Urteilskopf

124 II 391

38. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 10. Juni 1998 i.S. K. gegen Einwohnergemeinde Ersigen, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern und Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24 RPG; Umgehung dieser Bestimmung durch eine Planungsmassnahme.

Entspricht die Erweiterung der Bauzone für ein konkretes Vorhaben den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung, liegt keine Umgehung von Art. 24 RPG vor, auch wenn eine Ausnahmebewilligung für das Vorhaben mangels Standortgebundenheit nicht erteilt werden könnte (E. 2; Klarstellung der Rechtsprechung).

Kleinbauzonen sind nur unzulässig, wenn dadurch das raumplanerische Ziel, die Streubauweise zu verhindern, unterlaufen wird (E. 3).

Tragweite der Planbeständigkeit und weiterer planerischer Gesichtspunkte bei der Erweiterung der Bauzone für ein einzelnes Vorhaben (E. 4b und c).

Regeste (fr):
Art. 24 LAT; élusion de cette disposition par une mesure de planification.

N'élude pas l'art. 24 LAT l'extension de la zone à bâtir en relation avec un projet concret, qui est conforme aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, même si une autorisation exceptionnelle n'aurait pu être octroyée parce que le projet n'était pas imposé à l'emplacement prévu par sa destination (consid. 2; clarification de la jurisprudence).

De petites zones à bâtir ne sont inadmissibles que si elles tendent à contourner l'interdiction d'implanter les constructions en ordre dispersé (consid. 3).

Portée du principe de la stabilité des plans et des autres critères de planification en cas d'extension de la zone à bâtir en relation avec un projet particulier (consid. 4b et c).

Regesto (it):
Art. 24 LPT; elusione di questa disposizione mediante una misura pianificatoria.

Se l'estensione della zona edilizia in relazione a un progetto concreto è conforme agli scopi e ai principi della pianificazione dell'utilizzazione, non si è in presenza di un'elusione dell'art. 24 LPT, anche se, in assenza del requisito dell'ubicazione vincolata, per il progetto non potrebbe essere rilasciata un'autorizzazione eccezionale (consid. 2; chiarimento della giurisprudenza).

Piccole zone edificabili sono inammissibili soltanto quando esse aggirano lo scopo pianificatorio tendente a impedire l'edificazione in modo disperso delle costruzioni (consid. 3).

Portata del principio della stabilità dei piani e di altri criteri pianificatori in caso di estensione della zona edificabile in relazione a un singolo progetto (consid. 4b e c).

Sachverhalt ab Seite 392

BGE 124 II 391 S. 392

Die Einwohnergemeindeversammlung Ersigen beschloss am 12. Juni 1995, im Gebiet "Chilchgass" eine Fläche von 5'468 m2 von der Landwirtschaftszone in die Zone für Sport- und Freizeitanlagen umzuteilen. Zugleich nahm sie in das kommunale Baureglement neu folgende Bestimmung auf: Art. 37 Abs. 3
In der Zone für Sport und Freizeitanlagen "Chilchgass" können eine Reithalle und deren Infrastruktur erstellt werden. Diese haben sich hinsichtlich Lage, Gesamterscheinung, Proportionen, Dachgestaltung, Materialwahl und Farbgebung in die bestehenden Baugruppen und die Landschaft einzufügen. Nordost-, nordwest- und südwestseitig der Reithalle sind zwei oder mehr Reihen hochstämmige Obstbäume hofstattartig zu pflanzen. Zusammen mit dem Baugesuch ist ein Umgebungsgestaltungsplan einzureichen. Absatz 2 findet hier keine Anwendung. Es gelten folgende baupolizeiliche Masse: - Gebäudehöhe 6.50 m
- Dachneigung 13°-15°
- Empfindlichkeitsstufe III
Campingplätze sind nicht zugelassen.
Das Amt für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern genehmigte am 5. Dezember 1995 die Umzonung, wobei sie den neuen Art. 37 Abs. 3 des Baureglements noch wie folgt ergänzte: "Die Baupolizeibehörde zieht als Fachberaterin die kantonale Denkmalpflege bei." Gleichzeitig wies das Amt die Einsprache der Eigentümerin einer benachbarten Parzelle ab. Ihre dagegen erhobene Beschwerde wies die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion am 12. Dezember 1996 ebenfalls ab, doch hiess das darauf angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 20. August 1997 das Rechtsmittel der Nachbarin im Sinne der Erwägungen gut. Es stellte jedoch fest, dass die fragliche Umzonung grundsätzlich zulässig sei. Dagegen wendet sich die Nachbarin mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieses weist das Rechtsmittel ab.

