Urteilskopf

102 Ia 331

47. Urteil vom 21. September 1976 i.S. Surpunt Immobilien AG gegen Gemeinde Flims und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Art. 4 und 22ter BV. Revision von Zonenplänen; Rechtssicherheit, Treu und Glauben.

Zusicherungen über die Fortdauer eines Zonenplanes oder einer bestimmten Zoneneinteilung sind unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben nur bindend, wenn sie von dem zur Planänderung zuständigen Organ ausgehen. Liegt diese Kompetenz beim Gemeindegesetzgeber, so kann sich der Grundeigentümer im Falle einer Zonenplanrevision nicht unter Hinweis auf die Erklärungen oder auf das Verhalten der kommunalen Verwaltungsorgane über eine Verletzung von Treu und Glauben beschweren. Der Gemeindegesetzgeber hat aber auch ohne Vorliegen einer ihn selber bindenden Garantie dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen.

Regeste (fr):
Art. 4 et 22ter Cst. Révision d'un plan de zones; sécurité du droit, bonne foi.

Au regard du principe de la bonne foi, les assurances données quant au maintien d'un plan de zones ou d'une affectation ne lient que si elles émanent de l'autorité compétente pour le modifier. Lorsque l'autorité compétente est le législateur communal, le propriétaire ne saurait, en cas de révision du plan, se plaindre d'une violation du principe de la bonne foi en invoquant les déclarations et l'attitude des organes de l'administration communale. Cependant, lors même qu'il n'aurait fourni aucune assurance le liant, le législateur communal est tenu de rendre compte du respect de la sécurité du droit.

Regesto (it):
Art. 4 e 22ter Cost. Revisione di un piano delle zone; certezza del diritto, buona fede.

Sotto il profilo del principio della tutela della buona fede, le assicurazioni fornite circa il mantenimento di un piano delle zone o di un determinato azzonamento sono vincolanti soltanto se provengono dall'organo competente a modificare detta pianificazione. Ove all'uopo sia competente il legislatore comunale, il proprietario fondiario non può, in caso di revisione del piano delle zone, far valere una violazione del principio della tutela della buona fede invocando le dichiarazioni o l'attitudine degli organi dell'amministrazione comunale. Anche allorquando non abbia fornito alcuna assicurazione vincolante, il legislatore comunale deve tuttavia tener conto del precetto della certezza del diritto.

Sachverhalt ab Seite 332

Die Stimmbürger der Gemeinde Flims nahmen am 18. März 1968 ein neues kommunales Baugesetz (BG) mit Zonenplan an, welches mit der Genehmigung durch den Regierungsrat am 4. November 1968 in Kraft trat. Der Zonenplan sah im Gebiet "Sur Punt" eine rund 1,57 ha grosse Bauzone D ("Kernzone") vor, welche gemäss Art. 13 BG für den Bau von Mehrfamilienhäusern, Hotels und Geschäftshäusern bestimmt war. Die betreffende Zone umfasste damals 13 Parzellen, welche 10 verschiedenen Eigentümern gehörten. In den Jahren 1970-1972

