

BGer 1C 842/2013 vom 25. August 2014

Bundesgericht, 2014-08-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_842_2013

FR: TF 1C 842/2013 du 25 août 2014

IT: TF 1C 842/2013 del 25 agosto 2014

Regeste

Planungszone / Unterstellungsverfügung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil der Vorinstanz ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und hat eine von der Beschwerdeführerin beschlossene kommunale Planungszone im Sinne von Art. 21 KRG /GR zum Gegenstand. Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin erhebt Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BV bzw. Art. 65 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 / 14. September 2003 (KV/GR; SR 131.226). Art. 65 Abs. 1 KV/GR gewährleistet die Gemeindeautonomie; deren Umfang wird durch das kantonale Recht bestimmt. Gemäss Art. 3 Abs. 1 KRG /GR ist die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden; sie erfüllen diese Aufgabe im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom. Die Gemeinde ist somit als Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung durch den vorinstanzlichen Entscheid in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen und gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerdeführung berechtigt. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45). In Verbindung mit der Rüge der Verletzung ihrer Autonomie kann die Gemeinde auch eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) geltend machen. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1.1

Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, wenn die Nutzungspläne angepasst werden müssen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Eine Bestimmung vergleichbaren Inhalts findet sich auch im kantonalen Recht. Nach Art. 21 KRG /GR ist der Gemeindevorstand befugt, für das ganze Gemeindegebiet oder Teile davon eine Planungszone zu erlassen, wenn der Erlass oder die Änderung der Grundordnung (Baugesetz, Zonenplan, Genereller Erschliessungsplan, Genereller Gestaltungsplan) in die Wege geleitet wird (Abs. 1). Der Zweck von Planungszone besteht darin, zu verhindern, dass die Baubehörde Baubewilligungen erteilen müsste, die den

vorgesehenen neuen Vorschriften und Plänen widersprechen oder die Ausführung der beabsichtigten Grundordnungsplanung beeinträchtigen könnte (Abs. 2).

E. 2.1.2

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die mit einer Planungszone beabsichtigten Planungsmassnahmen dürfen Art. 21 Abs. 2 RPG und den daraus fliessenden Geboten der Rechtssicherheit respektive Planbeständigkeit nicht offensichtlich widersprechen. Eine Überprüfung von Nutzungsplänen ist 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 in einem ersten Schritt 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, in einem zweiten Schritt die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist. 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 (vgl. zum Ganzen BGE 140 II 25 E. 3 S. 29 f.). Die Erheblichkeit der Änderungen der Verhältnisse, die für die Anpassung von Nutzungsplänen erforderlich ist, muss bei der Festsetzung der Planungszone nachgewiesen werden. Dagegen ist die Frage, ob die Voraussetzungen der Nutzungsplanänderung vorliegen, erst bei der Planfestsetzung zu beantworten (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Art. 27 N. 36).

E. 2.2

Im zu beurteilenden Fall hat die Vorinstanz geschlossen, die Festsetzung der Planungszone in der von der Beschwerdeführerin beschlossenen Form scheitere daran, dass keine erheblich geänderten Verhältnisse vorlägen. Die Vorinstanz hat ausgeführt, Ziel der erlassenen Planungszone sei eine neue Grundordnung, welche die Erhaltung der bestehenden, touristisch bewirtschafteten Betten, insbesondere von bestehenden Hotelbetrieben, weiter reichend sicherstelle. Die Formulierung schliesse, so die erklärte Absicht der Beschwerdeführerin, alle nach geltendem Recht im Förderungsbereich touristische Bewirtschaftung FTB möglichen Nutzungen aus, die nicht mit der Erhaltung der bestehenden touristisch bewirtschafteten Betten einhergehe (wie zum Beispiel Läden, Restaurants, Büros, Kollektivunterkünfte für Asylbewerbende etc.). Die Planungszone beinhalte mithin ein generelles Umnutzungsverbot für bestehende Hotels. Die Beschwerdeführerin begründe das Vorliegen geänderter Verhältnisse mit der Annahme der Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen" am 11. März 2012. Die Initiative betreffe jedoch einzig die Problematik unbewirtschafteter Zweitwohnungen, und es sei in keiner Weise ersichtlich, inwiefern sich die Situation betreffend aller anderen, aufgrund des geltenden Rechts im Förderungsbereich touristische Bewirtschaftung FTB zulässigen Nutzungen geändert haben sollte. Die Vorinstanz hat somit im angefochtenen Urteil differenziert und die Planungszone geschützt, soweit diese ein Verbot, Hotels in Zweitwohnungen umzunutzen, vorsieht. Hingegen hat die Vorinstanz die Planungszone

