Urteilskopf

112 Ib 409

66. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 15. Oktober 1986 i.S. Stockwerkeigentümergemeinschaft Uto-Ring und Mitbeteiligte gegen Capaul Bau AG, Gemeinde Flims und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Bau einer Quartierstrasse aufgrund eines Strassenplans und Bewilligungen gemäss Art. 24 RPG, 26 FPolV, Art. 24 des Bundesgesetzes über die Fischerei (FG) und Art. 22 NHG.

1. Ein Strassenplan ist ein Nutzungsplan im Sinne des RPG; ein plankonformes Strassenprojekt bedarf deshalb keiner Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG (E. 1b und c).

2. Verhältnis zwischen dem Genehmigungsverfahren bei Strassenplänen und den Bewilligungsverfahren nach Art. 26 FPolV, 24 FG und 22 NHG (E. 2b und c) und Ausgestaltung dieser Bewilligungsverfahren (E. 3).

Regeste (fr):
Construction d'une route de quartier sur la base d'un plan d'aménagement routier et autorisations selon les art. 24 LAT, 26 OFor, 24 de la loi fédérale sur la pêche et 22 LPN.

1. Un plan d'aménagement routier est un plan d'affectation au sens de la LAT; un projet de route conforme à un tel plan n'a dès lors pas besoin d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT (consid. 1b et c).

2. Rapport entre la procédure d'approbation des plans d'aménagement routier et les procédures d'autorisation selon les art. 26 OFor, 24 Lpêche et 22 LPN (consid. 2b et c), et caractéristiques de ces procédures (consid. 3).

Regesto (it):
Costruzione di una strada di quartiere in base ad un piano stradale e autorizzazioni secondo gli art. 24 LPT, 26 OVPF, 24 della legge federale sulla pesca e 22 LPN.

1. Un piano stradale è un piano di utilizzazione ai sensi della LPT; un progetto di strada conforme a tale piano non necessita quindi di un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 LPT (consid. 1b, c).

2. Relazione tra la procedura di approvazione dei piani stradali e le procedure d'autorizzazione secondo gli art. 26 OVPF, 24 LF sulla pesca e 22 LPN (consid. 2b, c), e svolgimento di tali procedure (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 409

Die Liegenschaften Nr. 3565 der Stockwerkeigentümergemeinschaft Uto-Ring, Nr. 3749 der Stockwerkeigentümergemeinschaft

Casa Arcula und Nr. 3739 von Elisabeth Hotz in Flims-Dorf grenzen unmittelbar an den bewaldeten Bachgraben des La Val-Baches. Im Bereich des einige Meter tiefen Bachgrabens sieht der Strassenplan der Gemeinde Flims vom 27. März/11. Juli 1977 die Erstellung einer ca. 200 m langen und 4,0 m breiten Stichstrasse vor. Diese hat die Funktion einer öffentlichen Quartierstrasse und soll der Erschliessung von vier an ihrem östlichen Ende gelegenen Bauparzellen in "Lanezzi" mit einer Gesamtfläche von ungefähr 6000 m2 dienen. Die Strasse ist ebenfalls in dem von der Gemeinde am 9. September 1979 beschlossenen Strassenplan für die Erschliessungsetappe I enthalten, den die Regierung am 25. August 1980 genehmigte. Die Strassenplanrevision vom 3. Oktober 1982/29. November 1982 bezog sich nicht auf die Via Lanezzi. Am 15. Februar 1983 reichte die Capaul Bau AG, Flims, als Eigentümerin eines Teils des zu erschliessenden Gebietes der Baubehörde Flims ein Baugesuch für die Erstellung der Via Lanezzi ein. Das Ausführungsprojekt sieht vor, auf einer Fläche von 1675 m2 die Bestockung im Bachgraben zu entfernen, den La Val-Bach in eine Röhre zu verlegen, anschliessend den Bachgraben einzudecken und darauf die neue Erschliessungsstrasse zu erstellen. Gegen dieses Projekt erhoben u.a. die Stockwerkeigentümergemeinschaft Uto-Ring, die Stockwerkeigentümergemeinschaft Casa Arcula und Elisabeth Hotz am 29. Juni 1983 Einsprache bei der Baubehörde Flims.
Die Gemeindebehörde wies am 1. Oktober 1985 die Einsprachen der benachbarten Grundeigentümer ab, soweit sie darauf eintrat, und erteilte für das Strassenprojekt Via Lanezzi die Baubewilligung unter dem Vorbehalt des Landerwerbs und der Erteilung der erforderlichen Rodungsbewilligung für 1675 m2 bestockte Fläche. Hiegegen erhoben die Stockwerkeigentümergemeinschaften Uto-Ring und Casa Arcula sowie Elisabeth Hotz Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Zur Begründung machten sie geltend, die Via Lanezzi komme ins übrige Gemeindegebiet zu liegen, weshalb vorerst ein Zustimmungsverfahren gemäss Art. 2 der kantonalen Verordnung über Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen und über Planungszonen vom 28. Januar 1980/25. Mai 1981 und 13. Dezember 1982 (BAB) durchzuführen sei. Zudem beeinträchtige das Strassenprojekt das Orts- und Landschaftsbild und laufe den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zuwider. Auch bestehe für den Bau der Quartierstrasse keine Notwendigkeit. Im übrigen hätte vor Erteilung der

