Urteilskopf

120 Ib 207

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Mai 1994 i.S. Gemeinde Wangen gegen KIBAG sowie Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Planungspflicht für Abbau- und Deponievorhaben (Art. 2 und 24 RPG), Gemeindeautonomie.

Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, die Gemeinden anzuweisen, im Rahmen der Nutzungsordnung bestimmte Zonen auszuscheiden (E. 3).

Bedeutung der kantonalen Richtplanung für die Behandlung von Abbau- und Deponievorhaben in der Nutzungsplanung (E. 4).

Planungspflicht für Abbau- und Deponievorhaben im Sinne von Art. 2 RPG; Ausschluss des Baubewilligungsverfahrens nach Art. 24 RPG (E. 5).

Die Ausscheidung von Abbau- und Deponiezonen erfordert die wesentlichen umweltrelevanten Abklärungen, insbesondere auch zur Beschaffenheit des Ablagerungsmaterials (E. 6).

Regeste (fr):
Soumission d'un projet de gravière et de décharge à la procédure de planification (art. 2 et 24 LAT), autonomie communale.

Le Tribunal administratif peut enjoindre aux communes de créer des zones d'affectation déterminées (consid. 3).

Portée du plan directeur cantonal s'agissant de la création, dans le cadre des plans d'affectation, de zones destinées à des gravières et décharges (consid. 4).

Les projets de gravières et de décharges sont soumis à la procédure de planification au sens de l'art. 2 LAT; la procédure d'autorisation selon l'art. 24 LAT est exclue (consid. 5).

La création de zones de gravière et de décharges implique la prise en compte des exigences de la protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne la nature des matériaux entreposés (consid. 6).

Regesto (it):
Applicazione della procedura di pianificazione (art. 2 e 24 LPT) a un progetto di cava e discarica, autonomia comunale.

Il Tribunale amministrativo ha la competenza di ordinare ai Comuni di creare determinate zone di utilizzazione (consid. 3).

Portata del piano direttore cantonale per quanto concerne la creazione, nell'ambito di piani di utilizzazione, di zone destinate a cave e discariche (consid. 4).

I progetti di cave e discariche sono sottoposti alla procedura di pianificazione ai sensi dell'art. 2 LPT; la procedura di autorizzazione giusta l'art. 24 LPT è esclusa (consid. 5).

La creazione di zone per cave e discariche implica la valutazione delle esigenze di protezione dell'ambiente, segnatamente per quanto concerne la natura dei materiali depositati (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 208

BGE 120 Ib 207 S. 208

Die KIBAG ist Eigentümerin verschiedener Grundstücke auf dem Buechberg in Wangen-Nuolen (SZ). Gestützt auf rechtskräftige Bewilligungen baut sie auf diesen Parzellen Kies und Gestein ab und betreibt eine Bauschutt- und Grubendeponie. Diese Abbau- und Deponiegebiete (Rütihof, Buebental/Stuhlwäldli und Bachtellen) befinden sich gemäss dem geltenden Zonenplan aus dem Jahre 1982 im übrigen Gemeindegebiet. Im Jahre 1984 reichte die KIBAG ein Gesuch für eine Multikomponentendeponie ebenfalls im Gebiet Rütihof ein, welches derzeit noch in Bearbeitung ist. In einem im November 1990 öffentlich aufgelegten Zonenplanentwurf der Gemeinde Wangen sollten die drei Abbaugebiete der KIBAG neu einer Abbau- und Deponiezone zugewiesen werden. Auf Einsprachen hin teilte der Gemeinderat Wangen im März 1991 die genannten Gebiete dem "Übrigen Gemeindegebiet" zu. Gegen diesen Beschluss des Gemeinderates erhob die KIBAG beim Regierungsrat des Kantons Schwyz erfolglos Verwaltungsbeschwerde. Dieser führte im wesentlichen aus, die Einzonung der streitigen Gebiete in eine Abbau- und/oder Deponiezone sei zur Zeit nicht erforderlich; wenn das umfassende Deponiebewilligungsverfahren aufgrund von Art. 24 RPG positiv abgeschlossen werden könne, werde die Gemeinde jedoch den Zonenplan mit den dannzumal bewilligten Abbau- und Deponievorhaben in Übereinstimmung bringen müssen. In der Folge gelangte die KIBAG an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 24. Mai 1993 gut und wies die Gemeinde Wangen an, im Sinne der Erwägungen für die streitigen Gebiete eine Abbau-/Deponiezone auszuscheiden. Es bejahte für die Vorhaben eine Planungspflicht. Unter Berücksichtigung der Anliegen des Umweltschutzes gelte es zu bestimmen, welche Materialien abgelagert werden dürfen. Es rechtfertige sich, diese Frage nicht im Rahmen der Nutzungsplanung, sondern im konkreten Bewilligungsverfahren zu behandeln.

