Urteilskopf

142 II 509

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz gegen Gemeinde Adligenswil und Regierungsrat des Kantons Luzern sowie A. gegen Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_315/2015 / 1C_321/2015 vom 24. August 2016

Regeste (de):
Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzverbände gegen Einzonungen (Art. 78 Abs. 2 BV; Art. 15 und Art. 38a RPG; Art. 2 und 12 NHG).

Neueinzonungen, die sich auf Art. 15 des revidierten RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) stützen, sind als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu qualifizieren. Die gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen sind deshalb berechtigt, im Interesse des Landschafts- und Naturschutzes Beschwerde gegen solche Einzonungen zu führen (Art. 12 NHG). Sie können auch die Verletzung der Übergangsbestimmungen zur RPG-Revision, namentlich Art. 38a Abs. 2 RPG, mit Beschwerde geltend machen (E. 2).

Regeste (fr):
Qualité pour recourir des organisations vouées à la protection de la nature et du paysage contre le classement de terrains en zone constructible (art. 78 al. 2 Cst.; art. 15 et art. 38a LAT; art. 2 et 12 LPN).

Les classements de nouvelles surfaces en zone à bâtir, qui se fondent sur l'art. 15 de la LAT révisée (dans sa version du 15 juin 2012), relèvent de l'exécution d'une tâche fédérale au sens de l'art. 78 al. 2 Cst. Il s'ensuit que les organisations de protection de la nature et du patrimoine, actives au niveau suisse, sont légitimées à recourir contre de tels classements dans l'intérêt de la protection de la nature et du paysage (art. 12 LPN). Elles peuvent également, dans le cadre d'un recours, se prévaloir d'une violation des dispositions transitoires de la LAT révisée, notamment de l'art. 38a al. 2 LAT (consid. 2).

Regesto (it):
Diritto a ricorrere delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio contro assegnazioni alla zona edificabile (art. 78 cpv. 2 Cost.; art. 15 e art. 38a LPT; art. 2 e 12 LPN).

Le nuove assegnazioni alla zona edificabile, che si fondano sull'art. 15 del nuovo testo della LPT (versione del 15 giugno 2012), devono essere qualificate come adempimento di un compito della Confederazione ai sensi dell'art. 78 cpv. 2 Cost. Le organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio attive a livello nazionale sono pertanto legittimate a ricorrere, a difesa dell'interesse della natura e del paesaggio, avverso tali assegnazioni alla zona edificabile (art. 12 LPN). Esse possono pure far valere la violazione delle disposizioni transitorie della modifica della LPT, segnatamente dell'art. 38a cpv. 2 LPT (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 510

BGE 142 II 509 S. 510

A. An der Gemeindeversammlung vom 14. Januar 2014 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Ad-

ligenswil die Gesamtrevision der Ortsplanung. Die Stimmberechtigten hiessen die in der Vorlage vorgesehenen Einzonungen gut. Am 28. März 2014 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Luzern die Gesamtrevision der Ortsplanung mit gewissen Ausnahmen. Die von der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) erhobene Verwaltungsbeschwerde gegen die Neueinzonungen wies er ab, soweit er darauf eintrat.

B. Dagegen erhob die SL am 17. April 2014 Beschwerde an das Kantonsgericht Luzern. Sie beantragte, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben und die Gesamtrevision der Ortsplanung an die Gemeinde zurückzuweisen, insbesondere zur Redimensionierung der Bauzone und zur Berücksichtigung der Interessen des Landschaftsschutzes. Zudem sei eine im Reptilieninventar befindliche Potentialfläche im Blatten im Zonenplan als Schutzzone auszuweisen. Das Kantonsgericht sprach der SL für die meisten Einzonungen die Beschwerdebefugnis ab, weil es sich nicht um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) handle. Für das Gebiet Blatten bejahte es die Beschwerdelegitimation, weil Fragen des Biotopschutzes und damit eine Bundesaufgabe streitig seien. In diesem Punkt hiess es die Beschwerde am 5. Mai 2015 teilweise gut und

hob die vorgesehene Einzonung auf. Das Kantonsgericht ging jedoch davon aus, dass diese Korrektur der Zonenplanung keine Konsequenzen für die übrigen streitigen Einzonungen habe; insbesondere finde Art. 38a Abs. 2 RPG (SR 700; Kompensationspflicht bzw. Einzonungsmoratorium) keine Anwendung.

C. Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben sowohl die SL als auch A., Eigentümer der betroffenen Parzelle im Blatten, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben.

D. Das Bundesgericht beriet über beide Beschwerden an der öffentlichen Sitzung vom 24. August 2016. Es hiess die Beschwerde der SL gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache zu neuer Prüfung der Einzonungen an den Regierungsrat des Kantons Luzern zurück. Die Beschwerde von A. wies es ab. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. (...)

