

BGer 1C_451/2022 vom 13. Mai 2024

Bundesgericht, 2024-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_451_2022

FR: TF 1C_451/2022 du 13 mai 2024

IT: TF 1C_451/2022 del 13 maggio 2024

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit, gegen den die Beschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich offensteht (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 81 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Stockwerkeigentümerin und -eigentümer der an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Nr. 2696 zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG) einzutreten.

E. 1.2

Die Gemeinde Sumvitg ist eine einsprachig rätoromanische Gemeinde im Sinne von Art. 16 Abs. 2 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 (BR 492.100; siehe auch Sprachengesetz des Kantons Graubünden [SpG], in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 2/2006-2007, Anhang 2, S. 122, und Anhang 3, S. 125). Dennoch wurde das vorliegende Verfahren gemäss den Akten auf Deutsch durchgeführt. Zudem hält das kommunale Sprachengesetz ausdrücklich fest, dass die Gemeindeerlasse auf Romontsch sursilvan zu erlassen und diese rätoromanische Fassung jeweils rechtsverbindlich ist (Art. 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 Reglament davart il lungatg official communal dalla vischnaunca da Sumvitg vom 27. September 1996). Trotzdem wurde durchgehend auf die deutschsprachige Fassung kommunaler Normen abgestellt. Mangels entsprechender Rügen geht das Bundesgericht nicht weiter darauf ein.

E. 2.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass in Sumvitg eine Planungszone in Kraft ist, welche die im Rahmen der Ortsplanungsrevision zu vollziehende Redimensionierung der Bauzonen sicherstellen soll. Hierbei sei der Auszonungsbedarf äusserst gross. Auch liege die Parzelle Nr. 4915 klar am äussersten Rand eines peripher liegenden Weilers und werde damit offensichtlich von der Planungszone erfasst. Der Planungsstand sei nicht derart fortgeschritten, dass sich dieser Sachverhalt geändert hätte. Indem die kommunale Baubehörde das Baugesuch nicht der Planungszone unterstellt und nicht sistiert habe, greife sie der Planung vor. Dies verstosse gegen Art. 27 RPG i.V.m. Art. 21 KRG /GR. Zudem datiere die Nutzungsplanung vom 26. Oktober 1999 (Genehmigung) und sei somit 23 Jahre alt. Entsprechend seien die Interessen, die der Verkleinerung der überdimensionierten Bauzonen im Rahmen der Revision der Ortsplanung entgegenstünden, gering. Indem die Gemeinde die Baubewilligung erteilt habe, bevor die bereits in die Wege geleitete Überprüfung der Bauzone auf dem gesamten Gemeindegebiet abgeschlossen war, habe sie

gegen Art. 21 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG verstossen, wie das Bundesgericht kürzlich in ähnlich gelagerten Fällen entschieden habe.

E. 2.2

Die Gemeinde betont, dass die Baubewilligung der Reduktion der Bauzonen nicht zuwiderlaufe und eine solche auch nicht erschwere. Die fragliche Parzelle liege in der Dorfzone, innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Eine Aus- oder Umzonung komme für diese Parzelle aus planerischen Gründen nicht in Frage - ganz im Gegensatz zu sämtlichen weiteren sechs unüberbauten und baulich nicht ausgenutzten (Teil-) Bauparzellen in der Dorfzone bzw. in der Dorferweiterungszone 2 des Weilers Clavadi.

E. 2.3

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 (vgl. BGE 148 II 417 E. 3.2 mit Hinweisen).

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, 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 (BGE 148 II 417 E. 3.2; Urteil 1C_297/2022 vom 11. Oktober 2023 E. 2.1.2; je 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 148 II 417 E. 3.3; Urteil 1C_297/2022 vom 11. Oktober 2023 E. 2.1.2; je mit Hinweisen).