Bau- eine Rodungsbewilligung eingeholt werden müssen. Das Verwaltungsgericht wies am 15. Januar 1986 den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Es begründete seinen Entscheid im wesentlichen damit, dass für die Strasse ein kantonales Zustimmungsverfahren zwar erforderlich sei, es aber im Kanton Graubünden dafür neben dem BAB-Verfahren noch ein besonderes Verfahren gebe, welches ebenfalls Art. 25 RPG entspreche. Es handle sich um das Genehmigungsverfahren von kommunalen Strassenplänen gemäss Art. 37 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973 (KRG). Nachdem der Strassenplan in diesem Verfahren genehmigt worden sei, erweise sich ein separates Verfahren für das Detailprojekt als nicht nötig. Dass die Bau- noch vor der Rodungsbewilligung erteilt worden sei, könne nicht beanstandet werden; es sei aufgrund des entsprechenden Vorbehalts klar, dass mit dem Strassenbau nicht vor der Erteilung der Rodungserlaubnis begonnen werden dürfe. Auf die übrigen Einwendungen könne nicht eingetreten werden. Über die generelle Linienführung und die Notwendigkeit der Lanezzistrasse sei bereits im Plangenehmigungsverfahren umfassend befunden worden. In bezug auf das Ausführungsprojekt seien die Rekurrenten nicht legitimiert, sich auf Bestimmungen über den Schutz des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes sowie den Natur- und Heimatschutz zu berufen, da die angerufenen Vorschriften keine nachbarschützende Wirkung besässen. Die gegen diesen Entscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde heisst das Bundesgericht im Sinne der Erwägungen gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unter anderem gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG zulässig. Im vorliegenden Fall vertreten die Beschwerdeführerinnen die Auffassung, die streitige, im übrigen Gemeindegebiet gelegene Quartierstrasse bedürfe - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG. Sie rügen demnach, das Verwaltungsgericht habe Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet. Diese Rüge ist im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (BGE 108 Ib 380 E. 1a; BGE 105 Ib 107 E. 1a mit Hinweisen). Da die Beschwerdeführerinnen überdies als Anstösser der projektierten

