Urteilskopf

117 Ia 302

49. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 5. Juni 1991 i.S. M. gegen Gemeinde Flims und Regierung des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 88 OG, Art. 4 und Art. 22ter BV; Ortsplanungsrevision; Beschwerdelegitimation; Einzonung in die Bauzone.

1. Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde, allgemeine Grundsätze (E. 1).

2. Ein Landwirt, dessen Land der Bauzone zugewiesen wird, ist zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (E. 2).

3. Ebenso ist er in seiner Eigenschaft als Pächter legitimiert, gegen die Einzonung des von ihm gepachteten Landes staatsrechtliche Beschwerde zu erheben (E. 3).

4. Im vorliegenden Fall ist die umstrittene Einzonung mit sachlichen Gründen nicht vertretbar (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ, art. 4 et art. 22ter Cst.; révision des plans locaux; qualité pour agir; classement dans la zone à bâtir.

1. Qualité pour agir par la voie du recours de droit public; principes généraux (consid. 1).

2. Un agriculteur a la qualité pour agir par la voie du recours de droit public contre la décision de classement de son terrain dans la zone à bâtir (consid. 2).

3. En tant que fermier, il est aussi recevable à agir par cette voie de droit contre la décision de classement visant le terrain qui lui est affermé (consid. 3).

4. Le classement contesté n'est en l'occurrence pas fondé sur des motifs objectifs (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 88 OG, art. 4 e art. 22ter Cost.; revisione di piani locali; legittimazione ricorsuale; attribuzione alla zona edificabile.

1. Legittimazione a proporre ricorso di diritto pubblico, principi generali (consid. 1).

2. Un agricoltore è legittimato a proporre ricorso di diritto pubblico contro la decisione con cui il suo terreno è attribuito alla zona edificabile (consid. 2).

3. Egli è altresì legittimato a proporre tale rimedio giuridico quale affittuario contro la decisione con cui è attribuito alla zona edificabile il terreno da lui preso in affitto (consid. 3).

4. L'attribuzione contestata alla zona edificabile non è nella fattispecie sorretta da ragioni obiettive (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 303

BGE 117 Ia 302 S. 303

M., Landwirt, ist Eigentümer der unmittelbar westlich der Kernzone I der Fraktion Flims-Dorf in der Gemeinde Flims (Kanton Graubünden) gelegenen Parzelle Nr. 3891. Auf dieser knapp 6000 m2 grossen Parzelle befinden sich Wohnhaus, Scheune und Stallungen seines Landwirtschaftsbetriebes. M. bewirtschaftet ca. 20 ha. In seinem grossen Bauernhaus bietet er ausserdem "Ferien auf dem Bauernhof" an. Im Westen bzw. Südwesten grenzt an das Grundstück Nr. 3891 die mehrere Hektaren grosse, dem Vater von M. gehörende Parzelle Nr. 1585 an. M. hat dieses Grundstück von seinem Vater gepachtet. Gemäss Zonenplan der Gemeinde Flims vom Jahre 1977 gehörte die Parzelle Nr. 3891, mit Ausnahme eines schmalen Streifens von ungefähr 50 m2 an deren südlichen Ende, zur Bauzone. Gleiches gilt auch für den nördlichen, ca. 6500 m2 umfassenden Teil des angrenzenden Grundstücks Nr. 1585. Am 4. Dezember 1988 hiessen die Stimmberechtigten der Gemeinde Flims eine Revision der Ortsplanung, bestehend aus einem neuen Zonenplan, einem revidierten Baugesetz und einem neuen Strassen- und Fusswegplan gut. Gemäss dem neuen Zonenplan blieben die Grundstücke Nrn. 3891 und 1585 in unverändertem Ausmass eingezont. Sie wurden der Bauzone A zugeteilt. Hiegegen erhob M. Beschwerde bei der Regierung des Kantons Graubünden. Er beantragte, die zur Bauzone gehörenden Teile der Parzellen Nrn. 3891 und 1585 seien auszuzonen und in die Landwirtschaftszone einzuteilen. Die Regierung wies die Beschwerde am 12. März 1990 ab. Zur Begründung führte sie u.a. aus, eine Auszonung der beiden Grundstücke wäre planerisch zwar vertretbar gewesen. Der Gemeinde komme aber im Rahmen ihrer Planungsautonomie grundsätzlich eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, welche die Regierung zu beachten habe. Das Bundesgericht heisst die von M. erhobene staatsrechtliche Beschwerde gut aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob auf die staatsrechtliche Beschwerde eingetreten werden kann (BGE 116 Ia 79 mit Hinweis).

