

GR_GERICHTE PVG 2021 15 vom 13. Februar 2026

GR Gerichte, 2026-02-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2021_15

FR: GR_GERICHTE PVG 2021 15 du 13 février 2026

IT: GR_GERICHTE PVG 2021 15 del 13 febbraio 2026

Erwägungen

E. 6

Den Beschwerdeführern ist insoweit grundsätzlich zuzustimmen, dass der Gemeindevorstand gemäss Art. 47 Abs. 2 KRG über Begehren (von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern) nach Art. 21 Abs. 2 RPG über die Einleitung des Verfahrens auf Erlass oder Änderung der Grundordnung in einer anfechtbaren Entscheidung zu befinden hat. Mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss vom 19. November 2018 (siehe Akten des Beschwerdeführers [Bf-act.] 5) ist die Beschwerdegegnerin dem denn auch nachgekommen. Ausserdem hat sie ausführlich ihre Beweggründe für ihren Entscheid darin dargelegt und somit ihren Entscheid in Nachachtung des Anspruches auf rechtliches Gehör auch begründet. Damit ist aber noch nicht gesagt, wie sich nach dem kantonalen Recht der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Überprüfungsanspruch im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG in verfahrensmässiger Hinsicht zur Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 KRG gegenüber der im Zeitpunkt der Antragsstellung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG bereits laufenden Teilrevision der Ortsplanung bzw. der kommunalen Grundordnung mittels Arealplanung verhält. 6.1.1. (...). Mit ihrer Kernargumentation im vorliegenden Verfahren, wonach sie gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG Anspruch auf eine (Gesamt-)Revision der Nutzungsplanung, namentlich der (unabdingbaren) Grundordnungsbestandteile des Zonenplans (ZP), des Generellen Erschliessungsplans (GEP), des Generellen Gestaltungsplans (GGP) und des BG, hätten, die gemäss Art. 48 Abs. 1 Satz 1 KRG – im Gegensatz zum Arealplan (siehe dazu Art. 48 Abs. 2 KRG) – der Abstimmung in der Gemeinde unterliegen, machen sie vorliegend im Ergebnis aber nichts anders geltend, als dass die Beschwerdegegnerin (in Missachtung von Art. 21 Abs. 2 RPG und den Mitbestimmungsrechten der Stimmberechtigten) das falsche bzw. ein unzulässiges Planungsinstrument für eine teilweise Anpassung der Grundordnung im Bahnhofgebiet gewählt hat. Die Beschwerdeführer begründen aber nicht weiter, weshalb sie nach dem kantonalen Verfahrensrecht bei bereits hängiger Teilrevision der Grundordnung weiterhin zur Stellung eines Gesuches nach Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG und einer direkten Anfechtungsmöglichkeit vor Verwaltungsgericht befugt sein sollen und dies unabhängig von einer bereits laufenden Arealplanung möglich sein muss. Sie äussern sich namentlich nicht substantiiert zur Koordination eines solchen Verfahrens nach Art. 47 Abs. 2 KRG mit den Mitwirkungsverfahren nach Art. 13 KRVO i.V.m. Art. 47 Abs. 3 KRG sowie dem Genehmigungs- und Planungsbeschwerdeverfahren.

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 131 ren gemäss Art. 49 KRG und Art. 101 KRG. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführer sich auf den Standpunkt stellen, dass es zweckmässiger sei, vor dem Entscheid über die Rechtmässigkeit des Arealplanes über die Frage nach der Verletzung ihres Anspruches gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG zu entscheiden. Denn nach Ansicht des streitberufenen Gerichts, ist die Frage nach der