Strasse ohne weiteres im Sinne von Art. 103 lit. a OG zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. E. 2d unten) und ihre Beschwerde auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt, ist insoweit darauf einzutreten. b) Strassenpläne stellen Sondernutzungspläne im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes dar (vgl. BGE 111 Ib 14 /15 E. 3b mit Hinweisen). Für die hier zur Diskussion stehende Strassenplanung der Gemeinde Flims ist dies vom Bundesgericht in den beiden nicht veröffentlichten Urteilen vom 29. Mai 1985 i.S. Stockwerkeigentümergemeinschaft Uto-Ring und Mitbeteiligte und vom 21. Mai 1986 i.S. R. ausdrücklich festgehalten worden. Während die Rahmennutzungspläne den umfassenden Grund der zugelassenen Nutzungen legen, gestalten die Sondernutzungspläne sie aus oder schaffen davon abweichende Regelungen (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N. 2 der Vorbemerkungen zu Art. 14-20 RPG). Der von einem Strassenplan erfasste Boden erhält eine besondere Zweckbestimmung, die sich von derjenigen des von der Strasse durchquerten Bodens unterscheidet. Mit dem Bau der Strasse wird dieser Sondernutzungsplan verwirklicht; da es hiebei gerade nicht um eine Abweichung von einer Nutzungszone geht, liegt ein Anwendungsfall von Art. 24 RPG klarerweise nicht vor. In diesem Sinn hat das Bundesgericht denn auch bereits in BGE 112 Ib 166 /167 E. 2b entschieden. Dass es sich in jenem Fall um eine Kantonsstrasse handelte, während hier eine Quartierstrasse zur Diskussion steht, ist raumplanungsrechtlich ohne Belang.
c) Die Beschwerdeführerinnen scheinen nicht geltend machen zu wollen, für das Strassenprojekt habe, obwohl es nach dem Gesagten keiner Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG bedurfte, trotzdem die Zustimmung des kantonalen Departementes des Innern und der Volkswirtschaft eingeholt werden müssen. Eine solche Rüge wäre auch unbegründet. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG sind lediglich Ausnahmen nach Art. 24 RPG durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung zu bewilligen. Diese Vorschrift selber verlangt nicht, dass alle Gesuche für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen der zuständigen kantonalen Behörde übermittelt werden. Dafür hat allenfalls kantonales Recht zu sorgen (EJPD/BRP, a.a.O., N. 8 zu Art. 25 RPG). Im Kanton Graubünden sind zwar denn auch die zonenkonformen Vorhaben dem kantonalen Prüfungsverfahren unterstellt (Art. 2 und 4 BAB), und

das Bundesgericht hat diese Regelung als dem Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG entsprechend befunden (BGE 109 Ib 128 /129 E. 2c). Mit dieser Regelung kann in der Tat verhindert werden, dass Ausnahmen nach Art. 24 RPG unter dem Mantel des ordentlichen Bewilligungsverfahrens verschwinden (vgl. EJPD/BRP, a.a.O., N. 8 zu Art. 25 RPG). Diese Gefahr besteht indessen bei Strassenplänen wie dem hier vorliegenden nicht, da nach

dem Gesagten eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG in keinem Fall erforderlich ist. Die Frage nach der Zonenkonformität der Strasse kann sich mithin so gar nicht stellen; die Bewilligungsbehörde hat vielmehr in diesem Zusammenhang einzig zu prüfen, ob sich ein Ausführungsprojekt im Rahmen des Strassenplanes bewege. Art. 2 und 4 BAB sind demnach in diesen Fällen nicht anwendbar, und die Baubehörde von Flims war nicht gehalten, das Ausführungsprojekt dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft zur Zustimmung vorzulegen. d) Zusammenfassend ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht im Ergebnis (vgl. dazu BGE 108 Ib 30 E. 1 mit Hinweis) davon ausgehen durfte, für das Detailprojekt der Lanezzistrasse habe sich ein kantonales Zustimmungsverfahren und die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erübrigt.

