

**96/97 19 Kantonales Verfahrensrecht. Art. 15 Abs. 1 VRPV. Anspruch auf rechtliches Gehör im Zonenplanverfahren. Betroffene Grundeigentümer müssen sich in geeigneter Form äussern können bevor über die Zonenzuteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird.**

Obergericht, 3. November 1997, OG V 97 47

**Aus den Erwägungen:**

3. Verfahrensrechtlich rügt der Beschwerdeführer die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Es wird sinngemäss geltend gemacht, der Einwohnergemeinderat bzw. der Regierungsrat hätte auf die am 11. Dezember 1996 eingereichte Einsprache bzw. Beschwerde eintreten, mithin die materiellrechtlichen Vorbringen gegen den öffentlich aufgelegten Zonenplan beurteilen müssen. Demgegenüber erachtet die Vorinstanz die vorgebrachten Einwendungen gegen den vom 16. August bis 16. September 1996 öffentlich aufgelegten Zonenplan als verspätet, vielmehr hätte der Beschwerdeführer diese Einwendungen im Rahmen des Einspracheverfahrens innert 30 Tagen seit Planaufgabe vorbringen müssen. Mit der Möglichkeit, im Rahmen dieses Einspracheverfahrens Einwendungen vorzubringen, sei das rechtliche Gehör gewahrt.

a) Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben; erst wo sich dieser Rechtsschutz als ungenügend erweist, greifen die unmittelbar aus Art. 4 BV folgenden bundesrechtlichen Minimalgarantien Platz. Nach Art. 15 Abs. 1 VRPV haben die Behörden bei jedem Verfahren, das zu einer Verfügung führt, die Grundsätze des rechtlichen Gehörs zu beachten.

Fraglich ist somit vorab, ob der Zonenplan Verfügung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 VRPV ist.

Die Rechtsnatur des Zonenplans ist nicht unumstritten. Er ist ein Rechtsgebilde eigener Art, der sich weder dem Rechtssatz noch der Verfügung allgemein gleichstellen lässt. Er weist sowohl Merkmale des Rechtssatzes wie der Einzelverfügung auf. Wäre der Zonenplan einem Rechtssatz gleichgestellt, bestünde kein Gehörsanspruch (BGE 121 I 232 f. E. 2c-d, 119 Ia 149 f. E. 5c/aa, 113 Ia 99 E. 2a, 106 Ia 78 E. 2b, 104 Ia 67 E. 2b je m.H.). Verfahrensrechtlich ist ein Zonenplan für die vom Plan Betroffenen betreffend das Äusserungsrecht jedoch als Summe von Einzelverfügungen anzusehen (BGE 94 I 342 f. E. 3; vgl. 119 Ia 150 E. 5 c/bb, 116 Ia 211 E. 3, 114 Ia 238 ff. E. 2c/cc-cf).

Es besteht somit ein Anspruch auf rechtliches Gehör.

b) Aufgrund der formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör führt seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Die entsprechenden Rügen sind deshalb vorweg zu prüfen (BGE 122 II 469 E. 4a, 120 Ib 383 E. 3b, 115 Ia 10 E. 2a, je m. H.).

4. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass einer Verfügung dar, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (vgl. BGE 120 Ib 383 E. 3b m. H.). Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern.

a) Die betroffenen Grundeigentümer sind beim Erlass oder bei der Änderung von Zonenplänen in geeigneter Form individuell anzuhören, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird (BGE 119 Ia 150 E. 5c/bb, 111 Ia 168 E. 2c, 107 Ia 273 ff. m. H.; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 11/B/II/a, S. 26 f.). Diese Äusserungsmöglichkeit muss allerdings nicht notwendigerweise schon vor der Beschlussfassung über den Plan bestehen; es genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass Einwendungen im Rahmen eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden können (BGE 119 Ia 150 E. 5c/bb, 114 Ia 238 ff. E. 2c/cc-cf; François Ruckstuhl, Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, in: ZBI 86/1985 S. 287 m.w.H.;

Schürmann/Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl., Bern 1995, S. 419). In Gemeinden, bei denen das Einspracheverfahren vor der Beratung und Beschlussfassung durch die Einwohnergemeindeversammlung durchgeführt wird, muss in jenen Fällen, in denen der beschlossene Zonenplan wesentlich vom zuvor öffentlich aufgelegten Entwurf abweicht (Änderungsanträge im Verlauf der Gemeindeversammlung), dem durch die Änderungen Betroffenen, falls er nicht an der Gemeindeversammlung teilnehmen konnte oder sich unvorbereitet mit dem betreffenden Antrag auseinandersetzen musste, direkt gestützt auf Art. 4 BV das Recht gewährt werden, sich zu diesen Änderungen zu äussern (vgl. BGE 119 Ia 150 E. 5c/cc, 117 Ia 499 f. E. 2a, 111 Ia 168 f. E. 2c, 107 Ia 273 ff., 106 Ia 80 f.). Dies trifft insbesondere auch für den ausserkantonalen Grundeigentümer zu, der mangels Wohnsitz nicht stimmberechtigt ist (Art. 3 Abs. 1 GO Altdorf) und infolgedessen grundsätzlich auch nicht über ein Antrags-, Anfrage- und Vorschlagsrecht an der Gemeindeversammlung verfügt (Art. 24 ff. GO Altdorf). Ob in diesen Fällen ein zweites Einspracheverfahren durchzuführen ist (vgl. BGE 117 I a 500 E. 2a) oder eine Beschwerdemöglichkeit gegen den Zonenplanbeschluss der Einwohnergemeinde beim Regierungsrat direkt gestützt auf Art. 4 BV gegeben ist, braucht vorliegend jedoch, wie noch aufgezeigt wird, nicht beurteilt zu werden (vgl. hierzu Art. 60 Abs. 3 BauG/BE, BGE 106 Ia 80 E. 3 = Pra 69/1980 S. 750 f.).