BGE 120 Ib 207 S. 209

Deshalb sei von der kommunalen Planungsbehörde zu verlangen, dass sie die Abbau-/Deponiezone derart offen formuliert, dass die Deponierung von Multikomponentengut weder präjudiziert noch verhindert wird. Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichtes erhob die Gemeinde Wangen beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut und hebt den Entscheid des Verwaltungsgerichts auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts stellt einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid im Rahmen einer Ortsplanungsrevision dar. Er kann daher gestützt auf Art. 34 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Der Verwaltungsgerichts-

entscheid weist die Gemeinde Wangen an, im Sinne der Erwägungen für die betreffenden Gebiete eine Abbau-/Deponiezone auszuscheiden. Damit wird das Verfahren nicht abgeschlossen, und der angefochtene Entscheid ist ein Zwischenentscheid im Sinne von Art. 87 OG. Soweit dieser die Gemeinde anhält, im Sinne der Erwägungen bestimmte Vorkehren zu treffen, hat er für sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge und kann von ihr nach der Rechtsprechung wegen Verletzung der Gemeindeautonomie angefochten werden (BGE 116 Ia 221 E. 1d S. 224, mit Hinweisen).
b) Der Entscheid des Verwaltungsgerichts trifft die Beschwerdeführerin in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Sie ist daher zur Autonomiebeschwerde legitimiert (BGE 119 Ia 285 E. 4a S. 294, mit Hinweisen). c) Die weitern Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen zusätzlichen Erwägungen Anlass. Demnach kann auf die vorliegende Autonomiebeschwerde der Gemeinde Wangen eingetreten werden.

2. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 119 Ia 285 E. 4b S. 294). Nach dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG) sind die Gemeinden verpflichtet, Zonenpläne und Erschliessungspläne samt

den zugehörigen Vorschriften zu erlassen; bei der Erfüllung ihrer Planungspflicht sind die Gemeinden im Rahmen der Vorschriften und der übergeordneten Interessen des Bundes frei (§ 15 PBG). Die Gemeinden haben im Zonenplan die erforderlichen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuscheiden und können weitere Zonenarten festlegen (§ 17 PBG). - Diese Vorschriften zeigen, dass die Schwyzer Gemeinden auf dem Gebiete des Planungsrechts in bezug auf die Ausscheidung von Nutzungszonen autonom sind. Wird eine Gemeinde durch eine kantonale Anordnung in ihrer Autonomie eingeschränkt, so kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen und insbesondere verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Das Bundesgericht überprüft den Entscheid der kantonalen Behörde auf Willkür hin, soweit Gesetzes- oder Verordnungsrecht in Frage steht (BGE 119 Ia 285 S. 295 f.). In diesem Sinne sind im folgenden die Rügen der Beschwerdeführerin zu behandeln.

3. In erster Linie macht die Beschwerdeführerin geltend, das Verwaltungsgericht hätte die Gemeinde nicht anweisen dürfen, eine bestimmte Zonenart auszuscheiden. Eine solche Kompetenz komme höchstens dem Regierungsrat als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde zu. § 26 PGB sieht die Anfechtung von Einspracheentscheiden des Gemeinderates betreffend Nutzungspläne nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRP) vor. Die Verwaltungsrechtspflegeverordnung gilt nach deren § 1 sowohl für Verwaltungsbehörden wie auch für das Verwaltungsgericht. Gemäss § 43 VRP hebt die Rechtsmittelinstanz den angefochtenen Entscheid im Falle der Gutheissung auf und entscheidet selbst über die Sache; ebenso kann sie die Sache mit den erforderlichen Weisungen zum Erlass einer neuen Entscheidung zurückweisen. In Anbetracht dieser Vorschriften kann dem Verwaltungsgericht nicht vorgeworfen werden, in willkürlicher Anwendung von § 43 VRP den Regierungsratsentscheid aufgehoben und die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Gemeinde zurückgewiesen zu haben. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist daher davon auszugehen, dass nicht nur der Regierungsrat, sondern ebensosehr das Verwaltungsgericht entsprechende