2.1 [Die SL]wäre nach Art. 89 Abs. 1 BGG ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert, wenn sie nur geltend machen würde, ihr sei im kantonalen Verfahren die Beschwerdelegitimation zu Unrecht abgesprochen worden (Urteil 1C_649/2012 vom 22. Mai 2013 E.2, nicht publ. in: BGE 139 II 271). Vor Bundesgericht verlangt sie aber nicht die Rückweisung der Sache an das Kantonsgericht zur materiellen Überprüfung der Neueinzonungen im Lichte von Art. 15 RPG, sondern beruft sich auf den materiellen Gehalt der Übergangsbestimmung von Art. 38a Abs. 2 RPG, die das Kantonsgericht zu Unrecht nicht angewendet habe. Dies hat zur Folge, dass das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis der SL als Eintretensvoraussetzung prüfen muss.

2.2 Die SL ist der Auffassung, Art. 38a Abs. 2 RPG normiere eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG, weshalb die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG offenstehe: Diese Bestim-

mung sei unmittelbar anwendbar und präzis formuliert, ohne den Kantonen einen Anwendungsspielraum zu eröffnen, und stehe im Dienst der Erhaltung der in der Schweiz noch vorhandenen unbebauten Flächen und Landschaften. Art. 38a RPG stelle eine der Schlüsselvorschriften des revidierten RPG dar, das als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)" konzipiert worden sei. Damit lägen alle

BGE 142 II 509 S. 512

Voraussetzungen vor, die das Bundesgericht im Entscheid BGE 139 II 271 (E. 9.3-10 S. 274 ff.) für das Vorliegen einer Bundesaufgabe verlangt habe. Den Schutzorganisationen müsse daher die Legitimation für die Rüge zuerkannt werden, ein Kanton habe die Anwendung von Art. 38a Abs. 2 RPG in einem Zonenplanverfahren zu Unrecht abgelehnt. Dies habe das Kantonsgericht verkannt. Die Gemeinde Adligenswil wendet ein, dass die Raumplanung gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen obliege und damit keine Bundesaufgabe darstelle; daran habe sich auch mit der Revision des RPG nichts geändert. Ohnehin handle es sich bei Art. 38a Abs. 2 RPG um eine blosse übergangsrechtliche Bestimmung, die keine materiellen Grundsätze der Raumplanung beinhalte. Auch revArt. 15 RPG und Art. 30a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1; in der Fassung vom 2. April 2014) enthielten keine detaillierten Vorgaben zur Bauzonengrösse, welche die Annahme einer Bundesaufgabe rechtfertigen würden. Der Gemeinde ist insoweit zuzustimmen, als Art. 38a Abs. 2 RPG als blosse Übergangsbestimmung nicht für sich allein eine Bundesaufgabe begründet, sondern die Rechtsnatur der Bestimmungen des revidierten RPG teilt, deren Anwendung sie regelt bzw. deren Vereitelung sie verhindern soll. Art. 38a Abs. 1 RPG setzt den Kantonen Frist für die Anpassung ihrer Richtplanung an die Anforderungen des revidierten RPG (revArt. 6, 8 und 8a RPG). Neu müssen die kantonalen Richtpläne Vorgaben zur Grösse des Siedlungsgebiets und seiner Verteilung im Kanton enthalten (Art. 8a lit. a RPG) und sicherstellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (lit. d). Bis dies geschehen ist, können die Bestimmungen des revArt. 15 RPG, welche auf die kantonale Richtplanung verweisen oder sie voraussetzen, nicht angewendet werden. Für diese Übergangszeit sieht Art. 38a Abs. 2 RPG deshalb vor, dass die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton nicht vergrössert werden darf. Allfällige Einzonungen müssen somit durch Auszonungen kompensiert werden (Art. 52a Abs. 2 RPV). Zu prüfen ist daher, ob die neuen Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets, namentlich revArt. 15 RPG, eine Bundesaufgabe begründen.

2.3 Die Raumplanung obliegt in erster Linie den Kantonen; der Bund verfügt in diesem Bereich nicht über eine umfassende

BGE 142 II 509 S. 513

Gesetzgebungskompetenz, sondern ist auf die Festlegung von "Grundsätzen" beschränkt (Art. 75 Abs. 1 BV). Dies schliesst aber nicht aus, einzelne, aus gesamtschweizerischer Sicht besonders wichtige Fragen dichter zu normieren und hierfür unmittelbar anwendbares Recht zu setzen (Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1082 Ziff. 5.1 mit Hinweis auf MARTIN LENDI, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 25 zu Art. 75 BV und RICCARDO JAGMETTI, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, N. 116 zu Art. 22quater BV). Dies ist insbesondere der Fall für das Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 ff. RPG; vgl. auch Urteil 1C_17/2015 vom 16. Dezember 2015 E. 1.1, in: URP 2016 S. 37 ff. mit Anm. DAJCAR, für landwirtschaftliche Bauten). Schon 1986 hat das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation der gesamtschwei-

zerischen Vereinigungen im Baubewilligungsverfahren bejaht, soweit diese geltend machen, die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG verstosse gegen die nach Art. 24sexies aBV (heute: Art. 78 Abs. 2 BV) und das NHG gebotene Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (BGE 112 Ib 70 E. 2 und 3 S. 71 ff.). Das Bundesgericht erwog damals, der genannte Verfassungsartikel verpflichte den Bund, in seinem gesamten Aufgabenbereich dem Natur- und Heimatschutz die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken (E. 3 S. 72). Der Gesetzgeber habe hierfür in Art. 12 NHG einen entsprechenden Rechtsschutz schaffen wollen (E. 3 S. 73). Art. 24 RPG begründe eine solche Bundesaufgabe: Dieser Bestimmung komme für das Raumplanungsrecht tragende Bedeutung zu, werde doch durch sie die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet gewährleistet. Dementsprechend habe bereits die Botschaft vom 27. Februar 1978 zum RPG zum Ausdruck gebracht, dass die Regelung über die Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone in ihrer Gesamtheit als Bundesrecht zu betrachten sei (BBl 1978 I 1032 zu Art. 35). Auch das Bundesgericht habe seit dem Inkrafttreten des RPG dessen Art. 24 in ständiger Rechtsprechung als übergeordnetes, direkt anwendbares Bundesrecht betrachtet (E. 4a S. 74 mit Hinweisen). Es sei nicht ersichtlich, warum die Tätigkeit der Art. 24 RPG anwendenden kantonalen Behörde anders zu qualifizieren wäre als bei Rodungsbewilligungen oder bei fischereirechtlichen Bewilligungen, bei denen die Erfüllung einer Bundesaufgabe durch die Rechtsprechung anerkannt sei (E. 4b S. 76 mit Hinweisen).

BGE 142 II 509 S. 514

In der Folge wurden die Natur- und Heimatschutzverbände auch als legitimiert erachtet, die Umgehung von Art. 24 RPG in der Nutzungsplanung mit Beschwerde geltend zu machen, insbesondere wenn die Planung zur Schaffung einer unzulässigen Kleinstbauzone führen würde (BGE 124 II 391 E. 2c S. 394 mit Hinweisen; Urteil 1C_225/2008 vom 9. März 2009 E. 4.1, in: RDAF 2011 I S. 563). Im Urteil 1C_549/2012 vom 2. Oktober 2013 (in: RDAF 2014 I S. 30) bejahte das Bundesgericht eine Bundesaufgabe unter dem Blickwinkel der Umgehung von Art. 24 RPG bei der Einzonung eines isolierten Gebiets, ohne Verbindung zum Dorfzentrum und anderen Baugebieten, in einer Gemeinde mit grossen Bauzonenreserven, weil mit dieser vermutlich bundesrechtswidrigen Einzonung ein Teil des Raums unzulässigerweise dem Regime der Art. 24 ff. RPG entzogen werde (vgl. auch Urteil 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 E. 2). Dabei liess das Bundesgericht die Frage offen, ob die Anwendung von Art. 15 RPG eine Bundesaufgabe begründen könne.

2.4 Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bejaht dies in seiner Vernehmlassung zum vorliegenden Fall: Spätestens mit Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsrechts vom 15. Juni 2012 müsse die bundesrechtskonforme Ausscheidung von Bauzonen als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG angesehen werden. Die Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) sei einer der fundamentalen Grundsätze des Raumplanungsrechts des Bundes. Dessen zwei zentrale Pfeiler seien die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen einerseits und die Beschränkung der Grösse der Bauzonen andererseits. Während das RPG zum ersten Pfeiler bereits seit seinem Inkrafttreten klare, direkt anwendbare Grenzen kenne, sei die Grösse der Bauzonen als Element der Aufrechterhaltung des Trennungsgrundsatzes lange unterschätzt worden. Art. 15 RPG habe zwar festgehalten, dass Bauzonen grundsätzlich nur das Land umfassen sollten, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werde, habe aber keine präzisen Aussagen zur Abschätzung des Bedarfs gemacht. Dies habe sich mit Inkrafttreten des revidierten Rechts, insbesondere mit dem neuen Art. 15 RPG und mit Art. 30a RPV, geändert. Nunmehr enthalte Art. 15 RPG verbindliche Obergrenzen für die Grösse der Bauzonen; seien diese Grenzen verletzt, erweise sich die Einzonung ohne Weiteres als rechtswidrig.

2.5 Mit der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als

drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten (Botschaft, BBl 2010 1052 Ziff. 1.1). Hierfür wurden neue gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets erlassen und in Art. 38a RPG ein strenges Übergangsregime erlassen (vgl. dazu nicht publ. E. 3). Zentrale Bedeutung kommt in diesem System dem revidierten Art. 15 RPG zu, der die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen gegenüber dem bisherigen Recht verschärft. Diese Bestimmung wurde vom ARE zu Recht als "Säule" bzw. in der parlamentarischen Beratung als "Schlüsselbestimmung" (Bundesrätin Leuthard, AB 2011 N 1794) qualifiziert. Wie Art. 24 RPG ist auch der neue Art. 15 RPG direkt anwendbar und bedarf keiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung (so ausdrücklich Botschaft, BBl 2010 1080 Ziff. 3.2). Er wird konkretisiert durch die am 2. April 2014 revidierte Raumplanungsverordnung und die Technischen Richtlinien Bauzonen (beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 17. März 2014). Mit den Technischen Richtlinien - auf die revArt. 15 Abs. 5 RPG für die Berechnung des Bauzonenbedarfs und die Kriterien für die Zuweisung von Land zur Bauzone verweist - sollen die bisherige Methodenvielfalt und die divergierenden kantonalen Praxen zur Bauzonendimensionierung vereinheitlicht werden (Botschaft, BBl 2010 1074 zu Art. 15; ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 2 f. [im Folgenden: Erläuternder Bericht]; zur Rechtsnatur dieser Richtlinien vgl. ALEXANDRE FLÜCKIGER, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in: Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zufferey/Waldmann [Hrsg.], [nachfolgend: Revision Raumplanungsgesetz], 2015, S. 162 f.). Damit liegen alle Voraussetzungen für die Anerkennung einer Bundesaufgabe vor, die schon 1986 vom Bundesgericht in Zusammenhang mit Art. 24 RPG aufgestellt wurden (so auch ARNOLD MARTI, Redaktionsanmerkung zum bundesgerichtlichen Urteil vom 22. Mai 2013, URP 2013 S. 559; FLÜCKIGER, a.a.O., S. 164 f. und 173; DANIELA THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Revision Raumplanungsgesetz, a.a.O., S. 242 f.): Es handelt sich bei revArt. 15 RPG um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende

Bestimmung des Bundesrechts. Der für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG notwendige Bezug zu Natur- und Heimatschutz wird durch die Zielsetzung des revArt. 15 RPG hergestellt, die Zersiedlung der Landschaft und den Verlust an Kulturland zu stoppen. Es genügt deshalb, wenn ein gesamtschweizerischer Verband (wie hier die SL) im Interesse des Landschafts- und Naturschutzes Beschwerde führt. Nicht erforderlich ist, dass die Neueinzonung ein Natur- oder Heimatschutzobjekt von regionaler oder gar von nationaler Bedeutung betrifft (ständige Rechtsprechung; vgl. zuletzt BGE 139 II 271 E. 11.2 S. 278 mit Hinweisen).

2.6 Damit wird eine gerichtliche Kontrolle von Einzonungen im Interesse der haushälterischen Bodennutzung und der Schonung von Natur und Landschaft ermöglicht (zu den bisher bestehenden Rechtsschutzdefiziten vgl. MARTIN BERTSCHI, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, 2001, Rz. 878 S. 373 f.; RUDOLF MUGGLI, Ist der Föderalismus an der Zersiedlung schuld? Raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat - Pilotstudie und Thesen, 2014, S. 130 f.). Dies entspricht der Stossrichtung des am 1. Juni 2014 für die Schweiz in Kraft getretenen Übereinkommens vom 25. Juni 1998

über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07). Danach soll die Öffentlichkeit - zu der insbesondere Umweltschutzorganisationen gehören (Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention) - Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben, um dem Umweltrecht (im weiteren Sinn) zur Durchsetzung zu verhelfen (vgl. Präambel sowie Art. 1, Art. 9 Abs. 3-5 Aarhus-Konvention).

2.7 Damit steht gegen Neueinzonungen, d.h. die Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone, die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG offen. Mit ihr kann auch geltend gemacht werden, die kantonal letzte Instanz habe die Übergangsbestimmungen zur RPG-Revision vom 15. Juni 2012, namentlich Art. 38a Abs. 2 RPG, falsch oder zu Unrecht nicht angewendet. Anders zu beurteilen wäre die Rechtslage, wenn nicht die Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbauland, sondern die Ausgestaltung des Siedlungsgebiets streitig wäre (z.B. Art und Mass der baulichen Nutzung bei Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone). Hierfür

enthält das RPG weiterhin nur Rahmenvorgaben, die vom kantonalen Recht auszufüllen sind, so dass die Verbandsbeschwerde (von Spezialfällen abgesehen) nicht zulässig ist. (...)