

2181

Änderung eines Quartierplanes. Der Regierungsrat ist auch dann zuständige Rekursinstanz, wenn der Gemeinderat ein Planänderungsbegehren nach einer Überprüfung eines bestehenden Quartierplanes von sich aus und nicht erst auf eine Einsprache hin abweist (Art. 51 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG).

Ein Grundeigentümer gelangte mit einem Planänderungsbegehren an den Gemeinderat. Der Gemeinderat trat auf dieses Begehren ein und wies dieses ab. Obwohl in der Rechtsmittelbelehrung der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz bezeichnet wurde, liess der Eigentümer bei der Baudirektion Rekurs erheben. Diese trat darauf ein und wies den Rekurs ab.

Aus den Erwägungen:

Die Zuständigkeit ist von Amtes wegen zu prüfen, bevor eine Behörde auf die Behandlung einer Sache eintritt (Art. 2 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG, bGS 143.5). In einem auf die Zuständigkeitsfrage beschränkten Schriftenwechsel haben die Baudirektion, der Gemeinderat Heiden und auch der Beschwerdeführer übereinstimmend beantragt, auf die Beschwerde sei einzutreten und von einer Überweisung an den Regierungsrat sei abzusehen. Die Baudirektion hielt im wesentlichen dafür, die Generalklausel in Art. 90 Abs. 1 lit. a EG zum RPG werde deshalb nicht durch die Spezialbestimmung in Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG überspielt, weil der Wortlaut dieser Bestimmung den Anwendungsbereich ausschliesslich auf Fälle beschränke, bei denen nach Durchführung einer öffentlichen Auflage ein Einspracheentscheid ergehe. Weil im vorliegenden Fall weder eine öffentliche Auflage noch ein Einspracheverfahren durchgeführt wurde, sei die Zuständigkeit des Regierungsrates durch Umkehrschluss ausgeschlossen.

a) Art. 90 Abs. 1 lit. a EG zum RPG sieht im Sinne einer Generalklausel vor, dass gegen Verfügungen und Beschlüsse, die in Anwendung dieses Gesetzes und der Ausführungserlasse ergehen, innert 20 Tagen Rekurs an die Baudirektion erhoben werden kann. Davon abweichend sieht Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG als Sondernorm in Kap. C./2. für den Erlass von Nutzungsplänen und Baureglementen

vor, dass gegen Einspracheentscheide des Gemeinderates innert 20 Tagen an den Regierungsrat rekurriert werden kann. Im gleichen Kapitel wird in Art. 51 unter dem Randtitel "Änderungen" bestimmt, dass Baureglemente und Nutzungspläne zu *überprüfen* und allenfalls zu *revidieren* sind, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben, wenn sich neue Aufgaben stellen oder es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten erscheint (Abs. 1). Nach Abs. 2 dieser Bestimmung ist für Änderungen an Nutzungsplänen und Baureglementen das gleiche Verfahren durchzuführen wie für deren Aufstellung. Unter dem Randtitel "Änderungen" wird unter den in Art. 51 Abs. 1 genannten Voraussetzungen immer eine Überprüfung der geltenden Pläne oder Reglemente verlangt, jedoch nur "allenfalls", oder nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) "nötigenfalls", deren Revision (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, N 9 zu Art. 21). Daraus erhellt, dass eine "Änderung" im Sinn von Art. 51 EG zum RPG jedenfalls eine Überprüfung, aber nicht notwendigerweise auch eine Plan- oder Baureglementsrevision mit Auflage- und Einspracheverfahren umfasst. Wenn in Abs. 2 generell für Änderungen an Nutzungsplänen und Baureglementen das gleiche Verfahren wie für deren Aufstellung verlangt ist, so kann dies nur bedeuten, dass für Änderungen im Sinn einer blossen Überprüfung (ohne nachfolgende Revision) genauso wie für eine eigentliche Revision der gleiche Rechtsmittelweg wie beim erstmaligen Planerlass einzuhalten ist. Demgegenüber regelt Art. 49 nur den erstmaligen Planerlass, welcher im Unterschied zur Planänderung bzw. Planüberprüfung immer mit einem Auflage- und Einspracheverfahren verbunden ist. Deshalb kann Art. 49 Abs. 3 für das Änderungsverfahren lediglich sinngemäss und nicht wörtlich massgebend sein, und zwar in dem Sinne, dass gemeinderätliche Entscheide betreffend Planänderungsgesuche immer wie der Einspracheentscheid beim erstmaligen Planerlass mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden können. Dies gilt auch dann, wenn der Gemeinderat aufgrund einer Überprüfung der geltenden Pläne oder Reglemente die Auflage einer *revidierten* Plan- oder Reglementsvorlage nicht für nötig befindet und dies von sich aus verweigert, ohne ein Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen. Der von der Vorinstanz aus dem Wortlaut von Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG abgeleitete Umkehrschluss

