Urteilskopf

135 II 286

29. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilungi.S. X. und Y.Z. gegen Stadt Chur und Regierung des Kantons Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_477/2008 vom 16. Juni 2009

Regeste (de):

Art. 4 RPG; Charakter des Mitwirkungsrechts im Planungsverfahren. Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Berechtigt, sich informieren zu lassen und an der Mitwirkung teilzunehmen, ist "die Bevölkerung", damit weder nur die Stimmberechtigten der planenden Gebietskörperschaft noch nur die Grundeigentümer im Planperimeter oder die im Sinne der Rechtsschutzbestimmungen besonders betroffene Bevölkerung. Das Mitwirkungsrecht dient höchstens indirekt dem Rechtsschutz. Bei - mit Blick auf den Gesamtzusammenhang - untergeordneten nachträglichen Planänderungen ohne weitergehendes öffentliches Interesse darf darum von einer Nachholung des Mitwirkungsverfahrens abgesehen werden (E. 4). Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 33 RPG; rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Planungsverfahren. Im Raumplanungsrecht werden individueller Rechtsschutz und damit die Gewährung des rechtlichen Gehörs in Art. 33 RPG abschliessend konkretisiert. Verlangt wird in Art. 33 RPG lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber auch der Planentwürfe. Diesem Anspruch genügt ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet. Infolgedessen können Einwendungen im Rahmen eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass sich die Betroffenen je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens erst gegenüber der Rechtsmittelinstanz erstmalig rechtlich zur Wehr setzen können und nicht schon gegenüber der Planungsbehörde. Das rechtliche Gehör wird damit nicht verletzt (E. 5).

Regeste (fr):

Art. 4 LAT; caractère du droit de participation à la procédure d'aménagement. La participation au sens de l'art. 4 LAT représente une possibilité d'influence du citoyen qui est à distinguer des instruments de démocratie directe et de la protection juridique. La "population" ayant droit à être informée et à participer comprend non seulement les citoyens ayant le droit de vote sur le territoire de la collectivité qui planifie, mais aussi les propriétaires de biens-fonds situés dans le périmètre du plan ou encore la population particulièrement touchée au sens des dispositions sur la protection juridique. Le droit de participation sert indirectement à la protection juridique. Lors de modifications de planification postérieures mineures - en lien avec le contexte général - et sans intérêt public particulier, il est possible de renoncer à répéter la procédure de participation (consid. 4). Art. 29 al. 2 Cst., art. 33 LAT; droit d'être entendu et protection juridique dans la procédure d'aménagement. Dans la procédure d'aménagement du territoire, la protection juridique individuelle et la garantie du droit d'être entendu sont concrétisées à l'art. 33 LAT. L'art. 33 LAT exige la mise à l'enquête des plans d'affectation, mais pas celle des projets de plans. Cette exigence est satisfaite lorsqu'une procédure prévoit la mise à l'enquête publique du plan d'affectation uniquement après son adoption par l'organe compétent, comme point de départ de la procédure de recours. Il s'ensuit que les objections peuvent être formulées dans le cadre d'une procédure d'opposition ou de recours. Il faut prendre en compte que, suivant la procédure cantonale, les intéressés peuvent s'opposer juridiquement pour la première fois auprès de l'instance de recours et non pas auprès de l'autorité de planification. Il n'y a ainsi pas de violation du droit d'être entendu (consid. 5).

Regesto (it):

Art. 4 LPT; natura del diritto di partecipazione nell'ambito del processo pianificatorio. La partecipazione ai sensi dell'art. 4 LPT costituisce una possibilità di influire del cittadino, che dev'essere distinta dagli strumenti della democrazia diretta e della protezione giuridica. Ha il diritto di essere informata e di partecipare la "popolazione", quindi non solo l'avente diritto di voto facente parte dell'ente territoriale che pianifica e neppure soltanto i proprietari di fondi situati nel perimetro del piano o la popolazione particolarmente toccata secondo le norme sulla protezione giuridica. Il diritto di partecipazione serve solo in maniera indiretta alla protezione giuridica. Tenuto conto del contesto generale, nel quadro di successive modifiche dei piani d'importanza minore e senza un interesse