BGE 124 II 391 S. 393

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit der Ausscheidung einer Zone für Sport- und Freizeitanlagen für den Bau einer Reithalle auf der Parzelle Nr. 437 werde Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) umgangen. Einerseits handle es sich dabei nicht um ein planungspflichtiges Vorhaben. Anderseits seien aber auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG nicht erfüllt. Wenn ein nichtplanungspflichtiges Projekt ausserhalb der Bauzone anstatt auf dem Weg der Ausnahmebewilligung mit Hilfe der Festsetzung einer besonderen Nutzungszone realisiert werde, müssten die materiellen Erfordernisse von Art. 24 RPG beachtet werden. Andernfalls liege eine unzulässige Umgehung dieser Bestimmung vor. a) Es ist unbestritten, dass der Bau der vorgesehenen Reithalle keine so weitreichenden Auswirkungen auf die Nutzungsordnung hat, dass er nur nach einer vorherigen Änderung des Zonenplans bewilligt werden könnte (vgl. BGE 120 Ib 207 E. 5 S. 212). Ausserdem steht fest, dass der fragliche Bau einer Reithalle nicht standortgebunden ist und deshalb dafür keine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden könnte. b) Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass Erweiterungen der Bauzonen nicht immer nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn für die im fraglichen Gebiet neu zuzulassenden Bauten die Standortgebundenheit nachgewiesen sei. Andernfalls würde eine vernünftige Zonenplanung unter Umständen verunmöglicht. Wo eine Bauzonenausscheidung allen planerischen Grundsätzen entspreche, sei nicht noch zu-

sätzlich zu prüfen, ob die in dieser Zone geplanten Bauten auch standortgebunden seien. Dies könne nicht die Meinung von BGE 115 Ib 508 E. 6 sein. c) Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das die planenden Behörden nach BGE 115 Ib 508 E. 6b nicht davon, mindestens dieselben Anforderungen wie bei der Anwendung von Art. 24 RPG zu beachten, nämlich: eingehende Prüfung der Standortgebundenheit und umfassende Interessenabwägung durch die nämliche Behörde. Dazu ist, was die Frage der Standortgebundenheit betrifft - die im zitierten Urteil nicht entscheidrelevant war - folgendes klarzustellen: Es ist zwar richtig, dass bei einer Änderung des Nutzungsplanes in der Form der Einzonung von Land für ein konkretes

Bauvorhaben keine Umgehung von Art. 24 RPG vorliegt, wenn auch alle Voraussetzungen dieser Bestimmung für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung erfüllt wären. Das Umgekehrte trifft jedoch nicht zu, d.h. wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nicht erfüllt sind, kann die Änderung des Nutzungsplanes damit noch nicht ohne weiteres als unzulässig und als eine Umgehung von Art. 24 RPG bezeichnet werden. Andernfalls wären Erweiterungen der in einem Nutzungsplan festgelegten Bauzone nur zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind, was nicht der Sinn des Raumplanungsgesetzes sein kann. Es kann auch nicht gesagt werden, eine Erweiterung einer Bauzone für ein konkretes Bauvorhaben - worum es im zitierten Bundesgerichtsentscheid ging und was auch hier in Frage steht - sei in jedem Falle unzulässig, ausser die Voraussetzungen von Art. 24 RPG wären gegeben. Vielmehr ist zu prüfen, ob eine solche Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmebewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird (BGE 121 I 245 E. 6e S. 248; 119 Ia 300 E. 3b S. 303) oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht. Deshalb ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob im Lichte dieser beiden Kriterien die fragliche Zone für Sport- und Freizeitanlagen auf der Parzelle Nr. 437 ausgeschieden werden durfte.

