Urteilskopf

117 Ib 9

3. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Februar 1991 i.S. X. und Y. gegen Gemeinde Trimmis und Regierung des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 84 ff. und Art. 97 ff. OG, Art. 5 VwVG, Art. 24 und Art. 34 RPG. Rechtsmittelordnung des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Zusammenfassung und Präzisierung der Rechtsprechung).

1. Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen wegen Verletzung von Art. 24 RPG (E. 2a).

2. Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nutzungspläne, die einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen, soweit eine Verletzung bzw. Umgehung von Art. 24 RPG zu beurteilen ist. Abgrenzung zur staatsrechtlichen Beschwerde (E. 2b-e).

Regeste (fr):
Art. 84 et ss et art. 97 et ss OJ, art. 5 PA, art. 24 et art. 34 LAT. Voies de recours prévues par la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (récapitulation et précision de la jurisprudence).

1. Recours de droit administratif contre des décisions, pour violation de l'art. 24 LAT (consid. 2a).

2. Recours de droit administratif contre des plans d'affectation qui équivalent à une décision au sens de l'art. 5 PA dans la mesure où il faut déterminer si l'art. 24 LAT a été violé ou éludé. Délimitation par rapport au recours de droit public (consid. 2b-e).

Regesto (it):
Art. 84 segg. e art. 97 segg. OG, art. 5 PA, art. 24 e art. 34 LPT. Rimedi di diritto previsti dalla legge federale sulla pianificazione del territorio (ricapitolazione e precisazione della giurisprudenza).

1. Ricorso di diritto amministrativo contro decisioni, per violazione dell'art. 24 LPT (consid. 2a).

2. Ricorso di diritto amministrativo contro piani di utilizzazione che equivalgono a una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, nella misura in cui dev'essere determinato se l'art. 24 LPT sia stato violato o eluso. Delimitazione rispetto al ricorso di diritto pubblico (consid. 2b-e).

Sachverhalt ab Seite 10

BGE 117 Ib 9 S. 10

X. und Y. sind Eigentümer zahlreicher Grundstücke in der Gemeinde Trimmis. Durch die von den Stimmberechtigten der Gemeinde Trimmis am 10. und 31. März 1989 verabschiedete Ortsplanungsrevision wurden für mehrere dieser Parzellen die Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zum bisherigen Zonenplan aus dem Jahre 1972 geändert bzw. beschränkt. Gegen den neuen Zonenplan erhoben X. und Y. Beschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden. Diese wies deren Beschwerde mit Entscheid vom 26. März 1990 ab, soweit sie darauf

eintreten konnte und die Beschwerde nicht gegenstandslos geworden war. Die teilweise Gegenstandslosigkeit der Beschwerde war Folge eines Entscheids der Regierung vom gleichen Tag, in welchem die Totalrevision der Ortsplanung Trimmis unter bestimmten Vorbehalten teilweise genehmigt wurde. X. und Y. führen gegen beide Entscheide der Regierung des Kantons Graubünden staatsrechtliche Beschwerde sowie Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Nach Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 97 OG in

BGE 117 Ib 9 S. 11

Verbindung mit Art. 5 VwVG unter anderem zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG. Wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist, geht diese der staatsrechtlichen Beschwerde vor (Art. 84 Abs. 2 OG, Art. 34 Abs. 3 RPG; vgl. WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 264 f. und 269 f.; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 92). Als mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Entscheide im Sinne von Art. 34 Abs. 1 RPG gelten in bezug auf Art. 24 RPG nicht nur letztinstanzliche Verfügungen, mit denen eine Bewilligung nach Art. 24 RPG erteilt wird, sondern auch Entscheide, mit denen Bauten und Anlagen gestützt auf diese Bestimmung nicht bewilligt werden (BGE 107 Ib 235 E. 1b). Weiter unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jene Entscheide über Bauten und Anlagen, die einer raumplanerischen Ausnahmebewilligung bedürfen und bei deren Beurteilung Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet wurde (BGE 114 Ib 132 E. 2, BGE 112 Ib 271 E. 1a, 411 E. 1a, je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung entspricht dem Grundsatz, dass auch Anordnungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes hätten stützen sollen, als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu betrachten und daher im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sind (BGE 115 Ib 459 E. 1b, BGE 112 Ib 165 E. 1, BGE 108 Ib 380 E. 1a, BGE 107 Ib 172 f., 105 Ib 107 E. 1a, je mit Hinweisen). In diesem Verfahren sind schliesslich auch auf kantonales Recht gestützte Anordnungen zu überprüfen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen (BGE 103 Ib 314 E. 2b, BGE 116 Ib 10, BGE 99 Ib 326 E. 1b; WALTER KÄLIN, a.a.O., S. 269; FRITZ GYGI, a.a.O., S. 92 ff.; PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel und Stuttgart 1979, S. 78 ff.). Es handelt sich dabei im Regelfall um gemischte Verfügungen, die sowohl auf kantonalem oder kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit zulässige Rügen im Sinne von Art. 104 OG in Frage stehen (vgl. BGE 115 Ib 350, BGE 114 Ib 348, je mit Hinweisen). b) Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG unterliegen gemäss Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG der staatsrechtlichen Beschwerde. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können ausnahmsweise auch Nutzungspläne mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden, soweit darin in Anwendung von

