

Nutzungsplanung: Natur- und Landschaftsschutz

Wo einem Naturschutzgebiet bloss lokale Bedeutung zukommt, respektiert der Kanton die Abgrenzung Baugebiet - Naturschutzbereich, wie sie die Gemeinde aufgrund einer Interessenabwägung vorgenommen hat.

Sachverhalt

Der Gemeinderat O. erteilte einer Baugesellschaft die Baubewilligung für die kanalisations- und verkehrstechnische Erschliessung im Gebiet Bühnenberg. Gegen die Erteilung der Baubewilligung erhob eine kantonale Naturschutzorganisation Beschwerde mit dem Hauptantrag, die Baubewilligung sei aufzuheben, da das letzte Teilstück der fraglichen Erschliessung eine intakte Landschaft zerstöre.

Aus den Erwägungen

"4.

a)

Der B.-berg befindet sich im Ostteil des Gemeindegebietes der Gemeinde O.. Während die Hügelkuppe des B.-berges bewaldet ist, weist der Richtung Süden abfallende Hang, soweit er nicht überbaut ist, mit Ausnahme einer auf einem Zwischenplateau an den Waldrand anschliessenden Ackerfläche, grösstenteils eine Grasbedeckung auf. Im Bereich des streitigen Erschliessungsprojektes werden die Überbaumungsmöglichkeiten ab dem vorgesehenem Strassenprofil ... im höhergelegenen Süden durch eine längere Hecke und im tiefergelegenen Norden durch ein schmales Waldstück begrenzt. Hecke und Wald ziehen sich von diesem Ausgangspunkt her in Form von Bändern, in etwa den Höhenkurven folgend, entlang des Hanges hin, wobei sich der dadurch gebildete Kanal gegen Osten tendenziell leicht verengt. Dieser natürliche Kanal weist in ungefähr eine Länge von 170 Metern und eine Breite von 40 Metern auf. Vom Bauprojekt betroffen sind dabei rund 80 Meter im Westteil dieses durch die Vegetation gebildeten Kanals. Während das Gebiet nördlich des Waldgürtels Richtung Talboden weitgehend überbaut ist, ist der Bereich südlich der Hecke, der die Gebietsbezeichnung "Esel" trägt, heute überwiegend Wiesland mit einem unterschiedlich grossen Gefälle. Im Osten schliesst an den beschriebenen Kanal im sogenannten K.-loch ein grossflächigeres Südhanggebiet an, das von hochstämmigen Obstbäumen sowie, aufgrund entsprechender Stützung und Pflege, von vereinzelt Brombeergebüschen dominiert wird.

b)

Gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde O. vom 30. April 1981 (mit Aenderung und Genehmigung vom 26. März 1985) liegt der Südhang des B.-berges, soweit er nicht bereits weitgehend überbaut und demzufolge in der ersten Etappe der Wohnzone W 1 eingestuft ist, in der Wohnzone 1 zweiter Etappe. Das von der Beschwerde betroffene Erschliessungsprojektteilstück liegt vollumfänglich in der Zone W 1 zweiter Etappe. Im kantonalen Richtplan finden sich keine Aussagen zum B.-berg. Im Rahmen der aktuellen Nutzungsplanung Kulturland, deren zweite Vorprüfung zurzeit abgeschlossen ist, plant die Gemeinde jedoch einen grösseren Teil des östlichen Baugebiets auszunutzen und daraus eine Naturschutzzone zu bilden. Das Erschliessungsprojekt der Beschwerdegegnerin wird zwar durch diese Neubegrenzung und vorgesehene Reduktion der Bauzone nicht unmittelbar tangiert, endet jedoch unmittelbar vor dem geplanten westlichen Naturschutzzonenrand.

c)