3. Das Verwaltungsgericht gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass mit der angefochtenen Umzonung keine isolierte Kleinbauzone geschaffen werde, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unzulässig sei. Vielmehr werde lediglich das überbaute Gebiet in geringfügiger Weise erweitert. Die Beschwerdeführerin kritisiert diese Ansicht unter verschiedenen Gesichtspunkten. a) Ein Blick auf den Zonenplan der Gemeinde Ersigen zeigt, dass die neu ausgeschiedene, lediglich rund 5'500 m2 umfassende Zone für Sport- und Freizeitanlagen auf allen Seiten von der Landwirtschaftszone umschlossen wird. Auf dem Plan erscheint sie damit - wie die Beschwerdeführerin zu Recht hervorhebt - als Bauzoneninsel. Das Verwaltungsgericht hat diese Tatsache nicht übersehen,

jedoch nicht allein auf den Plan, sondern vor allem auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt. Es weist darauf hin, dass die umstrittene Zone keineswegs abseits des Siedlungsgebiets liege, sondern sich im Gegenteil in einem Umfeld mit zahlreichen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Gebäuden befinde. Entlang der Dorfstrasse von Ersigen seien etliche - nicht nur landwirtschaftlich - überbaute Parzellen der Landwirtschaftszone zugewiesen worden, so dass der Siedlungszusammenhang trotz der im Zonenplan erscheinenden

Bauzonenlücke tatsächlich nicht unterbrochen werde. Der zur Einzonung vorgesehene Teil der Parzelle Nr. 437 schliesse an zwei Seiten an bereits überbautes Gebiet an, so dass bei Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse nicht von einer isolierten Kleinbauzone gesprochen werden könne. Diese Betrachtungsweise wird von der Beschwerdeführerin zu Unrecht in Frage gestellt. Wie das Bundesgericht schon mehrfach erklärt hat, sind Kleinbauzonen nur insoweit verpönt, als dadurch das raumplanerische Ziel, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern, unterlaufen wird (BGE 119 Ia 300 E. 3b S. 303; BGE 116 Ia 339 E. 4 S. 343). Die vorgesehene Einzonung bewirkt keine Aufweichung der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, da sie nicht eine Überbauung in einem freigebliebenen Umfeld ermöglicht, sondern an bereits bebautes Gebiet anschliesst und dieses lediglich in geringfügigem Umfang erweitert. b) Die Beschwerdeführerin bestreitet indessen das Vorliegen eines eigentlichen Siedlungszusammenhangs, da die Abstände zu den im angefochtenen Entscheid genannten, bereits überbauten Parzellen zu gross seien. Es trifft wohl zu, dass die Distanz der neu eingezonten Fläche zu einzelnen Gebäuden in der Nachbarschaft relativ gross ist. Dies ist jedoch nicht entscheidend, da die neue Zone jedenfalls unmittelbar an die verschiedenen Gebäude des Bauernbetriebs von S. anschliesst und die Abstände der weiteren bebauten Parzellen zu diesen Häusern nur gering ist. Dass ein Siedlungszusammenhang besteht, geht auch aus den sich in den Akten befindlichen Fotografien hervor, insbesondere aus der Luftaufnahme des Amts für Gemeinden und Raumordnung aus dem Jahre 1979. Der Vorwurf, es liege eine unzulässige isolierte Kleinbauzone vor, erweist sich demzufolge als unbegründet.

4. Es ist weiter zu prüfen, ob bei der Festsetzung der umstrittenen Zone die im Bundesrecht und im kantonalen Recht normierten raumplanerischen Ziele und Grundsätze berücksichtigt und

