Urteilskopf

114 Ia 291

47. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. Oktober 1988 i.S. Erbengemeinschaft Fritz Bütikofer und Hans Rubin gegen Regierungsrat des Kantons Bern
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Zuständigkeit des Regierungsrats des Kantons Bern zum Erlass von Planungszonen zum Schutz des Kulturlandes.

1. Die Erhaltung von genügend Kulturland zur Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes stellt ein gesamtkantonales Anliegen dar. Als oberste und damit für die Kantonsplanung verantwortliche Exekutivbehörde ist der Regierungsrat des Kantons Bern zuständig, die Baudirektion in Verfolgung dieses Anliegens mit dem Erlass von Planungszonen zu beauftragen (E. 3b/aa).

2. Die mit dem Erlass von Planungszonen zur Kulturlandsicherung beauftragte Baudirektion verletzt hingegen die den bernischen Gemeinden bei der Ortsplanung zustehende Autonomie, wenn sie solche Planungszonen in Verfolgung typisch ortsplanerischer Ziele erlässt (E. 3b/bb).

Regeste (fr):
Autonomie communale; compétence du Conseil d'Etat du canton de Berne pour créer des zones réservées en vue de sauvegarder des terres cultivables.

1. L'exigence de maintenir des terres cultivables en suffisance pour garantir l'approvisionnement du pays concerne le canton dans son ensemble. Responsable, en tant qu'autorité exécutive supérieure, de l'aménagement du territoire sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat du canton de Berne est habilité à charger, dans ce but, la Direction des travaux publics de l'adoption de zones réservées (consid. 3b/aa).

2. Si elle est chargée d'adopter des zones réservées pour maintenir des terres cultivables, la Direction des travaux publics ne peut en revanche, sans violer l'autonomie des communes bernoises en matière d'aménagement local, adopter de telles zones pour atteindre des objectifs qui relèvent spécifiquement de la planification locale (consid. 3b/bb).

Regesto (it):
Autonomia comunale; competenza del Consiglio di Stato del cantone di Berna a istituire zone di pianificazione per salvaguardare terreni coltivi.

1. L'esigenza di mantenere terreni coltivi sufficienti per garantire l'approvvigionamento del paese concerne il cantone nel suo insieme. Responsabile, quale autorità esecutiva superiore, della pianificazione del territorio a livello cantonale, il Consiglio di Stato del cantone di Berna è competente a incaricare a tal fine la Direzione dei lavori pubblici di adottare zone di pianificazione (consid. 3b/aa).

2. Incaricata di adottare zone di pianificazione per mantenere terreni coltivi sufficienti, la Direzione dei lavori pubblici viola per converso l'autonomia dei comuni bernesi in materia di pianificazione locale, ove stabilisca tali zone per scopi propri della pianificazione locale (consid. 3b/bb).

Sachverhalt ab Seite 292

BGE 114 Ia 291 S. 292

Am 11. Juni 1986 legte die Baudirektion des Kantons Bern in der Einwohnergemeinde Zollikofen verschiedene Planungszonen zum Schutze des Kulturlandes auf, darunter auch die Planungszone Nr. 1166.22/6. Gegen diese reichten die Erbengemeinschaft Fritz Bütikofer als Eigentümerin der mit der Planungszone belegten Parzelle GB Nr. 350 und Hans Rubin als Kaufrechtsberechtigter an einem Teil dieser Parzelle am 8. Juli 1986 Einsprache ein, mit der sie die Aufhebung der Planungszone verlangten. Die Einwohnergemeinde Zollikofen verlangte mit Einsprache vom 9. Juli 1986 ebenfalls die Aufhebung dieser Planungszone. Mit Beschluss vom 23. Juli 1987 wies die Baudirektion des Kantons Bern die Einsprachen ab. Den Einspracheentscheid fochten die Erbengemeinschaft Fritz Bütikofer und Hans Rubin mit Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern an. Mit Entscheid vom 24. Februar 1988 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Eine von der Erbengemeinschaft Fritz Bütikofer und Hans Rubin gegen diesen Entscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde heisst das Bundesgericht gut, soweit es auf sie eintreten kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Baudirektion des Kantons Bern habe durch den Erlass der angefochtenen Planungszone in den der Gemeinde Zollikofen durch das kantonale Recht vorbehaltenen Sachbereich der Ortsplanung eingegriffen und damit die Gemeindeautonomie verletzt. a) Die Beschwerdeführer erheben diese Rüge hilfsweise neben verschiedenen anderen Rügen. Zu einer solchen hilfsweisen Anrufung der Gemeindeautonomie sind die Beschwerdeführer nach ständiger Rechtsprechung (BGE 108 Ia 269 E. 8 mit Hinweisen) legitimiert. Auf ihre Rüge ist daher einzutreten. b) Den bernischen Gemeinden steht beim Erlass ihrer Bau- und Zonenordnung ein weiter Ermessensspielraum zu. Sie sind insoweit, wie sich aus Art. 65 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG) ergibt, grundsätzlich autonom (unveröffentlichtes

BGE 114 Ia 291 S. 293

Bundesgerichtsurteil vom 17. Dezember 1986 i.S. S. E. 2a). Neben dieser planerischen Zuständigkeit der Gemeinden steht jene des Regierungsrats. Er ist als oberste Exekutivbehörde für die Kantonsplanung verantwortlich. Er hat demgemäss die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten im Kanton zu beaufsichtigen und im Konfliktfall zu entscheiden (Art. 99 Abs. 1 BauG). aa) Bei der Prüfung der Frage, ob sich der Erlass der angefochtenen Planungszone in vertretbarer Weise auf die geschilderte Zuständigkeit des Regierungsrats als oberste kantonale Planungsbehörde stützt, ist zunächst zu klären, ob sich aus der Zuständigkeit des Regierungsrats für gesamtkantonale Planungsanliegen auch die Zuständigkeit ergibt, die Baudirektion mit dem Erlass von Planungszonen zur Kulturlandsicherung zu beauftragen. Als oberste Planungsbehörde hat der Regierungsrat zur Erhaltung des Kulturlandes als Existenzgrundlage der Landwirtschaft - eines Anliegens, zu dessen Verwirklichung der Kanton gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. d, Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG und diesen entsprechend Art. 11 ff. der Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986 (RPGV) auch von Bundesrechts wegen verpflichtet ist - einen für alle weiteren Planungen verbindlichen kantonalen Richtplan der Landwirtschaftsflächen auszuarbeiten und dem Grossen Rat zur Beschlussfassung vorzulegen (Art. 101 BauG). Bei dem mit dem kantonalen Richtplan der Landwirtschaftsflächen verfolgten Ziel der Erhaltung des ackerfähigen Kulturlandes handelt es sich um ein gesamtkantonales Anliegen. Die Verwirklichung dieses gesamtkantonalen Anliegens macht Änderungen der kommunalen Nutzungsplanungen erforderlich. In einem gewissen Umfang werden

Umzonungen aus bisherigen Bauzonen in Landwirtschaftszonen vorgenommen werden müssen. Zur Verhinderung von Präjudizierungen, die solche Umzonungen erschweren oder verunmöglichen würden, ist der Kanton gestützt auf Art. 62 und 99 BauG zur Bestimmung von Planungszonen befugt. Diese Zuständigkeit ergibt sich bereits daraus, dass der Kanton angesichts des gesamtkantonalen Charakters der Aufgabe der Kulturlanderhaltung zur Sicherung dieses Anliegens gemäss Art. 102 Abs. 2 BauG mit einer kantonalen Überbauungsordnung alle Anordnungen treffen könnte, die Gegenstand der Nutzungsplanung sein können (ALDO ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1987, N. 2 zu Art. 102 BauG, S. 498). Es ist nicht einzusehen, warum dem

