

BGer 1C_398/2021 vom 8. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_398_2021

FR: TF 1C_398/2021 du 8 novembre 2022

IT: TF 1C_398/2021 del 8 novembre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid der Vorinstanz im Bereich des Planungs- und Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 82 f. BGG; BGE 133 II 353 E. 2). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Eigentümer bzw. Miteigentümer von Grundstücken in unmittelbarer Nähe des Arealplangebiets vom strittigen Bauvorhaben besonders betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundes- oder Völkerrecht (Art. 95 lit. a und b BGG) sowie kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. c BGG). Abgesehen davon ist die Rüge der Verletzung kantonalen Rechts unzulässig. Das Bundesgericht prüft das fragliche kantonale Recht daher nur auf Bundesrechtsverletzung hin (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.3; 142 II 369 E. 2.1). Es 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 ; Rügeprinzip). In der Beschwerde ist deshalb klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern Grundrechte verletzt seien (vgl. BGE 146 I 62 E. 3; 142 II 369 E. 2.1).

E. 1.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG). Für entsprechende Sachverhaltsrügen gilt das strenge Rügeprinzip (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.2; 144 V 50 E 4.1). 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. 2.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das angefochtene Urteil verletze Art. 97 BGG , indem es nicht erwähne, dass bereits im Jahre 2012 über eine Ortsplanungsrevision für das Bahnhofsareal in Samedan abgestimmt worden sei. Daraus werde ersichtlich, dass die Gemeinde Samedan damals ebenfalls der Auffassung gewesen sei, die Beplanung des

Bahnhofareals Samedan unterstünde der Planungspflicht auf der Stufe der Grundordnung. Dass die Gemeinde sechs Jahre nach der negativen Abstimmung über dieses Vorhaben eine sehr ähnliche Planungsvorlage auf einer Planungsstufe präsentiert, die nicht der Abstimmung in der Gemeinde unterliegt, dürfe und müsse als wesentliches Sachverhaltselement mitberücksichtigt werden.

E. 2.2

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, wie die geforderte Sachverhaltsergänzung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein könnte (vgl. vorne E. 1.3). Damit verletzt die unterlassene Sachverhaltsergänzung Art. 97 Abs. 1 BGG nicht.

E. 2.3

Soweit die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang Willkür geltend machen, bleibt ihre Rüge unsubstanziert (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. vorne E. 1.2). Sie ist daher nicht zu hören.

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der angefochtene Arealplan verletze Art. 2 Abs. 1 RPG , 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 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., Basel 2021, N. 469 ff. und passim).

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: ZBl 95/1994 S. 140; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 25 zu Art. 2 RPG 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, Vorb. zur Nutzungsplanung, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemissegger und andere [Hrsg.], 2016, N. 78; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 30 zu Art. 14 RPG ; PLETSCHER, a.a.O., N. 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 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 Sinngehalts 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 strengerer 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 vom 6. Dezember 2004 für den Kanton Graubünden (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 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 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 (BHZ) eine maximale Gebäudehöhe von 13 m, eine maximale Firsthöhe von 3 m ab Gebäudehöhe sowie eine maximale Gebäudelänge von 30 m zulässig. Eine Ausnützungsziffer 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 bzgl. Gebäudelängen im Rahmen der Sondernutzungsplanung PLETSCHER, a.a.O., N. 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 Baugesetz 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 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

sie 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.

E. 5

Es erübrigt sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. Dezember 2020 und der Arealplan Bahnhof Samedan vom 19. November 2018 sind aufzuheben. Aufgrund des Devolutiveffekts fällt damit auch der Genehmigungsentscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 26. November 2019 dahin. Das Verwaltungsgericht wird die Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu verlegen haben (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Gemeinde Samedan hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

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