 28 AGSchV - untersagen unter bestimmten Voraussetzungen die Erteilung einer Baubewilligung. Dieses Verbot ist zwingend und lässt daher keinen Raum für die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, die das Kennzeichen der Gemeindeautonomie ist. Daran ändert es nichts, dass der in Art. 28 AGSchV verwendete Begriff des "engeren Baugebietes", der hier just umstritten ist, ein unbestimmter Rechtsbegriff ist. Die Beschwerdeführerin beruft sich vergeblich auf BGE 96 I 372 -374 und 725/726. Im erstgenannten Urteil hat das Bundesgericht freilich anerkannt, dass eine Gemeinde bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes autonom sein kann; aber der Entscheid betrifft den Fall, wo der unbestimmte Begriff dem autonomen Recht der Gemeinde angehört, und im zweiten der beiden Urteile wie auch später (BGE 99 I/a 253) hat das Gericht erklärt, dass selbst in diesem Fall die Gemeinde bei der Rechtsanwendung nur autonom ist, soweit der Umfang der Überprüfungsbefugnis, die der kantonalen Rekursinstanz nach dem Gesetz zusteht, dafür Raum lässt. Enthält ein kantonales Gesetz, das in erster Instanz von der Gemeindebehörde anzuwenden ist, einen unbestimmten Rechtsbegriff, so genügt dies nicht für die Annahme, dass die Gemeinde bei der Anwendung dieses Begriffes autonom sei (Urteil vom 28. Juni

1972 i.S. Gemeinde Meisterschwanden, nicht publiziert). Gleich verhält es sich erst recht dann, wenn ein solcher Begriff in einem Gesetz des Bundes vorkommt; denn andernfalls wäre die einheitliche Anwendung dieses Gesetzes in Frage gestellt. Der Einwand, dass in Graubünden die Baupolizei von jeher Sache der Gemeinden sei, hilft der Beschwerdeführerin nicht; damit ist gegen die Feststellung, dass der eidgenössische Gesetzgeber in Art. 19 GSchG und Art. 28 AGSchV zwingende Vorschriften aufgestellt hat, nicht aufzukommen. Damit in einem Falle, wie er hier vorliegt, von Autonomie gesprochen werden könnte, müsste die Bundesgesetzgebung im Zusammenhang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff eine Bestimmung enthalten, die klar erkennen liesse, dass der Gesetzgeber den Kantonen, und eventuell den Gemeinden, eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit habe einräumen wollen. Eine solche Anordnung findet sich aber hinsichtlich des unbestimmten Begriffs, der hier in Frage steht, weder in Art. 19 GSchG noch in Art. 28 AGSchV. Anders wäre es etwa dann, wenn in Art. 28 AGSchV von den Zonen, welche der Kanton oder die Gemeinde als engeres Baugebiet betrachtet, die Rede wäre. Ausserdem ist zu beachten, dass nach Art. 10 GSchG die Beschwerdeinstanz des Bundes auch die Angemessenheit der in Anwendung der eidgenössischen Gesetzgebung über den Gewässerschutz ergehenden Verfügungen überprüfen kann. Diese Ordnung schliesst für den vorliegenden Fall vollends jede Möglichkeit einer Gemeindeautonomie aus. Wenn auch das Bundesgericht Verfügungen kantonaler Instanzen insoweit, als die Anwendung des Bundesrechts von der Würdigung örtlicher Verhältnisse abhängt, nur mit einer gewissen Zurückhaltung überprüfen wird, so bedeutet das keineswegs, dass eine Autonomie der Gemeinde besteht.
Hat demnach die Gemeinde Parpan im vorliegenden Fall nicht auf Grund einer autonomen Entscheidungsbefugnis gehandelt, so erweist sich ihre staatsrechtliche Beschwerde ohne weiteres als unbegründet.