Urteilskopf

109 Ia 264

50. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. Dezember 1983 i.S. Gitag SA und Mitbeteiligte gegen Gemeinde Celerina/Schlarigna und Regierung des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):
Raumplanung, Art. 22ter und 31 BV; verfassungsrechtliche Überprüfung (abstrakte Normenkontrolle) von kommunalen Vorschriften über die Erstellung von Einkaufszentren.

1. Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit im Bereiche der Raumplanung; ausgewiesenes Bedürfnis nach raumplanerischen Sondervorschriften für den Bau von Einkaufszentren (E. 4).

2. Anforderungen an eigentumsbeschränkende Massnahmen: Das im Baugesetz genannte Erfordernis eines regionalen oder kantonalen Nutzungsplanes erlaubt der Gemeinde nicht, bis zum Vorliegen eines solchen Planes an einem unbefristeten Bauverbot festzuhalten (E. 5a). Im Lichte der abstrakten Normenkontrolle und mit Rücksicht auf die im Oberengadin herrschenden Verhältnisse lässt es sich vertreten, Geschäfte des Detailhandels bereits ab einer Netto-Ladenfläche von 200 m2 in die Sonderordnung für Einkaufszentren einzubeziehen (E. 5c).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire, art. 22ter et 31 Cst.; contrôle abstrait de la constitutionnalité des prescriptions communales sur la construction de centres commerciaux.

1. Portée de la liberté du commerce et de l'industrie en matière d'aménagement du territoire; justification des prescriptions d'aménagement spéciales pour la construction de centres commerciaux (consid. 4).

2. Exigences auxquelles doivent satisfaire les mesures restrictives de la propriété: l'exigence - mentionnée dans la loi sur les constructions - d'un plan d'affectation régional ou cantonal ne permet pas à une commune d'édicter une interdiction de bâtir illimitée dans le temps jusqu'à ce qu'un tel plan ait été adopté (consid. 5a). A la lumière d'un contrôle abstrait des normes et vu les conditions régnant en Haute-Engadine, il est admissible de soumettre à la réglementation spéciale pour centres commerciaux les commerces de détail à partir d'une surface nette de 200 m2 déjà (consid. 5c).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio, art. 22ter e 31 Cost.; controllo astratto della costituzionalità delle norme comunali sulla costruzione di centri commerciali.

1. Portata della libertà di commercio e d'industria in materia di pianificazione del territorio; comprovato bisogno di norme pianificatorie speciali relative alla costruzione di centri commerciali (consid. 4).

2. Requisiti che devono adempiere i provvedimenti restrittivi della proprietà: la necessità - menzionata nella legge edilizia - di un piano di utilizzazione regionale o cantonale non autorizza un comune ad emanare un divieto di costruzione illimitato nel tempo finché tale piano sia stato adottato (consid. 5a). In sede di controllo astratto delle norme e tenuto conto della situazione esistente nell'Alta Engadina, è ammissibile sottoporre alla disciplina speciale prevista per i centri commerciali negozi di vendita al minuto con una superficie netta di almeno 200 m2 (consid. 5c).

Sachverhalt ab Seite 265

BGE 109 Ia 264 S. 265

A.- Die Gemeinden des Oberengadins bemühen sich, die Erstellung von Einkaufszentren in geordnete Bahnen zu lenken. Zu diesem Zweck erliessen sie aufeinander abgestimmte Massnahmen und Bestimmungen. Die Gemeinde Celerina/Schlarigna beschloss am 27. April 1981, ihr Baugesetz (BauG) durch Aufnahme eines neuen Kapitels 5 über den Bau und Betrieb von Einkaufszentren zu ergänzen. Die Bestimmungen, welche für das vorliegende Verfahren in erster Linie von Bedeutung sind, lauten wie folgt: Art. 63b (Abs. 1) Begriffe
Einkaufszentren sind aus einem oder mehreren Geschäften bestehende Verkaufseinheiten des Detailhandels, die baulich oder organisatorisch eine

