

BGE 148 II 417

Bundesgericht (BGE), 2022-07-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_148_II_417

FR: ATF 148 II 417

IT: DTF 148 II 417

Regeste

Regeste Art. 15 Abs. 1 und 2, Art. 21 Abs. 2 und Art. 27 RPG; vorfrageweise Überprüfung des Zonenplans im Baubewilligungsverfahren; kommunale Planungszone. Wegen der Überdimensionierung der Bauzonen der Gemeinde, der Lage der fraglichen Parzellen und des hohen Alters der Nutzungsplanung hätte die Gemeinde vor der Erteilung der Baubewilligungen zwingend prüfen müssen, ob die Zuteilung der Baugrundstücke zur Bauzone noch gerechtfertigt war. Sie hätte für die Bauvorhaben keine Baubewilligungen erteilen dürfen, bevor die gesamthafte Überprüfung der Bauzonen abgeschlossen war. Dies gilt unabhängig davon, ob die Baubewilligungen mit der zum Bewilligungszeitpunkt geltenden Planungszone vereinbar waren, die damals noch gewisse Ausnahmen zuließ (E. 3).

Regeste Art. 15 al. 1 et 2, art. 21 al. 2 et art. 27 LAT; contrôle incident de la planification dans la procédure d'autorisation de construire; zone réservée communale. En raison du surdimensionnement des zones à bâtir de la commune, de la situation des parcelles en question et de l'ancienneté du plan d'affectation, la commune aurait dû impérativement vérifier, avant la délivrance des autorisations de construire, si l'attribution des terrains à bâtir à la zone à bâtir était encore justifiée. Elle n'aurait pas dû délivrer de permis de construire pour les projets de construction, avant que le réexamen intégral des zones à bâtir ne soit terminé. Cela vaut indépendamment de la question de savoir si les autorisations de construire étaient au moment de leur octroi compatibles avec la zone réservée en vigueur, qui permettait encore à l'époque certaines exceptions (consid. 3).

Regesto Art. 15 cpv. 1 e 2, art. 21 cpv. 2 e art. 27 LPT; esame pregiudiziale del piano delle zone nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia; zona di pianificazione comunale. A causa del sovradimensionamento delle zone edificabili del Comune, dell'ubicazione delle particelle litigiose e del periodo della pianificazione, il Comune avrebbe dovuto esaminare obbligatoriamente, prima del rilascio delle licenze edilizie, se l'attribuzione dei terreni edificabili alla zona edificabile era ancora giustificata. Esso non avrebbe dovuto rilasciare nessuna licenza edilizia, prima che fosse perfezionato il riesame globale delle zone edificabili. Ciò vale indipendentemente dalla questione di sapere se al momento del loro rilascio le licenze edilizie fossero conformi alla zona di pianificazione in vigore, che all'epoca prevedeva determinate eccezioni (consid. 3).

Erwägungen

E. 3.1

Der Beschwerdeführer macht unter Hinweis auf Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) geltend, die umstrittenen Baubewilligungen für die Parzellen Nrn. 2055 und 4355 müssten aufgehoben werden, weil es sich bei den Bauparzellen um Flächen handle, welche im Rahmen der

notwendigen und von der Gemeinde bereits in die Wege geleiteten Reduktion der Bauzonen wahrscheinlich ausgezont werden müssten. Zwar habe die Gemeinde im Hinblick auf die Bauzonenreduktion eine das ganze Gemeindegebiet umfassende Planungszone erlassen. Sie habe die Planungszone jedoch schrittweise in Kraft gesetzt und bis zum 19. März 2019 noch Baubewilligungen erteilt, welche dem Ziel der Planungszone widersprochen hätten. Die schrittweise Inkraftsetzung der Planungszone und die damit ermöglichte Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen erschwere eine planerisch sinnvolle Reduktion der Bauzonen, präjudiziere die Bauzonenredimensionierung negativ und widerspreche dem eidgenössischen Raumplanungsrecht. Damit rügt der Beschwerdeführer ausreichend substantiiert, die Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen am letzten Tag vor dem vollständigen Inkrafttreten der Planungszone sei mit Art. 21 Abs. 2 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG nicht vereinbar.