pubblico ulteriore, si può pertanto prescindere dalla ripetizione del processo di partecipazione (consid. 4). Art. 29 cpv. 2 Cost., art. 33 LPT; diritto di essere sentito e protezione giuridica nel processo pianificatorio. Nella pianificazione del territorio la protezione giuridica individuale e quindi la garanzia del diritto di essere sentito sono concretate in maniera definitiva dall'art. 33 LPT. Questa norma esige unicamente la pubblicazione dei piani di utilizzazione e non anche quella dei relativi progetti. Una procedura che prevede la pubblicazione del piano di utilizzazione soltanto dopo la sua adozione da parte dell'organo competente e di conseguenza l'avvio della relativa procedura di ricorso, adempie questa esigenza. Ne segue che le obiezioni possono essere addotte nel quadro della procedura di opposizione o di ricorso. In tale ambito si deve accettare che a dipendenza dell'ordinamento della procedura cantonale gli interessati possano opporsi per la prima volta dinanzi all'autorità di ricorso e non già davanti a quella di pianificazione. Ciò non lede il diritto di essere sentito (consid. 5).

Sach

auch 4 RPG (dazu nachfolgend E. 4.2.3).

4.2.2 Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, Abs. 3 von Art. 13 KRVO müsse restriktiv interpretiert werden und dürfe nur zur Anwendung gelangen, wenn die Planänderung aus einer Einwendung im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens gemäss Abs. 2 resultiere, nicht aber, wenn die Planungsbehörde sie von sich aus vornehme. Aus dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 3 KRVO ergibt sich keine solche Einschränkung. Es ist jedenfalls nicht willkürlich, Art. 13 Abs. 3 KRVO dann anzuwenden, wenn eine
Vorlage nachträglich geändert wird und keine zweite Auflage erfolgt, sei es, dass die Änderung auf einer in der Mitwirkungsauflage erfolgten Einwendung beruht, sei es, dass die Planungsbehörde von sich aus handelt. Im Übrigen erwähnt der sehr offen formulierte Art. 13 Abs. 3 KRVO nicht ausdrücklich, unter welchen Voraussetzungen eine zweite Auflage erfolgt.

4.2.3 Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterschei

Anliegen zu den sie tangierenden Planänderungen gehört zu werden. Freilich ist es den Kantonen unbenommen, Planentwürfe nicht nur im Sinne der Mitwirkungsauflage, sondern auch zur Eröffnung eines dem individuellen Rechtsschutz dienenden Einspracheverfahrens für die direkt Betroffenen aufzulegen, stellt doch das Bundesrecht in Wahrung der kantonalen Hoheit nur Mindestvorschriften zur Gewährleistung des Rechtsschutzes auf (BGE 114 Ia 233 E. 2bc ff. S. 238 f.). Der in Art. 33 RPG konkretisierte Gehörsanspruch verlangt (nur), dass sich
entweder die kommunale oder die kantonale Behörde im Einsprache-, Beschwerde- oder Homologationsverfahren mit den formgerecht und innert Frist erhobenen Einwendungen materiell befassen muss (BGE 107 Ia 273). Verlangt wird in Art. 33 RPG lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber auch der
Planentwürfe. Diesem Anspruch genügt ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet. Das kantonale Recht, dem das Bundesrecht Rechnung trägt, sieht denn auch vielfach eine Trennung des politischen Willensbildungsprozesses vom Rechtsmittelverfahren in dem Sinne vor, dass die im Dienste des Rechtsschutzes stehende Planauflage erst nach dem Entscheid des zuständigen Organs, in der Regel der Gemeindeversammlung als der Legislative der Gemeinde, erfolgt (BGE 114 Ia 233 E. 2cd S. 239 mit Hinweisen auf damalige kantonale Regelungen im Tessin, Basel-Landschaft und Zürich).
Infolgedessen können Einwendungen im Rahmen eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden (BGE
119 Ia 141 E. 5c/bb S. 150).
Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass sich die Betroffenen je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens erst gegenüber der Rechtsmittelinstanz erstmalig rechtlich zur Wehr setzen können und nicht schon gegenüber der Planungsbehörde. Damit geht einher, dass die Rechtsmittelinstanz, die zwar über eine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle verfügt, das Planermessen der

BGE 135 II 286 S. 296

Planungsbehörde respektiert. Insoweit mag der Standard der Gehörsgewährung im Beschwerdeverfahren jenem der Gehörsgewährung im Einspracheverfahren nicht vollumfänglich zu entsprechen. Dennoch ist der Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt.