

BGE 149 II 79

Bundesgericht (BGE), 2022-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_149_II_79

FR: ATF 149 II 79

IT: DTF 149 II 79

Regeste

Regeste Art. 2 Abs. 1 RPG; Abweichung eines Sondernutzungsplans (Arealplans) von der Grundordnung. Wesentliche Abweichungen eines Sondernutzungsplans von der Grundordnung widersprechen der Planungspflicht und dem planerischen Stufenbau nach Art. 2 Abs. 1 RPG. Die Zulässigkeit einer Abweichung ist strenger zu beurteilen, wenn diese demokratisch weniger stark abgestützt ist als die Grundordnung (E. 3.3); so beim zu beurteilenden Arealplan (E. 4.2). Die darin vorgesehene Verdoppelung bis Verdreifachung der in der Grundordnung maximal zugelassenen Gebäudelänge ist derart massiv, dass Art. 2 Abs. 1 RPG verletzt ist (E. 4.4 und 4.5).

Regeste Art. 2 al. 1 LAT; dérogation d'un plan d'affectation spécial (plan de quartier) à la réglementation fondamentale. Des dérogations importantes d'un plan d'affectation spécial à la réglementation fondamentale sont contraires à l'obligation de planifier et à la planification par étapes selon l'art. 2 al. 1 LAT. L'admissibilité d'une dérogation doit être évaluée de manière plus stricte lorsque celle-ci bénéficie d'une assise démocratique moins importante que la réglementation fondamentale (consid. 3.3); tel est le cas du plan de quartier à évaluer (consid. 4.2). Le doublement, voire le triplement, de la longueur maximale des bâtiments prévue par la réglementation fondamentale est si massif que l'art. 2 al. 1 LAT est violé (consid. 4.4 et 4.5).

Regesto Art. 2 cpv. 1 LPT; deroga di un piano di utilizzazione speciale (piano di un'area) all'ordinamento pianificatorio di base. Deroghe significative di un piano di utilizzazione speciale all'ordinamento di base contrastano con l'obbligo di pianificare e con la pianificazione a tappe secondo l'art. 2 cpv. 1 LPT. L'ammissibilità di una deroga dev'essere esaminata in maniera più severa, qualora questa benefici di un sostegno democratico meno importante che l'ordinamento di base (consid. 3.3); ciò è il caso dell'area pianificata in esame (consid. 4.2). Il raddoppiamento, perfino la triplicazione, prevista in quel piano, della lunghezza massima ammessa dall'ordinamento pianificatorio di base è talmente massiccio che viola l'art. 2 cpv. 1 LPT (consid. 4.4 e 4.5).

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der angefochtene Arealplan verletze Art. 2 Abs. 1 RPG (SR 700), indem er stark von der Grundordnung abweiche.

E. 3.1

Wie bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid behandeln die Gemeinde und der Kanton diese Vorbringen, als ginge es ausschliesslich um die Anwendbarkeit von kantonalem und kommunalem Recht. Sie begründen in erster Linie, weshalb der strittige Arealplan nach kantonalem und nach kommunalem Recht zulässig sei. Eine Verletzung von

kantonalem oder kommunalem Recht wird jedoch vor Bundesgericht nicht geltend gemacht.

E. 3.2

Einen eigenständigen materiellen Gehalt schreiben die Gemeinde, der Kanton und die Vorinstanz dem Art. 2 Abs. 1 RPG in Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt offenbar nicht zu. Aus der Begründung des angefochtenen Entscheids geht hervor, dass die Vorinstanz diese Ansicht auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung stützt, die in verschiedenen Urteilen festgehalten hat, dass sich die Zulässigkeit von Abweichungen aus dem kantonalen Recht ergebe (Urteile 1C_22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3; 1C_222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; je mit Hinweisen; ferner auch BGE 135 II 209 E. 5.6). Es ist fraglich, ob dies dahingehend verstanden werden durfte, dass sich aus Art. 2 Abs. 1 RPG keine Folgerungen für die Zulässigkeit solcher Abweichungen ergeben.

