Urteilskopf

102 Ia 167

26. Urteil vom 31. März 1976 i.S. Gemeinde Wollerau gegen Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz.
Regeste (de):
Gemeindeautonomie (Kt. Schwyz); Überprüfung kommunaler Richtpläne.

1. Die schwyzerischen Gemeinden geniessen beim Erlass kommunaler Richtpläne, ebenso wie bei der Schaffung allgemeinverbindlicher Nutzungspläne, den Schutz der Gemeindeautonomie (E. 2).

2. Die schwyzerische Kantonsregierung kann aufgrund der umfassenden Überprüfungsbefugnis, die ihr bei der Genehmigung von kommunalen Bau- und Zonenordnungen zusteht, gegebenenfalls auch die Abänderung eines kommunalen Richtplanes verlangen. Durch eine solche Anordnung wird die Gemeindeautonomie erst dann verletzt, wenn der Eingriff in die kommunale Gestaltungsfreiheit der vernünftigen Begründung entbehrt und willkürlich ist. Rechtsnatur und Funktion kommunaler Richtpläne (E. 3).

3. Materielle Überprüfung der angefochtenen Anordnung. Darf ein zur provisorischen Schutzzone im Sinne des BMR erklärtes Gebiet in einem kommunalen Richtplan als künftiges Baugebiet bezeichnet werden? (E. 4).

Regeste (fr):
Autonomie communale (canton de Schwyz); examen de plans directeurs communaux.

1. Les communes schwyzoises jouissent de la protection de l'autonomie communale lors de l'édiction de plans directeurs communaux, de même qu'en cas de création de plans d'aménagement de portée générale (consid. 2).

2. Le Conseil d'Etat du canton de Schwyz peut, en vertu du pouvoir d'examen étendu dont il dispose lors de l'approbation des réglements communaux des constructions et des plans de zones, demander aussi, le cas échéant, la modification d'un plan directeur communal. Une telle exigence ne viole l'autonomie communale que si l'atteinte à la liberté d'action de la commune est dépourvue de tout motif sérieux et qu'elle est arbitraire. Nature juridique et fonction des plans directeurs communaux (consid. 3).

3. Examen matériel de l'injonction contestée. Une zone protégée à titre provisoire au sens de l'AFU peut-elle être désignée comme future zone à bâtir dans un plan directeur communal? (consid. 4).

Regesto (it):
Autonomia comunale (cantone di Svitto); esame di piani direttori comunali.

1. I comuni svittesi godono della protezione dell'autonomia comunale quando adottano piani direttori comunali, come pure quando procedono ad una pianificazione d'obbligatorietà generale (consid. 2).

2. Il Consiglio di Stato del cantone di Svitto, in virtù dell'esteso potere d'esame che gli compete in materia di approvazione dei piani regolatori e delle zone elaborati dai comuni, può chiedere anche, ove occorra, la modifica di un piano direttore comunale. Tale esigenza viola l'autonomia comunale soltanto se la limitazione della libertà d'azione dei comuni avviene in assenza di seri motivi ed è arbitraria. Natura giuridica e funzione dei piani direttori comunali (consid. 3).

3. Esame materiale del provvedimento impugnato. Può una zona provvisoriamente protetta ai sensi del DFU essere indicata in un piano direttore comunale quale futura zona edificabile? (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 168

BGE 102 Ia 167 S. 168

Gestützt auf den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR) erklärte der Regierungsrat des Kantons Schwyz im Herbst 1972 das zur Gemeinde Wollerau gehörende Gebiet Burkethof-Obere Erlen-Sentenhof entlang der Strasse Wollerau-Samstagern zur provisorischen Schutzzone; eine Einsprache der Gemeinde Wollerau wurde abgewiesen. Am 20. Oktober 1974 nahmen die Stimmbürger von Wollerau ein neues Baureglement mit Zonenplan an. Nach dem Zonenplan gehört das vorstehend umschriebene Gebiet zum "Übrigen Gemeindegebiet"; im kommunalen Richtplan wird es als "Richtplan-Gebiet", d.h. als künftiges Baugebiet bezeichnet. Der Regierungsrat genehmigte am 10. März 1975 das Baureglement und den Zonenplan mit einer Reihe von Vorbehalten. Er stellte u.a. fest, dass der Richtplan das zur provisorischen Schutzzone gemäss BMR erklärte Gebiet nicht als künftiges Baugebiet bezeichnen dürfe, und wies den Gemeinderat an, den Richtplan entsprechend zu korrigieren. Die Gemeinde Wollerau führt hiegegen nach erfolgloser Anrufung des kantonalen Verwaltungsgerichtes staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. Sie macht geltend, die Anweisung des Regierungsrates entbehre der gesetzlichen Grundlage - blosse Richtpläne bedürften keiner Genehmigung der Kantonsregierung - und sie sei überdies sachlich unhaltbar. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. (Prozessuales.)

2. a) Die schwyzerische Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1898 setzt zwar in § 87 das Bestehen eines gewissen kommunalen Autonomiebereiches voraus, doch umschreibt sie dessen Umfang nicht selber. Massgebend sind vielmehr die

BGE 102 Ia 167 S. 169

Vorschriften des kantonalen Gesetzesrechtes, dessen Auslegung und Anwendung durch die zuständige kantonale Behörde im vorliegenden Zusammenhang nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen ist (BGE 101 Ia 395 E. 2, 265 E. 2, 261 E. 2; BGE 100 Ia 283 mit Hinweisen). b) Das neue Baugesetz des Kantons Schwyz vom 30. April 1970 (BauG) enthält in den §§ 1-11 eine Reihe kantonalrechtlicher Baupolizeivorschriften, die unmittelbar anwendbar sind. Darüber hinaus können aber die Gemeinden nach § 32 BauG auch eigene "fakultative Bauvorschriften" erlassen in Form von Baureglementen, Überbauungsplänen, Zonenplänen und Quartiergestaltungsplänen, deren möglicher Inhalt in den §§ 33-35 BauG näher umschrieben wird. Diese "Bauvorschriften" sind nach rechtskräftiger Erledigung des Einsprache- und Beschwerdeverfahrens der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen (§§ 36-39 BauG). Sie treten jedoch erst mit ihrer Genehmigung

durch den Regierungsrat in Kraft (§ 40 BauG). Der Regierungsrat prüft die Bauvorschriften im Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren sowohl auf ihre Rechtmässigkeit als auch auf ihre Zweckmässigkeit (§ 42 BauG). - Eine Genehmigungspflicht für kommunale Erlasse besteht auch aufgrund des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969 (GOG). Sie erstreckt sich aber nur auf "die Gemeindeordnung und die durch das kantonale Recht vorgeschriebenen Reglemente" (§ 90 GOG), wobei der Regierungsrat, vorbehältlich besonderer Vorschriften, auf eine Rechtskontrolle beschränkt ist (§ 91 GOG). Das BauG erweitert demgegenüber die Kontrollbefugnisse des Regierungsrates in zweierlei Hinsicht: Es unterwirft auch sämtliche "fakultativen" Bauvorschriften der Genehmigungspflicht, und es ermächtigt den Regierungsrat im Bereiche des Bauwesens zu einer umfassenden Zweckmässigkeitskontrolle. c) Das Baureglement der Gemeinde Wollerau vom 20. Oktober 1974 (BauR), welches Gegenstand des angefochtenen Genehmigungsbeschlusses bildete, sieht in Art. 5 neben dem Zonenplan u.a. auch einen Richtplan sowie verschiedene Teilrichtpläne als Planungsmittel vor. Der Richtplan bezeichnet die in der Gemeinde anzustrebende bauliche und landwirtschaftliche Entwicklung innerhalb eines überblickbaren Zeitraumes (Art. 6 Abs. 1 BauR). Er enthält Angaben über die