Das ganze von dem Erschliessungsvorhaben betroffene Gebiet ist nicht im Strassenrichtplan enthalten, da dieser nur die Basiserschliessung beinhaltet. Ein gültiger Überbauungsplan, wie dies die Bauordnung der Gemeinde O. (BauO) in Art. 24 grundsätzlich als Voraussetzung für die Umwandlung des zusätzlichen Baugebiets in definitives Baugebiet vorsieht, ist nicht vorhanden. Art 22 BauO hält fest, dass beim Baugebiet der Gemeinde O. zwischen dem definitiven und dem zusätzlichen Baugebiet zu unterscheiden ist. Das zusätzliche Baugebiet kann nach Art. 24 BauO vom Gemeinderat ganz oder teilweise in definitives umgewandelt werden, wenn die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser, Kanalisation usw. aufgrund eines rechtskräftigen Überbauungsplanes technisch und finanziell sichergestellt ist. Das planerische Instrument des Überbauungsplanes gewährleistet somit die zweckmässige Erschliessung und Überbauung. Der in Art 24 BauO vorgeschriebene Umwandlungsbeschluss bedeutet daher, wie dies für die sogenannte Erschliessungsetappierung generell charakteristisch ist, keine Zonenplanänderung, sondern nur eine Feststellung über die Baureife. Gemäss Art. 19 Abs.3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung kann das kantonale Recht die Privaterschliessung vorsehen. Diese Möglichkeit, vom kantonalen Gesetzgeber in § 157 des Baugesetzes eingeräumt, sieht auch die Bauordnung von O. in Art. 24 nochmals explizit vor. Die Erschliessung hat grundsätzlich nach einem Überbauungsplan zu erfolgen. Im Sinne und zur Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips hat der kommunale Gesetzgeber in O. dieses Erfordernis jedoch insofern relativiert, als nach Art. 70 BauO Strassen ausnahmsweise ohne Überbauungsplan bewilligt werden können, wenn durch sie die künftige Strassenplanung nicht ungünstig präjudiziert wird. Diese Einschränkung des Erfordernisses eines Überbauungsplanes erscheint auch im Lichte des § 157 Baugesetz in diesem begrenzten Rahmen vertretbar. Die Überprüfung der konkreten Situation führt zum Schluss, dass es sich beim Erschliessungsprojekt um eine Resterschliessung ohne grosse Variantenmöglichkeiten handelt. Eine negative Präjudizierung künftiger Strassenplanung erscheint daher ausgeschlossen. Die vorgesehene verkehrstechnische Erschliessung hält sich denn auch zum grössten Teil an einen vom Gemeinderat ausgearbeiteten und seinerzeit öffentlich aufgelegten Überbauungsplanentwurf, der jedoch vom zuständigen Gemeindegesetzgeber verworfen worden ist. Der seitens des Gemeinderates O. unter Berufung auf Art. 70 BauO vorgenommene Verzicht auf Erlass eines Überbauungsplanes ist daher nicht zu beanstanden.

5.

Seitens des Beschwerdeführers wird gerügt, dass der geplante Eingriff in die Landschaft in keinem Verhältnis zum geringen erzielbaren Wohnraumgewinn stehe. Eine intakte, steile Landschaftskammer würde zerstört und der Wert der bestehenden Hecke würde gemindert. Es ist somit zu prüfen, inwieweit derartige Argumente landschaftsschützerischer Natur im konkreten Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen sind.

a)

Entscheidend dafür ist zunächst die Frage, inwiefern bestehende Pläne für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren verbindlich sind.

aa)

Den Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage der Ueberprüfungsmöglichkeit der bestehenden Planung bildet die geltende Nutzungsordnung. Das Erschliessungsprojekt befindet sich, wie bereits erwähnt, gemäss Zonenplan in der Wohnzone 1 zweiter Etappe von O.. Der aktuelle Zonenplan wurde am 30. April 1981 von der Gemeinde beschlossen und am 26. März 1985 genehmigt. Bei der vorzunehmenden Überprüfung der geltenden Nutzungsplanung auf Konformität mit dem zur Zeit massgeblichen Raumplanungsrecht ergibt sich somit, dass der geltende Zonenplan erst nach Inkrafttreten der heutigen Raumplanungsordnung genehmigt wurde. Im weiteren ergibt sich aus Art. 24 BauO vom 30. April 1981 (Genehmigung 26. März 1985), dass für die Erschliessung der "zweiten Bauetappe" die gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässigen Grundsätze der Baugebietsetappierung gelten. Das Baugebiet zweiter Etappe stellt somit, auch nach der vorzunehmenden Überprüfung der Zonenordnung hinsichtlich Konformität mit dem geltenden Raumplanungsrecht, Bauland dar.
bb) Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bleibt ein raumplanungsrechtskonformer Plan bindend, wenn sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse seit dessen Erlass nicht wesentlich geändert haben. Dies gilt allerdings unter der Voraussetzung, dass beim Planerlass die Betroffenen sich über die im Plan enthaltenen Beschränkungen im klaren sein konnten und die Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen. Damit wird verlangt, dass sich die Betroffenen - Grundeigentümer wie Nachbarn und beschwerdeberechtigte Verbände - gegen unerwünschte Anordnungen schon im Stadium der Planung zur Wehr setzen. Die Pläne sollen ja, ab Zeitpunkt ihrer Geltung, Klarheit über die baulichen Nutzungsmöglichkeiten schaffen (vgl. BGE 116 Ia 211f. E. 3b, 115 Ib 341 E. 4c a.E., 106 Ia 386ff. E. 3b). Etwas anderes gilt nur, wenn die Nichtigkeit eines Planes geltend gemacht wird (BGE 115 Ia 4), was vorliegend jedoch nicht der Fall ist.