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Zonenplanverfahren hat nicht zur Folge, dass dem betroffenen Grundeigentümer Mitwirkungsrechte bei der Beratung und Beschlussfassung durch die Legislative eingeräumt werden müssen.

Die Beratung und Beschlussfassung des Zonenplanes erfolgt etwa in der Gemeinde Altdorf im Rechtsetzungsverfahren. Die Einwohnergemeindeversammlung als gesetzgebende Gewalt beschliesst den Zonenplan. Dabei kann der stimmberechtigte Bürger als Mitglied der Legislative aktiv teilnehmen (Art. 3, Art. 23 ff. GO Altdorf). Ihm steht im Rahmen der kommunalen Bestimmungen das Recht zu, zu einzelnen Verhandlungsgegenständen Anträge zu stellen (Art. 24 Abs. 2 GO Altdorf). Dieses Recht steht dagegen dem nicht stimmberechtigten Bürger nicht zu. Er ist nicht Mitglied der Legislative. Im Verfahren der Gesetzgebung bzw. der Rechtsetzung besteht für ihn kein Anspruch auf rechtliches Gehör (s. E. 3a).

Vielmehr genügt - wie bereits ausgeführt -, dass die betroffenen Grundeigentümer sich in geeigneter Form äussern können, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird, sei es nun im Einsprache- oder Beschwerdeverfahren, sei es ausnahmsweise als Stimmberechtigter bei der Beratung des Zonenplans durch die Legislative (Gemeindeversammlung). Definitiv entscheidet der Regierungsrat, dessen Genehmigungsbeschluss konstitutiver Natur ist (Art. 29 Abs. 2 BauG).

c) Vorliegend wurde der Zonenplan betreffend die Pz X. Altdorf im Vergleich zum aufgelegten Plan durch die Einwohnergemeindeversammlung nicht geändert, was der Beschwerdeführer auch nicht rügt. Ebenso wenig wird dargetan, anlässlich der Gemeindeversammlung seien andere, ihn betreffende Zonenplanänderungen vorgenommen worden. Der Beschwerdeführer macht sinngemäss lediglich geltend, er hätte ausdrücklich persönlich auf das Planauflageverfahren und die damit zusammenhängende Einsprachefrist hingewiesen werden müssen, damit er zu den im Planentwurf vorgesehenen Änderungen betreffend Pz X. Altdorf innert publizierter Einsprachefrist materiell Stellung hätte nehmen können.

Es steht fest, dass der Zonenplanentwurf während einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt, auf die Auflage und die Einsprachefrist vorgängig durch Publikation im Amtsblatt unter Angabe des vom Zonenplan erfassten Gebietes hingewiesen worden ist. Unbestrittenerweise hat der Beschwerdeführer sodann innert im Amtsblatt publizierter Einsprachefrist kein Rechtsmittel ergriffen.

Das vorliegend gewählte Planauflageverfahren entspricht den gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 28 lit. b, Art. 30 Abs. 2 i.V.m. Art. 28 lit. a BauG). Wie die Vorinstanz in zutreffender Weise einlässlich begründet hat, gebietet weder Art. 4 BV, über die öffentliche Auflage hinaus den betroffenen Grundeigentümer persönlich zu benachrichtigen, noch ergibt sich eine solche Benachrichtigungspflicht aus dem kantonalen Recht. Darauf kann verwiesen werden. Es besteht keine

rechtliche Pflicht, die Grundeigentümer persönlich über die amtliche Publikation hinaus zu informieren, unabhängig von ihrem Wohn- bzw. Aufenthaltsort. Auswärtige müssen die amtlichen Publikationen lesen (vgl. hierzu Schürmann/Hänni, a.a.O., S. 420; Haller/Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl., Zürich 1992, Rz 433; ZBI 86/1985 S. 168; BGE 106 Ia 312 f.). Dies gilt im Übrigen auch im Wohnsitzkanton des Beschwerdeführers (Kanton Y.). Zudem dürfte die strittige Zonenplanrevision B. für den Beschwerdeführer nicht ganz unerwartet gekommen sein, ist die Gesamtortsplanrevision in Altdorf doch seit mehreren Jahren im Gang, zwischenzeitlich weitgehend abgeschlossen und wurde ein erster Zonenplanentwurf vom Regierungsrat im Jahre 1994 zur Überarbeitung an die Gemeinde zurückgewiesen.

Der Vorwurf, der Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, ist somit unbegründet.