Bodennutzung, die wichtigen Verkehrswege und Verkehrsanlagen, die Grundlagen für die Ver- und Entsorgung und bezeichnet die zu schützenden oder zu gestaltenden Landschaftsteile (Art. 6 Abs. 2 BauR). Demgegenüber sind die Zonen-, Überbauungs- und Quartiergestaltungspläne "als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen für das Grundeigentum verbindlich" (Art. 5 Abs. 2 BauR). d) Es wird seitens der kantonalen Instanzen nicht in Abrede gestellt, dass die Gemeinden zum Erlass von Richtplänen befugt sind, wiewohl das BauG dieses Planungsmittel nicht ausdrücklich vorsieht. Es darf alsdann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden bei der Schaffung solcher Richtpläne - ebenso wie beim Erlass allgemeinverbindlicher Nutzungspläne - im Sinne der Autonomierechtsprechung über eine erhebliche Entscheidungsfreiheit verfügen. Sie können sich dementsprechend in diesem Bereich gegenüber ungerechtfertigten Eingriffen des Staates unter Berufung auf ihre Autonomie zur Wehr setzen (BGE BGE 101 Ia 260 f.). Ob und wieweit die Gemeinden nach den einschlägigen kantonalen Vorschriften bei der Gestaltung ihrer Richtpläne der Kontrolle staatlicher Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden unterworfen sind, hat auf die Frage nach dem Vorliegen eines geschützten Autonomiebereiches keinen Einfluss. Nach dem Umfang dieser Kontrolle bestimmt sich aber, wann ein Eingriff in die Befugnis zur selbständigen Gestaltung der Richtpläne die kommunale Autonomie verletzt (BGE 101 Ia 261 E. 2 mit Hinweisen). Die Gemeinden sind nicht nur davon geschützt, dass eine kantonale Rechtsmittel- oder Aufsichtsbehörde in einer in den kommunalen Autonomiebereich fallenden Angelegenheit einen sachlich unhaltbaren Entscheid trifft, sondern sie kann sich gegebenenfalls auch schon gegen eine blosse Überschreitung der Überprüfungsbefugnis zur Wehr setzen (BGE BGE 102 Ia 71; BGE 101 Ia 518, 265, 261).

3. a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass Richtpläne nicht als "Bauvorschriften" im Sinne von § 32 und § 42 BauG zu betrachten seien und daher keiner Genehmigung des Regierungsrates bedürften. Die in einer regierungsrätlichen Wegleitung vom 16. Juli 1973 enthaltene Anweisung an die Gemeinden, jeweils auch die Richtpläne dem zuständigen Departement zur Prüfung zu unterbreiten, sei daher rechtswidrig.

Den Gemeinden könne in dieser Hinsicht nur eine Meldepflicht auferlegt werden. Das Verwaltungsgericht geht im angefochtenen Entscheid ebenfalls davon aus, dass Richtpläne an sich nicht genehmigungspflichtig seien. Im vorliegenden Fall stehe indessen auch kein Genehmigungsakt in Frage. Die streitige Weisung, das betreffende Gebiet nicht in den Richtplan einzubeziehen, habe vielmehr den Charakter einer Präventivmassnahme,

zu der der Regierungsrat aufgrund der Vorschriften der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 29. November 1927 (NHV) befugt gewesen sei. Es handle sich um ein Gebiet, für welches der Regierungsrat gemäss § 3 bis NHV besondere Schutzvorschriften erlassen könnte. Das Verwaltungsgericht stellt somit die an die Gemeinde ergangene Weisung einer solchen Schutzvorschrift gleich. b) Ob diese Betrachtungsweise haltbar ist, kann dahingestellt bleiben. Die Kompetenz des Regierungsrates zum streitigen Eingriff lässt sich, selbst wenn man die kommunalen Richtpläne nicht zur Kategorie der genehmigungspflichtigen Bauvorschriften zählen will, ohne Willkür unmittelbar aus dem kantonalen Baugesetz herleiten. Nach § 42 BauG übt der Regierungsrat bei der Genehmigung der kommunalen Baureglemente und Zonenpläne eine uneingeschränkte Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle aus. Er kann dementsprechend solchen kommunalen Normen, selbst wenn sie noch innerhalb des rechtlich Zulässigen liegen, die Genehmigung verweigern, ohne dadurch die Autonomie der Gemeinde zu verletzen. Wohl wird der Regierungsrat, um nicht in die Rolle einer Oberplanungsbehörde zu verfallen, praktisch eine gewisse Zurückhaltung üben und in der Regel erst eingreifen, wenn der Mangel der kommunalen Planung ein bestimmtes Gewicht aufweist oder überkommunale Interessen berührt; doch enthält das schwyzerische Recht keine Norm, welche die kantonale Behörde in jedem Fall zu einer derartigen Zurückhaltung verpflichten und die Gemeinden vor der Ausübung einer uneingeschränkten Zweckmässigkeitskontrolle schützen würde. Gegenüber einer mit umfassender Prüfungsbefugnis ausgestatteten Genehmigungsbehörde besteht der Schutz der Gemeindeautonomie einzig darin, dass der von der kantonalen Behörde vertretene Standpunkt nicht willkürlich sein darf. Nur