erwarb die Surpunt Immobilien AG 9 der 13 Parzellen mit einer Fläche von insgesamt 1,15 ha. Am 1. Mai 1973 reichte sie ein Baugesuch für eine Arealüberbauung ein; dieses blieb in der Folge unbehandelt. Am 28. Mai 1973 wurde beim Gemeinderat Flims von Stimmbürgern eine Initiative eingereicht, mit der die Umzonung des in Sur Punt als Bauzone D ausgeschiedenen Gebietes in die Bauzone A verlangt wurde. Nach Art. 10 BG ist die Zone A für den Bau von freistehenden Ein- und Zweifamilienhäusern bestimmt. Die zulässige Ausnützung ist wesentlich geringer als in der Zone D (Ausnützungsziffer 0,25 gegenüber 0,8; Gebäudehöhe 7 m gegenüber 12 m; bei Arealüberbauung sind Ausnahmen möglich). Im Hinblick auf dieses Volksbegehren erliess der Gemeinderat für das fragliche Gebiet eine einjährige Bausperre. Die Initiative wurde in der Gemeindeabstimmung vom 17. März 1974 angenommen, nachdem in einer vorgängigen Eventualabstimmung ein Kompromissvorschlag des Gemeinderates (Umzonung in Bauzone B) abgelehnt worden war. Die Regierung des Kantons Graubünden genehmigte diese Zonenplanänderung am 21. Oktober 1974 und erklärte eine von der Surpunt Immobilien AG hiegegen erhobene Beschwerde als unbegründet. Soweit sich diese auf den Grundsatz von Treu und Glauben berief, wurde sie von der Regierung an das kantonale Verwaltungsgericht verwiesen. Dieses wies jedoch einen daraufhin bei ihm eingelegten Rekurs mit Urteil vom 10. Juni 1975 ebenfalls ab. Die Surpunt Immobilien AG führt gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV staatsrechtliche Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der zusammen mit dem kommunalen Baugesetz im Jahre 1968 beschlossene Zonenplan bezieht sich auf das ganze Gemeindegebiet. Die nunmehr vorgenommene Revision dieses Zonenplanes kann daher, auch wenn es sich nur um die Umzonung eines relativ kleinen Gebietes handelt (1,5 ha), nicht dem Widerruf oder der Änderung einer Einzelverfügung gleichgestellt werden (vgl. dazu BGE 94 I 339 ff.). Bei weiträumigen Plänen der vorliegenden Art beurteilt sich die Zulässigkeit einer Revision vielmehr nach ähnlichen Grundsätzen, wie sie für die Abänderung generell-abstrakter baurechtlicher Normen gelten (BGE 94 I 350). Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, gibt die Eigentumsgarantie dem Grundeigentümer keinen unbedingten Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone bleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist, und dass die aus einer bestimmten Zoneneinteilung resultierenden baulichen Nutzungsmöglichkeiten nachträglich nicht mehr geändert oder eingeschränkt werden. Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können. Bei der erforderlichen Interessenabwägung ist aber dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist; er ist daher nur aus entsprechend gewichtigen Gründen abzuändern (BGE 98 Ia 377; BGE 94 I 350 /51; BGE 90 I 333; ZBl 76/1975 S. 291).

2. Die Regierung des Kantons Graubünden stellte in ihrem Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid vom 21. Oktober 1974 - der hier nicht angefochten ist - fest, dass die vorgenommene Umzonung durch hinreichend gewichtige öffentliche Interessen ästhetischer und fremdenverkehrspolitischer Art gedeckt sei. Wohl sei bei Zonenplanrevisionen aus Gründen der Rechtssicherheit Zurückhaltung zu üben. Im vorliegenden Fall könne aber der Gemeinde trotz der kurzen Geltungsdauer des Planes kein missbräuchlicher Gebrauch ihrer Befugnisse vorgeworfen werden. Der zeitliche Aspekt falle hier umso weniger zugunsten der Beschwerdeführerin ins Gewicht, als diese durch die von ihr in den Jahren 1970 und 1971 getätigten grossen Bodenkäufe und durch ihre intensiven Überbauungsabsichten selber zur Wandlung der öffentlichen Meinung beigetragen habe. Mit dem angefochtenen Gemeindebeschluss