Anordnungen treffen kann. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das Verwaltungsgericht nicht eigentliche Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde gegenüber den Gemeinden ist. Weiter ist zu beachten, dass das Verwaltungsgericht nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes ersetzt hat, sondern in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 2 RPG die Angelegenheit zur Neubearbeitung durch die Gemeinde selbst zurückgewiesen hat. Damit erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, das Verwaltungsgericht habe seine Kompetenzen in formeller Hinsicht überschritten, als unbegründet.

4. Das Verwaltungsgericht und die private Beschwerdegegnerin halten die umstrittene Anweisung im angefochtenen Urteil zunächst deshalb als gerechtfertigt, weil sie gestützt auf den kantonalen Richtplan geboten sei. Demgegenüber macht die Beschwerdeführerin geltend, der kantonale Richtplan erfordere die Schaffung einer entsprechenden Abbau- und Deponiezone nicht ohne weiteres; es müsse ihr mindestens möglich sein, die entsprechenden Abklärungen umweltschutzrechtlicher Natur zu tätigen, bevor sie die entsprechenden Zonen ausscheide.
Der Richtplan des Kantons Schwyz enthält für die streitigen Gebiete verschiedene Anordnungen. Im Sinne einer Festsetzung werden eine regionale Aushubdeponie Bachtellen-Wangen (Blatt Nr. 12.7), eine Multikomponentendeponie Buebental-Nuolen (Blatt Nr. 13.2) und Materialabbau Bachtellen und Rütihof (Blatt Nr. 16.2) aufgeführt. Lediglich als Zwischenergebnis ist eine in Bearbeitung stehende Multikomponentendeponie Rütihof-Nuolen (Blatt Nr. 13.3) erwähnt. Die Verbindlichkeit dieser Angaben mit den Kategorien "Festsetzung" und "Zwischenergebnis" ergibt sich aus der Einleitung zum Richtplan bzw. aus der eidgenössischen Verordnung über die Raumplanung (RPV, SR 700.1, vgl. insbes. Art. 5). Es wird von der beschwerdeführenden Gemeinde nicht in Frage gestellt, dass diese Richtplanvorgaben teils dem heutigen Zustand entsprechen und teils in Bearbeitung stehen. Sie macht insbesondere nicht geltend, dass sie von diesen Vorgaben abweichen möchte oder sich gegen die entsprechenden Vorhaben wenden würde. Bei dieser Sachlage braucht nicht im einzelnen entschieden zu werden, inwiefern der Richtplan als solcher für die Realisierung der Richtplanvorgaben die Gemeinde Wangen zu einer bestimmten Planung verpflichtet oder inwiefern der Richtplan die Realisierung auch über Ausnahmebewilligungen zulässt. Es kann im vorliegenden Fall auch offengelassen werden, welches das Ausmass der Bindung der Gemeinde an die

richtplanerischen Vorgaben ist (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4 S. 366). Wie nachfolgend zu zeigen ist, ergibt sich eine Planungspflicht schon aus dem Bundesrecht.

5. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die streitigen Abbau- und Deponievorhaben eine Planungspflicht bejaht und ausgeführt, dass grossflächiger Kiesabbau ebenso wie Golfplätze heute nicht mehr aufgrund von Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG, sondern nur noch gestützt auf eine entsprechende Nutzungsplanung zugelassen werden könnten. Demgegenüber macht die beschwerdeführende Gemeinde geltend, für die Abbau- und Deponievorhaben bedürfe es keiner spezifischen Nutzungsplanung; diese könnten mittels Ausnahmebewilligungen realisiert werden, wie auch schon der Regierungsrat angenommen hatte. Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligem Ausnahmebewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Baubewilligungen und auch Ausnahmebewilligungen haben den planerischen Stufenbau zu beachten. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf es nicht nach Art. 24 RPG, sondern erst nach einer entsprechenden