wenn der mit der Nichtgenehmigung verbundene Eingriff in die kommunale Gestaltungsfreiheit seinerseits der vernünftigen Begründung entbehrt, kann sich die Gemeinde mit Erfolg über eine Verletzung ihrer Autonomie beschweren (BGE 101 Ia 263 E. 3). Angesichts der weitreichenden Befugnisse, die das BauG der kantonalen Genehmigungsbehörde in Bausachen überträgt, kann dem Regierungsrat keine willkürliche Überschreitung seiner Kompetenzen vorgeworfen werden, wenn er im Genehmigungsverfahren nicht nur die Bauvorschriften i.e.S. einer Prüfung unterzieht, sondern gegebenenfalls auch in bezug auf den Richtplan korrigierend eingreift. Ein solches Vorgehen drängt sich aus sachlichen Gründen auf und entspricht dem Gebot der Rechtssicherheit. Auch wenn der Richtplan lediglich eine "verwaltungsinterne" Planungsmassnahme darstellt und für die einzelnen Grundeigentümer keine Rechtswirkungen entfaltet, ist er doch für die Gemeinde und ihre Einwohner bedeutsam. Der Richtplan bringt die Auffassung der Behörde zum Ausdruck, in welcher Richtung sich die Gemeinde in Zukunft entwickeln soll. Er ist für die mit der Planung betrauten Organe wegleitend und bildet die Grundlage für spätere allgemeinverbindliche Nutzungspläne (vgl. dazu BBl 1972 I 1487 f.; LENDI, Planungsrecht und Eigentum, ZSR 95/1976 II S. 98 ff.). Er wird diesem Zweck nicht gerecht, wenn er nicht den Vorstellungen aller Instanzen entspricht, die für die Planung verantwortlich sind. Ein Richtplan, der hinsichtlich der Bezeichnung des Bauerwartungslandes nur die Vorstellungen der Gemeindeorgane zum Ausdruck bringt, der Auffassung der kantonalen Genehmigungsbehörde hingegen klar widerspricht, vermag seine Orientierungsfunktion nicht zu erfüllen. Er könnte insbesondere bei den Grundeigentümern leicht Erwartungen erwecken, die angesichts der ablehnenden Haltung des Kantons objektiv unbegründet wären. - Auch wenn das BauG solche Richtpläne nicht ausdrücklich der Genehmigungspflicht unterwirft, kann doch der Regierungsrat aufgrund der umfassenden Überprüfungsbefugnis, die ihm bei der Genehmigung von Zonenplänen zusteht, gegebenenfalls auch die Abänderung eines Richtplanes verlangen. Jedenfalls lässt sich diese Auffassung ohne Willkür vertreten. Es ist nicht anzunehmen, dass die Gemeinde bei der vorbereitenden Planung keinerlei Einschränkungen hinzunehmen hat,

wenn sie beim Erlass allgemeinverbindlicher Pläne und Vorschriften einer uneingeschränkten Rechts- und Ermessenskontrolle unterworfen ist.

