Urteilskopf

118 Ib 335

43. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. September 1992 i.S. Bundesamt für Raumplanung gegen Gemeinde Sils i.E./Segl, Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden sowie Verwaltungsgericht (Kammer 2) des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):
Baubewilligung für Forstmagazin mit Diensträumen in der Forstwirtschaftszone; Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

1. Stellt sich die Frage einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG, so ist das Verhältnis zwischen Bauvorhaben und massgeblicher Nutzungszone im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu prüfen (E. 1a).

2. Beurteilung der Zonenkonformität forstlicher Bauten und Anlagen im Waldareal (E. 2).

3. Zonenkonforme Bauten im Wald bedürfen einer Bewilligung im Sinne von Art. 22 RPG, während zonenwidrige Bauten im Wald nur gestützt auf eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG errichtet werden dürfen (E. 2).

Regeste (fr):
Autorisation de construire une remise de forêt avec des locaux de service dans la zone d'exploitation forestière; recevabilité du recours de droit administratif.

1. Quand l'octroi d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT est en cause, c'est dans le cadre du recours de droit administratif qu'il y a lieu d'examiner si la construction projetée est conforme à l'affectation de la zone selon l'art. 22 LAT (consid. 1a).

2. Conformité à l'affectation de la zone de constructions forestières avec annexes (consid. 2).

3. Les constructions en forêt, conformes à l'affectation de la zone, nécessitent une autorisation selon l'art. 22 LAT; les constructions non conformes ne peuvent être érigées qu'en vertu d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT (consid. 2).

Regesto (it):
Licenza di costruzione per un magazzino forestale con locali di servizio in zona di sfruttamento forestale; ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo.

1. Quando si tratta di valutare la concessione di un'autorizzazione eccezionale giusta l'art. 24 LPT, l'esame della conformità del progetto alla destinazione della zona deve essere eseguito nell'ambito di una procedura di diritto amministrativo (consid. 1a).

2. Valutazione della conformità alla destinazione della zona forestale di costruzioni forestali e annessi (consid. 2).

3. Le costruzioni forestali, conformi alla destinazione della zona, necessitano di un'autorizzazione giusta l'art. 22 LPT, mentre le costruzioni in foresta non conformi possono essere edificate unicamente sulla base di un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 24 LPT (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 336

BGE 118 Ib 335 S. 336

Die Gemeinde Sils i.E./Segl verfügt im Waldgebiet von Resgia unweit der Talstation Furtschellas über ein Forstmagazin von ca. 90 m2 Bruttogeschossfläche. Sie beabsichtigt, das Magazin auf ca. 265 m2 Bruttogeschossfläche zu erweitern und daneben eine Blockhütte mit etwa 30 m2 Bruttogeschossfläche als Umkleide- und Aufenthaltsraum für die Forstarbeiter zu erstellen. Dem entsprechenden Baugesuch stimmte das Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden (DIV) mit Verfügung vom 14. Mai 1991 indessen nicht zu, da die vorgesehenen Bauten weder zonenkonform noch standortgebunden seien und ebensogut in der nahen Bauzone realisiert werden könnten. In der Folge erhob die Gemeinde Sils Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit dem Antrag, die Verfügung vom 14. Mai 1991 aufzuheben und dem Bauvorhaben zuzustimmen; die Bauten seien im Interesse der Waldwirtschaft notwendig und deshalb zonenkonform. Mit Entscheid vom 21. August 1991 hiess das Verwaltungsgericht den Rekurs im Sinne der Erwägungen gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache zu weiterer Abklärung und neuem Entscheid an das Departement zurück. Es erwog, das DIV sei der Auffassung, dass sich der Standort der geplanten Baute nicht zwingend ausserhalb der Bauzone in der Forstzone befinden müsste. Damit vermische das DIV die Begriffe der Zonenkonformität und der Standortgebundenheit nach Art. 24 Abs. 1 RPG. Werde nämlich