BGE 109 Ia 264 S. 266

Einheit bilden und eine Netto-Ladenfläche von 200 m2 oder mehr aufweisen. Art. 63c (Abs. 1) Ortszentren
Einkaufszentren mit einer Netto-Ladenfläche von 200-500 m2 dürfen ausschliesslich in der Dorfzone, der Dorferweiterungszone und in der Wohn-Gewerbezone D erstellt werden. Art. 63d (Abs. 1) Regionalzentren
Einkaufszentren mit einer Netto-Ladenfläche von über 500 m2 dürfen nur bewilligt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: 1. Es muss ein von der Standortgemeinde genehmigter, rechtskräftiger regionaler oder ein von der Regierung gestützt auf Art. 47 KRG erlassener kantonaler Nutzungsplan vorliegen, welcher die Erstellung eines Regionalzentrums am vorgesehenen Standort in Übereinstimmung mit dem regionalen Richtplan zulässt. 2. Das Regionalzentrum darf die im regionalen oder kantonalen Nutzungsplan festgelegte höchstzulässige Netto-Ladenfläche nicht überschreiten. 3. Das Regionalzentrum hat sich einwandfrei in das Siedlungs- und Verkehrskonzept der Grundordnung der Gemeinde einzufügen. Durch die Zulassung darf weder ein unerwünschter Siedlungskern geschaffen noch dürfen bestehende oder geplante Erschliessungsanlagen über den Gemeingebrauch hinaus beansprucht werden. 4. Der vorgesehene Standort muss mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar sein und in einer Bauzone liegen, in welcher mässig störende Betriebe zulässig sind. Zudem muss feststehen, dass durch den Betrieb die Ruhe benachbarter Wohngebiete sowie von Hotels, Heimen oder Schulen nicht gestört wird. Art. 63g und Art. 63h enthalten Vorschriften über die Gestaltung und Erschliessung von Einkaufszentren.

B.- Die GITAG SA ist Eigentümerin der Parzellen Nrn. 706 und 707 in Celerina/Schlarigna. Die USEGO-Trimerco-Holding AG hat sich an den beiden Parzellen im Ausmass von insgesamt 7555 m2 ein Kaufsrecht gesichert. Sie plant, darauf ein Geschäftshaus zu errichten, welches eine Netto-Ladenfläche von 895 m2 umfassen soll. Am 5. März 1979 erliess der Gemeinderat von Celerina/Schlarigna zunächst für ein Jahr eine Bausperre für Einkaufszentren mit einer Netto-Ladenfläche von mehr als 500 m2, die in der Folge mehrfach verlängert wurde. Eine dagegen erhobene Beschwerde der genannten Grundeigentümerin wurde abgewiesen, letztinstanzlich vom Bundesgericht am 26. Januar 1982. Auf Ersuchen der Gemeinde genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden am 28. Dezember 1981 die erwähnte Teilrevision

BGE 109 Ia 264 S. 267

des BauG im wesentlichen. Gleichzeitig wies sie eine Beschwerde der GITAG SA und der USEGO-Trimerco-Holding AG ab, soweit darauf einzutreten war.

C.- Gegen diesen Beschluss und die kommunale Baugesetzesänderung haben die GITAG SA und die USEGO-Trimerco-Holding AG staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Art. 22ter und 31 BV eingereicht. Sie beantragen, den Beschluss der Regierung sowie die Art. 63b Abs. 1, 63c, 63d, 63g und 63h der Baugesetzesergänzung der Gemeinde Celerina/Schlarigna betreffend Einkaufszentren aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit sind zulässig, soweit sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit beachten. Für Begrenzungen der Handels- und Gewerbefreiheit genügt freilich nicht jedes irgendwie geartete öffentliche Interesse. Sie sind nur dann verfassungsmässig, wenn sie auf polizeilichen, sozialpolitischen oder aber auf unmittelbar von den Kantonen zu treffenden Massnahmen der Raumplanung beruhen. Es ist dabei nicht auszuschliessen, dass nach Art. 22quater BV zulässige raumplanerische Massnahmen eine Einschränkung der gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten nach sich ziehen und dementsprechend mit wirtschaftspolitischen Auswirkungen verbunden sein können. Eine solche Folge steht grundsätzlich zu Art. 31 BV nicht in Widerspruch, solange die Massnahme raumplanerisch bedingt ist und im Zielbereich von Art. 22quater BV liegt und sofern die Handels- und Gewerbefreiheit dadurch nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (BGE 102 Ia 116). a) Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Vorschrift von Art. 63d Abs. 1 Ziff. 2 BauG enthalte eine Bedürfnisklausel, indem der Gesamtbedarf an regionaler Ladenfläche und dessen räumliche Verteilung festgelegt werde. Diese Rüge geht fehl. Dass im Rahmen der Raumplanung bei der Ausscheidung der Bauzonen auf den Bedarf abzustellen ist, ergibt sich aus Art. 15 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG). Danach umfassen Bauzonen das Land, das u.a. innert 15 Jahren benötigt