BGE 117 Ib 9 S. 12

Bundesverwaltungsrecht derart detaillierte, nachfolgende Bewilligungsverfahren präjudizierende Anordnungen enthalten sind, dass sie einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen, und soweit kein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG oder der Spezialgesetzgebung vorliegt (BGE 115 Ib 351 E. 1b, s. auch 116 Ib 61 E. 4e, 159 ff., 423 E. 1a, BGE 115 Ib 507. Da ein solcher Plan einem Vorentscheid über das vom Nutzungsplan erfasste Werk gleichzustellen ist, kommt die Ausnahme von Art. 99 lit. c OG nicht zum Zuge (BGE 115 Ib 352, 507, 113 Ib 373 E. 1b, Umweltrecht in der Praxis 1990 S. 341 f. E. 1a, je mit Hinweisen). Geht es bei dem Plan mit Verfügungscharakter nicht um das technische Genügen des projektierten Werkes, so entfällt auch der Ausschlussgrund von Art. 99 lit. e OG (BGE 115 Ib 352, 460 E. 1b, BGE 114 Ib 216 f. E. 1b, je mit Hinweisen; vgl. BGE 100 Ib 223 ff.). Mit einer in diesem Sinne ausnahmsweise zulässigen Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die in Art. 104 OG genannten Rügen erhoben werden, wobei planungsrechtliche Rügen grundsätzlich ausser Betracht fallen. Dafür steht gemäss Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG unter Vorbehalt der Rügen der Verletzung von Art. 5 und 24 RPG (Art. 34 Abs. 1 RPG) ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 114 Ib 348; vgl. BGE 114 Ib 217 E. 1d). Was den eben genannten Vorbehalt bezüglich Art. 24 RPG betrifft, so kann in Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Pläne mit verfügungsgleichem Inhalt geltend gemacht werden, mit diesen Plänen werde Art. 24 RPG umgangen (BGE 115 Ib 510, BGE 113 Ib 226 ff., 371 ff.). Dabei ist zu beachten, dass bei Plänen mit Verfügungscharakter, denen Vorhaben zugrundeliegen, für welche eine Planungspflicht besteht (BGE 113 Ib 226 ff., BGE 116 Ib 53 ff. mit Hinweisen), Art. 24 RPG grundsätzlich keine Anwendung findet. Auf die Rüge der Umgehung von Art. 24 RPG ist in solchen Fällen bei Vorliegen der übrigen formellen Voraussetzungen zwar einzutreten; sie ist jedoch wegen des Bestehens einer Planungspflicht und der damit fehlenden Anwendbarkeit von Art. 24 RPG in der Regel ohne weiteres abzuweisen (vgl. BGE 113 Ib 226 ff.). Eine weitergehende Prüfung der Frage, ob mit der verfügungsgleich wirkenden Planung die materiellen Erfordernisse von Art. 24 RPG (s. dazu hinten E. 2c) umgangen worden sind, ist im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf entsprechende Rüge hin jedenfalls in den folgenden drei Fällen vorzunehmen: aa) bei Plänen zur Verwirklichung von konkreten Projekten, für die der Erlass von Planungsmassnahmen möglicherweise