BGE 118 Ib 335 S. 337

eine bestimmte Art von Bauten und Anlagen in einer bestimmten Zone durch das Gesetz als zonenkonform bezeichnet, so bedeute dies nichts anderes, als dass sie eben in dieser Zone als zulässig errichtet werden dürften, auch wenn sie nicht zwingend auf einen Standort in der betreffenden Zone angewiesen seien. Demgegenüber stelle sich die Frage nach einem objektiv zwingenden Angewiesensein auf einen bestimmten Standort nur bei nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen unter dem Titel der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG. Die Ausführungen des DIV zu einem möglichen Standort innerhalb der Bauzonen gingen daher ins Leere, nachdem feststehe, dass die von der Gemeinde geplanten Bauten grundsätzlich zonenkonform seien. Dagegen lasse sich heute mangels Unterlagen nicht entscheiden, ob das Bauvorhaben die für die konkreten forstwirtschaftlichen Bedürfnisse notwendige Grösse und Ausstattung aufweise. Das Departement werde somit noch zu prüfen haben, ob der Forstwerkhof im Hinblick auf die Waldbewirtschaftung von Sils nicht überdimensioniert sei. In diesem Sinne sei der Rekurs gutzuheissen und die Sache zu weiterer Abklärung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Eingabe vom 2. Oktober 1991 erhob das Bundesamt für Raumplanung (BRP) Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Verwaltungsgerichtes sei aufzuheben; die Sache sei zur gesamthaften Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG u.a. zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG. 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. Weiter unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch jene Entscheide über Bauten und Anlagen, die einer raumplanerischen Ausnahmebewilligung bedürften und bei deren Beurteilung



Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet wurde (vgl. BGE 117 Ib 38 E. 2, 115 Ib 400 und 510 BGE 114 Ib 348 f.). 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 117 Ib 11 E. 2a mit Hinweisen). Das BRP rügt eine Verletzung von Art. 24 Abs. 1 RPG. Es macht sinngemäss geltend, das Verwaltungsgericht habe die Frage der Zonenkonformität der von der Gemeinde Sils im Waldgebiet von Resgia geplanten baulichen Massnahmen in Verletzung der hiefür nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes geltenden Grundsätze beurteilt und überdies den Sachverhalt im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG unvollständig festgestellt. Da der Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 RPG von der Beurteilung der Zonenkonformität im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG abhängig ist, können diese Rügen im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden. Dieser enge Zusammenhang zwischen den beiden letztgenannten Bestimmungen kommt im Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 RPG deutlich zum Ausdruck. Danach können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn dieser einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG). Das Bundesgericht hat denn auch stets das Verhältnis zwischen Bauvorhaben und massgeblicher Nutzungszone im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geprüft, wenn sich die Frage einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG stellte (BGE BGE 112 Ib 259 ff. und 271 E. 1a, BGE 111 Ib 215 E. 2, s. auch nicht publ. E. 2 von BGE BGE 113 Ib 138 ff.). b) Das BRP ist aufgrund von Art. 27 Abs. 3 RPV (in der Fassung vom 2. Oktober 1989) befugt, Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 34 Abs. 1 RPG zu erheben (vgl. BGE 113 Ib 221 E. 1b mit Hinweisen sowie nicht publ. E. 1c von BGE 115 Ib 295 in bezug auf die entsprechende Bestimmung gemäss Art. 17 Abs. 3 RPV in der Fassung vom 26. März 1986, nicht publ. Urteil vom 22. Oktober 1990 i.S. BRP c. D. und Commune d'Ecoteaux in bezug auf Art. 27 Abs. 3 RPV 1989). c) Mit dem angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes kann das streitige Bauvorhaben nicht endgültig realisiert werden. Vielmehr wird die Sache zur Bestimmung der zulässigen konkreten Grösse der baulichen Vorhaben und zu neuem Entscheid an das DIV



zurückgewiesen. Dennoch ist die Beschwerde schon gegen den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist eine Verfügung, in der ein Grundsatzentscheid - hier ein solcher in bezug auf die Frage der Zonenkonformität - getroffen und die Sache im Sinne der Erwägungen an eine untere Instanz zurückgewiesen wird, eine Endverfügung (BGE 107 Ib 221 f. E. 1 mit Hinweisen, vgl. auch BGE 116 Ia 445 E. 1b). Es wäre auch im vorliegenden Fall nicht prozessökonomisch, Arbeiten des DIV zu veranlassen, welche die Entscheidung der Grundsatzfrage gegebenenfalls unnötig machen.