sei der Zonenplan im betreffenden Gebiet den gegenüber 1968 veränderten Verhältnissen angepasst worden. Soweit die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf das Verhalten der Gemeindebehörden und bestimmte konkrete Tatsachen geltend mache, es liege eine Verletzung von Treu und Glauben vor, sei auf die Beschwerde im Rahmen des regierungsrätlichen Genehmigungsverfahrens nicht einzutreten. Ob die Zonenplanänderung auch unter diesen individuell-konkreten Aspekten zulässig sei, habe gegebenenfalls auf Rekurs hin das Verwaltungsgericht zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, an das sich die Surpunt Immobilien AG daraufhin wandte, stellte in seinem Entscheid vom 10. Juni 1975 fest, dass in der von den Stimmbürgern beschlossenen Zonenplanrevision kein Verstoss gegen Treu und Glauben liege, und wies den Rekurs ab. Die Rekurrentin habe aus dem Verhalten einzelner Behördemitglieder nicht den Schluss ziehen dürfen, dass die bisherige Ordnung weiterbestehen werde. Ob eine Baubehörde den Stimmbürger mit Zusicherungen über den Fortbestand einer Zonenordnung überhaupt zu binden vermöchte, könne offen bleiben.
Ob und inwieweit eine derartige Aufspaltung des kantonalen Beschwerdeverfahrens zweckmässig ist und auf einer richtigen Auslegung der einschlägigen kantonalen Verfahrensvorschriften beruht, braucht hier nicht geprüft zu werden, da die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht keine Rüge erhebt. Es kann auch offen bleiben, ob mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde in analoger Anwendung der in BGE 94 I 462 f. festgehaltenen Regeln über die Erschöpfung des Instanzenzuges auch noch die Aufhebung des regierungsrätlichen Beschwerdeentscheides verlangt werden könnte. Die Beschwerdeführerin stellt keinen derartigen Antrag, sondern verlangt einzig die Aufhebung des Rekursentscheides des Verwaltungsgerichtes. Sie geht offenbar selber davon aus, dass die im Verfahren vor der Regierung geprüften Fragen rechtskräftig entschieden seien, und erblickt die gerügte Verletzung von Art. 4 und 22ter BV einzig darin, dass das Verwaltungsgericht den behaupteten Verstoss gegen Treu und Glauben zu Unrecht verneint habe. Entsprechend den in der Beschwerdeschrift erhobenen Rügen ist im vorliegenden Verfahren nurmehr noch diese Frage zu prüfen.

3. a) Die Beschwerdeführerin erachtet den Grundsatz von Treu und Glauben durch die vorgenommene Herabzonung als verletzt, weil das Verhalten der "zuständigen" Behörden als Zusicherung der Fortdauer der bisherigen Ordnung habe angesehen werden dürfen. Jedenfalls habe sie auf Grund der Umstände in einer für die Behörden erkennbaren Weise mit einer längeren Dauer der Zonenordnung im Gebiet "Sur Punt" rechnen dürfen. Sie macht im einzelnen folgendes geltend: aa) Das Gebiet "Sur Punt" sei seinerzeit nach eingehender und wiederholter Erörterung in der Ortsplanungskommission als keineswegs überdimensioniertes Areal der Zone D zugewiesen worden; bb) Unverzüglich nach dem Inkrafttreten der Bauordnung 1968 sei ein in der betreffenden Zone liegendes Gebäude (Pension Surpunt) unter fast vollständiger Ausnützung der neuen Dimensionierungsvorschriften erweitert worden; cc) Am Verkauf der Parzelle Nr. 1047 durch die Stiftung Altersheim Flims an die Beschwerdeführerin habe als Vertreter der Gemeinde der damalige Gemeindepräsident Gurtner mitgewirkt; dd) Bauamt und Baukommission Flims hätten sich während der ganzen fraglichen Zeit positiv zum Bauprojekt der Beschwerdeführerin eingestellt; ee) Bis zur Einreichung des definitiven Baugesuches habe sich auch in der Bevölkerung keine Opposition gegen eine zonengemässe Überbauung geregt. Diese Umstände in ihrer Gesamtheit hätten der Beschwerdeführerin begründeten Anlass gegeben, mit einer längeren Dauer der Zonenordnung von 1968 zu rechnen. b) Die Kompetenz, den Zonenplan von 1968 zu ändern, lag unbestrittenermassen nicht bei den kommunalen Behörden, auf deren Verhalten sich die Beschwerdeführerin beruft, sondern in den Händen der Gemeindestimmbürger, d.h. des kommunalen Gesetzgebers (vgl. auch Art. 37 Abs. 1 Satz 1 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973). Die Beschwerdeführerin behauptet nicht, dass hierüber irgendwelche Unklarheiten bestanden hätten. Der Gemeindebaubehörde kann zum vornherein kein widersprüchliches,

gegen Treu und Glauben verstossendes Verhalten angelastet werden. Die Änderung des Zonenplanes wurde nicht auf behördlichen

BGE 102 Ia 331 S. 336

Antrag, sondern aufgrund einer Initiative aussenstehender Stimmbürger beschlossen, und es lag nicht in der Macht des Gemeinderates, diesen Volksbeschluss zu verhindern. Es kann der Behörde unter den gegebenen Umständen auch nicht vorgeworfen werden, dass sie die Beschwerdeführerin auf die bevorstehende Rechtsänderung nicht oder nicht rechtzeitig hingewiesen habe. Die Rüge der Verletzung von Treu und Glauben richtet sich vielmehr unmittelbar gegen den kommunalen Gesetzgeber, der kurzfristig, aber in einem formell unbestrittenerweise rechtmässigen Verfahren die streitige Zonenplanänderung beschlossen hat.
c) Das Prinzip des Vertrauensschutzes hat seine Bedeutung vor allem im Bereiche der Rechtsanwendung; es bindet aber auch den Gesetzgeber (BGE 101 Ia 485, 446; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. A. Bd. I Nr. 74 B XII S. 466). Greift eine gesetzgeberische Massnahme in wohlerworbene Rechte ein oder setzt sie sich ohne hinreichenden Grund über frühere Zusicherungen des Gesetzgebers hinweg, so kann hierin, vom Willkürverbot und den übrigen verfassungsrechtlichen Schranken abgesehen, auch ein Verstoss gegen Treu und Glauben liegen (BGE 101 Ia 446 ff. mit Hinweisen). Von einem Eingriff in wohlerworbene Rechte kann hier nicht die Rede sein. wie das Bundesgericht wiederholt erkannt hat, sind Bauordnungen und Zonenpläne grundsätzlich jederzeit abänderbar; der Grundeigentümer hat keinen als wohlerworbenes Recht selbständig abgesicherten Anspruch darauf, dass die für sein Grundstück einmal festgelegten baulichen Nutzungsmöglichkeiten unbeschränkt bestehen bleiben (BGE 99 Ia 583 E. 2a, 344 Nr. 37; BGE 94 I 350; 90 I 333; BGE 87 I 511). Die Beschwerdeführerin kann im vorliegenden Fall sodann auch nicht geltend machen, dass sich der Gemeindegesetzgeber durch sein Vorgehen zu einer von ihm selber abgegebenen Zusicherung in Widerspruch gesetzt habe. Die Flimser Bauordnung von 1968 enthält keine Vorschrift, wonach die beschlossene Zoneneinteilung während einer bestimmten minimalen Zeitspanne nicht geändert werden dürfe. Der Gemeindegesetzgeber hat auch später nie - weder generell noch in individuell-konkreter Weise - eine dahingehende Zusicherung abgegeben. Der Umstand, dass sich bis im Mai 1973 in der Bevölkerung keine Opposition gegen das Bauvorhaben

BGE 102 Ia 331 S. 337

bemerkbar gemacht hat, stellt keine verbindliche Äusserung des Gesetzgebers dar. Dass die kommunalen Baubehörden die Fortdauer der bisherigen Zonenordnung ausdrücklich zugesichert hätten, wird nicht behauptet. Eine derartige Zusage wäre für das zuständige rechtsetzende Organ auch nicht bindend. Es ist in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, dass verwaltungsbehördliche Zusicherungen individuell-konkreter Art, das heisst solche, die sich auf die Rechtsanwendung in einem bestimmten Einzelfall beziehen, nur solange eine schutzwürdige Vertrauensgrundlage darstellen, als keine Gesetzesänderung eintritt, und dass der Bürger bei einer Änderung der Rechtslage nicht gestützt auf früher erteilte Auskünfte eine vom Gesetz abweichende Behandlung verlangen kann (BGE 101 Ib 197, 101 Ia 99, 100 Ib 298, 99 Ib 102; URS GUENG, Zur Verbindlichkeit verwaltungsbehördlicher Auskünfte und Zusagen, ZBl 71/1970 S. 503 ff.; IMBODEN/RHINOW, a.a.O. Nr. 75 B IV/b S. 471). Umso weniger läge es in der Macht der Verwaltung, hinsichtlich des Inhaltes künftiger Rechtsnormen irgendwelche Zusicherungen abzugeben, an welche sich der Gesetzgeber nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes zu halten hätte (GUENG, a.a.O. S. 503-506). Dies gilt auch in bezug auf Raumplanungsmassnahmen der vorliegenden Art. Die Verwaltung vermag das Bestehenbleiben eines Planes oder einer bestimmten Zonen-

