

# BGer 1C 249/2021 vom 12. Juli 2022

Bundesgericht, 2022-07-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_249\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_249_2021)

FR: TF 1C 249/2021 du 12 juillet 2022

IT: TF 1C 249/2021 del 12 luglio 2022

## Regeste

Baueinsprache | Raumplanung und öffentliches Baurecht

## Erwägungen

### E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführenden sind als (Mit-) Eigentümer der unmittelbar an die Bauparzelle angrenzenden Parzellen Nrn. 1984 bzw. 1985 zur Beschwerde legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ( Art. 100 Abs. 1 BGG ) ist daher einzutreten. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht ( Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG ). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt ( Art. 99 Abs. 1 BGG ).

### E. 2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Baubewilligung präjudiziere die hängige Revision der Ortsplanung der Gemeinde Klosters-Serneus. Diese zähle gemäss dem revidierten kantonalen Richtplan vom 20. März 2018 (KRIP) zu den Gemeinden mit überdimensionierten Wohn-, Misch-, und Zentrumszonen. Die Nutzungsplanung der Gemeinde sei veraltet und müsse angepasst werden. Gemäss KRIP sei die Gemeinde verpflichtet, ihre Bauzonen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans anzupassen und potenzielle Rückzonungsobjekte innert eines Jahres mit einer Planungszone zu versehen. Zu diesen gehöre insbesondere die Parzelle Nr. 1983. Nach Auffassung der Beschwerdeführenden hätte die Gemeinde daher die Baubewilligung nicht erteilen dürfen. Sie rügen in erster Linie die willkürliche Anwendung der Bestimmungen der Planungszone, implizit aber auch die Verletzung von Art. 21 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2 RPG , weil die Baubewilligung die gebotene Redimensionierung der Bauzone erschwere bzw. vereitele.

#### E. 2.1

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. 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. 2.2**

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 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; 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 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 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. 2.3**

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 überdimensionierter 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 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 KRG /GR 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. 2.4**

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. Erläuternder Bericht zur Richtplananpassung in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung, 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.). 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 noch bewilligt werden konnten, selbst wenn sich das Baugrundstück mit Blick auf seine Lage und die weiteren Umstände für die Umzonung in das Nichtbaugebiet eignete, und seine Überbauung dem aus Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan abgeleiteten Planungsziel widersprach. Das Verwaltungsgericht bestätigt dies im angefochtenen Entscheid: Es führt aus, bis zum 19. März 2019 habe eine Baubewilligung auch für Parzellen mit "Auszonungspotenzial" bewilligt werden können, sofern dadurch die Auszonungsmöglichkeit angrenzender Bauflächen nicht vereitelt worden wäre (keine Schaffung neuer Baulücken, kein ganzes oder teilweises Trennen potenzieller Auszonungsflächen vom angrenzenden Nichtbaugebiet, etc.).

## **E. 2.5**

Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Erteilung der Baubewilligung für das Bauvorhaben auf Parzelle Nr. 1983, ohne vorgängige Redimensionierung der Bauzonen, Art. 21 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 RPG widerspricht.

### **E. 2.5.1**

Das Baugrundstück liegt gemäss dem von der Regierung des Kantons Graubünden am 3. Juli 2001 genehmigten Zonenplan 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 Baubewilligung längst auf der Hand. Dementsprechend hatte die Gemeinde die Überprüfung und Anpassung ihrer Bauzonen bereits vor der Erteilung der umstrittenen Baubewilligung in die Wege geleitet und eine Planungszone erlassen.

### **E. 2.5.2**

Die einer Anpassung der Nutzungsplanung im fraglichen Gebiet entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit sind gering, zumal die massgebende Nutzungsplanung im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung beinahe 18 Jahre alt war, womit die in Art. 15 RPG angesprochene Dauer von 15 Jahren bereits überschritten war. Die Vorinstanz ging im angefochtenen Urteil selbst davon aus, dass die Parzelle Nr. 1983 der Nichtbauzone zugewiesen werden könnte, um das Übrige Gemeindegebiet zu arrondieren. Die Parzelle liegt am südlichen Rand des weitgehend überbauten Gebiets von Klosters-Platz und grenzt an drei Seiten an Nichtbauland an: im Osten und Westen an das Übrige Gemeindegebiet und im Süden an den Wald. Mit der Erteilung der umstrittenen Baubewilligungen würde die Zuweisung dieser Parzelle zum Nichtbaugebiet verunmöglicht. Zudem würde damit die östlich angrenzende Parzelle Nr. 2808 vom Übrigen Gemeindegebiet abgeschnitten, mit der Gefahr, dass sie künftig ebenfalls der Bauzone zugewiesen werden muss.