4. Es kann sich somit nurmehr noch fragen, ob die an die Beschwerdeführerin ergangene Anweisung, das Gebiet Burkethof-Obere Erlen-Sentenhof aus dem Richtplan-Gebiet auszuscheiden, sachlich vor dem Willkürverbot standhält. Das erwähnte Gebiet wurde vom Regierungsrat gemäss Art. 2 Abs. 1 BMR zur provisorischen Schutzzone erklärt. Es ist richtig, dass ein kommunaler Richtplan unter Umständen auch ein Gelände, das zur Schutzzone im Sinne des BMR erklärt wurde, als zukünftiges Siedlungsgebiet bezeichnen kann, ohne damit gegen den Zweck der provisorischen bundesrechtlichen Massnahme zu verstossen, etwa dann, wenn es sich um eine Schutzzone gemäss Art. 2 Abs. 2 BMR handelt, durch welche lediglich die "vorzeitige Überbauung" verhindert werden soll. Soweit es sich aber - wie hier - um eine Schutzzone handelt, für deren Ausscheidung die Kriterien im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BMR massgebend waren, wird sich die Kantonsregierung einem kommunalen Richtplan, der das betreffende Gebiet als zukünftiges Baugebiet einstufen will, in der Regel mit Grund widersetzen (vgl. dazu BGE 101 Ia 263 E. 4). Dass die Rechtswirkungen des BMR zeitlich beschränkt sind (bis 31. Dezember 1976), ist im vorliegenden Fall nicht entscheidend. Auch wenn die provisorischen Schutzmassnahmen gemäss BMR dahinfallen, darf ausserhalb der Bauzone nicht mehr gebaut werden, und der Regierungsrat kann als kantonale Genehmigungsbehörde auch ohne Rückgriff auf besondere gesetzliche Schutzbestimmungen jede künftige Ausdehnung der Bauzone auf das betreffende Gebiet verhindern, solange vertretbare Gründe dafür sprechen, die bauliche Entwicklung der Gemeinde entlang der Samstagernstrasse nicht zu gestatten. Ob sich der Standpunkt der Gemeindebehörden, welche dieses Gebiet bereits heute als künftiges Siedlungsgebiet in den Richtplan aufnehmen möchten, ebenfalls mit sachlichen Gründen vertreten lässt, ist nach dem Gesagten für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nicht entscheidend. Nach der im Kanton Schwyz bestehenden Rechtslage ist die Autonomie der Gemeinden im Bereiche des Bauwesens nur insoweit geschützt, als Eingriffe in die kommunale Planungsfreiheit auf vernünftigen, haltbaren Überlegungen beruhen

müssen; lediglich unter diesem Gesichtswinkel ist die streitige Anordnung zu prüfen. Der Einwand der Beschwerdeführerin, das fragliche Gebiet sei nicht von besonderer landschaftlicher Schönheit, wäre dann von Bedeutung und gegebenenfalls durch einen Augenschein abzuklären, wenn sich die Kompetenz des Regierungsrates zu einer Anordnung der vorliegenden Art einzig aus der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung herleiten liesse, was indessen, wie ausgeführt, nicht zutrifft. Der Regierungsrat hat aufgrund des neuen BauG als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde in Bausachen nicht bloss darauf zu achten, dass besonders schützenswerte Landschaften, die Gegenstand einer Massnahme im Sinne der NHV bilden könnten, erhalten bleiben, sondern er kann in die kommunale Nutzungs- und Richtplanung auch eingreifen, wenn anderweitige planerische Interessen dies als angezeigt erscheinen lassen. Aus den Akten geht hervor, dass der Regierungsrat das streitige Gebiet vor allem deshalb in die provisorische Schutzzone gemäss BMR eingewiesen hat, um zwischen dem Dorf Wollerau und den umliegenden Ortschaften einen Trenngürtel zu schaffen und um in der Umgebung der Siedlung genügend Erholungsraum freizuhalten. Die von der Gemeinde hiegegen erhobenen Einwände besitzen nicht das erforderliche Gewicht, um diese planerische Überlegung der kantonalen Behörde als unvernünftig und willkürlich erscheinen zu lassen. Die Beschwerdeführerin weist vor allem darauf hin, dass entlang der Samstagernstrasse neben alten Bauernhäusern und einer Molkerei bereits 11 Einfamilienhäuser stünden. Hierin liegt indessen noch kein zwingender Grund, um dieses Gebiet als künftiges Siedlungsgebiet einzustufen. Dass entlang von Landstrassen ausserhalb jedes Kanalisationsprojektes Häuser gebaut wurden, kam früher häufig vor. Dies hindert die kantonale Planungsbehörde aber in keiner Weise, solche abseits der Ortschaft gelegene Strassenteile selbst auf längere Frist als Baugebiet auszuschliessen, solange die ausgeschiedenen Bauzonen (erster und zweiter Etappe) zusammen mit den übrigen im Richtplan vorgesehenen Siedlungsgebieten der Gemeinde

eine genügende Entwicklungsmöglichkeit belassen, was im vorliegenden Fall mit Grund bejaht werden durfte. Aus denselben Überlegungen, die für die Einweisung in die Schutzzone gemäss BMR massgebend waren, konnte der Regierungsrat die

Gemeinde auch dazu anhalten, das betreffende Gebiet nicht als künftiges Bauland zu bezeichnen und den Richtplan in diesem Sinne zu korrigieren. Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie erweist sich somit als unbegründet.