BGE 117 Ia 302 S. 304

Der Beschwerdeführer ficht die Zuweisung der in seinem Eigentum stehenden Parzelle Nr. 3891 und des seinem Vater gehörenden Grundstücks Nr. 1585 zur Bauzone A an. Es ist daher zu prüfen, inwieweit er legitimiert ist, die Einzonung dieser beiden Grundstücke mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten. Das Recht zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde richtet sich unabhängig davon, ob dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zukam, ausschliesslich nach Art. 88 OG. Danach steht die Beschwerdebefugnis Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist demnach nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt in rechtlich geschützten eigenen Interessen beeinträchtigt wird (BGE 113 Ia 428 mit Hinweisen).

2. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des bisher landwirtschaftlich genutzten Grundstücks Nr. 3891. Es fragt sich, ob er durch den Umstand, dass diese Parzelle in die Bauzone A eingezont werden soll, in welcher nur freistehende Ein- und Mehrfamilienhäuser (Art. 40 Abs. 1 des Baugesetzes der Gemeinde Flims vom 4. Dezember 1988, BauG) zulässig sind, in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen wird. Grundsätzlich kann er seine Liegenschaft trotz der Einzonung - zumindest vorläufig - weiterhin landwirtschaftlich nutzen. In

der Bauzone A sind jedoch nur nichtstörende Betriebe gestattet, die ihrem Wesen nach in Wohnquartiere passen und das ruhige und gesunde Wohnen in keiner Weise beeinträchtigen (Art. 40 Abs. 3 in Verbindung mit 95 Abs. 1 lit. a BauG). Bereits diese gesetzlichen Vorschriften, die entsprechende Berücksichtigung der künftigen Lärmempfindlichkeitsstufen (Lärmstufen II bzw. III) und die Tatsache, dass Landwirtschaftsbetriebe ganz allgemein nicht in eine reine Wohnzone gehören, machen deutlich, dass der Betrieb des Beschwerdeführers in der Bauzone A zonenwidrig wäre. Im Falle eines Umbaus oder einer baulichen Vergrösserung der - zonenwidrigen - Liegenschaft wäre eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 23 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und Art. 5 BauG notwendig, auf deren Erteilung der Beschwerdeführer keinen Anspruch hat (Art. 5 Abs. 2 BauG). Eine allfällige Bewilligung könnte zudem mit einem Beseitigungsrevers versehen werden (Art. 116 BauG). Durch die Einzonung würde überdies die bestimmungsgemässe Nutzung des Landwirtschaftsbetriebes zum

Teil erheblich erschwert. Es liegt auf der Hand, dass ein Landwirtschaftsbetrieb gewisse Immissionen verursacht, die in einer reinen Wohnzone, wie sie hier geschaffen werden soll, nicht mehr zulässig sind. Der Beschwerdeführer wäre daher gezwungen, seinen Betrieb den in der Bauzone A geltenden Vorschriften anzupassen und zu sanieren. Unter diesen Umständen wird der Beschwerdeführer durch die geplante Einzonung der Parzelle Nr. 3891 in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen, weshalb auf die Beschwerde in diesem Punkt eingetreten werden kann.