wird. Dies gilt nicht nur für die Bauzone insgesamt, sondern indirekt auch für die einzelnen Wohn-, Gewerbe- und anderen Zonen. Dabei darf nicht nur das Land für die Wohnnutzung, sondern auch jenes für gewerbliche Zwecke dem Bedarf entsprechend begrenzt werden. Aufgrund künftiger Planänderungen können später immer noch weitere Gebiete der entsprechenden Bauzone zugeschlagen werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Man kann auch nicht mit genügendem Grund einwenden, die Vorschrift beziehe sich nicht nur auf den raumplanerisch bedingten Baulandbedarf, sondern erlaube es, durch eine enge Umgrenzung der Standorte von Einkaufszentren das Angebot des Detailhandels direkt zu beeinflussen. Die Beschwerdeführerinnen scheinen zu verkennen, dass die Nutzungspläne keine Nutzungspflichten festlegen, sondern nur anordnen, was höchstens erlaubt ist (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 3 zu Art. 14, S. 198). Sie legen lediglich einen Rahmen fest und überlassen es im übrigen dem Grundeigentümer, den Standort sowie die Ausgestaltung der geplanten Baute zu bestimmen und auch darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er überhaupt bauen will. Die Gemeinde führt in ihrer Vernehmlassung denn auch aus, der vorgesehene Plan werde grossräumig jene Bauzonen der einzelnen Gemeinden bezeichnen, in denen Regionalzentren grundsätzlich zugelassen sind, so dass dem Grundeigentümer und allfälligen Interessenten für ein Einkaufszentrum genügend Raum bleibe, um ihre Bauwünsche zu verwirklichen. Dabei ist die Gemeinde zu behaften. Unter diesen Umständen besteht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kein Anlass, wegen der entfernten Möglichkeit einer allzu engherzigen Ausgestaltung des künftigen

regionalen oder kantonalen Nutzungsplanes einzuschreiten. b) Die Kritik der Beschwerdeführerinnen richtet sich auch gegen die in Art. 63d Abs. 1 Ziff. 2 BauG vorgesehene Höchstbegrenzung der zulässigen Verkaufsfläche. Eine solche Begrenzung lässt sich indes durchaus mit raumplanerischen Überlegungen begründen. Die besonderen geographischen, topographischen und witterungsmässigen Verhältnisse und die dünne, weit verstreute Besiedlung des Oberengadins vermögen eine gewisse Grössenbeschränkung der Einkaufszentren zu rechtfertigen. Werden beliebig grosse Laden-Komplexe zugelassen, besteht die Gefahr, dass die Versorgung der Bevölkerung in den verschiedenen Teilgebieten und Tälern in Frage gestellt wird, weil dort die unter weniger kostengünstigen Bedingungen arbeitenden

Kleinbetriebe nicht mehr existieren könnten (BGE 102 Ia 117). Diese Konsequenz aber widerspräche den Geboten, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 1 lit. d RPG) und die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, insbesondere günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen (Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG). Eine Höchstbegrenzung der erlaubten Verkaufsfläche lässt sich zudem mit Argumenten verkehrstechnischer Art und solchen des Schutzes vor übermässigen Immissionen begründen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a und b, Abs. 4 lit. c RPG). Da im vorliegenden Fall die raumplanerischen Anliegen auch tatsächlich im Vordergrund stehen und nicht etwa unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt wird, sind die sich ergebenden Wettbewerbsbeschränkungen in Kauf zu nehmen, zumal die Handels- und Gewerbefreiheit dadurch keineswegs ihres Gehaltes entleert wird.