E. 3.2

Gemäss dem revidierten Art. 15 RPG (in Kraft seit dem 1. Mai 2014) sind die Bauzonen in der Nutzungsplanung so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Nutzungspläne müssen nach Art. 21 Abs. 2 RPG überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. BGE 148 II 417 S. 420 Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 140 II 25 E. 3.1 mit Hinweisen; vgl. Urteile 1C_619/2019 vom 6. August 2020 E. 7.1 und 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2.1). Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist (BGE 140 II 25 E. 3.2; vgl. Urteile 1C_619/2019 vom 6. August 2020 E. 7.1 und 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2.2).

E. 3.3

Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich bestandskräftig werden und im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Ausnahmsweise ist die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig, so wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen

Rechenschaft geben konnte, er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen (BGE 123 II 337 E. 3a S. 342 mit Hinweisen; Urteile 1C_283/2016 vom 11. Januar 2017 E. 4.3 sowie 1C_507/2015 vom BGE 148 II 417 S. 421 18. Mai 2016 E. 3.2), oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.1; BGE 144 II 41 E. 5.1 S. 44 f. mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist das Inkrafttreten der Änderung des RPG vom 15. Juni 2012 - insbesondere die Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG) - für sich alleine noch nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse einzustufen, welche eine vorgezogene Überprüfung der Nutzungsplanung oder eine vorfrageweise Überprüfung der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren rechtfertigen würde. Es müssen andere Umstände dazukommen, wie etwa die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder das Alter des Plans (BGE 144 II 41 E. 5.2; Urteile 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.2, 1C_619/2019 vom 6. August 2020 E. 7.1 und 1C_308/2017 vom 4. Juli 2018 E. 3.2; je mit Hinweisen). Bei Gemeinden, welche wie die Gemeinde Klosters-Serneus einen erheblichen Anteil an Zweitwohnungen aufweisen, kann auch das Inkrafttreten von Art. 75b BV am 11. März 2012 bzw. das Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) sowie der Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZWV; SR 702.1) am 1. Januar 2016 für eine vorgezogene bzw. vorfrageweise Überprüfung einer älteren Nutzungsplanung sprechen, wenn anzunehmen ist, dass damit die Nachfrage nach Wohnbauten in einer Gemeinde gesunken ist (vgl. BGE 140 II 25 E. 4 sowie Urteil 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.5).

E. 3.4

Mit der von der Regierung des Kantons Graubünden am 20. März 2018 beschlossenen Revision des kantonalen Richtplans wurden die Gemeinden des Kantons aufgefordert, ihre Ortsplanung zu überarbeiten und innerhalb von fünf Jahren beim Kanton zur Genehmigung einzureichen. In diesem Rahmen haben die Gemeinden ihre Wohn-, Misch- und Zentrumszonen an den Bedarf anzupassen. Diejenigen Gemeinden mit mutmasslich überdimensionierten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen wurden aufgefordert, innerhalb eines Jahres - also spätestens bis zum 20. März 2019 - eine Planungszone bezüglich potenzieller Auszonungsflächen zu beschliessen; andernfalls würde der Kanton ersatzweise eine kantonale Planungszone BGE 148 II 417 S. 422 erlassen (vgl. zum Ganzen Kapitel 5.2.2. des revidierten kantonalen Richtplans). Art. 27 RPG sieht die Möglichkeit zum Erlass von Planungszone zur Sicherung einer bevorstehenden Anpassung der Nutzungsplanung ausdrücklich vor. Innerhalb einer Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG). Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) darf in der Planungszone nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte (Satz 1). Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (Satz 2).