3. Weiter ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer zur staatsrechtlichen Beschwerde auch legitimiert ist, soweit er die teilweise Einzonung des Grundstücks Nr. 1585, das seinem Vater gehört, anficht. Der Beschwerdeführer, der hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig ist, hat die Parzelle Nr. 1585, die unmittelbar an sein eigenes Grundstück angrenzt, von seinem Vater gepachtet. a) Wie dargelegt, ist zur staatsrechtlichen Beschwerde nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt in seinen rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt wird. Hoheitsakte können nicht nur ihren Adressaten benachteiligen, sondern zugleich weitere Personen, die zum direkt Betroffenen in einer besonderen Beziehung stehen. Solch mittelbar Betroffene sind zur Anfechtung befugt, wenn sie sich bezüglich des beanstandeten Eingriffs nicht nur im Schutzbereich des angerufenen Grundrechts befinden, sondern sich zugleich auf eine Gesetzesnorm berufen können, die gerade ihre eigenen Interessen im fraglichen Bereich schützt (WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 242 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Unabhängig davon, welches verfassungsmässige Recht der Beschwerdeführer anruft, muss er dartun, dass eine Gesetzesnorm besteht, die ihm im beeinträchtigten Interessenbereich einen Rechtsanspruch einräumt oder die dem Schutz seiner Interessen dient (WALTER KÄLIN, a.a.O., S. 231). b) Der Pachtvertrag zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Vater für die Parzelle Nr. 1585 ist mündlich und auf unbestimmte Zeit abgeschlossen worden. Gemäss Art. 16 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG; SR 221.213.2) kann er daher im Rahmen von Art. 7, 8 und 16 Abs. 3 LPG unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr gekündigt werden. Indessen steht jeder Vertragspartei gestützt auf Art. 26 LPG das Recht auf

Pachterstreckung zu. Hat jedoch der Verpächter gekündigt, so gilt die Fortsetzung der Pacht u.a. als unzumutbar oder nicht gerechtfertigt, wenn das Gewerbe oder das Grundstück ganz oder teilweise in einer Bauzone nach Art. 15 RPG liegt und in naher Zukunft überbaut werden soll (Art. 27 Abs. 2 lit. e LPG). Diese Voraussetzungen

von Art. 27 Abs. 2 lit. e LPG, die kumulativ erfüllt sein müssen (STUDER/HOFER, Das Landwirtschaftliche Pachtrecht, Brugg 1987, S. 179) und die eine Pachterstreckung verunmöglichen würden, sind heute nicht erfüllt. Daran ändert nichts, dass die Parzelle Nr. 1585 gemäss altem Zonenplan von 1977 bereits der Bauzone zugeteilt war; bei dieser Bauzone handelte es sich klarerweise nicht um eine solche nach Art. 15 RPG, da das eidgenössische Raumplanungsgesetz erst seit dem 1. Januar 1980 in Kraft ist. Hinzu kommt, dass alte Zonenpläne mit ihren häufig überdimensionierten Bauzonen an der Nutzungsart eines Grundstücks oft nichts geändert haben (vgl. dazu BGE 113 II 138, 488), so dass nicht unbedingt mit einer Überbauung der Parzelle Nr. 1585 in naher Zukunft gerechnet werden musste. Der Beschwerdeführer hatte somit bisher grundsätzlich einen Anspruch auf Erstreckung des Pachtvertrages. Demgegenüber würde durch die umstrittene Einzonung der Parzelle Nr. 1585 zweifellos eine Bauzone nach Art. 15 RPG geschaffen. Die Gemeinde Flims hat ihre Bauzonen trotz der herrschenden regen Bautätigkeit erheblich redimensioniert. Daraus folgt, dass der Baudruck auf das verbleibende eingezonte Land zunehmen wird; im Falle einer Einzonung von Parzelle Nr. 1585 ist daher mit deren Überbauung in naher Zukunft zu rechnen. Die umstrittene Planungsmassnahme würde somit dazu führen, dass die beiden Voraussetzungen von Art. 27 Abs. 2 lit. e LPG erfüllt wären und das Pachtverhältnis bei einer Kündigung durch den Verpächter nicht mehr erstreckt werden könnte. Damit würde der Beschwerdeführer das ihm gestützt auf Art. 26 LPG grundsätzlich zustehende Recht auf Pachterstreckung verlieren. c) Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid auch insoweit in seinen rechtlich geschützten eigenen Interessen beeinträchtigt wird, als es um die teilweise Einzonung der Parzelle Nr. 1585 geht. Seine Legitimation ist daher auch in diesem Punkt zu bejahen.

4. (Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 22ter BV.) a) ...