Änderung des Zonenplanes bewilligt werden. Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben so gewichtig ist, dass es der Planungspflicht nach Art. 2 RPG untersteht, ergibt sich aus den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan und der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (Art. 4 und 33 RPG; vgl. zum Ganzen BGE 119 Ib 174 E. 4 S. 178, BGE 117 Ia 352 E. 6a S. 359, BGE 116 Ib 50 E. 3a S. 53, BGE 116 Ib 131 E. 4a S. 139, BGE 115 Ib 508 E. 6 S. 513, BGE 114 Ib 312 E. 3a S. 315, mit Hinweisen). - In Nachachtung dieser Grundsätze hat das Bundesgericht in neuerer Zeit eine Planungspflicht für grössere Abbau- und Deponievorhaben bejaht und die Möglichkeit, solche Projekte mit einer Ausnahmebewilligung zu realisieren, - anders als noch im Entscheid Chrüzlen aus intertemporalrechtlichen Gründen (BGE 116 Ib 50 E. 6 S. 62) - verneint (BGE 119 Ib 174 E. 4 S. 178, BGE 116 Ib 50 E. 3b S. 54). In gleicher Weise hat das Bundesgericht für die Errichtung von Golfplätzen entschieden (BGE 114 Ib 312 E. 3b S. 316).

Im vorliegenden Fall fällt ins Gewicht, dass in den bestehenden Gruben noch während Jahren Material abgebaut und entsprechend wieder aufgefüllt wird. Die geplante Multikomponentendeponie Rütihof soll der Region March und Höfe dienen und damit einen bedeutenden Umfang annehmen. Der Betrieb der Gruben wird während Jahren mit einem entsprechenden Verkehrsaufkommen verbunden sein. Hinzu tritt die von der KIBAG getragene und von der Gemeinde unterstützte Absicht, in den betroffenen Gebieten nach entsprechender Auffüllung einen Golfplatz anzulegen. In Anbetracht all dieser Umstände ist mit dem Verwaltungsgericht und der privaten Beschwerdegegnerin davon auszugehen, dass für die Realisierung bzw. Weiterführung der Abbau- und Deponievorhaben in den umstrittenen Gebieten und im Hinblick auf einen allfälligen Golfplatz aus dem Bundesrecht eine Planungspflicht abzuleiten ist. Das Verwaltungsgericht hat demnach durch die Bejahung der Planungspflicht nicht gegen das Willkürverbot verstossen. In dieser grundsätzlichen Hinsicht erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet.

6. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit ihrer Beschwerde dagegen zur Wehr, dass sie vom Verwaltungsgericht angewiesen worden ist, eine Abbau- und Deponiezone auszuscheiden, ohne hierfür die notwendigen umweltschutzrechtlichen Abklärungen vornehmen zu können. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Abbau- und Deponiezone sei derart offen zu formulieren, dass die Deponierung von Multikomponentengut (entsprechend der Technischen Verordnung über Abfälle TVA und ihren Anhängen) weder präjudiziert noch verhindert wird. Die entsprechenden Abklärungen seien im konkreten Bewilligungsverfahren für die Deponie Rütihof als dem massgeblichen Leitverfahren vorzunehmen. Aus der vorstehenden Erwägung ergibt sich, dass die streitigen Vorhaben nur gestützt auf eine entsprechende Nutzungsplanung realisiert werden können. Im Rahmen einer solchen Planung ist eine umfassende Beurteilung sämtlicher raum- und umweltschutzrelevanter Gesichtspunkte vorzunehmen. Im Planungsentscheid über Abbau- und Deponiestandorte sind vorsorglich auch die Anliegen des Umweltschutzes mitzuberücksichtigen (BGE 116 Ib 50 S. 55). Dabei ist der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Koordinationspflicht in geeigneter Weise Rechnung zu tragen (vgl. BGE 119 Ib 174 E. 4 S. 178, BGE 116 Ib 50 E. 4a S. 56). Wird zur Verwirklichung eines UVP-pflichtigen Projektes eine Änderung oder Ergänzung der Nutzungsplanung vorgenommen, so

kann dieses Planungsverfahren als das massgebliche Leitverfahren betrachtet werden. Mit diesen Anforderungen lässt sich der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht vereinbaren. Es kann von der