zufolge fehlender geänderter Verhältnisse aufgehoben, soweit diese ein Verbot der Umnutzung bestehender Hotels in Dienstleistungs-, Produktions- und Erstwohnungsflächen statuiert.

E. 2.3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, in den letzten Jahren seien in Laax sechs Hotels umgenutzt worden und so rund 1'130 Hotelbetten verloren gegangen. Die Kantonsregierung selbst habe die Gemeinde im Rahmen der Genehmigung der Ortsplanungsrevision (8. Mai 2012) aufgefordert, das kommunale Gesetz über den Zweitwohnungsbau an die am 11. März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative anzupassen. Diese Anpassung zu sichern, sei Zweck der Planungszone. Die neue Verfassungsbestimmung von Art. 75b BV erhöhe den Druck auf bestehende Hotelbetriebe, und die Umnutzung weiterer Hotels sei absehbar. Damit bestünden erheblich veränderte Verhältnisse, welche den Erlass der Planungszone in der beschlossenen Form rechtfertigten. Ein Verstoß gegen das Planbeständigkeitsgebot von Art. 21 Abs. 2 RPG liege nicht vor. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz sei unhaltbar. Zugleich habe die Vorinstanz die Tragweite von Art. 21 KRG /GR verkannt und diese Bestimmung willkürlich angewendet, was zu einer Verletzung der Gemeindeautonomie führe.

E. 2.4.1

Die von der Beschwerdeführerin angeführten sechs Hotelumnutzungen fanden zwischen 1995 und 2010 statt. Die Gemeindeversammlung Laax beschloss die Totalrevision der Ortsplanung am 4. November 2011 folglich in Kenntnis des Verlusts von rund 1'130 Hotelbetten, sodass bereits aus diesem Grund insoweit keine veränderten Verhältnisse vorliegen. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision wurde ein Umnutzungsverbot für Hotels/Beherbergungsbetriebe ausdrücklich geprüft, ein solches jedoch nur für die Beherbergungsbetriebe im Bereich der Talstation Laax/Murschetg statuiert ("Mischzone für Beherbergungsbetriebe und Betriebsstätten" gemäss Art. 26 BauG/Laax). Für das übrige Gemeindegebiet wurde ein Umnutzungsverbot hingegen explizit verworfen. So wurde das Hotel Rustico der Wohnmischzone gemäss Art. 24 BauG/Laax zugeteilt, in welcher nahezu jede Nutzung erlaubt ist (Wohnzwecke; Dienstleistungs-, Gastgewerbe- und Produktionsbetriebe). Auch im Förderungsbereich touristische Bewirtschaftung FTP gemäss Art. 34 BauG/Laax, welcher die Parzelle des Hotels Rustico überlagert, bestehen keine Nutzungsbeschränkungen, sondern es wurden bloss Anreize für eine Weiterführung der Beherbergungsbetriebe geschaffen.

E. 2.4.2

Nichts für ihren Standpunkt ableiten kann die Beschwerdeführerin aus der Tatsache, dass die Kantonsregierung im Genehmigungsbeschluss zur Ortsplanung vom 8. Mai 2012 anordnete, die kommunale Zweitwohnungsgesetzgebung sei nach Vorliegen der Bundes-Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative anzupassen. Das BauG/Laax wurde von der Regierung ohne Vorbehalte genehmigt. Die Frage der Umnutzung von Hotels in Dienstleistungs-, Produktions- und Erstwohnungsflächen wurde im Genehmigungsentscheid der Regierung nicht thematisiert und bildet nicht Gegenstand des Genehmigungsvorbehalts.

E. 2.4.3

Auch soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die am 11. März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative habe den Druck auf bestehende Hotelbetriebe erhöht, weshalb

sich ein vollständiges Umnutzungsverbot rechtfertige, ist ihre Argumentation nicht stichhaltig. Es fehlt vorliegend ein Zusammenhang zwischen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und dem beschlossenen Umnutzungsverbot von Hotels in Dienstleistungs-, Produktions- und Erstwohnungsflächen. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt, weshalb solche Umnutzungen aufgrund der Annahme der Zweitwohnungsinitiative zunehmen sollten. Wie der Beschwerdegegner zutreffend ausführt, dürfte eher das Gegenteil der Fall sein. Bauland, welches ursprünglich für Zweitwohnungsüberbauungen vorgesehen war, kann seit Annahme von Art. 75b BV nicht mehr mit Zweitwohnungen überbaut werden. Damit vergrössert sich das Angebot an Bauland, welches neu für Dienstleistungs-, Produktions- und Erstwohnungsflächen zur Verfügung steht, was zu einem Rückgang der Nachfrage führen könnte, bestehende Hotels in solcher Weise umzunutzen. Jedenfalls aber vermag die Zweitwohnungsinitiative keine "erheblich geänderten Verhältnisse" im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG zu begründen, welche es erlauben würden, die am 4. November 2011 total revidierte Ortsplanung dergestalt bereits wieder abzuändern, dass die Umnutzung bestehender Hotels in Dienstleistungs-, Produktions- und Erstwohnungsflächen neu verboten wird. Dies gilt umso mehr, als ein solches Umnutzungsverbot im Rahmen der Ortsplanungs-Totalrevision ausdrücklich diskutiert und verworfen wurde. Die Planungszone verstösst damit in der beschlossenen Form gegen das Gebot der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG und wurde von der Vorinstanz zu Recht teilweise aufgehoben. Eine Verletzung der Autonomie der Beschwerdeführerin liegt nicht vor.

E. 3.1

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe Art. 78 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (VRG/GR; BR 370.100) willkürlich angewendet, indem sie dem Beschwerdegegner eine aussergerichtliche Entschädigung zugesprochen habe. Die Auffassung der Vorinstanz, der Kanton habe vorliegend nicht im amtlichen Wirkungskreis gehandelt, sei nicht haltbar.

E. 3.2

Nach Art. 78 VRG/GR wird die im Rechtsmittelverfahren unterliegende Partei in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen (Abs. 1). Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (Abs. 2). Das Einführungsgesetz des Kantons Graubünden zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes vom 10. Dezember 2008 (EGzAAG/GR; BR 618.100) sieht für die Unterbringung der Asylsuchenden zwei Möglichkeiten vor, nämlich dass der Kanton die Gemeinden verpflichtet, die Asylsuchenden nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl aufzunehmen (Art. 4 Abs. 1 EGzAAG/GR), oder dass der Kanton eigene Unterbringungszentren führt (vgl. Art. 4 Abs. 2 EGzAAG/GR). Der Beschwerdegegner hat sich entschieden, die Unterbringung der Asylsuchenden in Anwendung von Art. 4 Abs. 2 EGzAAG/GR zur Entlastung der Gemeinden selbst wahrzunehmen. In seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht hält er fest, die geplante Inbetriebnahme des Transitentrums im Hotel Rustico in Laax bilde Teil des kantonalen Asylkonzepts, und es bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer raschen Inbetriebnahme des Zentrums. Ausgehend hiervon sind die Ausführungen im angefochtenen Urteil, wonach die vorliegende Auseinandersetzung nicht in Erfüllung der gesetzlichen Pflichten des Kantons zur

Zurverfügungstellung von Asylunterkünften erfolge, sondern der Kanton als Privater auftrete, nicht nachvollziehbar. Die Vorinstanz ist mithin in Willkür verfallen, indem sie die Beschwerdeführerin mit der Begründung, der Beschwerdegegner obsiege nicht in seinem amtlichen Wirkungskreis, zur Bezahlung einer Entschädigung verpflichtet hat.

E. 4

Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziffer 4 des angefochtenen Urteils vom 9. Oktober 2013 betreffend Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung aufzuheben. Der von der Beschwerdeführerin beantragten förmlichen Feststellung im Urteilsdispositiv, dass der Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren keinen Anspruch auf Parteientschädigung hat, bedarf es nicht. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Entschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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