E. 3.3

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung abgewichen werden, soweit diese Abweichungen nicht dazu führen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts zu entleeren (BGE 135 II 209 E. 5.2 mit Hinweisen; Urteil 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 3.4; ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 4. Aufl. 2021, S. 75; GROSSENBACHER/JÄGER, Grenzen der Sondernutzungsplanung, BR 2022 S. 181 ff.; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 269 Fn. 892; JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 30 zu Art. 14 RPG ; MICHAEL PLETSCHER, Der Gestaltungsplan i.e.S., 2021, Rz. 469 ff. und passim). BGE 149 II 79 S. 82 Viele Kantone haben diese Anforderung an Sondernutzungspläne in ihrem Recht konkretisiert und Kriterien festgelegt, an welchen die Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundordnung zu messen ist (JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG ; PLETSCHER, a.a.O., passim). Die Zulässigkeit von Abweichungen ergibt sich daher häufig aus dem kantonalen Recht, dessen Anwendung das Bundesgericht bloss auf Willkür prüft (vgl. Urteile 1C_22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3 mit einer Reihe kantonalen Beispiele aus der Praxis; 1C_222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; je mit Hinweisen). Die Kantone sind indes - wie einleitend bemerkt - nicht frei, beliebig grosse Abweichungen von der Grundordnung zuzulassen. Diesbezüglich hat das Bundesgericht verschiedentlich festgehalten, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Insbesondere ist zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (Urteile 1C_108/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 4.4; 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.2; 1P.670/1991 vom 4. Juni 1993 E. 7b, in: ZBI 95/1994 S. 140; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 25 zu Art. 2 und N. 22 zu Art. 14 RPG). Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind grundsätzlich unzulässig (Urteil 1C_222/ 2019 vom 4. September 2020 E. 5.1; vgl. BGE 135 II 209 E. 5.2; Urteile 1C_800/2013 vom 29. April 2014 E. 2; 1P.270/2005 vom 26. September 2005 E. 3.3.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 78 zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14

RPG ; PLETSCHER, a.a.O., Rz. 469 ff.). Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlangt, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Weiter verlangt diese Bestimmung, dass der planerische Stufenbau eingehalten wird (siehe dazu BGE 137 II 254 E. 3.1), was bei wesentlichen Abweichungen nicht mehr der Fall ist, da sich der Sondernutzungsplan nicht mehr im Rechtsrahmen bewegt, den ihm die hierarchisch übergeordnete Grundordnung vorgibt. Gleichzeitig sind die Grundnutzungsplanung und die Sondernutzungsplanung im Falle BGE 149 II 79 S. 83 wesentlicher Abweichungen auch nicht, wie von Art. 2 Abs. 1 RPG verlangt, aufeinander abgestimmt. Räumt das kantonale Recht die Möglichkeit ein, mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung unbeschränkt abzuweichen, bedeutet dies daher nicht, dass von dieser beliebig abgewichen werden kann - und die Grundordnung dadurch übergangen werden dürfte. In einer bundesrechtskonformen Auslegung ist es bei einer solchen Ausgangslage vielmehr das Bundesrecht, an welchem sich die Zulässigkeit einer Abweichung misst (vgl. PLETSCHER, a.a.O., passim; ferner GROSSENBACHER/JÄGER, a.a.O., passim). Das kantonale Recht kann demnach die Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundordnung durch Sondernutzungspläne im Vergleich zum bundesrechtlichen Rahmen bloss stärker beschränken, nicht jedoch erweitern. Die Planungspflicht und der planerische Stufenbau (Art. 2 Abs. 1 RPG) stehen in direktem Zusammenhang mit der für die Grundordnung und die Sondernutzungsplanung vorgesehenen behördlichen Zuständigkeit und dem jeweils verlangten Rechtsetzungsverfahren. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Abweichungen eines Sondernutzungsplans von der Grundordnung ist daher von Bedeutung, ob die Abweichung gleichzeitig eine geringere demokratische Abstützung bedeutet oder nicht. Allerdings darf ein Sondernutzungsplan die Grundordnung auch nicht ihres Sinngelhalts entleeren, wenn er von den gleichen Organen und im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt wurde wie die Grundordnung (Urteil 1C_800/2013 vom 29. April 2014 E. 2.2.2; GRIFFEL, a.a.O., S. 75). Ein strengere Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung (in diesem Sinn auch GROSSENBACHER/JÄGER, a.a.O., S. 185).

