Urteilskopf

116 Ib 185

25. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. August 1990 i.S. Migros Bank Basel und Bürgergemeinde Ettingen gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und Einwohnergemeinde Ettingen (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Grundsatz von Treu und Glauben; Anwendung auf eine Waldfeststellungsverfügung bei Parzellen, welche in einem früher genehmigten Quartierplan als waldfrei galten.

1. Anwendung des Prinzips von Treu und Glauben auf unrichtige behördliche Auskünfte (Bestätigung der Rechtsprechung). Diese Grundsätze sind auch bei der Beurteilung von Nutzungsplanfestsetzungen zu beachten (E. 3c).

2. Die Waldfeststellung auf Parzellen, welche in den Jahren 1973 bis 1976 bei der Ausarbeitung eines Quartierplanes als waldfrei erklärt wurden, verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben nicht. Die Rechtsänderung, die mit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes eingetreten ist und dem der Quartierplan kaum entspricht, ist zu berücksichtigen. Auch schliesst der dynamische Waldbegriff nach 10-15 Jahren die Berufung auf den Vertrauensschutz aus.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; principe de la bonne foi; application au cas d'une décision constatant la nature forestière de parcelles considérées comme libres de forêt selon un plan de quartier adopté antérieurement.

1. Le principe de la bonne foi s'applique aux renseignements erronés donnés par l'autorité (confirmation de la jurisprudence). Il doit aussi être respecté lors de l'adoption des plans d'affectation (consid. 3c).

2. Le principe de la bonne foi n'est pas violé par la constatation de la nature forestière de parcelles bien que, de 1973 à 1976, celles-ci ont été considérées comme libres de forêt au cours de l'élaboration du plan de quartier. A cet égard, il y a lieu en effet de tenir compte de la modification de la législation, résultant de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, aux exigences de laquelle le plan de quartier ne répond guère. L'application du concept dynamique de la forêt, 10 ou 15 ans plus tard, exclut aussi d'invoquer la protection de la confiance.

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; principio della buona fede; applicazione nel caso di una decisione con cui è accertata la natura boschiva di particelle considerate come non boscate in un piano particolareggiato adottato anteriormente.

1. Il principio della buona fede si applica alle informazioni inesatte fornite dall'autorità (conferma della giurisprudenza). Esso va rispettato anche quando si tratti di decidere su attribuzioni effettuate nel quadro di un piano di utilizzazione (consid. 3c).

2. Il principio della buona fede non è violato dall'accertamento della natura boschiva di particelle considerate come non boscate, dal 1973 al 1976, nel corso dell'elaborazione di un piano particolareggiato. Al riguardo va infatti tenuto conto della modifica della legislazione risultante dall'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio, ai cui requisiti non soddisfa il piano particolareggiato in questione. Anche l'applicazione della nozione dinamica del bosco esclude, 10-15 anni più tardi, la possibilità d'invocare la protezione della buona fede.

Sachverhalt ab Seite 186

BGE 116 Ib 185 S. 186

Die Migros Bank Basel ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 1252 im Ausmass von 5557 m2 im Gebiet unter der Holle in der Gemeinde Ettingen. An ihr Grundstück stösst die Parzelle Nr. 1253 im Ausmass von 3217 m2 an, welche im Eigentum der Bürgergemeinde Ettingen steht. Beide Grundstücke, welche zusammen die Form eines Dreiecks aufweisen, liegen an einem nach Norden orientierten schattigen Abhang. Sie stossen auf der Südseite mit ihrer oberen Begrenzung an die im Eigentum des Kantons Basel-Landschaft stehende Hofstettenstrasse an. Am 16. Februar 1976 stimmte die Einwohnergemeindeversammlung Ettingen einem Quartierplan für die Erstellung einer Treppenhaussiedlung auf den Parzellen Nr. 1252 und 1253 zu. Der Regierungsrat genehmigte diesen Quartierplan mit Beschluss vom 6. Juli 1976. Im Rahmen der Überbauungsstudien hatte am 9. Oktober 1974 eine Besprechung mit dem damaligen kantonalen Oberförster stattgefunden, bei welcher davon ausgegangen wurde, die beiden Grundstücke seien nicht bewaldet. Als Waldgrenze wurde im Westen die Parzellengrenze, im Süden die gegenüberliegende Strassenseite der Hofstettenstrasse angenommen. Der Kantonsförster verlangte die Einhaltung des Waldabstandes von 20 m, wovon in der Folge bei der Ausarbeitung des Quartierplanes ausgegangen wurde. Am 20. Juni 1989 fasste der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft gemäss dem Antrag des Kantonsforstamtes einen Waldfeststellungsbeschluss, wonach auf Parzelle Nr. 1252 1280 m2 und auf Parzelle Nr. 1253 1152 m2 Wald bestünden. Dagegen erhoben die Migros Bank Basel und die Bürgergemeinde Ettingen je Verwaltungsgerichtsbeschwerde, welche vom