E. 3.5

Wie die am 20. März 2018 beschlossene Revision des kantonalen Richtplans ergeben hat, gehört die Gemeinde Klosters-Serneus zu denjenigen Gemeinden, deren Wohn-, Misch- und Zentrumszonen überdimensioniert und somit zu reduzieren sind (vgl. Amt für Raumentwicklung Graubünden, Erläuternder Bericht zur Richtplananpassung in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung, 2018, E3 und Anhang 4). Die Gemeinde Klosters-Serneus beschloss am 3. Juli 2018 eine Planungszone mit folgendem Planungsziel: "Prüfung einer Reduktion von Bauzonen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen; WMZ) ausserhalb und am Rand des weitgehend überbauten Gebiets entsprechend den Vorgaben in Art. 15 Abs. 2 RPG sowie im kantonalen Richtplan (KRIP-S) vom 20. März 2018." Die Planungszone wurde zeitlich gestaffelt in Kraft gesetzt. Bis zum 19. März 2019 wurden Bauvorhaben, welche dem Planungsziel entgegenstehen könnten, noch bewilligt, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt waren: "Die auf der Bauparzelle zur Verfügung stehende Ausnützung wird zu mindestens 80 % genutzt. Bildet das Baugrundstück allein oder zusammen mit weiteren (auch Dritten gehörenden) Grundstücken gemäss Planungsziel Teil einer zusammenhängenden potenziellen Auszonungsfläche, so darf das Bauvorhaben die 'Auszonungseignung' der verbleibenden Restfläche in keiner Art und Weise negativ beeinflussen (keine Schaffung neuer Baulücken, keine Zerstückelung potenzieller Auszonungsflächen, kein ganzes oder teilweises Trennen potenzieller Auszonungsflächen vom angrenzenden Nichtbaugebiet etc.). BGE 148 II 417 S. 423 Der Bauherr verpflichtet sich und allfällige Rechtsnachfolger mittels schriftlicher Erklärung, nach allfälliger Baubewilligungserteilung (a) auf die Einreichung eines Gesuchs um Verlängerung der Baufristen und (b) während 10 Jahren auf die Einreichung eines Sistierungsgesuchs nach Art. 14 Abs. 1 lit. b ZWG zu verzichten." Ab dem 20. März 2019 wurden alle Bauvorhaben, welche dem Planungsziel entgegenstehen könnten, der Planungszone unterstellt. Ausgenommen sind nur Bauten, für welche ein qualifiziertes öffentliches Interesse besteht. Der Beschluss der Gemeinde sah somit vor, dass Bauvorhaben - sofern die genannten Voraussetzungen erfüllt waren - bis zum 19. März 2019 selbst dann noch zu bewilligen waren, wenn sie dem aus Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan abgeleiteten Planungsziel widersprachen. Namentlich war gemäss dem Beschluss der Planungszone für die Erteilung einer Baubewilligung für die Zeit bis zum 19. März 2019 nicht vorausgesetzt, dass das Baugrundstück sich mit Blick auf seine Lage und die weiteren Umstände nicht für eine Auszonung eignet.

E. 3.6

Zu prüfen ist die Rüge des Beschwerdeführers, die Erteilung der Baubewilligungen ohne vorgängige Anpassung der Grösse der Bauzonen widerspreche dem bundesrechtlichen Gebot, wonach überdimensionierte Bauzonen redimensioniert werden müssten (vgl. Art. 15 RPG).

E. 3.6.1

Die beiden Baugrundstücke liegen gemäss dem von der Regierung des Kantons Graubünden am 3. Juli 2001 genehmigten Zonenplan zwar zum grösseren Teil in der Wohnzone und damit in einer Bauzone. Seither haben sich die massgeblichen Verhältnisse jedoch erheblich verändert. Dass die Fläche der Bauzonen der Gemeinde Klosters-Serneus, so wie sie im Jahr 2001 festgelegt wurde, aus heutiger Sicht - d.h. nach Inkrafttreten der Änderung von Art. 15 RPG , Art. 75b BV und dem ZWG - überdimensioniert ist, ergibt sich ohne Weiteres aus der kantonalen Richtplanung, ist unbestritten und lag im Zeitpunkt der Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen längst auf der Hand. Dementsprechend

hatte die Gemeinde die Überprüfung und Anpassung ihrer Bauzonen bereits vor der Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen in die Wege geleitet und eine Planungszone erlassen.