Beschwerdeführerin in der Tat nicht verlangt werden, in den streitigen Gebieten Abbau- und Deponiezonen festzusetzen, ohne die entsprechenden umweltschutzrelevanten Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen. Es ist zwar nicht zu übersehen, dass die Beschwerdeführerin sich mit dieser Argumentation widersprüchlich verhält, da sie selbst im Zonenplanentwurf im Jahre 1990 entsprechende Abbau- und Deponiezonen vorgesehen hatte. Dieser Umstand ändert indessen nichts an der Forderung, im Hinblick auf die Ausscheidung von Abbau- und Deponiezonen die umweltrelevanten Abklärungen bereits im Rahmen der Nutzungsplanung vorzunehmen und nicht erst im Baubewilligungsverfahren. Der angefochtene Entscheid erweist sich in dieser Hinsicht als willkürlich und verletzt damit die Autonomie der Beschwerdeführerin. Darüber hinaus erweist sich der Entscheid des Verwaltungsgerichts auch in anderer Hinsicht als unhaltbar. Es hat die Beschwerdeführerin angewiesen, Abbau- und Deponiezonen ohne Präjudizierung der Frage der Auffüllung auszuscheiden. Eine solche weitgehend inhaltsleere Nutzungsplanungsmassnahme dient weder den Interessen der privaten Beschwerdegegnerin noch dem Anliegen der Rechtssicherheit. Vielmehr ist gerade der Inhalt der vom Verwaltungsgericht selbst in Aussicht genommenen Nutzungsplanungsvorschriften im Zuge der zur Diskussion stehenden Ortsplanungsrevision möglichst präzis festzulegen, sofern sich nach den erwähnten notwendigen Abklärungen ergibt, dass namentlich das in Aussicht genommene Projekt der Multikomponentendeponie Rütihof im Lichte der zu beachtenden Rechtsvorschriften verwirklicht werden kann. Die private Beschwerdegegnerin hat nicht zuletzt angesichts der ihr bereits erteilten Abbau- und Deponiebewilligungen einen Anspruch darauf, im Rahmen der zur Diskussion stehenden Ortsplanungsrevision eine umfassende Antwort darauf zu erhalten, ob ihr Projekt verwirklicht werden kann und damit die von ihr verlangten Massnahmen der Nutzungsplanung festzusetzen sind oder nicht. Gesamthaft gesehen ist es nicht haltbar, von der Gemeinde definitiv zu verlangen, sie habe in den drei umstrittenen Gebieten Abbau- und Deponiezonen mit weitgehend unbestimmtem materiellen Inhalt festzusetzen. Wenn sich die Gemeinde entschieden hat, die Festsetzung solcher Zonen von einem positiven Ergebnis weiterer umfassender Abklärungen abhängig zu

machen, so kann ihr dies vom Verwaltungsgericht auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 3 RPG nicht verwehrt werden. Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die Anordnung des Verwaltungsgerichts an die Gemeinde Wangen nicht haltbar und demnach in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde aufzuheben ist. Das Verwaltungsgericht wird daher einen neuen Entscheid zu treffen und darin den vorstehenden Erwägungen Rechnung zu tragen haben. Insbesondere wird von der Planungspflicht für die verschiedenen Abbau- und Deponievorhaben auszugehen und zu berücksichtigen sein, dass hierfür die notwendigen umwelt- und raumplanungsrelevanten Abklärungen vorgenommen werden müssen. Die Gemeinde Wangen hat eine hinreichend bestimmte Nutzungsplanung an die Hand zu nehmen, welche den Interessen der Rechtssicherheit und den Bedürfnissen der Beschwerdegegnerin Rechnung trägt. Es können gleichzeitig die Absichten für die Erstellung eines Golfplatzes mitberücksichtigt werden. Um die neue Zonenordnung bis zur Abklärung aller relevanter Umstände nicht allzu stark zu blockieren, kann es angezeigt sein, lediglich die Neuordnung der streitigen Gebiete zurückzustellen.