2. a) Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, es ständen der geplanten Strasse fundamentale und von der Gesetzgebung in besonderem Masse geschützte Interessen des Landschafts- und Naturschutzes entgegen; zu ihren entsprechenden Vorbringen hätten aber weder die Baubehörde Flims noch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Stellung genommen. Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens ist einzig der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 15. Januar 1986. Darin wurde auf die erwähnten Argumente der Beschwerdeführer in der Tat nicht eingetreten. Soweit die Beschwerdeführerinnen sinngemäss geltend machen, durch diesen Nichteintretensentscheid werde die Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ausgeschlossen, ist dies im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (vgl. BGE 103 Ib 146 E. 2a mit Hinweisen); die Beschwerdeführerinnen sind durch diesen Entscheid beschwert und demnach gemäss Art. 103 lit. a OG beschwerdebefugt. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb auch insoweit einzutreten. b) Nach der unbestrittenen Darstellung im angefochtenen Entscheid sieht das Ausführungsprojekt für die Lanezzistrasse vor,

auf einer Fläche von 1675 m2 die Bestockung im Bachgraben des La Val-Baches zu entfernen, den Bach in eine Röhre zu verlegen sowie schliesslich den Bachgraben einzudecken und darauf die neue Erschliessungsstrasse zu erstellen. Dieser technische Eingriff unterliegt klarerweise der Bewilligungspflicht gemäss Art. 24 des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 14. Dezember 1973 (FG), wonach "die Gewässer oder ihr Wasserhaushalt, die Wasserläufe sowie die Ufer ..." nur mit besonderer Bewilligung der für die Fischerei zuständigen kantonalen Behörde verändert werden dürfen. Ebenso kann kein Zweifel daran bestehen, dass es für das fragliche Bauvorhaben einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 22 NHG, d.h. einer Bewilligung für die Beseitigung der Ufervegetation, bedarf (zum Begriff der Ufervegetation: BGE vom 17. April 1985 i.S. F. AG in ZBl 87/1986 S. 399 ff., zur intertemporalrechtlichen Anwendbarkeit von Art. 18 und 21 NHG in der durch das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 geänderten Fassung: BGE 112 Ib 42 ff. E. 1c mit Hinweisen, 306 E. 12e). c) Das Bundesgericht hat sich in BGE 106 Ib 41 ff. über das Verhältnis von Plangenehmigungs- und Rodungsbewilligungsverfahren bei Strassen ausgesprochen. Es hat erwogen, dass die Rodungsbewilligungsbehörden nicht die Befugnis hätten, sich in alle Einzelheiten der Strassenprojektierung einzumischen. Sie dürften nur dann die Standortgebundenheit eines rechtskräftig beschlossenen öffentlichen Strassenwerks verneinen und die Rodungsbewilligung verweigern, wenn die Baubehörden die Strassenplanung im Hinblick auf den vom Gesetz geforderten Schutz des Waldes offensichtlich mit ungenügender Sorgfalt durchgeführt hätten, insbesondere wenn sie in dieser Hinsicht entweder überhaupt keine Überlegungen oder nur solche angestellt hätten, die ohne weiteres als unsachgemäss erkennbar seien (a.a.O., S. 44 E. 2). Diese Grundsätze lassen sich auch auf das Verhältnis Plangenehmigung - Bewilligungen nach Fischerei- bzw. Natur- und Heimatschutzgesetz übertragen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts lässt sich indessen im vorliegenden Fall nicht mit Grund sagen, die Regierung des Kantons Graubünden habe die entsprechenden Belange bereits im Plangenehmigungsverfahren umfassend geprüft. Jedenfalls fehlt dafür in den Akten (namentlich in den Plangenehmigungsbeschlüssen) jeder Anhaltspunkt. Das Verwaltungsgericht ist daher auf die diesbezüglichen Einwendungen der Beschwerdeführer, soweit diese die generelle Linienführung der

