Urteilskopf

119 Ia 300

35. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 23. Juni 1993 i.S. Einwohnergemeinde Zauggenried gegen Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 15 und 18 RPG; Art. 23 RPV. Zulässigkeit einer Bestandeszone für einzelne verstreute Bauten?

Erforderlichkeit eines Siedlungszusammenhangs für die Festsetzung von Weiler- oder Erhaltungszonen. Keine willkürliche Verneinung desselben im vorliegenden Fall (E. 3a und b).

Art. 24 Abs. 2 RPG; Nutzung leerstehenden Bauvolumens.

Es entspricht den Zielsetzungen des Raumplanungsgesetzes, das bestehende Bauvolumen besser auszunützen, anstatt wertvolles Kulturland einzuzonen. Mitberücksichtigung dieser Tatsache bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 Abs. 2 RPG, namentlich wenn die Festsetzung einer Zone mangels eines Siedlungszusammenhangs nicht in Betracht kommt (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 15 et 18 LAT; art. 23 OAT. Est-il admissible de créer une zone de conservation pour des bâtiments dispersés?

La délimitation de zones de hameaux ou de maintien de l'habitat rural exige que les constructions visées soient regroupées (consid. 3a et b).

Art. 24 al. 2 LAT; utilisation du volume disponible.

Lorsque la délimitation d'une zone de hameau ou de maintien de l'habitat rural est impossible, les bâtiments concernés étant trop dispersés, il y a lieu de tenir compte, en octroyant des autorisations exceptionnelles au sens de l'art. 24 al. 2 LAT, des buts de l'aménagement du territoire qui commandent de mieux utiliser le volume disponible plutôt que de classer du terrain agricole en zone à bâtir (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 15 e 18 LPT; art. 23 OPT. È ammissibile istituire una zona di conservazione per singoli edifici dispersi?

Per la designazione di zone di casali o degne di essere conservate, è necessaria la sussistenza di insediamenti raggruppati. Nel caso concreto non è arbitrario il rifiuto di tale designazione (consid. 3a e b).

Art. 24 cpv. 2 LPT; utilizzazione del volume disponibile.

Risponde agli obbiettivi prefissi dalla legge sulla pianificazione del territorio, piuttosto che l'inserimento di terreno agricolo di valore in zona edificabile, l'utilizzazione del volume disponibile della stessa. Occorre tener conto di questa circostanza quando sono concesse autorizzazioni eccezionali giusta l'art. 24 cpv. 2 LPT, in particolare allorché la delimitazione di una zona di casali o di conservazione non entra in considerazione, essendo gli edifici dispersi (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 300

BGE 119 Ia 300 S. 300

Die Einwohnergemeinde Zauggenried hat am 15. Juni 1990 eine neue Ortsplanung erlassen. Diese setzt in dem etwas ausserhalb des Dorfkerns gelegenen Gebiet Moos drei sogenannte Bestandeszonen

BGE 119 Ia 300 S. 301

B fest. Art. 30 des Baureglements umschreibt die Funktion dieser Zone sowie die darin zulässigen Nutzungen wie folgt: "Die Bestandeszone dient der Erhaltung der bestehenden Bauten. Sie können im Rahmen der bestehenden Grundrisse und Volumen umgebaut, umgenutzt oder wieder aufgebaut werden. Dabei sind der Charakter des Gebäudes, seine Gestaltungselemente und der Aussenraum zu wahren. Zugelassen sind landwirtschaftliche, gewerbliche und Wohnnutzungen.
Es gelten die Bestimmungen über die Empfindlichkeitsstufe III (Art. 43 LSV). Kleine gewerbliche und landwirtschaftliche Nutzungen im Sinne von Art. 90 BauV sind zugelassen, wenn sie den Charakter der Bauten und deren Umgebung nicht stören."
Die Baudirektion des Kantons Bern verweigerte am 20. Dezember 1990 der Festsetzung der Bestandeszone B im Zonenplan und dem entsprechenden Art. 30 des Baureglements die Genehmigung. Sie teilte das betreffende Land der Landwirtschaftszone zu. Der Regierungsrat des Kantons Bern wies am 22. Januar 1992 eine von der Einwohnergemeinde Zauggenried gegen den Nichtgenehmigungsentscheid erhobene Verwaltungsbeschwerde ab. Die Einwohnergemeinde Zauggenried hat gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 22. Januar 1992 beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie eingereicht. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Der Regierungsrat hat die in der Ortsplanung der Gemeinde Zauggenried vorgesehene Bestandeszone B nicht genehmigt, weil sie die massgebenden gesetzlichen Anforderungen nicht erfülle. Es fehle an einem ausreichenden Siedlungsansatz, um von einer Kleinsiedlung gemäss Art. 23 der Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (RPV; SR 700.1) zu sprechen bzw. um die fraglichen Parzellen einer ordentlichen Bauzone nach Art. 72 Abs. 5 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG) und Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) zuzuweisen. In formeller Hinsicht sei die von Art. 23 RPV für eine solche Zone verlangte Festsetzung im Richtplan nicht vorhanden. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die der Bestandeszone B zugewiesenen Häuser bildeten eine zusammengehörige