### **E. 2.5.3**

Unter den gegebenen Umständen - namentlich der ausgewiesenen Überdimensionierung der Bauzonen der Gemeinde, der Lage der fraglichen Parzelle und dem hohen Alter der Nutzungsplanung - hätte die Gemeinde vor der Erteilung der Baubewilligung an die Beschwerdegegnerin zwingend prüfen müssen, ob die Zuteilung des Baugrundstücks zur Wohnzone bzw. zur Bauzone mit Blick auf Art. 15 Abs. 2 RPG noch gerechtfertigt war. Bevor die bereits in die Wege geleitete Überprüfung der Bauzonen auf dem gesamten Gemeindegebiet abgeschlossen war, hätte sie für das Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. 1983 keine Baubewilligungen erteilen dürfen.

#### **E. 2.5.4**

Die Gemeinde und die Vorinstanz sind der Auffassung, die Baubewilligung widerspreche nicht der am 19. März 2019 geltenden Fassung der Planungszone. Die Beschwerdeführenden bestreiten dies und machen eine willkürliche Anwendung der Ausnahmebestimmungen der Planungszone geltend. Die Frage kann offenbleiben, weil sie nichts daran ändert, dass die umstrittene Baubewilligung nicht hätte 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. 2.3 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 (Urteil 1C\_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3). Die Erteilung der umstrittenen Baubewilligung steht im Widerspruch zu Art. 15 RPG, ohne dass im vorliegenden Verfahren geprüft werden müsste, ob die schrittweise Inkraftsetzung der Planungszone generell bundesrechtswidrig war.

#### **E. 3**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen.

##### **E. 3.1**

Das Unterlassen einer gebotenen vorfrageweisen Überprüfung des Zonenplans im Baubewilligungsverfahren führt in der Regel zur Rückweisung an das Verwaltungsgericht oder die Gemeinde, um die Prüfung nachzuholen (so z.B. Urteile 1C\_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 3.3; 1C\_619/2019 vom 6. August 2020 E. 7.2.3; 1C\_308/2017 vom 4. Juli 2018 E. 3.2.2). Ist der Anpassungsbedarf jedoch offensichtlich, oder kann die gebotene Überprüfung nur im Rahmen einer gesamthaften Prüfung der Bauzonenreserven erfolgen, so ist die Baubewilligung aufzuheben (so z.B. Urteil 1C\_206/2020 vom 7. Mai 2021 E. 5.5; vgl. auch BGE 145 II 83 E. 6.3). Vorliegend muss die Gemeinde im Rahmen der hängigen Ortsplanungsrevision entscheiden, wo und wie die gebotene Reduktion ihrer Bauzonen erfolgen soll (E. 2.5.3 hiervor). Zuvor kann schon wegen der inzwischen vollständig in Kraft gesetzten (und am 12. Mai 2020 verlängerten) Planungszone keine Baubewilligung mehr erteilt werden. Es rechtfertigt sich daher, das verwaltungsgerichtliche Urteil und die Baubewilligung vom 19. März 2019 aufzuheben. Sollte die Parzelle Nr. 1983 nach Abschluss der Ortsplanungsrevision doch wieder der Bauzone zugeteilt sein, steht es der

Beschwerdegegnerin frei, erneut ein Baugesuch für das Bauvorhaben zu stellen (Urteil 1C\_206/2020 vom 7. Mai 2021 E. 5.5).

### **E. 3.2**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die private Beschwerdegegnerin kosten- und entschädigungspflichtig ( Art. 66 und 68 BGG ). Allerdings überschreiten die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Anwaltskosten von über Fr. 24'000.-- den Kostenrahmen gemäss Art. 6 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.3) von maximal Fr. 18'000.-- und ist angemessen zu kürzen. Die Angelegenheit ist zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen der vorangegangenen Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Art. 67 BGG ).

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