5. Soweit die angefochtenen Bestimmungen eigentumsbeschränkende Massnahmen enthalten, sind sie mit der in Art. 22ter BV festgelegten Eigentumsgarantie nur vereinbar, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen. Kommen sie einer Enteignung gleich, so ist volle Entschädigung zu leisten (BGE 108 Ia 35). a) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, das in Art. 63d Abs. 1 Ziff. 1 BauG genannte Erfordernis eines besonderen regionalen oder kantonalen Nutzungsplanes laufe auf ein Bauverbot für solche Einkaufszentren hinaus. Vorweg ist festzustellen, dass es sowohl die besonderen örtlichen Verhältnisse des Oberengadins als auch die mit Einkaufszentren erfahrungsgemäss verbundenen raumplanerischen Probleme als sinnvoll erscheinen lassen, für Zentren in der Grössenordnung von mehr als 500 m2 einen Nutzungsplan zu verlangen. Es ist indes einzuräumen, dass die von der Gemeinde beschlossene Ergänzung des Baugesetzes so lange mangelhaft bleibt, als der erwähnte Nutzungsplan nicht vorliegt. Die Behörden der Gemeinde Celerina/Schlarigna sind sich offenbar darüber im klaren, dass ein unbefristetes Bauverbot während dieses Schwebezustandes unzulässig wäre, haben sie doch wiederholt die Anordnung befristeter Bausperren veranlasst. Mit diesem Vorgehen zeigen die Behörden, dass sie die Vorschrift von Art. 63d Abs. 1 Ziff. 1 BauG in verfassungskonformer Weise anwenden und nicht davon ausgehen, die Bestimmung erlaube der Gemeinde, bis zum Vorliegen des Nutzungsplanes an einem

unbefristeten Bauverbot festzuhalten. Bis es soweit ist, darf die Bewilligung für ein Einkaufszentrum gestützt auf Art. 63d Abs. 1 Ziff. 1 BauG nur verweigert werden, solange eine rechtsgültige Bausperre vorliegt (vgl. Art. 27 RPG). Angesichts des verfassungskonformen Vorgehens der Gemeinde kann man es im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bei diesem präzisierenden Hinweis bewenden lassen, ohne die genannte Bestimmung aufheben zu müssen. b) Nach Art. 63d Abs. 1 Ziff. 3 BauG hat sich das Regionalzentrum einwandfrei in das Siedlungs- und Verkehrskonzept der Grundordnung der Gemeinde einzufügen. Was die Beschwerdeführe-

rinnen gegen diese inhaltlichen Anforderungen vorbringen, schlägt nicht durch. Damit wird vorgeschrieben, wie der regionale oder kantonale Nutzungsplan auszugestalten sei. Aus der generellen Verpflichtung gemäss Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 RPG ergibt sich, dass dessen Regelung auf die übrige Planung abzustimmen ist. Allfällige, daraus hervorgehende Eigentumsbeschränkungen können dann angefochten werden, wenn sie - zusammen mit dem Nutzungsplan - erlassen werden. Die Vorschrift von Art. 63d Abs. 1 Ziff. 4 BauG hält der abstrakten Normenkontrolle ebenfalls stand. Dass der vorgesehene Standort mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar sein muss, entspricht einem raumplanerischen Anliegen und lässt sich durchaus rechtfertigen (SALADIN/LANZ, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, ZBl 77/1976, S. 111). Das Erfordernis einer Lokalisierung der Einkaufszentren in einer Bauzone, in der mässig störende Betriebe zulässig sind, und das Verbot, die Ruhe benachbarter Wohngebiete sowie von Hotels, Heimen oder Schulen zu stören, entsprechen den Anforderungen an die Planung gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG. c) Die Beschwerdeführerinnen bestreiten im besonderen, dass ein ausreichendes öffentliches Interesse gegeben sei, eine Sonderordnung für Ortszentren im Sinne von Art. 63c BauG zu erlassen. Vorweg ist festzuhalten, dass das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung bei der Überprüfung des ausreichenden öffentlichen Interesses Zurückhaltung walten lässt, soweit es um die Würdigung der örtlichen Verhältnisse geht, welche die Behörden des Kantons und der Gemeinde besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (BGE 107 Ib 336, BGE 105 Ia 226 mit Hinweisen). Mag auch die untere Grenze im vorliegenden Fall tief angesetzt worden sein, so lässt es sich doch im Hinblick auf die im Oberengadin herrschenden örtlichen Verhältnisse rechtfertigen, Einkaufszentren