einteilung nur dann zu gewährleisten, wenn die Kompetenz zu einer Planänderung in ihren Händen liegt (URS PETER BRUHIN, Planänderung im Raumplanungsrecht, Diss. Zürich 1975, S. 93 f.). - würde demnach sogar eine ausdrückliche Zusicherung der Flimser Baubehörde den kommunalen Gesetzgeber grundsätzlich nicht binden, so kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf den Standpunkt stellen, im bisherigen Verhalten der Behörde liege eine stillschweigende, auch gegenüber dem Gesetzgeber unmittelbar wirksame Garantie, dass die gegenwärtige Zoneneinteilung im Gebiet Sur Punt längerfristigen Bestand habe. Dem Gesetzgeber der Gemeinde Flims kann insoweit kein widersprüchliches, gegen Treu und Glauben verstossendes Verhalten vorgeworfen werden. d) Aus dem Gesagten folgt nicht, dass derjenige, der sich ohne besondere Zusicherung des zur Planänderung zuständigen Organs auf einen rechtsgültigen Zonenplan verlassen hat,

nachträgliche Planänderungen schutzlos hinzunehmen hätte. Jede derartige Massnahme muss auf einer mit der Eigentumsgarantie vereinbaren Interessenabwägung beruhen, wobei das Vertrauen, das der Grundeigentümer nach den Umständen in die Beständigkeit des Planes haben durfte, in die Interessenabwägung einzubeziehen ist. Auch wenn das zuständige Organ hinsichtlich der Geltungsdauer des Planes keine speziellen Zusicherungen abgegeben hat, kann sich der Grundeigentümer doch in jedem Falle auf das - mit dem Prinzip von Treu und Glauben verwandte, aber keine besondere Vertrauenssituation voraussetzende - Gebot der Rechtssicherheit berufen, welches verlangt, dass Zonenpläne eine gewisse Beständigkeit aufweisen und daher nur aus gewichtigen Gründen geändert werden. Es handelt sich alsdann um eine Frage der Interessenabwägung, welche vom Verfassungsrichter nicht unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben, sondern unter jenem der Eigentumsgarantie geprüft wird (BGE 99 Ia 585 f. E. 3; BGE 98 Ia 377; BGE 94 I 350 f.; BGE 90 I 333). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen. e) Wie es sich in dieser Hinsicht im Falle der Beschwerdeführerin verhält, ist hier nicht zu entscheiden. Die Regierung des Kantons Graubünden hat als Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz die beschlossene Zonenplanänderung geprüft und als mit der Eigentumsgarantie vereinbar bezeichnet, wobei sie in die vorgenommene Interessenabwägung auch das Gebot der Rechtssicherheit einbezog. Dieser Entscheid ist unangefochten geblieben und bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Es besteht daher kein Anlass und keine Möglichkeit, die streitige Massnahme unter diesem verfassungsrechtlichen Gesichtswinkel nochmals zu überprüfen. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht, dessen Rekursentscheid hier angefochten ist, war nurmehr noch darüber zu befinden, ob die Zonenplanänderung, von dem im regierungsrätlichen Verfahren bereits beurteilten Aspekt der Rechtssicherheit abgesehen, aufgrund besonderer individuell-konkreter Umstände gegen Treu und Glauben verstosse, und diese Frage durfte vom Verwaltungsgericht verneint werden. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher abzuweisen. Die weiteren Rügen, welche

die Beschwerdeführerin vorbringt, beziehen sich auf tatbeständliche Fragen, die nach dem Gesagten unerheblich sind und auf die Verfassungsmässigkeit des angefochtenen Entscheides keinen Einfluss haben. Es ist hier auch nicht zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Umzonung ein Entschädigungsanspruch erwächst. Hierüber liegt kein kantonaler Entscheid vor; es ging im bisherigen Verfahren einzig um die Zulässigkeit der Massnahme als solcher.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.