Sollte sich nämlich herausstellen, dass die vom BRP am verwaltungsgerichtlichen Urteil in bezug auf die Frage der Zonenkonformität geübte Kritik hinsichtlich der von der Gemeinde im Waldgebiet geplanten baulichen Massnahmen zutrifft, so ergäbe sich für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes eine neue Ausgangslage. d) Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. a) Gemäss Art. 28 Abs. 1 FPolV sind Bauten im Wald, die nicht forstlichen Zwecken dienen, grundsätzlich verboten. Im öffentlichen Wald können Forsthütten, die für die Bewirtschaftung des Waldes notwendig sind, erstellt werden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 FPolV). Nach Auffassung des kantonalen Verwaltungsgerichtes entspricht eine Baute oder Anlage den in diesen Bestimmungen enthaltenen Voraussetzungen, wenn sie in erster Linie forstlichen Zwecken diene und wenn zudem ein forstwirtschaftliches Bedürfnis ausgewiesen sei. Handle es sich in diesem Sinne um forstlichen Zwecken dienende Bauten und Anlagen, so liege Zonenkonformität vor, und es bedürfe deshalb keiner Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG, wohl aber einer Bewilligung nach Art. 22 RPG. Werde eine bestimmte Art von Bauten und Anlagen in einer bestimmten Zone durch das Gesetz als zonenkonform bezeichnet, so bedeute dies nichts anderes, als dass sie eben in dieser Zone zulässigerweise errichtet werden dürften, auch wenn sie nicht zwingend auf einen Standort in der betreffenden Zone angewiesen seien. Demgegenüber stelle sich die Frage nach einem objektiv zwingenden Angewiesensein auf einen bestimmten Standort nur bei nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen unter dem Titel der Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG. Das BRP hält demgegenüber dafür, gestützt auf Art. 28 Abs. 1 und 2 FPolV dürften nur Bauten und Anlagen bewilligt werden, die forstlichen Zwecken dienen könnten, am vorgesehenen Standort



notwendig und nicht überdimensioniert seien und die nicht gegen überwiegende öffentliche Interessen verstiessen. b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu der in Art. 16 RPG geregelten Landwirtschaftszone ist ein Ökonomiegebäude nur dann gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG zonenkonform, wenn es in seiner konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort notwendig und nicht überdimensioniert ist. Ausserdem dürfen gegen seine Errichtung keine überwiegenden öffentlichen Interessen sprechen. Das Bundesrecht lässt somit in der Landwirtschaftszone nur Wirtschaftsgebäude im einzelbetrieblichen Ausmass zu (s. nicht publ. Urteile des Bundesgerichtes vom 6. Mai 1986 betr. Ortskommission Uesslingen, E. 3, vom 29. Juni 1988 betr. Gemeinde Amriswil, E. 3a, vom 31. Oktober 1988 betr. Canton de Neuchâtel, E. 3, vom 13. Juni 1989 betr. Gemeinde Auw, E. 4c, und vom 22. Oktober 1990 betr. Commune d'Ecoteaux, E. 2, vgl. ferner BGE 112 Ib 259 ff.; zudem EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, N. 19 zu Art. 16, S. 220, und LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl., Bern 1984, S. 169).
Diese Grundsätze sind sinngemäss auch für die Beurteilung der Zonenkonformität forstlicher Bauten und Anlagen im Wald anzuwenden, wie bereits das DIV in seiner dem Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichtes zugrundeliegenden Verfügung vom 14. Mai 1991 richtig erkannt hat. Im Lichte der genannten Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Zonenkonformität landwirtschaftlicher Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone erscheint das vom Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid zum Ausdruck gebrachte Verständnis der Zonenkonformität forstlicher Bauten im Wald als zu undifferenziert und mithin unzutreffend. Die Begründung, mit welcher es die von der Gemeinde Sils im Wald geplanten, hier umstrittenen Bauten als zonenkonform bezeichnet hat, verstösst somit gegen Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 FPolV in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG und damit gegen Bundesrecht. Das bedeutet jedoch nicht, dass der betreffende Entscheid der Vorinstanz deswegen aufzuheben wäre. Vielmehr ist weiter zu prüfen, ob das umstrittene Vorhaben den Anforderungen der Zonenkonformität forstrechtlicher Bauten und Anlagen im Wald im dargelegten Sinn entspricht. Ist dies der Fall, so hat das Verwaltungsgericht Art. 24 RPG zu Recht nicht angewendet und ist seiner Auffassung, es bedürfe lediglich einer Baubewilligung nach Art. 22 RPG, beizupflichten. Nach der Praxis des Bundesgerichtes bedürfen nämlich

zonenkonforme forstwirtschaftliche Bauten im Wald einer Bewilligung im Sinne von Art. 22 RPG, während zonenwidrige Bauten im Wald nur gestützt auf eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG errichtet werden dürfen (BGE 112 Ib 258 f.).

3. (Zonenkonformität des im vorliegenden Fall im Waldareal vorgesehenen Forstmagazins bejaht.)