E. 3.6.2

Die einer Anpassung der Nutzungsplanung im fraglichen Gebiet entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit sind gering, zumal die massgebende BGE 148 II 417 S. 424 Nutzungsplanung im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung beinahe 18 Jahre alt war, womit die in Art. 15 RPG angesprochene Dauer von 15 Jahren bereits überschritten war. Sodann führt die Vorinstanz im angefochtenen Urteil zwar aus, bei den fraglichen Parzellen dürfte eine Zuweisung zur Nichtbauzone angesichts ihrer Lage und der Erschliessungssituation bzw. der in jeder Hinsicht vorliegenden Baureife mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein. Dies überzeugt allerdings nicht. Wie aus den Akten ersichtlich ist, liegen die fraglichen Parzellen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets, nämlich am südlichen Rand einer kleinen Siedlung zwischen den Ortsteilen Klosters Platz und Monbiel. Die an dieser Stelle ausgewiesene Wohnzone ist klein und von den weiteren Bauzonen der Gemeinde isoliert. Die überbauten Grundstücke in der näheren Umgebung liegen mehrheitlich unmittelbar an der Monbielstrasse, während das weiter von der Strasse entfernte Gebiet von einzelnen Ausnahmen abgesehen nicht überbaut ist. Weitgehend unüberbaut ist hier namentlich die Fläche zwischen den Gebäuden an der Monbielstrasse und dem südlich parallel zur Monbielstrasse verlaufenden Fluss Landquart, wo die vorliegend umstrittenen Bauten zu liegen kämen. Auch die auf der gegenüberliegenden Seite der Landquart liegende Fläche ist nicht überbaut. Die Zuweisung der Parzellen Nrn. 2055 und 4355 zu einer Nichtbauzone kommt aus planerischer Sicht somit durchaus in Frage bzw. erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen. Mit der Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen würden die Parzellen in der Bauzone verbleiben und das aus Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan flliessende Planungsziel der Reduktion der Bauzonen negativ präjudiziert. Dass die genannten Grundstücke - wie die Vorinstanz ausführt - erschlossen, ganzjährig zugänglich und mit dem Privatauto bzw. dem öffentlichen Verkehr gut erreichbar sind, ändert daran unter den gegebenen Umständen nichts.

E. 3.6.3

Unter den gegebenen Umständen - namentlich der ausgewiesenen Überdimensionierung der Bauzonen der Gemeinde, der Lage der fraglichen Parzellen und dem hohen Alter der Nutzungsplanung - hätte die Gemeinde vor der Erteilung der Baubewilligungen an die Beschwerdegegner zwingend prüfen müssen, ob die Zuteilung der Baugrundstücke zur Wohnzone bzw. zur Bauzone mit Blick auf Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG noch gerechtfertigt war. Bevor die bereits in die Wege geleitete Überprüfung der Bauzonen auf dem gesamten Gemeindegebiet abgeschlossen war, hätte sie für die BGE 148 II 417 S. 425 Bauvorhaben auf den beiden Parzellen Nrn. 2055 und 4355 keine Baubewilligungen erteilen dürfen. Soweit die Gemeinde und die Vorinstanz auf die am 3. Juli 2018 beschlossene Planungszone hinweisen, bzw. darauf, dass die Erteilung der Baubewilligungen diesem Beschluss nicht zuwiderlaufe, ändert dieser Hinweis nichts daran, dass die umstrittenen Baubewilligungen nicht hätten erteilt werden dürfen. Sinn und Zweck der erlassenen Planungszone ist nach Art. 27 RPG bzw. Art. 21 KRG /GR die Sicherung der bereits in die Wege geleiteten Anpassung der Nutzungsplanung, nämlich der Reduktion der Bauzonen (vgl. E. 3.4 hiervor). Die Verpflichtung zur Reduktion ihrer Bauzonen bzw. zur Anpassung

der Nutzungsplanung bestand für die Gemeinde indessen schon seit längerem und nicht erst mit der Revision des kantonalen Richtplans am 20. März 2018 oder mit dem Datum vom 20. März 2019, bis zu welchem sie spätestens eine Planungszone zu erlassen hatte. Der Erlass der Planungszone darf nicht dazu führen, dass die Gemeinde im Widerspruch zu Art. 15 RPG und zur kantonalen Richtplanung noch Baubewilligungen erteilt, welche dem auch im Beschluss über die Planungszone ausdrücklich genannten Ziel der bereits in die Wege geleiteten Reduktion der Bauzonen klar zuwiderlaufen und die Erreichung dieses Ziels erschweren (vgl. Urteil 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3). Die Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen steht im Widerspruch zu Art. 15 RPG, ohne dass im vorliegenden Verfahren geprüft werden müsste, ob die schrittweise Inkraftsetzung der Planungszone generell bundesrechtswidrig war.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.