Urteilskopf

115 Ib 508

66. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Dezember 1989 i.S. R. M. und M. M. gegen Stadtgemeinde Sempach, Regierungsrat des Kantons Luzern und Verwaltungsgericht (Abteilung für die Prüfung von Erlassen) des Kantons Luzern (staatsrechtliche Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24, 34 Abs. 3 RPG, Art. 97 ff. OG; Anfechtung projektbezogener Zonenplanänderungen.

1. Zulässiges Rechtsmittel: Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gegen Zonenplanänderungen gegeben, wenn geltend gemacht wird, mit der Planfestsetzung werde Art. 24 RPG umgangen (Bestätigung der Rechtsprechung, E. 5a/bb).

2. Auch einer Planungsmassnahme zur Verwirklichung eines Vorhabens ausserhalb der Bauzone dürfen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (E. 6b und c).

Regeste (fr):
Art. 24, 34 al. 3 LAT; art. 97 ss OJ; recours contre des modifications d'un plan de zones, liées à un projet concret.

1. Voies de droit: le recours de droit administratif peut être dirigé contre des modifications d'un plan de zones, lorsqu'il est allégué que l'adoption du plan a pour effet d'éluder l'art. 24 LAT (confirmation de la jurisprudence; consid. 5a/bb).

2. Une mesure de planification qui permet de construire un ouvrage hors de la zone à bâtir ne doit pas non plus aller à l'encontre d'intérêts prépondérants (consid. 6b et c).

Regesto (it):
Art. 24, 34 cpv. 3 LPT; art. 97 segg. OG; ricorso contro modifiche di un piano delle zone, vincolate a un progetto concreto.

1. Rimedi giuridici ammissibili: il ricorso di diritto amministrativo può essere proposto contro le modifiche di un piano delle zone, ove sia fatto valere che l'adozione del piano ha per effetto di eludere l'art. 24 LPT (conferma della giurisprudenza; consid. 5a/bb).

2. Neppure un provvedimento pianificatorio che consenta di costruire fuori della zona edificabile può essere contrario a interessi preponderanti (consid. 6b e c).

Sachverhalt ab Seite 509

Die Stadt Sempach beabsichtigt, den Parkplatz Seevogtey auf Grundstück GB Sempach Nr. 166 von 30 auf 120 Autoabstellplätze zu vergrössern. Am 4. Juni 1985 stimmte die Gemeindeversammlung dem Projekt zu und bewilligte den erforderlichen Kredit. Das Grundstück liegt in der Sperrzone gemäss Verordnung zum Schutze des Sempachersees und seiner Ufer vom 20. Juli 1964 (SchutzV). Am 15. Juli 1985 erteilte das Raumplanungsamt

des Kantons Luzern unter Bedingungen und Auflagen eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG bzw. § 3 der kant. Vollzugsverordnung zum RPG. Gegen diesen Entscheid erhoben R. M. und M. M. sowie die Amtsstelle für Natur- und Heimatschutz Verwaltungsbeschwerden. Die Beschwerdeverfahren sind noch hängig. In der Folge liess die Stadt Sempach das Projekt überarbeiten. Gleichzeitig reichte sie beim Raumplanungsamt ein Gesuch um Schaffung einer Zone für öffentliche Zwecke auf dem vom Parkplatzprojekt beanspruchten Areal ein, beim Regierungsrat beantragte die Stadt die Entlassung des fraglichen Grundstückteils aus der Sperrzone gemäss SchutzV. Nachdem das Justizdepartement im Auftrag des Regierungsrats das Verfahren für die Entlassung des Grundstückteils aus der Sperrzone gemäss SchutzV eingeleitet und die vorgesehene Planänderung im Kantonsblatt vom 4. Juli 1987 bekanntgegeben hatte, erhoben neben anderen auch R. M. und M. M. Einsprache gegen die Entlassung aus der Sperrzone gemäss SchutzV. Mit Entscheid vom 22. Januar 1988 wies der Regierungsrat die Einsprachen ab und beschloss die beantragte Entlassung aus der Sperrzone. Mit Urteil vom 22. Januar 1988 trat das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern (Abteilung für die Prüfung von Erlassen) auf den Antrag von R. M. und M. M., die Änderung der SchutzV vom 22. Januar 1988 wegen Verfassungs- und Gesetzwidrigkeit aufzuheben, nicht ein. R. M. und M. M. haben zum einen gegen den Regierungsratsentscheid vom 22. Januar 1988 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben und führen zum andern staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 30. März 1988. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde ab, soweit es auf sie eintritt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde heisst das Gericht im Sinne der Erwägungen gut, soweit es auf sie eintritt, und hebt den angefochtenen Entscheid des Regierungsrats auf.