BGE 119 Ia 300 S. 302

Baugruppe, weshalb ein Siedlungsansatz nicht ohne Willkür verneint werden könne. Die Festsetzung der nicht-

genehmigten Bestandeszone B entspreche im übrigen den Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, weil sie es ermögliche, die vorhandene Bausubstanz optimal zu nutzen und auf eine Einzonung von zusätzlichem wertvollem Kulturland zu verzichten. a) Art. 23 RPV sieht vor, dass zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen besondere Zonen nach Art. 18 RPG, insbesondere sogenannte Weiler- oder Erhaltungszonen, festgesetzt werden können, wenn der kantonale Richtplan dies vorsieht. Als Kleinsiedlung gilt eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise. Weiter wird vorausgesetzt, dass die Kleinsiedlung eine gewisse Stützpunktfunktion erfüllt und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt ist (CHRISTOPH BANDLI/LUKAS BÜHLMANN/FRANÇOISE NICATI/PIERRE TSCHANNEN, Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes, BR/DC 1990 24; ROBERT WOLF, Die neue Raumplanungsverordnung vom 2. Oktober 1989, VLP-Schriftenfolge Nr. 53b, 1991, S. 10 f., 13 f.). Die nichtgenehmigte Bestandeszone B der Einwohnergemeinde Zauggenried umfasst insgesamt acht bebaute Parzellen. Sie liegen alle im Moos nordöstlich vom Dorfkern. Die vorhandenen Häuser entstanden für die ärmere Bevölkerung nach der Melioration dieses Gebiets in der zweiten Hälfte des letzten und in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts. Es handelt sich grösstenteils um sogenannte Taunerhäuser mit einem Wohn- und einem Ökonomieteil sowie mit einem gewissen Umschwung, der den Bewohnern seinerzeit die Führung von Kleinbauernbetrieben im Nebenerwerb erlaubte. Heute werden die Häuser praktisch ausschliesslich zu Wohnzwecken benutzt.
Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die ehemaligen Kleinbauernbetriebe im Moos stellten eine für Mittellandgemeinden typische Siedlungsform ausserhalb des Dorfkerns dar. Im vorliegenden Fall folge die Bebauung in lockerer Form entlang dem Bach Urtenen und der Gemeindestrasse in Richtung Fraubrunnen. Alle der Bestandeszone B zugewiesenen Parzellen seien bereits erschlossen. Insgesamt könne durchaus von einer Weilerstruktur und damit von einem Siedlungsansatz gemäss Art. 23 RPV gesprochen werden. Wenn die Bebauung im Gebiet Moos auch in einem gewissen historischen und wirtschaftlichen Zusammenhang erfolgte, so ist sie nicht Ausdruck einer geordneten Besiedlungsform, sondern viel eher

einer ungeordneten Zersiedelung. Ein Siedlungskern ist nicht erkennbar, und die Abstände zwischen den einzelnen Häusern sind - wie es für Taunerhäuser typisch ist - zu gross, um einen Siedlungszusammenhang herzustellen. Wie der von einer Delegation des Bundesgerichts durchgeführte Augenschein gezeigt hat, wird dieser Eindruck noch verstärkt durch das die fraglichen Parzellen umgebende grossflächige Landwirtschaftsgebiet und den recht geschlossenen Dorfkern von Zauggenried. Schliesslich zeigt auch die Tatsache, dass für das ganze Gebiet drei verschiedene, voneinander getrennte Bestandeszonen ausgeschieden werden mussten, dass die eingezonten Häuser nicht als Weiler oder Kleinsiedlung im Sinne von Art. 23 RPV angesehen werden können. Der Regierungsrat konnte deshalb ohne Willkür das Vorliegen des für eine Kleinsiedlung gemäss Art. 23 RPV erforderlichen Siedlungszusammenhangs verneinen. b) Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Bestandeszone B könne anstatt gestützt auf Art. 23 RPV auch gestützt auf Art. 15 RPG und Art. 72 Abs. 5 BauG genehmigt werden, da der mit ihrer Festsetzung verfolgte Zweck - die Vermeidung einer zusätzlichen Einzonung von wertvollem Kulturland - ganz im Sinne der Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes liege. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts betrachtet es als zentrales Anliegen der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Kleinbauzonen erscheinen im Blick auf diese Zielsetzung nicht nur als unzweckmässig, sondern grundsätzlich als gesetzeswidrig. Eine einzelfallweise Einzonung widerspricht überdies dem Prinzip der gesamthaften Betrachtung der Ortsplanung (BGE 116 Ia 342 und 343 E. 4; BGE 107 Ia 242 E. 3a; vgl. auch KARL SPÜHLER, Die Nutzung leeren Gebäudevolumens ausserhalb der Bauzonen, ZBJV 125/1989 339). Die umstrittenen drei Bestandeszonen B der Einwohnergemeinde Zauggenried umfassen lediglich fünf (Kat.Nrn. 72, 92, 122, 159 und 173) bzw. zwei Parzellen (Kat.Nrn. 58 und 157); eine Bestandeszone weist sogar nur ein Grundstück (Kat.Nr. 146) auf. Es handelt sich somit um Klein- und Kleinstbauzonen, welche nach der angeführten Rechtsprechung grundsätzlich unzulässig sind. In einem neueren Entscheid hat