aaa)

Im Zusammenhang mit einem früheren Baubewilligungsverfahren wurde im Auftrage der damaligen Bauherrschaft eine ökologische Studie über das Gebiet des B.-berges erstellt. Die Vegetationskarte, die von der Bürogemeinschaft für angewandte Oekologie im Jahre 1988 erstellt wurde, weist das umstrittene Baugebiet als eine von Hecke und Wald eingegrenzte, weniger schützenswerte Fettweide aus. Der Vertreter des Beschwerdeführers wies allerdings am Augenschein darauf hin, dass gewisse Pflanzen auf eine Magerwiese hindeuteten. Die Existenz entsprechender Pflanzen wurde durch die Beschwerdegegnerin als Folge eines gerichtlich aufgezwungenen, seit längerem bestehenden Dünge- und Weideverbotes bezeichnet. Der beigezogene Experte der Abteilung Landschaft und Gewässer der Beschwerdeinstanz wies den Bereich B.-berg/Esel, anlässlich seiner Beurteilung in bezug auf die Schutzwürdigkeit, der Kategorie "lokale Bedeutung" zu. Er stellte fest, dass der östliche B.-berg durch eine typologische Kulturlandschaft gekennzeichnet sei, die früher weitherum verbreitet gewesen sei. Die Landschaft sei gekennzeichnet durch die Durchmischung von Hochstammbäumen, Wiesen, Hecken sowie Gebüsch. Vom Naturraum her gesehen bilde der gesamte Bereich im östlichen Teil des B.-berges eine Einheit. Der Raum als Ganzes diene einerseits dem Gartenrotschwanz als Brutgebiet und beherberge andererseits aufgrund seiner Charakteristik auch Zaun- und Waldeidechsen, Blindschleichen und Laufkäferarten. In bezug auf die Gesamtfläche des Raumes hielt er fest, dass die einzelnen Elemente, wie beispielsweise die vom Erschliessungsvorhaben betroffene Weide, für sich allein betrachtet nicht schutzwürdig seien. Die Bedeutung resultiere erst aus dem Zusammenhang des Ganzen. Bezüglich der Typologie und des Wertes der Landschaft vertrat er die Auffassung, dass sich eine wesentliche Änderung in den letzten Jahren grundsätzlich nicht ergeben habe. Dieser am Augenschein unbestritten gebliebenen Einschätzung der tatsächlichen Situation durch den Vertreter der Abteilung Landschaft und Gewässer des Baudepartementes wird vorliegend gefolgt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass jedenfalls im Zeitraum seit der letzten Zonenplanung keine gewichtigen inventarrelevanten neuen Entdeckungen in bezug auf die Vegetation oder Fauna des betroffenen Gebietes zu verzeichnen waren.

bbb)

