



Andreas Brenner

Dr. iur. HSG
Rechtsanwalt und öffentlicher Notar
Telefon +41 58 258 14 00
Andreas.brenner@bratschi.ch

Beschwerdelegitimation von Gemeinden bei der regionalen oder kantonalen Richtplanung

Am 21. November 2019 hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Gemeinde bei der regionalen oder kantonalen Richtplanung dann zum Ergreifen eines Rechtsmittels legitimiert ist, wenn die Gemeindeautonomie formell rechtswidrig (Verletzung des rechtlichen Gehörs einschliesslich der Begründungspflicht) beschränkt wurde, die Beschränkung sich auf einen Sachverhalt abstützt, der unrichtig oder unvollständig festgestellt wurde, oder der übergeordnete Richtplan den Vorgaben des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts widerspricht (BGer 1C_216/2019 vom 21. November 2019).

Die Gemeindeautonomie ist gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; BV) nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Somit ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend regelt oder die Regelung ganz oder teilweise der Gemeinde überlässt. Im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung legen die kantonalen Baugesetze, wie bspw. das Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen (sGS 731.1; PBG-SG) oder das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (LS 700.1; PBG-ZH), den Umfang der Gemeindeautonomie fest. So kennt der Kanton Zürich mit den Stufen Kanton (§§ 20 ff.), Region (§§ 30 f.) und Gemeinde (§ 31) drei Stufen der Richtplanung, der Kanton St.Gallen hingegen mit den Stufen Kanton (Art. 4) und Gemeinde (Art. 5) lediglich zwei Stufen. Die jeweiligen übergeordneten Behörden müssen darauf achten, dass ihre Planung räumlich und sachlich nur so weit geht, dass die nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum behalten.

Die Gemeinden, ob im Kanton Zürich oder im Kanton St.Gallen, haben gemäss dem jeweiligen PBG insbesondere beim Erlass der Nutzungsplanung (Zonenplan und Bauordnung) einen Gestaltungsspielraum. Das heisst, sie sind grundsätzlich autonom. Bei der kommunalen Richtplanung, das heisst bei der übergeordneten Planung, haben die Gemeinden jedoch die eigenen Bedürfnisse auf die Bedürfnisse der anderen Gemeinden in der Region auszurichten sowie die verbindlichen Vorgaben des kantonalen Richtplans zu berücksichtigen. Auch bei einem übergeordneten Richtplan haben die Gemeinden aber eine erhebliche Entscheidungsfreiheit, solange der Richtplan keine absoluten Schranken enthält.

Bei Autonomiebeschränkungen im Zuge des Erlasses oder der Änderung eines kantonalen Richtplans kann die Gemeinde darauf bestehen, dass die übergeordnete Behörde formell korrekt vorgeht und materiell die kantonalen und bundesrechtlichen Vorschriften bzgl. Autonomie nicht verletzt. Wird durch die übergeordnete Richtplanung die Autonomie der Gemeinden beschränkt, ist diesen das rechtliche Gehör umfassend zu gewähren. Zudem muss sich die kantonale Behörde mit den Vorbringen der Gemeinden auseinandersetzen und umfassend begründen, weshalb diese bei der Planung nicht berücksichtigt wurden.

Gegen die kantonale Richtplanung, welche die Gemeindeautonomie in unzulässiger Weise verletzt, kann eine Gemeinde ein Rechtsmittel ergreifen. Die Beschränkung muss aber formell rechtswidrig (Verletzung des rechtlichen Gehörs einschliesslich der Begründungspflicht) sein, sich auf einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt abstützen oder Vorgaben des kantonalen Rechts oder des Bundesrechts verletzen.