das Bundesgericht freilich präzisiert, dass sich bei sogenannten Erhaltungszonen, in denen keine Neubauten zugelassen sind und welche der Erhaltung wertvoller Bausubstanz dienen, unter Umständen eine weniger strenge Betrachtungsweise

BGE 119 Ia 300 S. 304

aufdrängen könne (BGE 118 Ia 451 E. 2c). Allerdings wurde auch in diesem eine Bündner Maiensässe betreffenden Fall zumindest das Bestehen einer Kleinsiedlung und damit eines Siedlungszusammenhangs vorausgesetzt. Wie gezeigt liegt ein solcher für das den Bestandeszonen B zugewiesene Gebiet in der Gemeinde Zauggenried nicht vor. Überdies dient hier die Bestandeszone nur am Rande der Erhaltung bestehender wertvoller Bausubstanz, in erster Linie dagegen der Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Die Feststellung des Regierungsrats, die Bestandeszonen B widersprächen planerischen Grundsätzen, ist demzufolge nicht willkürlich und verletzt die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin nicht. c) Trotz dieses Ergebnisses erscheint das Anliegen der Gemeinde Zauggenried, das bestehende Bauvolumen besser auszunutzen anstatt wertvolles Kulturland neu einzuzonen, raumplanerisch sinnvoll. Es steht insbesondere im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG, wonach die Ortsplanung der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten soll. Der von der Gemeinde gewählte Weg zur Verwirklichung ihres Anliegens erscheint jedoch nicht sachgerecht, da eine planerische Lösung - wie gezeigt - stets einen gewissen Siedlungszusammenhang voraussetzt, der hier fehlt. Für den von der Gemeinde und den Eigentümern der betreffenden Grundstücke geäusserten Wunsch, das bestehende Bauvolumen besser auszunutzen, steht indessen die erleichterte Ausnahmebewilligung nach Art. 24 Abs. 2 RPG und Art. 83 BauG zur Verfügung. Der Umwandlung der ehemaligen Ökonomieteile in Wohntrakte sind zwar auf diesem Wege gewisse Grenzen gesetzt, da die Baute nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ihre Identität in den wesentlichen Zügen bewahren muss (vgl. BGE 115 Ib 482 E. 2c; 113 Ib 317 E. 3; 112 Ib 97 E. 3). Von der Festlegung einer quantitativen Grenze hat die Rechtsprechung jedoch abgesehen und statt dessen auf eine alle massgeblichen Faktoren einbeziehende Gesamtbetrachtung abgestellt. Dabei darf auch berücksichtigt werden, dass die Nutzung bestehenden Bauvolumens in Fällen wie dem vorliegenden den Zielsetzungen des Raumplanungsgesetzes entspricht (SPÜHLER, a.a.O., S. 344 f.). Vorliegend fällt zudem in Betracht, dass die sogenannten Taunerhäuser nie allein landwirtschaftlichen Zwecken dienten, sondern auch Wohn- und kleingewerbliche Funktionen übernahmen, so dass eine Erweiterung dieser letzteren die Wesenszüge der bestehenden Bauten nicht grundlegend ändert. Die Pflicht zur Wahrung

BGE 119 Ia 300 S. 305

des Charakters der Gebäude und ihrer Gestaltungselemente entspricht im übrigen auch den Vorstellungen der Gemeinde Zauggenried, wie aus der für die umstrittenen Bestandeszonen festgesetzten Vorschrift des Baureglements (Art. 30) hervorgeht. Es ergibt sich somit, dass die von der Beschwerdeführerin verfolgten Zielsetzungen zum grossen Teil über die Erteilung von Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 Abs. 2 RPG und Art. 83 BauG verwirklicht werden können.