BGE 115 Ib 508 S. 510

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob es auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde eintreten kann (BGE 114 Ia 308 E. 1a). a) Dabei ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde überhaupt gegeben ist, d.h. ob die sachliche Zuständigkeit des Bundesgerichts als Verwaltungsrechtspflegeinstanz begründet ist. aa) Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht u.a. zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG. Als Entscheide über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG gelten nicht nur solche Entscheide, mit denen eine Bewilligung nach Art. 24 RPG erteilt wird, sondern auch Entscheide, mit denen die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG verneint wird (BGE 107 Ib 235 E. 1b). Darüber hinaus sind in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis zu den allgemeinen Regeln über die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch solche Entscheide mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, die Art. 24 RPG zu Unrecht nicht zur Anwendung bringen (BGE 114 Ib 132 f. E. 2; BGE 112 Ib 411 E. 1a, je mit Hinweisen), d.h. die gestützt auf Art. 24 RPG hätten gefällt werden müssen. Schliesslich sind, ebenfalls in Anlehnung an die allgemeine Praxis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, auf kantonales Verfahrensrecht gestützte Entscheide anfechtbar, durch welche die Anwendung von Art. 24 RPG ausgeschlossen wird (vgl. BGE 112 Ib 413 E. 2a; BGE 103 Ib 314 E. 2b, 146 E. 2a; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 360 N. 6 zu Art. 34 RPG). bb) Über die genannten Fälle hinaus ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegeben, wenn geltend gemacht wird, Art. 24 RPG werde mit einem Nutzungsplan umgangen. Stünde in diesen Fällen einzig die staatsrechtliche Beschwerde offen, wäre zu befürchten, dass das Bundesgericht häufig wegen der strengeren Legitimationsvoraussetzungen dieses Rechtsmittels nicht zur Überprüfung der Frage angerufen werden könnte, ob einer Nutzungsplanänderung, die vorgenommen wird, um ein konkretes Projekt zu realisieren, eine in gleicher Weise umfassende Interessenabwägung zugrundeliegt, wie sie auch bei einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich ist (BGE 114 Ia 125

E. 4c/cf, BGE 113 Ib 230 E. 2c). Das kann aber nicht der Sinn von Art. 34 RPG sein. Durch die Zulassung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in den genannten Fällen ist daher dafür zu sorgen, dass solche Fälle nicht der bundesgerichtlichen Überprüfung entzogen bleiben und die materiellen Erfordernisse von Art. 24 RPG auf dem Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung umgangen werden können (BGE BGE 113 Ib 373 E. 1b). Dabei gilt es indessen darauf hinzuweisen, dass Gegenstand des Verfahrens der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur die im Zusammenhang mit Art. 24 RPG stehenden Fragen sein können; nicht unmittelbar mit der Umgehung des Ausnahmebewilligungsverfahrens zusammenhängende Rügen gehören ins staatsrechtliche Beschwerdeverfahren (BGE 113 Ib 373 E. 1b). cc) Im vorliegenden Fall dreht sich der Streit um die Entlassung eines Teils der Parzelle GB Sempach Nr. 166 aus der Sperrzone gemäss SchutzV im Hinblick auf eine spätere Zuweisung des entlassenen Grundstücksteils zu einer Zone für öffentliche Bauten, damit die von der Stadt Sempach beabsichtigte Erweiterung des Parkplatzes Seevogtey realisiert werden kann. Damit geht es um eine Nutzungsplanmassnahme, die im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der bestehenden Bauzonen erfolgte. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher im geschilderten Umfang (E. 5a/bb) gegeben.