BGE 116 Ib 185 S. 187

Bundesgericht nach Durchführung eines Augenscheins aus den folgenden Erwägungen abgewiesen werden:

Erwägungen

Erwägungen:

3. c) Das in Art. 4 BV enthaltene Gebot von Treu und Glauben gilt auch im Verwaltungsrecht und gibt dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, das er in behördliche Zusicherungen und sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden setzt. Es müssen indessen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann (ARTHUR HÄFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, S. 221). So ist eine unrichtige Auskunft einer Verwaltungsbehörde nur bindend, wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war, oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, wenn gleichzeitig der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, sowie wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 115 Ia 18 E. 4a mit Verweisungen). Doch steht selbst dann, wenn diese Voraussetzungen alle erfüllt sind, nicht fest, ob der Private mit seiner Berufung auf Treu und Glauben durchdringen kann. Es müssen das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und jenes des Vertrauensschutzes gegeneinander abgewogen werden. Überwiegt

das öffentliche Interesse an der Anwendung des positiven Rechts, muss sich der Bürger unterziehen. Die dargelegten Grundsätze sind namentlich bei der Beurteilung von Nutzungsplanfestsetzungen zu beachten. Gemäss konstanter Rechtsprechung hat kein Grundeigentümer Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Pläne können und müssen angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG; BGE 113 Ia 455 E. 5b mit Verweisungen).

4. b) Die Rüge, die Waldfeststellungsverfügung verletze den Grundsatz von Treu und Glauben, begründet die Bürgergemeinde mit dem Hinweis auf den im Jahre 1976 genehmigten Quartierplan.

Zutreffend legt sie dar, es handle sich bei diesem Quartierplan um einen Sondernutzungsplan im Sinne der heutigen Raumplanungsgesetzgebung. Sie ist der Meinung, das Vertrauen in die Beständigkeit dieses Sondernutzungsplanes müsse gegenüber einer möglichen Durchsetzung von Art. 1 FPolV obsiegen. Der in Frage stehende Quartierplan "unter der Holle" wurde im Jahre 1973 ausgearbeitet. Aus dem bei den Akten liegenden Protokoll einer Besprechung des Planes vom 9. Oktober 1974 im Planungsamt Liestal ergibt sich, dass der frühere Kantonsförster damit einverstanden war, dass die Treppenhaussiedlung einen Waldabstand von 20 Metern einhalten müsse, wobei als Waldgrenze offenbar die bergseitige Begrenzung der Hofstettenstrasse sowie die Grenze der Parzelle Nr. 1252 angenommen wurde. Es ergibt sich hieraus, dass der im Jahre 1974 zuständige Kantonsförster eine Haltung eingenommen hat, die für den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates mitbestimmend war. Da derselbe Regierungsrat auch zuständig für entsprechende Waldfeststellungs- und Rodungsverfügungen war, fragt es sich, ob sein Entscheid im Sinne der angeführten bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei den Grundeigentümern Vertrauensschutz bewirken konnte, allenfalls auch nur in dem Sinne, dass aus der Plangenehmigung im Jahre 1976 ein Anspruch auf eine Rodungsbewilligung hergeleitet werden konnte. Entgegen der Auffassung der Bürgergemeinde trifft dies nicht zu. Abgesehen davon, dass am 1. Januar 1980 das eidgenössische Raumplanungsgesetz in Kraft trat, das zu einer Überprüfung der bestehenden Nutzungspläne Anlass geben musste (Art. 35 RPG), ist die seit der Genehmigung des Quartierplanes bis zum Waldfestsetzungsbeschluss verstrichene Frist von über 14 Jahren derart lang, dass sich die Grundeigentümer, welche nach der Plangenehmigung keine Anstalten zur baulichen Verwirklichung der Treppenhaussiedlung getroffen haben, nicht mit Erfolg auf die Beständigkeit dieses Sondernutzungsplanes berufen können. Die detaillierte Natur dieses Planes, die einem baupolizeilichen Vorentscheid nahe kommt, spricht entgegen der Auffassung der Bürgergemeinde gegen die Annahme einer so langen Geltungsdauer. Üblicherweise fällt eine Baubewilligung dahin, wenn nicht innert eines Jahres mit den Bauarbeiten begonnen wird (§ 132 des basellandschaftlichen Baugesetzes vom 15. Juni 1967). Auch Vorentscheide sind zeitlich nur begrenzt gültig (ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Auflage, N 10 zu § 152, S. 383; siehe etwa § 22 der