E. 2.4

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 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. 2.5

Wie die Vorinstanz ausführt, ist die Gemeinde Sumvitg gemäss dem kantonalen Richtplan unbestrittenermassen als Gemeinde mit überdimensionierter Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) bis 2030 festgesetzt. Die Gemeinden haben gemäss kantonalem Richtplan, der von der Regierung in den Bereichen Raumordnungspolitik (Kapitel 2) und Siedlung (Kapitel 5) mit Beschluss vom 20. März 2018 (vom Bundesrat am 10. April 2019 genehmigt) bzw. 25. Juni 2019 (Kenntnisnahme Genehmigungsbeschluss und Änderungen im Richtplantext gemäss bundesrätlichem Genehmigungsbeschluss) geändert wurde, die gesamtkantonalen Grundlagen zu überprüfen und dem Kanton Bericht zu erstatten. Der Kanton Graubünden tätigte im Hinblick auf die Richtplananpassung infolge der RPG-Revision vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, verschiedene Erhebungen, damit den kommunalen Kapazitätsberechnungen nur effektiv nutz-/ überbaubare und verdichtbare Kapazitätsreserven zugrunde gelegt werden. Die Erarbeitung des kommunalen räumlichen Leitbilds, in dem graphisch potenzielle Auszonungsgebiete bezeichnet werden sollen, war im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils noch hängig. Die Gemeinde Sumvitg war dem Richtplanauftrag diesbezüglich somit noch nicht nachgekommen.

Mit Entscheid des Gemeindevorstands vom 18. Februar 2019 hat die Gemeinde Sumvitg gestützt auf Art. 21 KRG /GR, publiziert im Kantonsamtsblatt Graubünden am 15. März 2019, Nr. 00.033.596, über das ganze Gemeindegebiet eine Planungszone erlassen.

E. 2.6

Für die Vorinstanz ist entscheidend, dass die verbliebenen, mobilisierbaren WMZ-Reserven mit der erwarteten Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Nach der voraussichtlichen Genehmigungspraxis der Regierung betreffend Ortsplanungsrevision könnten Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern - trotz grundsätzlichem Rückzonungsbedarf - pro 100 Einwohnerinnen und Einwohner einen Bauplatz im Sinne einer angemessenen Reserve beibehalten. Aus der einschlägigen technischen Wegleitung des ARE GR ergebe sich, dass Gemeinden mit überdimensionierten WMZ, wozu die Gemeinde Sumvitg gehöre, die WMZ-Reduktion stufenweise anzugehen haben. In erster Priorität seien nicht erschlossene bzw. nicht überbaubare WMZ-Reserven am Siedlungsrand und ortsbaulich bedeutende (momentan einer WMZ zugeordnete) Freiräume heranzuziehen und im Rahmen der Ortsplanungsrevision einer anderen Zone als einer WMZ zuzuweisen, in zweiter Priorität sollen auch erschlossene WMZ-Reserven am Siedlungsrand einer geeigneten anderen Zone als einer WMZ zugewiesen werden, als

Drittes dann nicht erschlossene WMZ-Reserven innerhalb des Siedlungskörpers und schliesslich auch noch bereits erschlossene WMZ-Reserven innerhalb des Siedlungskörpers (siehe ARE GR, Technische Wegleitung zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs in der Ortsplanung vom Dezember 2020, S. 4 f.).

Die periphere Lage bzw. eine solche am Rand des (effektiv) überbaubaren Siedlungsgebietes sei nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts für die Bejahung eines realistischen Rückzoningspotenzials einer Parzelle nicht das einzig massgebende Kriterium. So könne etwa eine bestehende Erschliessung gegen eine (prioritäre) Rückzoning sprechen. Vorliegend soll der Gemeindevorstand im Hinblick auf die Revision der Nutzungsplanung weitere Entscheidungen gefällt haben bzw. sollen gewisse Parzellen, wozu die Parzelle Nr. 4915 jedoch nicht gehöre, bereits zur Aus- bzw. Rückzoning vorgesehen worden sein. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass eine Baubewilligungserteilung während einer geltenden Planungszone keine Ausnahme sei, sofern das Bauvorhaben die zukünftige Planung (voraussichtlich) nicht erschweren könne, sondern ein eigentlicher Anspruch auf die Bewilligung bestehe. Beim Weiler Clavadi/Tuor sei zu beachten, dass dieser, wie weitere Weiler in der Gemeinde auch, eine langgezogene Form aufweise, wobei sich sämtliche Liegenschaften entlang der Hauptstrasse Via Clavadi positionierten, so dass kein eigentlicher Dorfkern vorhanden sei. Die Parzelle Nr. 4915 sei Teil der stärksten Anhäufung von Gebäuden im Weiler Clavadi/Tuor und zwischen der Via Clavadi und der Via Clavadi-Tuor eingefasst. Überdies erscheine die Parzelle am Eingang des Dorfes bzw. des Weilers Clavadi/Tuor als passender Siedlungsabschluss. In Anbetracht der Siedlungsstruktur der Gemeinde Sumvitg mit verschiedenen Weilern könne die Parzelle Nr. 4915 in Bezug auf den Weiler Clavadi/Tuor durchaus als innerhalb bzw. zumindest am Rand des weitgehend überbauten Gebiets gelegen betrachtet werden. Die Parzelle Nr. 4915 sei kein in sehr hoher Priorität zurückzuzonendes Grundstück. Der Kanton habe denn auch die Parzelle Nr. 4915 nicht als potenzielle Auszonungsfläche bezeichnet bzw. nicht ins Auge gefasst, diese Parzelle als Auszonungsfläche zu bezeichnen. Somit erscheine der Entscheid der Vorinstanz, die Parzelle Nr. 4915 aus dem potenziellen Auszonungsgebiet auszuschliessen, als "durchaus vertretbar", basiere er doch "auch auf durchaus plausiblen sowie richtplan-, verfassungs- und gesetzeskonformen Überlegungen". Der Entscheid, das strittige Bauvorhaben - trotz der geltenden Planungszone - als bewilligungsfähig zu erachten, sei auch im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Kognition gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht zu beanstanden.

E. 2.7

Das Baugrundstück liegt gemäss dem von der Regierung des Kantons Graubünden am 26. Oktober 1999 genehmigten Zonenplan zwar zum grösseren Teil in der Bauzone (Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen/Dorfzone). Seither haben sich die massgeblichen Verhältnisse jedoch erheblich verändert. Dass die Fläche der Bauzonen der Gemeinde Sumvitg, so wie sie im Jahr 1999 festgelegt wurde, überdimensioniert ist, ergibt sich 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. 2.8

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 über 20 Jahre alt und die in Art. 15 RPG angesprochene Dauer von 15 Jahren bereits klar überschritten war. Die Vorinstanz schliesst denn auch zu Recht nicht aus, dass es planerisch möglich wäre, die streitbetroffene Parzelle im Rahmen der hängigen Ortsplanung der Nichtbauzone zuzuweisen. Wie aus den Akten ersichtlich ist, befindet sich die fragliche Parzelle am Rand des überbauten Gebiets des selbst bereits peripher gelegenen Weilers Clavadi/Tuor. Die an dieser Stelle ausgewiesene Bauzone ist klein und von den weiteren Bauzonen der Gemeinde isoliert. Demnach gehört die Bauparzelle nicht zum geschlossenen Siedlungsbereich. Die Bauparzelle selbst ist relativ gross und wird von der umliegenden Überbauung nicht so stark geprägt bzw. eingeeengt, dass von einer Baulücke ausgegangen werden könnte (vgl. dazu BGE 132 II 218 E. 4.2.1 mit Hinweisen). An diesem Befund ändert nichts, dass dieser Weiler eine langgezogene Form aufweist und über keinen eigentlichen Dorfkern verfügt. Auch ist nicht entscheidend, dass die Parzelle Nr. 4915 als passender Siedlungsabschluss taugen würde. Es können zwar durchaus Gründe vorgebracht werden, weshalb sich die Parzelle Nr. 4915 besonders gut eignen würde, den Weiler zu vergrössern. Dies ist jedoch vorliegend nicht Gegenstand der Prüfung. Fraglich ist vielmehr, ob angesichts der Verpflichtung, die Bauzonen der gesamten Gemeinde zu verkleinern, die Ausgangslage dergestalt ist, dass eine (Teil-) Auszonung dieser Parzelle ausgeschlossen werden muss. Dies ist nicht der Fall.

Insbesondere ist auch nicht ausschlaggebend, dass der Gemeindevorstand Entscheidungen gefällt hat, wonach andere Parzellen zur Aus- bzw. Rückzonung vorgesehen sind. Der Gemeindevorstand ist nicht die Planungsbehörde - auch wenn er die Ortsplanung federführend vorzubereiten hat; er darf Parzellen, die für die Auszonung in Frage kommen, nicht der überfälligen Ortsplanung entziehen, wie die Beschwerdeführenden zu Recht geltend machen. Genau diesem Zweck dient im Übrigen die Planungszone. Vielmehr würde ein solches Vorgehen die Kompetenz des für die Ortsplanung zuständigen Gemeindeorgans beschränken (siehe zum Ganzen auch Urteil 1C_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.4.2).

Die Bauparzelle ist daher als eine Baulandreserve am Siedlungsrand zu qualifizieren. Entgegen der unsubstanzierten Rüge der Gemeinde ist auch nicht ersichtlich, dass eine unzulässige Eigentumsbeschränkung vorliegen könnte (vgl. dazu Urteil 1C_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.4.2). Aus planerischer Sicht kommt die Zuweisung der Bauparzelle zu einer Nichtbauzone durchaus in Frage bzw. erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen (vgl. BGE 148 II 417 E. 3.6.2). Mit der Erteilung der umstrittenen Baubewilligung würde die Parzelle in der Bauzone verbleiben und das aus Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan fliessende Planungsziel der Reduktion der Bauzonen negativ präjudiziert.

E. 2.9

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 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 das Bauvorhaben auf der streitbetroffenen Parzelle keine Baubewilligung erteilen dürfen.

Soweit die Gemeinde und die Vorinstanz auf die am 18. Februar 2019 beschlossene Planungszone hinweisen, bzw. darauf, dass die Erteilung der Baubewilligung diesem Beschluss nicht zuwiderlaufe, ändert dieser Hinweis nichts daran, 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. vorne E. 2.4). Die Verpflichtung 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 (BGE 148 II 417 E. 3.6.3 mit Hinweis). Die Erteilung der umstrittenen Baubewilligung steht im Widerspruch zu Art. 15 RPG .

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. Ist der Anpassungsbedarf jedoch offensichtlich, oder kann die gebotene Überprüfung nur im Rahmen einer gesamthaften Prüfung der Bauzonenreserven erfolgen, so ist die Baubewilligung aufzuheben (siehe zum Ganzen BGE 148 II 417 E. 4.1 mit Hinweisen).

Vorliegend muss die Gemeinde im Rahmen der hängigen Ortsplanungsrevision entscheiden, wo und wie die gebotene Reduktion ihrer Bauzonen erfolgen soll (vgl. vorne E. 2.9). Zuvor kann schon wegen der in Kraft gesetzten Planungszone keine Baubewilligung mehr erteilt werden. Es rechtfertigt sich daher, das angefochtene Urteil und die Baubewilligung der Gemeinde Sumvitg vom 7. Juli 2020 aufzuheben, ohne dass auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden einzugehen ist. Sollte die Parzelle Nr. 4915 mit Abschluss der Ortsplanungsrevision doch wieder der Bauzone zugeteilt werden, steht es der Beschwerdegegnerin frei, erneut ein Baugesuch für das Bauvorhaben zu stellen (vgl. BGE 148 II 417 E. 4.1 mit Hinweis).

E. 3.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten für das bundesgerichtliche Verfahren der privaten Beschwerdegegnerin zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die private Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren sodann eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 2 BGG). 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.