Bei einer summarischen Überprüfung der diversen Abänderungen und Neuregelungen der Umweltschutzgesetzgebung seit Erlass und Genehmigung des Zonenplanes ergibt sich, dass daraus kein unmittelbarer Überprüfungszwang für das vom Beschwerdeverfahren betroffene Gebiet resultiert. Diese Feststellung wird untermauert durch die Tatsache, dass vorliegend weder ein direkter Eingriff in die bestehende Hecke noch ein solcher in den Wald geplant sind. ccc) Im kantonalen Recht sind die Natur- und Heimatschutzverbände gewohnheitsrechtlich zur Beschwerdeerhebung legitimiert (vgl. Erwägung Ziff. II. lit.1). Der Aargauische Bund für Naturschutz hätte somit bereits gegen die im Jahre 1985 genehmigte Bauzonengrenzziehung Einsprache erheben können.

cc)

Nachdem somit keine der erforderlichen Voraussetzungen für eine nachträgliche Ueberprüfung des Zonenplanes der Gemeinde O. in bezug auf die Frage schutzwürdiger Naturschutzinteressen gegeben ist, können die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente gegenüber einem zonenkonformen Bauvorhaben unter diesem Aspekt keine Wirkung entfalten.

b)

Es stellt sich allerdings noch die weitere Frage, ob die seitens des Beschwerdeführers vorgebrachten Argumente allenfalls im Zusammenhang mit einer aktuellen Planung Wirkung entfalten können.

Wie ... erwähnt, führt die Gemeinde O. zur Zeit die Nutzungsplanung Kulturland durch. In diesem Zusammenhang sind

die Gemeinden aufgefordert, ihre Zonenpläne zu überprüfen und den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Die Gemeinde O. weist nach heutiger Einschätzung der Abteilung Raumplanung des Baudepartementes ein Baugebiet auf, dessen Grösse den in bezug auf die nächsten fünfzehn Jahre erforderlichen Baulandbedarf wesentlich übersteigt. Im Rahmen der Vorprüfung der Nutzungsplanung Kulturland wurden daher der Gemeinde von seiten des Kantons auch Vorschläge für die Auszonung gewisser Gebiete unterbreitet. Erwähnung fand dabei auch der B.-berg und somit das vom jetzigen Beschwerdeverfahren betroffene Gebiet. Die Raumplanung auf örtlicher Ebene ist in erster Linie eine Aufgabe der betroffenen Gemeinden. Die aargauischen Gemeinden geniessen bei der Zonenplanung und namentlich bei der Abgrenzung des Baugebietes vom Land- und Forstwirtschaftsgebiet grundsätzlich den Schutz der Gemeindeautonomie (§ 106 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV]). Allerdings unterstehen die Gemeinden diesbezüglich einer Aufsicht des Kantons (§ 5 Abs. 2 KV), nicht zuletzt da der Kanton die Verantwortung für die überörtliche Planung und für deren Umsetzung auf örtlicher Ebene trägt.

aa)

Die Gemeinde O. beabsichtigt offenbar im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung Kulturland auch Korrekturen der Baugebietsgrösse vorzunehmen. Dieser Wille äussert sich insbesondere im Bereich des B.-berges, wo aus ungefähr 20'700 m² bisherigen Baulandes eine Naturschutzzone geschaffen werden soll. Wie seitens der Gemeindevertreter unmissverständlich zum Ausdruck gebracht wurde, soll in dieser Fläche jedoch auch eine allfällige Pufferzone zum Baugebiet inbegriffen sein. Es ist folglich der erklärte Wille des Gemeinderates, den vom jetzigen Erschliessungsprojekt betroffenen Teil des B.-berges nicht aus dem Baugebiet herauszunehmen. Dies wird auch damit begründet, dass das Naturschutzgebiet sich eher in Richtung Osten öffnen soll, wo auf den angrenzenden Parzellen eine landwirtschaftlich extensive Nutzung geplant und zum Teil auch bereits betrieben wird, wie dies nach Aussage des Experten der Abteilung Umweltschutz des Baudepartementes auch in der vorgesehenen Naturschutzzone denkbar ist.

bb)