E. 4

Vorliegend ist die Zulässigkeit eines Arealplans, welcher gestützt auf Art. 46 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) erlassen wurde, strittig.

E. 4.1

Der Arealplan ist, wie die Vorinstanz ausführt, ein Plan der Grundordnung; dies, obwohl es sich bei ihm wie beim Quartierplan nach Art. 51 ff. KRG /GR um ein (fakultatives) Planungsmittel der Folgeplanung handle. Er bedarf der Genehmigung durch die Regierung (siehe Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 2, Art. 19a Abs. 2 BGE 149 II 79 S. 84 Ziff. 1 und Art. 25 Abs. 2 Satz 2 KRG /GR). Der Arealplan legt gemäss Art. 46 Abs. 1 KRG /GR die Entwicklung, Gestaltung und Erneuerung von Siedlungen sowie von Projekten in der Landschaft fest. Er kann Elemente des Zonenplans (ZP), des Generellen Gestaltungsplans (GGP) und des Generellen Erschliessungsplans (GEP) enthalten und mit Vorschriften ergänzt werden. Abweichungen vom Zonenplan und von der Regelbauweise sind nach Art. 46 Abs. 2 KRG /GR zulässig, wenn keine überwiegenden nachbarlichen Interessen

entgegenstehen. Art und Mass der Nutzung dürfen nur für räumlich begrenzte Flächen zur Entflechtung von Nutzungen oder Herstellung zweckmässiger Zonengrenzen geändert werden. Gemäss Art. 25 Abs. 4 KRG /GR - in der am 25. Oktober 2018 beschlossenen und per 1. April 2019 von der Regierung in Kraft gesetzten Fassung - können die Gemeinden vorsehen, dass im Rahmen von Quartierplänen und Arealplänen von der (in den Zonenvorschriften für Bauzonen des Baugesetzes zu regelnden) Regelbauweise im Sinne von Art. 25 Abs. 1 KRG /GR abgewichen werden darf. Dabei sind die Voraussetzungen und der Umfang der Abweichungen im Baugesetz festzulegen. Bei Arealplänen betreffe dies gemäss der Vorinstanz nur Abweichungen, die über die ohnehin bestehende Abweichungsmöglichkeit gemäss Art. 46 Abs. 2 KRG /GR hinausgehen. Ist das Mass der Nutzung für einzelne Bauzonen als Richtwert oder Rahmen bestimmt, legt der Arealplan die genauen Gebäudeabmessungen und Nutzungsziffern fest (Art. 46 Abs. 2 Satz 3 KRG /GR). Der Arealplan wird erlassen für Gebiete, für die (in einem Bestandteil der Grundordnung) eine Folgeplanung festgelegt ist und er kann für weitere Gebiete innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen erlassen werden (Art. 46 Abs. 3 KRG /GR). Wird (bereits) im Zonenplan eine Arealplanung als Folgeplanung vorgesehen, legen die Gemeinden zusammen mit der Abgrenzung des Gebiets die Rahmenbedingungen für die Folgeplanung fest (Art. 46 Abs. 4 KRG /GR). Zuständig für den Erlass von Arealplänen ist der Gemeindevorstand, sofern die Gemeinden dafür nicht ausdrücklich den Gemeinderat (Gemeindeparlament) für zuständig erklären (Art. 48 Abs. 2 KRG / GR). Das rechtskräftige, von der Gemeindeversammlung am 15. Dezember 2005 (und seither mehrmals) revidierte BG der Gemeinde Samedan ändert die Zuständigkeit des Gemeindevorstands für den Erlass von Arealplänen nicht ab.