Lanezzistrasse betreffen, zu Unrecht mit dem Hinweis auf das abgeschlossene Plangenehmigungsverfahren nicht eingetreten. d) In gleicher Weise fehl geht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, insoweit sich die Beschwerdeführerinnen mit den erwähnten Vorbringen gegen das Ausführungsprojekt wendeten, könne darauf mangels Legitimation nicht eingetreten werden, da die angerufenen Vorschriften grundsätzlich keine nachbarschützende Wirkung besässen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone für Streitigkeiten, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können, auf kantonaler Ebene an die Beschwerdebefugnis nicht strengere Anforderungen stellen, als sie Art. 103 lit. a OG für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorsieht (BGE 109 Ib 216 E. 2b; BGE 104 Ib 248 E. 4 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer sind im Sinne dieser Vorschrift als direkte Anstösser ohne Zweifel berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Baubewilligung. Nachbarbeschwerden gegen Baubewilligungen zählen zu den typischen Tatbeständen von Drittbeschwerden, auf welche grundsätzlich einzutreten ist (BGE 110 Ib 147 E. 1b; BGE 104 Ib 253 ff. E. 7, je mit Hinweisen; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 158). Nach dem Gesagten ist auf die Rügen der Beschwerdeführerinnen, die im Zusammenhang mit den Bewilligungen nach Art. 24 FG und Art. 22 NHG mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden können (Art. 104 OG), im entsprechenden kantonalen Verfahren einzutreten. Wie es sich mit den übrigen, nicht geprüften Einwendungen verhält, ist hier nicht zu entscheiden. Hätten die Beschwerdeführerinnen den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts auch diesbezüglich beanstanden wollen, hätten sie sich mittels einer staatsrechtlichen Beschwerde über eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör beklagen müssen. Eine solche Rüge erheben sie indessen nicht, jedenfalls nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG auch nur einigermassen genügenden Form. e) In der Baubewilligung vom 1. Oktober 1985 für die Lanezzistrasse ist von der Baubehörde Flims einzig die Rodungsbewilligung und der Landerwerb vorbehalten worden. Nach den vorstehenden Erwägungen ist für das Bauvorhaben darüber hinaus eine Bewilligung nach Art. 24 FG und Art. 22 NHG erforderlich. Bei dieser Sachlage hätten diese beiden Bewilligungen ebenfalls vorbehalten werden müssen, wobei sich fragen liesse, ob die Erteilung

der allgemeinen Baubewilligung noch vor derjenigen der besonderen Bewilligungen sachgerecht sei. Das Verwaltungsgericht hat jedenfalls Bundesrecht verletzt, indem es in seinem Entscheid dem Erfordernis, eine Bewilligung gemäss. Art. 24 FG und Art. 22 NHG einzuholen, nicht Rechnung getragen hat.

3. Es ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne der vorstehenden Erwägungen gutzuheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 15. Januar 1986 aufzuheben ist. Das projektierte Bauvorhaben wird den für die Erteilung der fischerei- und naturschutzrechtlichen Bewilligungen sowie der Rodungsbewilligung zuständigen Behörden zu unterbreiten sein. Dabei wird allenfalls in Anwendung des Fischerei- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes eine einheitliche Bewilligung erteilt werden können (BGE 107 Ib 152 E. 3a). Soweit in diesem Zusammenhang eine Abwägung der Gesamtinteressenlage (Art. 25 Abs. 2 FG) erforderlich ist, werden darin alle in Frage kommenden Interessen zu berücksichtigen und daher auch der Gesichtswinkel von Art. 26 FPolV zu beachten sein (vgl. BGE 111 Ib 311 E. 5 mit Hinweisen). Dabei ist für die Erteilung der fischerei- und naturschutzrechtlichen Bewilligung nicht das Vorliegen einer definitiven Rodungsbewilligung gefordert. Hingegen muss feststehen, dass die Verwirklichung des Werkes einem das Interesse an der Walderhaltung überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 26 Abs. 1 FPolV).