ist mit dem für Änderungen vorab massgebenden Art. 51 EG zum RPG nicht zu vereinbaren. Dass bei einer Planüberprüfung der gleiche Rechtsmittelweg wie bei einer eigentlichen Planrevision gegeben sein muss, ist sachlich und nicht zuletzt auch aufgrund der im Nutzungsverfahren geltenden Koordinationspflicht geboten (Art. 25a Abs. 4 RPG). Wird eine Überprüfung nach den Voraussetzungen in Art. 51 Abs. 1 EG zum RPG erforderlich, bedarf es jedenfalls einer Interessenabwägung. Ergibt sich daraus kein Planänderungsbedarf, unterscheidet sich die Interessenabwägung nur im Ergebnis von der eigentlichen Revision. Wäre im ersten Fall die Baudirektion und im zweiten Fall der Regierungsrat Rekursinstanz, bestünde die Gefahr widersprüchlicher Rechtsmittelentscheide. Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn die Baudirektion im Überprüfungsverfahren den Änderungsbedarf bejaht und der Regierungsrat nach der Auflage im Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren die Notwendigkeit der Revision verneint. Der Gemeinderat kann nach einer Überprüfung ein Planänderungsgesuch von sich aus ohne Auflage- und Einspracheverfahren abweisen, oder in anderen Fällen kann er auch erst nach Auflage einer revidierten Planvorlage auf Einsprache hin eine Planänderung verweigern. Es besteht kein sachlicher Grund für die Auslegung der Vorinstanz, wonach im ersten Fall die Baudirektion und im zweiten Fall der Regierungsrat Rekursinstanz sein soll. Art. 51 Abs. 2 EG zum RPG kann in Verbindung mit Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG vernünftigerweise nur dahingehend ausgelegt werden, dass der Regierungsrat abweichend von der Generalklausel in Art. 90 Abs. 1 lit. a EG zum RPG in allen Plan- und Baureglementsänderungsverfahren Rekursinstanz ist und bleibt, wie dies der bisherigen Praxis des Regierungsrates entspricht. Die ordentliche Rekurszuständigkeit der Baudirektion wird in allen Erlass- und Änderungsverfahren betreffend Nutzungspläne und Baureglements durch die spezielle Zuständigkeit des Regierungsrates abgelöst, und zwar auch dann, wenn ein Planänderungsbegehren nicht erst auf Einsprache hin abgewiesen wird.

b) Dass im konkreten Fall das Änderungsbegehren betreffend den Quartierplan Nord in Zusammenhang mit einem Baubewilligungsverfahren gestellt wurde, vermag entgegen der Stellungnahme der Gemeinde nun erst recht nichts an der Rekurszuständigkeit des Regierungsrates zu ändern. Die Nutzungsplanung hat in Übereinstimmung

mit dem kant. Richtplan die für jedermann verbindliche Nutzungsordnung festzulegen. Das Baubewilligungsverfahren dient dagegen der Abklärung, ob Bauten der im Plan vorgesehenen Nutzung entsprechen. Es bezweckt einzelfallweise Planverwirklichung und soll nicht selbständige Planungsentscheide hervorbringen. Es ist auch hinsichtlich Rechtsschutz und demokratischer Mitwirkung nicht geeignet, den Nutzungsplan im Ergebnis zu ergänzen oder zu ändern (BGE 115 Ib 151). Das Baubewilligungsverfahren hat sich in den planerischen Stufenbau einzufügen und nicht umgekehrt. Daher kann auch aus der zufälligen Erstbefassung seitens der Baudirektion (im Baurekursverfahren) nicht auf eine Entscheidkonzentration bei dieser Behörde geschlossen werden.

c) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baudirektion mangels Zuständigkeit zu Unrecht auf den Rekurs betreffend das Planänderungsbegehren eingetreten ist. Die Rekurseingabe vom 14. April 1998 ist zuständigkeitshalber an den Regierungsrat zur Behandlung zu überweisen. Weil kein beim Verwaltungsgericht anfechtbarer Entscheid der für Planänderungen zuständigen Rekursinstanz (Regierungsrat) vorliegt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

VGer 30.6.1999

2182

Quartierplan. Zulässigkeit und Grenzen allfälliger Abweichungen von den Regelbauvorschriften gemäss Zonenplan und Baureglement.

Das Planungsamt stellte zuhanden der Vorinstanz fest, dass in einem nach Norden exponierten Hanggebiet durch den zuoberst im Quartierplangebiet maximal zulässigen Baukörper B2 (Länge bis 38 m, Höhe bis 10 m) eine wohngygienisch sehr einschneidende Beschattung im darunterliegenden Baubereich B1 resultiert. Die Vorinstanz stellte dazu fest, das Baureglement der Gemeinde Herisau (BauR) lasse die Reihenbauweise zu und sehe dafür Gebäudelängen bis 40 m vor. Der Quartierplan weiche von dieser Regelbauweise kaum ab und verlange zu den nördlich angrenzenden Bauten im Bereich B1 insbe-