Recht- und Zweckmässigkeit der Wahl des Planungsinstruments eine in erster Instanz im Rahmen der Genehmigung gemäss Art. 49 KRG bzw. der Planungsbeschwerde nach Art. 101 KRG unabdingbar durch die Regierung zu beurteilende Fragestellung, wobei sie nach Art. 49 Abs. 2 KRG die Genehmigung für einen Plan der Grundordnung, wozu auch der Arealplan gehört (siehe Art. 22 Abs. 2 KRG; Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 11. Mai 2004 zur Revision des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden [KRG-Revision], Heft Nr. 3/2004-2005 [nachfolgend Botschaft KRG 2004], S. 304 und 327), erteilt, wenn keine Vorschriften verletzt sind. Im Rahmen einer Planungsbeschwerde steht der Regierung darüber hinaus die volle Überprüfungsbefugnis zu, wobei sie sich aber durchaus ihrer Funktion als Rechtsmittelbehörde bewusst sein bzw. weiterhin ein (gewisses) Planungsermessen der Planungsbehörde, namentlich für lokale Angelegenheiten, respektieren darf (siehe Art. 101 Abs. 3 KRG; BGE 135 II 286 E.5.2 f. und 127 II 238 E.3b/aa; Urteile des Bundesgerichts 1C_278/2018 vom 20. Februar 2019 E.3.2 f. und 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E.3.3). Diese gesetzlich vorgesehene erstinstanzliche (volle) Überprüfungsbefugnis der Regierung – vorliegend betreffend eine Teilrevision der Grundordnung – kann nicht dadurch übersteuert werden, dass unter Anrufung von Art. 21 Abs. 2 RPG (im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens) im Ergebnis die Unzulässigkeit der Wahl des Arealplanes als Planungsinstrument durch die zuständige Planungsbehörde für die Umsetzung eines von den Beschwerdeführern erkannten (gesamthaften oder partiellen) Anpassungsbedarfes der Grundordnung ausserhalb des Planungsbeschwerdeverfahrens postuliert wird. Denn mit dem Erlass eines Arealplanes führte die Beschwerdegegnerin nichts anders als eine Teilrevision der Nutzungsplanung im Bahnhofgebiet – auch zur Erfüllung der Vorgaben von Art. 58 Abs. 2 BG – durch und war somit insoweit dem Begehren der Beschwerdeführer schon einen Schritt voraus, als dass im Zeitpunkt der Gesuchstellung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG am 12. Oktober 2018 im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe zum Arealplan nach der gesetzlichen Konzeption der Planungsinstrumente eine Teilrevision der Grundordnung im Be-

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 132 reich Bahnhof bereits hängig war. Art. 47 Abs. 2 KRG findet sich im Abschnitt 4.3.2.7 «Verfahren» des KRG unter der Artikelüberschrift «Einleitung, Vorprüfungs- und Mitwirkungsverfahren». Art. 47 Abs. 1 KRG bestimmt, dass die Gemeinden die Fachstelle (für Raumplanung gemäss Art. 1 Abs. 2 KRVO) vor dem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens über den Erlass oder die Änderung der Grundordnung orientieren. Art. 47 Abs. 3 KRG delegiert die (weitere) Regelungskompetenz für das Vorprüfungs- und Mitwirkungsverfahren an die Regierung. Gemäss Botschaft zur KRG-Revision aus dem Jahre 2004 sollten mit diesem Absatz 2 die Gemeinden verpflichtet werden, über den gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG unter bestimmten Voraussetzungen bestehenden Anspruch auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung in einem anfechtbaren Entscheid zu befinden. Damit werde gleichzeitig sichergestellt, dass abgelehnte Ansprüche auf Überprüfung der Nutzungsordnung auf dem Rekursweg (heute mit einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde) dem Verwaltungsgericht zur Beurteilung unterbreitet werden können. Weiter wird für den Fall, dass bereits ein Verfahren für eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung im Gange ist, festgehalten, dass solche Ansprüche aus Art. 21 Abs. 2 RPG auch mit einer entsprechenden Planungsbeschwerde geltend gemacht werden könnten (siehe Botschaft KRG 2004, S. 324 f.). Der erste Teil dieser Ausführungen gibt zu keinen Bemerkungen Anlass und führt im Normalfall auch zu keinen Problemen.

Denn in solchen Fällen tritt ein Berechtigter an die Gemeinde als Planungsträger heran und verlangt aufgrund geänderter Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG und der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Überprüfung (und allenfalls Anpassung) der geltenden Nutzungsordnung, ohne dass die zuständige Planungsbehörde bereits ein Planungsverfahren auf der Stufe der Grundordnung gestartet hat. Die Gemeinde wird dann in Nachachtung von Art. 47 Abs. 2 KRG und ohne Koordinationsprobleme in einer nach Massgabe von Art. 49 ff. VRG beim Verwaltungsgericht anfechtbaren Verfügung darüber befinden können. Dies entspricht aber nicht der vorliegenden Konstellation. Denn vorliegend war bereits ein solches Planungsverfahren auf der Stufe der Grundordnung, nämlich ein Arealplanverfahren, von der zuständigen Planungsbehörde gestartet worden. Das Verhältnis dieses Antragsrechts im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG zu entsprechenden Vorbringen in bereits hängigen und die Grundordnung betreffenden Planungs- oder daran anschliessenden-