baselstädtischen Bauverordnung vom 27. Januar 1976, wonach ein Vorentscheid die Behörden nicht mehr bindet, wenn innert eines Jahres seit seiner Erteilung kein definitives Baubegehren eingereicht wird). Für Sondernutzungspläne im Sinne von Quartierplänen, welche die Art und Lage der Bauten detailliert festlegen, ist ein längerer Bestand dann gerechtfertigt, wenn gestützt darauf gebaut worden ist (so ausdrücklich ERICH ZIMMERLIN, a.a.O., N 3 zu § 120). Wird jedoch nicht gebaut und dient der Plan vielmehr - wie dies im vorliegenden Falle für die Parzelle Nr. 1252 zutrifft - als Grundlage eines wiederholten Verkaufes, so können sich die Eigentümer jedenfalls nach einem Zeitablauf von über 10 Jahren nicht mehr auf die Beständigkeit dieser speziellen Planung berufen. Das Raumplanungsgesetz verlangt in der Regel alle 10 Jahre eine gesamthafte

Überprüfung der Richtpläne. Aus dieser Überprüfung können Anpassungen der Nutzungspläne im Sinne von Art. 21 RPG hervorgehen. Im vorliegenden Falle mussten die Eigentümer umso mehr mit einer Änderung der Nutzungsplanung rechnen, als der im Jahre 1973 ausgearbeitete Plan einer Treppenhaussiedlung wohl kaum als ein den Anforderungen der Raumplanungsgesetzgebung genügender Plan bezeichnet werden kann. Unter diesen Umständen ginge aber auch das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts dem Vertrauen in einen in den Jahren 1973-1976 ausgearbeiteten speziellen Nutzungsplan für eine Treppenhaussiedlung vor, welche in der Folge von den Eigentümern nicht verwirklicht wurde. Die Berufung auf Treu und Glauben vermag daher nicht zu helfen. Das Bundesgericht hält im übrigen auch in seiner neueren Rechtsprechung am dynamischen Waldbegriff fest (Entscheid des Bundesgerichts vom 28. September 1988 i.S. T. c. D., E. 3bb mit Verweisungen, publ. in ZBl 91/1990 S. 269 ff.). Auch junger Waldwuchs, der in offenes Land vordringt, ist forstrechtlich als Wald geschützt, wenn er älter als 10 bis 15 Jahre ist. Diese Zeitspanne lässt erkennen, dass sich die Beschwerdeführerinnen nicht auf einen im Jahre 1973 ausgearbeiteten Quartierplan berufen können, dessen Verwirklichung sie nicht in Angriff genommen haben. Es ergibt sich hieraus, dass von einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben auch aus forstrechtlichen Gründen nicht die Rede sein kann.