bereits ab einer Netto-Ladenfläche von 200 m2 den angefochtenen Sondervorschriften zu unterstellen. Jedenfalls kann nicht gesagt werden, die Gemeinde habe den ihr in diesem Bereich zustehenden Ermessensspielraum missachtet. Sie konnte mit Fug erwägen, dass sich ein Verzicht auf eine planerische Regelung selbst von kleinen Zentren nachteilig auf die im Oberengadin aus topographischen und witterungsbedingten Gründen unerlässliche dezentralisierte Versorgungsstruktur auswirken würde. Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, eine Sondernormierung rechtfertige sich allenfalls für Detailgeschäfte von erheblicher Grösse, während sich solche mit einer Netto-Ladenfläche von unter 1000 m2 nicht anders auswirkten als andere Geschäfte und Einrichtungen (Büros, Praxen, Gewerbebetriebe, Restaurants, Kinos usw.), vermag im übrigen nicht zu überzeugen. Auch ein Zentrum mit einer Netto-Ladenfläche von 200-500 m2 ist auf Umsatz angewiesen und zieht daher notwendigerweise Verkehr an, und zwar mehr Verkehr als die Mehrzahl der von den Beschwerdeführerinnen genannten Beispiele. Auch die Kritik an der von den Beschwerdeführerinnen als belastend empfundenen Anordnung, wonach Ortszentren ausschliesslich in der Dorfzone, der Dorferweiterungszone und in der Wohn-Gewerbezone D erstellt werden dürfen, schlägt nicht durch. Vorweg ist festzuhalten, dass es sich dabei gemäss dem bei den Akten liegenden Zonenplan im Verhältnis zum gesamten Bauzonengebiet um ausgedehnte Flächen handelt. Sodann lässt sich gegen das Verbot derartiger Ladengeschäfte in Wohnzonen nichts einwenden. Solche Zentren gehören allein schon im Hinblick auf das zu erwartende Verkehrsaufkommen nicht in eine reine Wohnzone. Die Erhaltung der Wohngebiete für ihren angestammten Nutzungszweck entspricht im übrigen einem anerkannten öffentlichen Interesse (BGE 108 Ia 148). Weiter ist es verständlich und durch genügende öffentliche Interessen der Ortsplanung (Wohnqualität, Immissionsschutz) ausgewiesen, wenn die Gemeinde Einkaufszentren in der Grösse von 200-500 m2 Netto-Ladenfläche nur in der Wohn-Gewerbezone D und nicht auch in der Wohn-Gewerbezone E mit geringerem Nutzungsmass (vgl. Art. 81 BauG) zulassen möchte. Man bedenke, dass sich Celerina/Schlarigna wie die meisten übrigen Engadiner Orte durch kleinräumige, enge Verhältnisse auszeichnet. Ebensowenig gehört ein entsprechendes Einkaufszentrum, das primär der Orts- und Quartierbevölkerung dienen soll, in die reine Gewerbezone, in der nur Wohnbauten für

Abwarts- und Betriebspersonal erstellt werden dürfen, dessen ständige Anwesenheit im Betrieb erforderlich ist (Art. 68 BauG). Die Gemeinde weist in ihrer Vernehmlassung mit überzeugenden Argumenten darauf hin, dass diese Zone den Gewerbebetrieben vorbehalten sein sollte, welche wegen der Emissionen, die sie verursachen, nicht in einer Wohnzone untergebracht werden können. Es ergibt sich somit, dass im Lichte der abstrakten Normenkontrolle und mit Rücksicht auf die lokalen Verhältnisse auch die Vorschriften über die Ortszentren als haltbar bezeichnet werden können. Bei dieser Sach- und Rechtslage erweisen sich auch die von den Beschwerdeführerinnen zu Art. 63b Abs. 1 BauG erhobenen allgemeinen Einwände gegen den Einbezug von Geschäften des Detailhandels in der Grössenordnung von 200 bis 1000 m2 Verkaufsfläche in die Sonderordnung für Einkaufszentren als unbegründet. d) Die Vorschriften von Art. 63c Abs. 2, Art. 63g und Art. 63h BauG sind nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen überflüssig, da alle ihre Ziele durch die bestehenden Bestimmungen des Baugesetzes bereits hinreichend sichergestellt seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass, selbst wenn die Gemeinde die von ihr verfolgten öffentlichen Interessen allein bei der Anwendung der ordentlichen Bauvorschriften wahren könnte, dies nicht dazu führen würde, dass im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Sondervorschriften aufzuheben wären. Soweit diese wiederholen, was ohnehin gilt, sind sie gewiss nicht unzulässig. Soweit sie aber strengere Anforderungen aufstellen - und dies tun sie hinsichtlich der Quartierplanpflicht -, sind sie durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt, ohne dass die Beschwerdeführerinnen benachteiligt werden. Man beachte, dass Art. 63g Abs. 2 BauG es zulässt, auf das Erfordernis eines Quartierplanes zu verzichten, was eine verfassungskonforme Anwendung erlaubt. Beigefügt sei, dass die Gemeinde darauf zu achten haben wird, insbesondere bei kleinen Einkaufszentren, von der Bauherrschaft keine übermässigen Erschliessungskosten zu verlangen.