Kanton neben dieser Möglichkeit der Anordnung einer kantonalen Überbauungsordnung nicht auch die Befugnis zustehen sollte, zur Sicherung der Kulturlanderhaltung die weit weniger in den planerischen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde eingreifende Massnahme einer Planungszone zu verhängen. Die Zuständigkeit des Kantons zum Erlass von Planungszonen zur Kulturlandsicherung rechtfertigt sich überdies deshalb, weil das Ziel der Kulturlandsicherung auf die von den Beschwerdeführern für einzig zulässig gehaltene Weise, erst nach Untätigkeit der Gemeinden auf dem Weg der Ersatzvornahme Planungszonen anzuordnen (Art. 62 i.V.m. Art. 65 Abs. 2 lit. c BauG), nicht erreicht werden könnte: Käme dem Kanton keine Befugnis zum direkten Erlass von Planungszonen zur Kulturlandsicherung zu, wäre zu befürchten, dass der vom Grossen Rat zu erlassende kantonale Richtplan der Landwirtschaftsflächen weithin leerlaufen würde. Der Regierungsrat könnte auf dem Weg der Ersatzvornahme die Festsetzung einer Planungszone erst dann veranlassen, wenn die Gemeinde ihrer (erst mit dem Erlass des behördenverbindlichen Richtplans der Landwirtschaftsflächen entstehenden!) Pflicht zur Anpassung ihrer Nutzungsplanung an den Richtplan der Landwirtschaftsflächen nicht nachkäme. Dies würde bedeuten, dass der Kanton auch seiner dem Bund gegenüber auf Grund der Raumplanungsgesetzgebung (Art. 1 Abs. 2 lit. d, Art. 2, Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 6 Abs. 2 lit. a, Art. 14 und Art. 16 RPG) bestehenden Pflicht zur Sicherung des Kulturlandes nur ungenügend nachkommen könnte. Dass das BauG mit der in Art. 65 Abs. 2 lit. c BauG getroffenen Lösung diese Konsequenz habe in Kauf nehmen wollen, ist nicht anzunehmen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der Regierungsrat als oberste kantonale Planungsbehörde gemäss Art. 99 BauG zur Sicherung des Kulturlandes auch über die Befugnis verfügt, die Baudirektion anzuweisen, Planungszonen zur Sicherung des Kulturlands festzusetzen. bb) Die erwähnte Zuständigkeit des Regierungsrats, die Baudirektion mit dem Erlass von Planungszonen zu beauftragen, ist allerdings auf die Verfolgung des im gesamtkantonalen Interesse stehenden Planungsziels der Kulturlandsicherung beschränkt. Zur Sicherung typisch ortsplanerischer Ziele kann der Kanton keine Planungszonen anordnen, würde er doch damit in den planerischen Autonomiebereich der Gemeinden eingreifen. Der am 12. September 1988 durchgeführte Augenschein hat ergeben, dass die mit der angefochtenen Planungszone belegte

Parzelle sich inmitten überbauten Gebiets befindet und weder von seiten des Kantons noch von seiten der Gemeinde eine Umzonung in die Landwirtschaftszone ins Auge gefasst wird. Die zu beurteilende Planungszone dient somit nicht unmittelbar dem Zweck der Kulturlandsicherung, sondern soll einzig Präjudizierungen während des bereits angelaufenen Verfahrens der Ortsplanungsrevision der Einwohnergemeinde Zollikofen vermeiden, die eine im neuen Zonenplan vorzusehende bessere bauliche Ausnutzung der Parzelle verhindern würden. Auch wenn eine Verdichtung der Überbauung innerhalb der Bauzonen der haushälterischen Nutzung des Bodens dient und damit indirekt dazu beiträgt, landwirtschaftliches Kulturland zu erhalten, kann hieraus

keine Änderung der gesetzlich festgelegten Zuständigkeitsordnung hergeleitet werden. Der Entscheid über eine allfällige Erhöhung der baulichen Ausnützung der mit der angefochtenen Planungszone belegten Parzelle steht primär im Ermessen der für die Planung verantwortlichen Gemeindebehörden. Erst im Genehmigungsverfahren gemäss Art. 61 BauG kann die Baudirektion nach Anhörung des Gemeinderates und der betroffenen Grundeigentümer gesetzwidrige oder unzweckmässige Vorschriften im Genehmigungsbeschluss ändern.
Nichts anderes kann für den Erlass von Planungszonen gelten, durch welche Präjudizierungen im Hinblick auf eine Revision des Nutzungsplanes und der Zonenvorschriften innerhalb der Bauzonen verhindert werden sollen; insbesondere ergibt sich aus Art. 62 BauG für den Erlass von Planungszonen (abgesehen vom Fall der Ersatzvornahme) keine Verschiebung dieser Zuständigkeit von der Gemeinde an den Kanton. Der Kanton war somit im Hinblick auf das mit der zu beurteilenden Planungszone verfolgte Ziel nicht zu deren Erlass befugt. Indem er dennoch die angefochtene Planungszone erlassen hat, hat er unter unhaltbarer Berufung auf Art. 62 und 99 BauG in den der Einwohnergemeinde Zollikofen durch das kantonale Recht vorbehaltenen Zuständigkeitsbereich eingegriffen und damit deren Autonomie verletzt (vgl. BGE 113 Ia 206 E. 2b; BGE 112 Ia 270 E. 2a, je mit Hinweisen).