die auf dem Spiele stehenden Interessen sachgerecht gewichtet und gegeneinander abgewogen wurden (BGE 119 Ia 362 E. 5a S. 372). b) Die umstrittene Planungsmassnahme erfolgte nur rund drei Jahre nach der Genehmigung der Ortsplanung von Ersigen. Die von der Beschwerdeführerin erhobene Kritik, eine Änderung der Zonenplanung nach so kurzer Zeit verstosse gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit, wies das Verwaltungsgericht deshalb zurück, weil auf dem fraglichen Parzellenteil auch ohne Einzonung landwirtschaftliche Bauten erstellt werden dürften und die Beschwerdeführerin daher nicht darauf habe vertrauen dürfen, das Land auf der gegenüberliegenden Seite ihres Hauses bleibe unüberbaut. Die Beschwerdeführerin rügt zu Recht, dass diese Argumentation zu kurz greife. Der Nachbar von der Landwirtschaftszone zugewiesenen Flächen kann zwar nicht unbedingt darauf vertrauen, dass dieses Land überhaupt nicht überbaut wird. Doch muss er bei einem Verbleiben in der Landwirtschaftszone nicht mit der Erstellung von landwirtschaftszonenfremden Bauten rechnen, wie sie im vorliegenden Fall geplant sind. Allerdings verkennt die Beschwerdeführerin, dass dem Grundsatz der Planbeständigkeit keine absolute Bedeutung zukommt. Nach Art. 21 Abs. 2 RPG sind vielmehr Planänderungen möglich, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Rechtsprechung lässt ausserdem nachträgliche geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (Urteil vom 9. August 1996 in ZBl 98/1997, S. 233 f. E. 4d/aa und bb). Im Lichte dieser Kriterien widerspricht die umstrittene Einzonung dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht. Einerseits lag bei der Verabschiedung der revidierten Ortsplanung durch die Gemeinde das Einzonungsbegehren von S. noch nicht vor. Dessen Gesuch um eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG für die geplante Reithalle wurde erst später mit dem Entscheid der Baudirektion endgültig abgelehnt. Mit diesem Entscheid und dem darauf folgenden Einzonungsbegehren trat durchaus eine neue Situation ein, die eine nachträgliche Plananpassung rechtfertigte. Anderseits stellt die fragliche Neueinzonung bloss eine relativ geringfügige Ergänzung der Ortsplanung dar, die keine umfassenden Neuüberprüfungen erfordert, zumal sie für einen besonderen Zweck erfolgt und ein Bedürfnis abdeckt, das nicht ohne weiteres voraussehbar und somit nicht in jedem Falle bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen war.

c) Auch die übrigen zu berücksichtigenden planerischen Gesichtspunkte führen nach Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht zur Unzulässigkeit der fraglichen Zone für Sport- und Freizeitanlagen. Es hat die von der Beschwerdeführerin hervorgehobenen Probleme der Einordnung der neuen Zone in das bestehende Umfeld sehr wohl erkannt und deshalb eine Überarbeitung der zur ausgeschiedenen Zone gehörigen Bestimmungen des Baureglements verlangt. In der Tat kann bei entsprechender Abfassung der Bau- und Erschliessungsvorschriften der vorgesehene Standort für eine Reithalle planerisch keineswegs als unzweckmässig bezeichnet werden. Die Beschwerdeführerin und das Bundesamt für Raumplanung halten die umstrittene Einzonung jedoch im Blick auf das von der Gemeinde Ersigen verfolgte planerische Konzept für widersprüchlich und daher für inakzeptabel. Es trifft zwar zu, dass die Ausscheidung der neuen Zone am fraglichen Ort wenig konsequent erscheint, nachdem dieser Bereich bewusst der Landwirtschaftszone zugewiesen wurde, um den ländlichen Charakter des Dorfeingangs in Richtung Kirchberg zu erhalten. Als unsachlich kann die Planungsmassnahme deshalb aber nicht bezeichnet werden. Entgegen der von der Beschwerdeführerin und dem Bundesamt für Raumplanung geäusserten Ansicht hat sich die Ortsplanung nicht einzig nach einem abstrakten Planungskonzept zu richten, sondern ebenfalls die jeweiligen tatsächlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Grundeigentümer sowie der Bevölkerung zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 1 RPG). Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht auch Gesichtspunkte der praktischen Realisierbarkeit der Reithalle und eines Reitbetriebs in seine Erwägungen einbezogen hat. Von einer ausschliesslichen Zone "pro persona" (für den Beschwerdegegner) kann nicht die Rede sein, da sich die Festsetzung bei der gebotenen gesamthaften Betrachtung planerisch durchaus sachlich vertreten lässt.

5. Der Vorwurf, mit der von der Gemeinde Ersigen festgesetzten Zone für Sport- und Freizeitanlagen werde Art. 24 RPG in unzulässiger Weise umgangen, erweist sich somit als unbegründet. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird daher abgewiesen.