b) Welche Behörde im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht Vorinstanz sein kann, legt Art. 98 OG fest. Im Sinne dieser Vorschrift (Bst. g) handelte der Regierungsrat des Kantons Luzern im vorliegenden Fall entgegen der Auffassung der Stadt Sempach als letzte kantonale Instanz, zumal das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern auf das von den Beschwerdeführern erhobene kantonale Rechtsmittel wegen Unzuständigkeit nicht eingetreten ist. Die für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geforderte Letzinstanzlichkeit ist somit zu bejahen.

c) Die Beschwerdeführerin R. M. ist Eigentümerin der Parzelle GB Nr. 480, welche unmittelbar gegenüber der von der Sperrzonenänderung betroffenen Parzelle GB Nr. 166 liegt. Dass dazwischen eine stark befahrene Kantonsstrasse verläuft, ändert nichts an der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin durch die Entlassung eines Teils der Parzelle GB Nr. 166 aus der Sperrzone gemäss SchutzV stärker betroffen wird als jedermann und in einer beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (BGE 113 Ib

228 f. E. 1c, 112 Ib 41 E. 1a, 158 E. 3, 173 E. 5b, 272 E. 1c). Die Änderung der SchutzV wurde in die Wege geleitet, um die Erweiterung des bestehenden Parkplatzes zu erleichtern, und es kann kein Zweifel bestehen, dass die Beschwerdeführerin als Nachbarin dieses Parkplatzes von dessen Vergrösserung unmittelbarer berührt würde als die Allgemeinheit. Gleiches gilt von allfälligen andern Nutzungsarten, die nach Aufhebung der Sperrzone auf der Parzelle GB Nr. 166 möglich werden könnten (Ausgangspunkt für das Baden, Surfen, Campieren usw.). Damit hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids und ist zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Ob die Beschwerdelegitimation auch dem Beschwerdeführer M. M. zusteht, der bloss Bewohner der Liegenschaft auf Parzelle GB Nr. 480 ist, braucht nicht näher untersucht zu werden, da er gemeinsam mit der beschwerdeberechtigten Beschwerdeführerin R. M. das Rechtsmittel ergriffen hat. d) Die Beschwerdeführer machen in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerdeschrift neben einer Verletzung von Art. 24 RPG geltend, der angefochtene Entscheid verstosse formell auch gegen § 47 Abs. 2 und § 67 der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (KV) und materiell gegen Art. 2 ÜbBest.BV (Verletzung der Art. 1, 2, 3, 9, 14, 15, 17, 21 Abs. 2, 24 RPG) sowie Art. 4 BV (Willkür, Rechtsungleichheit). Wie bereits ausgeführt (E. 5 a/bb) können diese Rügen nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden, da sie sich nicht auf die in diesem Verfahren al-

lein zu prüfenden Fragen im Zusammenhang mit Art. 24 RPG beziehen. Hingegen können diese Vorbringen als staatsrechtliche Beschwerde behandelt werden und es ist auf sie einzugehen, sofern die Zulässigkeitsvoraussetzungen dieses Rechtsmittels erfüllt sind (BGE 114 Ib 349 E. 1 mit Hinweis). Diese sind im vorliegenden Fall indessen nicht erfüllt, da den Beschwerdeführern, wie bereits im Rahmen der Beurteilung der staatsrechtlichen Beschwerde dargelegt (E. 2b) die Legitimation zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde fehlt. Soweit die Eingabe der Beschwerdeführer als staatsrechtliche Beschwerde zu behandeln ist, kann daher nicht auf sie eingetreten werden. e) Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Erörterungen Anlass. Es ist somit im geschilderten Umfang (E. 5 a/bb, cc) auf die Beschwerde einzutreten.