E. 4.2

Der strittige Arealplan wurde somit vom Gemeindevorstand erlassen und unterstand nicht wie der Rahmennutzungsplan der BGE 149 II 79 S. 85 Abstimmung (vgl. Art. 48 Abs. 1 KRG /GR). Er ist damit demokratisch weniger stark abgestützt, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit sich bringt, dass Abweichungen von der Grundordnung strenger zu beurteilen sind (vgl. vorne E. 3.3).

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Abweichungen des Arealplans Bahnhof Samedan von der Grundordnung hinsichtlich der Gebäudemasse (namentlich Gebäudelänge) massiv seien und die Grundordnung (Bahnhofzone) aushebeln und ihres Gehalts entleeren würden.

E. 4.4

Gemäss Zonenschema nach Art. 45 BG ist in der Bahnhofzone eine maximale Gebäudehöhe von 13 m, eine maximale Firsthöhe von 3 m ab Gebäudehöhe sowie eine maximale Gebäudelänge von 30 m zulässig. Eine Ausnutzungsziffer ist nicht festgelegt. Der Arealplan lässt demgegenüber im Sockel bis 1706 m.ü.M. eine unbegrenzte Gebäudelänge zu; die Gebäudelänge im EG und 1. OG bis 1713 m.ü.M. dürfen maximal 90 m betragen, jene im 2. OG bis 1716 m.ü.M. maximal 60 m, jene ab 1716 m.ü.M. maximal 35 m.

E. 4.5

Die vorgesehenen Abweichungen können mit den Beschwerdeführenden als massiv bezeichnet werden (für eine Übersicht zur Rechtsprechung über die Zulässigkeit von

Abweichungen bez. Gebäudelängen im Rahmen der Sondernutzungsplanung PLETSCHER, a.a.O., Rz. 491 ff.). Beim gemäss der Vorinstanz im Wesentlichen unter dem bestehenden Terrain gelegenen Geschoss im Sockel bis 1706 m.ü.M., das bloss gegen die Via Promulins hin das vorbestehende Terrain minimal überrage, werden die in der Grundordnung vorgesehenen maximalen Gebäudelängen vollständig übergangen. Auch im EG und im 1. OG sind sie neu dreimal, im 2. OG doppelt so lang zugelassen und in den Geschossen darüber immer noch um 5 m länger, als von der Grundordnung vorgesehen. Insgesamt ist eine solche Abweichung geeignet, den Charakter der geplanten Fläche augenfällig und grundlegend zu verändern. Die im EG und im 1. OG nach Arealplan zugelassene Gebäudelänge von 90 m übertrifft alle übrigen im BG ausdrücklich genannten maximal zulässigen Gebäudelängen, insbesondere die 40 m, die in der am ehesten mit der vorgesehenen Nutzungsart vergleichbaren Mischzone "Gewerbe- und Wohnzone" erlaubt sind. Es ist nicht ersichtlich, wie sich eine solche Abweichung noch derart in die Grundordnung einfügen könnte, dass diese nicht als ihres Gehalts entleert erscheinen würde. Daran vermag letztlich auch nichts zu ändern, dass die Ausnützung nach Arealplan BGE 149 II 79 S. 86 laut der Vorinstanz kleiner ist als sie es nach der Grundordnung maximal sein könnte. Eine Verdoppelung bzw. gar Verdreifachung der in der Grundordnung maximal zugelassenen Gebäudelänge bedeutet eine wesentliche Abweichung von dieser. Auch die Ausführungen der Genehmigungsinstanz, wonach dem Arealplan keine überwiegenden nachbarlichen Interessen entgegenstehen würden, lassen keinen anderen Schluss zu, weil dies die gerügte Verletzung von Art. 2 Abs. 1 RPG nicht beschlägt. Da der angefochtene Arealplan zudem demokratisch weniger abgestützt ist, kann die Abweichung von der Grundordnung nicht mehr als mit Art. 2 Abs. 1 RPG vereinbar qualifiziert werden.

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