BGE 117 Ia 302 S. 307

b) Bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen haben die Planungsbehörden die im positiven Recht normierten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht (BGE 115 Ia 353; 114 Ia 374, BGE 113 Ib 270). Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und Art. 3 RPG umschrieben sind. Zu beachten sind auch die Vorschriften von Art. 14 ff. RPG über die Nutzungspläne, für die Bauzonen insbesondere Art. 15 RPG, wonach das für die Überbauung geeignete oder weitgehend überbaute bzw. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigte Land eingezont werden soll. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegen Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Zonen zu verkleinern, im öffentlichen Interesse. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig (BGE 116 Ia 231 mit Hinweisen). Erheblich sind unter anderem auch die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern und der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. a und d, Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 16 RPG). Diesen Grundsätzen kommt für sich alleine keine absolute Bedeutung zu. Es sind vielmehr Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangen (BGE 114 Ia 369, 374). Bei der Durchführung einer Planung sind alle Interessen, seien es öffentliche oder private, zu beachten; Planungsmassnahmen sind nur dann verfassungskonform, wenn neben den Planungsgrundsätzen auch die konkreten, für den einzelnen Fall massgebenden Gesichtspunkte bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden (BGE 115 Ia 353 mit Hinweisen). Verlangt wird, dass die Ortsplanung, bei welcher Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen, sachlich haltbar, d.h. nicht willkürlich ist (BGE 116 Ia 195 mit Hinweisen). Aufgrund dieser Kriterien ist im folgenden zu prüfen, wie es sich mit der angefochtenen Planung für die beiden Parzellen Nrn. 3891 und 1585 im Gebiet Cangina in Flims verhält. c) Die beiden umstrittenen Parzellen liegen südlich des zum grössten Teil mit Ferienhäusern überbauten Gebietes Cangina und wesentlich des Dorfkerns von Flims. Sie gehören zu einem grossen

Landwirtschaftsgebiet, welches an den überbauten Bereich angrenzt. Weiter südwestlich befinden sich keine Gebäude mehr, und es ist auch keine Bauzone vorgesehen. Vom alten Dorfkern der Fraktion Flims-Dorf aus führt an der Nordgrenze der beiden Grundstücke entlang hangaufwärts ein Weg zur Via Cangina. Dieser Weg bildet, wie am Augenschein der bundesgerichtlichen Delegation vor allem von der Strassenkehre der Via Cangina oberhalb des Gehöfts des Beschwerdeführers aus festgestellt werden konnte, die eigentliche, natürliche Abgrenzung zwischen dem nördlich gelegenen überbauten Bereich von Flims und dem landwirtschaftlich genutzten Gebiet südlich davon. Östlich des Betriebes des Beschwerdeführers, auf seinem Grundstück Nr. 3891, befindet sich zudem eine relativ dichte Hecke mit hochstämmigen Bäumen, welche entlang der Kernzone I Richtung Südosten verläuft. Der beschwerdeführerische Landwirtschaftsbetrieb wird durch diese Bestockung von den Wohnhäusern der Kernzone I klar abgetrennt. Der erwähnte Weg und die Hecke stellen eine markante, natürliche Zäsur zwischen überbautem und nichtüberbautem Gebiet dar, wie der Augenschein ergeben hat. Aus diesen Gründen wirkt die vorgesehene Grenze der Bauzone A gekünstelt. Einzuräumen ist zwar, dass dies bei Betrachtung des Zonenplans nicht ohne weiteres ersichtlich ist, da diese Grenze von der Kernzone I in einer leicht geschwungenen Linie zur Bauzone A in Cangina verläuft und die Bauzone A dadurch im fraglichen Bereich eine nahezu gleichmässige Breite erhält. Diese eher geometrische Linienführung auf dem Plan lässt sich jedoch mit den tatsächlichen Verhältnissen im Gelände nur schlecht vereinbaren. Die Bauzonengrenze führt quer durch das Grundstück Nr. 1585 hindurch und um das Gehöft des Beschwerdeführers herum. Sie steht weder mit den beschriebenen topographischen Verhältnissen noch mit der heute bestehenden Überbauungssituation im Einklang; sie lässt sich auch nicht mit natürlichen Gegebenheiten, etwa einem Bachlauf oder einer Bestockung usw., rechtfertigen. Demgegenüber würde eine Grenze, wie sie durch die beantragte Nichteinzonung entstünde, der heute bestehenden Trennung von überbautem und nichtüberbautem Gebiet sowie der Topographie des Geländes viel eher Rechnung tragen. Anlässlich des Augenscheins konnte weiter festgestellt werden, dass der zur Einzonung vorgesehene Teil der Parzelle Nr. 1585 zwar nicht flach ist, dass es sich dabei aber um tiefgründiges, ertragreiches, maschinell leicht zu bearbeitendes Landwirtschaftsland