BGE 115 Ib 508 S. 513

6. Die Beschwerdeführer machen geltend, dem Regierungsrat gehe es erklärtermassen um die Ermöglichung der projektierten Erweiterung des Parkplatzes Seevogtey. Da dieses Projekt weder nach § 12 SchutzV (Ausnahmen für das Bauen in der Sperrzone) noch nach Art. 24 RPG bewilligt werden könne, bediene sich der Regierungsrat einer Rechtsumgehung, indem er die Schutzverordnung für den fraglichen Grundstückteil aufhebe, später die Umzonung in die Zone für öffentliche Zwecke genehmigen werde und damit die Anwendbarkeit von Art. 24 RPG ausschliesse. Das sei nicht mehr Planung, sondern Erteilung einer Baubewilligung, weshalb schon die Änderung der SchutzV auf das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 24 RPG hätte überprüft werden müssen. Eine solche Überprüfung hätte ergeben, dass die Parkplatzerweiterung nicht bewilligt werden könne und die Änderung der Schutzverordnung daher Art. 24 RPG verletze. a) Wie das Bundesgericht bereits in verschiedenen Entscheiden festgehalten hat, haben Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 24 RPG den planerischen Stufenbau zu beachten. Ihr Entscheidungsbereich reicht zwar weiter als derjenige der Baubewilligung, weil sie für Vorhaben erteilt werden, welche nicht dem Zweck einer Nutzungszone ausserhalb der Bauzone entsprechen. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen aber keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden (BGE 114 Ib 315 E. 3a mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat es daher in dem ebenfalls ein Projekt im Kanton Luzern betreffenden BGE 113 Ib 372 ausdrücklich begrüsst, dass bei Bauvorhaben einer gewissen Grösse ausserhalb einer Bauzone für deren Realisierung der Weg einer Änderung der Nutzungsplanung beschritten wird. Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat, nachdem anfänglich eine Realisierung des Bauvorhabens über eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG ins Auge gefasst worden war, nun zur Verwirklichung der Vergrösserung des Parkplatzes Seevogtey den Weg über die Nutzungsplanung beschritten; nach der mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochtenen Entlassung eines Parzellenteils des Grundstücks GB Nr. 166 aus der Sperrzone könnte die Stadtgemeinde Sempach diesen Weg weiterbeschreiten und eine Zuweisung des entlassenen Parzellenteils zu einer Zone für öffentliche Bauten in Erwägung ziehen. Dieses Vorgehen auf dem Weg über Änderungen der Nutzungsplanung ist auch im vorliegenden Fall angesichts des Umfangs der geplanten Parkplatzerweiterung von

BGE 115 Ib 508 S. 514

30 auf 120 Plätze grundsätzlich zu begrüssen. Von einer Umgehung von Art. 24 RPG kann somit insoweit nicht die Rede sein. b) Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb einer bestehenden Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das freilich die planenden Behörden nicht davon, mindestens die selben Anforderungen zu beachten, die auch zu berücksichtigen wären, wenn Art. 24 zur Anwendung gelangen würde (BGE 114 Ia 125 E. 4c/cf mit Hinweisen; BGE 113 Ib 230 E. 2c). Dabei wird von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG zunächst eine eingehende Prüfung der Frage der Standortgebundenheit gefordert. Darüber hinaus verlangt Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG zweierlei: Einerseits müssen in materieller Hinsicht alle in Frage stehenden Interessen berücksichtigt und umfassend gegeneinander abgewogen werden. Dabei hat die Interessenabwägung insbesondere auch die Prüfung des geographischen

Standorts, d.h. allfälliger Alternativstandorte einzuschliessen (BGE 114 Ia 125 E. 4c/cf, BGE 112 Ib 32 E. 4, 121 E. 4a). Andererseits verlangt Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG in formeller Hinsicht, dass die Interessenabwägung durch die nämliche Behörde vorgenommen wird. Das bedeutet, dass für die Interessenabwägung massgebende Einzelfragen nicht separaten Verfahren vorbehalten werden dürfen (BGE 112 Ib 120 E. 4 mit Hinweisen; unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 11. August 1989 i.S. U. E. 1a/aa). c) Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat die Entlassung des umstrittenen Parzellenteils aus der Sperrzone gemäss SchutzV beschlossen. Eine umfassende Interessenabwägung im Hinblick auf die Realisierung der geplanten Parkplatzerweiterung hat er dabei nicht vorgenommen. aa) Dies ist an sich nicht zu beanstanden. Der definitive Entscheid über die für die Realisierung des Projekts notwendige Zuweisung zu einer Zone für öffentliche Bauten fällt nämlich als Akt der Nutzungsplanung gemäss § 14 aBauG (ebenso § 3 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989, PBG) in die Kompetenz der Stadtgemeinde. Solange sichergestellt ist, dass die Stadtgemeinde die von Art. 24 Abs. 1 RPG geforderte umfassende, die Prüfung von Alternativstandorten einschliessende Interessenabwägung durchführen wird, ist das gewählte Verfahren bundesrechtlich nicht zu bemängeln.
bb) Dass im Nutzungsplanverfahren eine umfassende, die Prüfung von Alternativstandorten einschliessende Interessenabwägung