Aus Sicht des Kantons beurteilt die Abteilung Raumplanung des Baudepartementes die Situation so, dass die Auffassung des Gemeinderates, es habe im Baugebiet von O. genügend andere Flächen, um die als notwendig erachteten Reduktionen der Baugebietsfläche vorzunehmen, zutreffen. Im Hinblick auf mögliche Auszonungen wurde am Augenschein aber auch vermerkt, dass einzig beim B.-berg die Möglichkeit bestehe, aus naturschützerischen Überlegungen Auszonierungen vorzunehmen. Zur Frage der erwünschten Bauzonenreduktion wies der am Augenschein anwesende Fachbeamte darauf hin, dass man von seiten des Kantons aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten bei der zweiten Vorprüfung der Nutzungsplanung Kulturland darauf verzichtet habe, konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Aufgrund der Einstufung des Gebietes als von lokalem Naturschutzinteresse und der Möglichkeit anderweitiger Reduktionen der Bauzone werde kein unmittelbarer Handlungsbedarf aus kantonaler Sicht gesehen.

cc)

Das vom Beschwerdeverfahren betroffene Gebiet des B.-berges hängt, wie in den obenstehenden Erwägungen bereits dargestellt wurde, mit der als Naturschutzgebiet vorgesehenen Fläche von der Struktur her zusammen. Durch die geplante Erschliessung findet somit unbestreitbar eine Reduktion des bestehenden Lebensraumes freilebender Tiere und der natürlichen Pflanzenwelt statt. Im Bereiche der Erschliessung wird der Bestand und die Vernetzung von Lebensräumen auch bei optimaler Ausgestaltung der folgenden Wohnüberbauung erschwert und teilweise zerstört. Im weiteren kann es durch die Nähe des Menschen und seiner Haustiere auch im geplanten Naturschutzgebiet selbst - dies wohl vor allem in seinem westlichen Teil - zu Beeinträchtigungen kommen. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die geplante Abgrenzung von Baugebiet und Naturschutzbereich das Resultat einer Interessenabwägung der Gemeinde O. ist, die zwischen dem privaten Interesse an Überbaumungsmöglichkeiten und dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des bisherigen Zustandes des B.-berges vorgenommen wurde. Eine gewisse periphere Beeinträchtigung der geplanten Naturschutzzone im Sinne einer Pufferfunktion wurde dabei bewusst in Kauf genommen. Als wesentlich für die Beurteilung der Beschwerde muss indes vor allem berücksichtigt werden, dass es sich nach übereinstimmender Beurteilung der kantonalen Fachinstanzen bei dem von der Erschliessung betroffenen Geländeteil sowie dem übrigen B.-berg um ein Gebiet handelt, dem in bezug auf die Problematik des Naturschutzes lediglich eine lokale Bedeutung beigemessen werden kann. Auf dieser Stufe geniesst die Gemeinde planerisch weitgehende Autonomie. Dies äussert sich beispielsweise auch darin, dass es dem Kanton verwehrt ist, im Hinblick auf die Ausscheidung von kommunal bedeutsamen Landschafts- und Naturschutzzonen oder von Naturobjekten vorsorgliche Massnahmen zu treffen (vgl. § 9 Abs. 1 des Dekretes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 26. Februar 1985; Entscheid des Verwaltungsgerichtes III/40 vom 30. 6. 1988 in Sachen Gemeinderat Wohlen und W.S.). Der Gemeinderat O. vertritt die unzweideutige, dezidierte Auffassung, dass das von der Erschliessung betroffene Gebiet in der anstehenden Nutzungsplanung Kulturland mit anschliessender Baugebietsreduktion nicht unter Schutz gestellt werden soll. In seinem Planungsspielraum wird er offenbar durch keinerlei behördenanweisende kommunale Vorgaben wie verbindlich erklärte Motionen oder zustandegekommene Initiativen der Bürger usw. eingegrenzt.

dd)

Nachdem somit ein entsprechender Planungswille zur Abänderung der bestehenden Zonierung im vom Erschliessungsvorhaben betroffenen Gebiet beim kommunalen Planungsorgan fehlt und auch ein ersatzweises Tätigwerden kantonalen Stellen nicht geboten ist, können die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente auch nicht im Hinblick auf das zurzeit laufende Plansetzungsverfahren Wirkung entfalten.

6.

a)

Zusammenfassend ergibt sich, dass die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente landschaftsschützerischer Natur im konkreten Baubewilligungsverfahren nicht berücksichtigt werden können. Mangels anderer Beschwerdevorbringen ist die Beschwerde daher vollumfänglich abzuweisen (...).