zweckmässig ist, die aber im Sinne einer Wahlmöglichkeit bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen grundsätzlich auch direkt (d.h. ohne Planung) gestützt auf Art. 24 RPG beurteilt werden können (BGE 113 Ib 371 ff., 115 Ib 508 ff.); bb) bei einem Plan, der sich im Widerspruch zur baurechtlichen Grundordnung auf Land bezieht, das mit Bauten, die nicht zonenkonform sind, nur unter den Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 24 RPG überbaut werden darf (Urteil vom 6. Februar 1991, i.S. Notter c. commune de Middes); cc) bei Einzonungen in die Bauzone, welche im wesentlichen zum Ziel haben, bestehende, widerrechtlich, d.h. in Verletzung der Vorschriften über zonenwidrige Bauten ausserhalb der Bauzonen erstellte Bausubstanz zu legalisieren. Solche Planungsmassnahmen entziehen ebenfalls Art. 24 RPG den Anwendungsbereich, sei es etwa hinsichtlich einer Bewilligungserteilung (nachträgliche Baubewilligung) oder einer Beseitigungsverfügung (BGE 111 Ib 226). c) Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Anordnungen eines Nutzungsplans stimmt in den oben genannten Fällen auch mit der Spezialordnung von Art. 34 RPG überein. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde stellt sicher, dass Fälle, in denen die Zonenplanung Anordnungen enthält, die im Hinblick auf Art. 24 RPG einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen, der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung durch das Bundesgericht nicht entzogen werden und dass die materiellen Erfordernisse von Art. 24 RPG nicht über eine Änderung der Nutzungsplanung umgangen werden können (BGE 115 Ib 511 E. 5a/bb, BGE 113 Ib 373 E. 1b). Zu diesen Erfordernissen gehört insbesondere die umfassende Interessenabwägung, die im Rahmen eines Ausnahmebewilligungsverfahrens gestützt auf Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG durch eine und dieselbe Behörde zu erfolgen hat (vgl. BGE 116 Ib 62 E. 6a, BGE 112 Ib 119 ff., je mit Hinweisen). Im Zonenplanungsverfahren muss eine mindestens ebenso umfassende Interessenabwägung stattfinden (BGE 116 Ib 55, BGE 115 Ia 386, Ib 514 E. 6b, 114 Ia 125 f., BGE 113 Ib 230 E. 2c, 375). d) Im vorliegenden Fall bringen die Beschwerdeführer unter anderem vor, mit der angefochtenen Zonenplanänderung würden bestehende Häuser in

die Bauzone einbezogen, welche in der Vergangenheit widerrechtlich ausserhalb der Bauzone erstellt worden seien. Eine solche, mit dem Überbauungsstand der fraglichen Grundstücke begründete Einzonung stelle eine Umgehung des Ausnahmebewilligungsverfahrens im Sinne von Art. 24 RPG dar.

BGE 117 Ib 9 S. 14

Nach Ansicht der Beschwerdeführer müssten die betroffenen Gebäude wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 24 RPG beseitigt werden. Eine solche Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands würde durch den Einbezug der betroffenen Parzellen in die Bauzone indessen verunmöglicht. Diese Rüge ist, wie vorne in E. 2b/cc dargelegt, im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 24 RPG zulässig. Die Ortsplanung der Gemeinde Trimmis betrifft im Gebiet Gargällis/Panätsch/Chrummächer einzelne, bestimmte, ausserhalb der alten Bauzone erstellte Häuser, die von der Gemeinde nun in die Bauzone W 2 eingezont worden sind. Die von den Beschwerdeführern beanstandeten Nutzungsplanfestsetzungen regeln die Frage der Zonenkonformität der genannten ausserhalb der bisherigen Bauzone erstellten Wohnhäuser neu. Es handelt sich bei der von den Beschwerdeführern beanstandeten Festsetzung der Bauzone W 2 insoweit, als die genannten ausserhalb der bisherigen Bauzone erstellten Wohnhäuser im Gebiet Gargällis/Panätsch/Chrummächer davon betroffen sind, im Hinblick auf Art. 24 RPG um Anordnungen, die einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen und damit Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden können (Art. 34 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 97 OG). Im vorliegenden Fall ist kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 ff. OG erfüllt. e) Die Beschwerdeführer rügen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 104 lit. a OG) auch eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. b OG). Diese Rüge kann mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur insoweit erhoben werden, als sie die angebliche Umgehung von Art. 24 RPG betrifft. Soweit dieselbe Rüge in bezug auf die übrigen Teile der Trimmiser Ortsplanung vorgebracht wird, gehört sie ins staatsrechtliche Beschwerdeverfahren (siehe vorne E. 2b). Das Bundesgericht weist sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch die staatsrechtliche Beschwerde ab, soweit es auf sie eintreten kann.