BGE 115 Ib 508 S. 515

durchgeführt wird, wird indessen durch den angefochtenen Entscheid des Regierungsrats nicht nur nicht sichergestellt, sondern geradezu ausgeschlossen. Der angefochtene Entscheid präjudiziert nämlich, ohne selbst eine eingehende Prüfung von Alternativstandorten vorzunehmen, den Standort des geplanten Bauvorhabens, und enthält überdies weder eine Anweisung an die für die Nutzungsplanung zuständige Stadtgemeinde, wonach diese die von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG geforderte umfassende Interessenabwägung durchzuführen habe, noch erwähnt der angefochtene Entscheid überhaupt das Erfordernis einer umfassenden Interessenabwägung. Der Regierungsrat geht insoweit vielmehr davon aus, dass die Naturschutzaspekte des Parkplatzerweiterungsprojekts mit dem Entscheid über die Entlassung des umstrittenen Parzellenteils aus der Sperrzone gemäss SchutzV abschliessend beurteilt seien und dass die Aufgabe der Stadtgemeinde nur noch in der Prüfung der übrigen Aspekte des Bauvorhabens bestehen könne. Durch dieses Vorgehen spaltet der Regierungsrat in unzulässiger Weise die von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG geforderte Interessenabwägung auf. cc) Eine Umgehung und damit Verletzung von Art. 24 RPG durch das gewählte Vorgehen wäre freilich dann zu verneinen, wenn der Entlassungsentscheid ausdrücklich in seiner Rechtskraftwirkung durch einen Vorbehalt beschränkt wäre, wonach die Entlassung aus der Sperrzone nur wirksam wird, wenn die für die Nutzungsplanung zuständige Stadtgemeinde Sempach nach einer unabhängig vom Ergebnis des regierungsrätlichen Entscheids vorzunehmenden umfassenden, die Prüfung von Alternativstandorten einschliessenden Interessenabwägung zum Ergebnis gelangt, dass die geplante Parkplatzerweiterung möglich ist. Ein solcher Vorbehalt fehlt indessen im angefochtenen Entscheid. Er verletzt damit Art. 24 RPG, da er in unzulässiger Weise die Durchführung einer umfassenden Interessenabwägung im Nutzungsplanverfahren verhindert.

7. a) Im gegenwärtigen Zeitpunkt steht das Ergebnis einer umfassenden Abwägung der für und gegen die geplante Parkplatzerweiterung sprechenden Interessen noch keineswegs fest; weder die Notwendigkeit eines Verzichts auf die in Aussicht genommene Parkplatzerweiterung noch die Möglichkeit deren rechtlicher Realisierbarkeit lassen sich ausschliessen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann daher damit heute noch keineswegs gesagt werden, das Projekt verletze Art. 24 RPG, da seiner Realisierung

BGE 115 Ib 508 S. 516

überwiegende Interessen entgegenstünden. Dennoch ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne des oben Ausgeführten (E. 6) teilweise gutzuheissen, nämlich insoweit als das vom Regierungsrat auf dem Weg zur Realisierung der Parkplatzerweiterung eingeschlagene Verfahren die - auch bei der Realisierung eines Projekts ausserhalb der Bauzone auf dem Weg über die Nutzungsplanung - von Art. 24 Abs. 1 RPG geforderte umfassende Interessenabwägung durch eine Behörde nicht zu gewährleisten mag. b) Entsprechend dem Verfahrensausgang sind vom unterliegenden Gemeinwesen keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat der Staat Luzern die Beschwerdeführer für das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Fr. 800.– zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).