handelt. Es grenzt unmittelbar an die Stallungen des Beschwerdeführers an, was für eine rationelle Bewirtschaftung des Hofes von Vorteil ist. Der betreffende Landwirtschaftsbetrieb verfügt mit einer Bewirtschaftungsfläche von knapp über 20 ha zudem nur über wenig mehr Land, als ein Familienbetrieb in dieser Höhenlage zum Überleben bedarf. Dass ausserdem ein landwirtschaftliches Gewerbe mit seinen üblichen Immissionen grundsätzlich nicht in eine reine Wohnzone gehört und sich deshalb die vorgesehene Zuweisung des Hofes des Beschwerdeführers zur Bauzone A als problematisch erweist (vgl. dazu vorne E. 2), sei hier nur am Rande erwähnt.
Zu diesen Überlegungen kommt hinzu, dass das eingezonte Gebiet von Flims, das noch unüberbaut ist, mit 26 ha bei einem jährlichen Bedarf von durchschnittlich 1,5 ha immer noch reichlich gross ist, auch wenn 11 ha davon unüberbaute Arrondierungsflächen sind. Selbst wenn daher weitere ca. 1,25 ha Land (6000 m2 des Beschwerdeführers von Nr. 3891 und 6500 m2 seines Vaters von Nr. 1585) nicht eingezont würden, wären in der Gemeinde Flims grundsätzlich noch genügend Baulandreserven vorhanden. Mit der beantragten Nichteinzonung könnte das gesetzmässige Redimensionierungsziel, welchem das Bundesgericht grosses Gewicht beilegt (vgl. BGE 116 Ia 231 mit Hinweisen), noch besser erreicht werden. Darauf hinzuweisen ist zudem, dass die Planungsfachleute das umstrittene Gebiet stets zur Nichteinzonung vorgeschlagen haben. Dieser Umstand darf zwar für das vorliegende Urteil nicht ausschlaggebend sein, da der Entscheid über eine Zonenzuweisung nicht bei den Planern, sondern bei den politischen Behörden liegt; er ist aber immerhin erwähnenswert. d) Alle diese Gesichtspunkte sprechen nicht für, sondern gegen eine Einzonung. Die Regierung selber erwähnt denn

auch in ihrem Entscheid, dass es sich beim umstrittenen Gebiet um gut geeignetes Landwirtschaftsland handle und dass auch eine Nichteinzonung im fraglichen Gebiet planerisch vertretbar gewesen wäre. Sie hat aber keine Korrektur des Entscheids der Gemeinde vorgenommen, weil sie nicht in deren Planungsautonomie und Entscheidungsfreiheit eingreifen wollte. Bei Abwägung aller Interessen und konkreten Umstände drängt sich jedoch der Schluss auf, dass die angefochtene Einzonung im hier umstrittenen Gebiet sachlich nicht vertretbar ist. Das Bundesgericht ist zwar nicht Oberplanungsbehörde und greift nicht leichthin in das Planungsermessen von Kanton und Gemeinde ein. Im vorliegenden Fall ergibt sich aber

eine Kumulation von Gründen, welche die Planung im betreffenden Bereich als qualifiziert unrichtig erscheinen lässt. Die teilweise Einzonung der Grundstücke Nrn. 3891 und 1585 in die Bauzone A gemäss Zonenplan der Gemeinde Flims vom 4. Dezember 1988 muss daher aufgehoben werden.