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 133 den Beschwerdeverfahren, regelt weder das eidgenössische noch das kantonale Recht spezifisch. Soweit in der Botschaft darauf hingewiesen wird, dass im Fall von bereits im Gange befindlichen Verfahren für eine Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung solche Ansprüche aus Art. 21 Abs. 2 RPG «auch mit einer entsprechenden Planungsbeschwerde» geltend gemacht werden könnten, kann damit mit Blick auf die gesetzliche Rechtsmittelordnung unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Subsidiarität der allgemeinen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG («..., soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können ...») zur Anfechtung von kommunalen Entscheiden nicht eine im Belieben der Antragsteller im Sinne von Art. 47 Abs. 2 KRG stehende Wahlmöglichkeit gemeint sein. Wäre eine solche alternative Vorgehensweise tatsächlich beabsichtigt, hätte dies in Art. 47 Abs. 2 oder Art. 101 KRG oder zumindest in der Botschaft dazu seinen Niederschlag finden müssen. In der erwähnten Botschaft wird zur Planungsbeschwerde bzw. Art. 101 Abs. 1 KRG betreffend eine Besonderheit der Rechtsmittelinstanz im Zusammenhang mit Beschlüssen der Gemeinden über den Erlass der Grundordnung aber nur erwähnt, dass formelle Rügen, wie beispielsweise Rügen im Zusammenhang mit dem Verfahren resp. Zustandekommen eines Beschlusses (einseitige Information, Verletzung von Ausstandsvorschriften, Abstimmungsfehler usw.), der Stimmrechtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht gemäss dem damaligen Art. 13 Abs. 1 lit. f des Gesetzes über Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (VGG; vgl. heute Art. 57 Abs. 1 lit. b VRG) unterlägen (siehe Botschaft KRG 2004, S. 374; vgl. dazu auch VGU R 18 69 vom 7. Januar 2020 E.4.1 f., R 18 60 vom 2. Dezember 2019 E.3.6.3, R 16 51 vom 10. Januar 2017 E.3a und R 12 168 vom 30. April 2013 E.2b). Dass die Rüge der Unvereinbarkeit einer bereits im Gang befindlichen (Teil- oder Gesamt-)Revision der Grundordnung über Art. 47 Abs. 2 KRG (alternativ) direkt dem Verwaltungsgericht unterbreitet werden könne, findet in der Botschaft betreffend den Anwendungsbereich der Planungsbeschwerde hingegen keine Stütze und erweist sich angesichts der vorstehend dargelegten Konzeption der (erstinstanzlichen) Überprüfungszuständigkeit auch unter koordinationsrechtlichen Gesichtspunkten als nicht sachgerecht. Somit kann mit dem Verbindungswort «auch» in der Botschaft klarerweise nur der selbstverständliche Hinweis gemeint sein, dass in einem Planungsbeschwerdefahren die Rüge der Unvereinbarkeit der beschlossenen Planung mit Art. 21 Abs. 2 RPG vorgebracht werden kann (vgl. dazu

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 134 auch die Urteile des Bundesgerichts 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.3 ff., 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.1 und 1C_164/2012 vom 30. Januar 2013 E.4.4). Daran vermag nichts zu ändern, dass die bereits hängige Revision nicht im Sinne der Intentionen der Beschwerdeführer ist und auch nicht das von ihnen favorisierte Planungsinstrument angewandt wurde. 6.1.2. Wird eine gesamthafte bzw. weitergehende Überprüfung der Grundordnung bei bereits laufender Teilrevision der Nutzungsplanung verlangt, entspricht dies im Ergebnis einer ebenfalls im Rahmen der Planungsbeschwerde zu erhebenden Rüge, wonach im vorliegenden Fall der Arealplan das falsche bzw. ein ungenügendes oder unzweckmässiges Planungsinstrument darstelle und somit sein Erlass und die (blosse) Durchführung der Teilrevision der Ortsplanung nicht recht- oder zweckmässig erfolgt sei. Etwa weil das falsche bzw. ein ungenügendes Planungsinstrument gewählt wurde und/oder die Überprüfung zu Unrecht auf ein bestimmtes Gebiet und/oder einen Themenbereich beschränkt wurde. Dieses Ergebnis ist auch im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu sehen, wonach das Antrags- bzw. Rügerecht (von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern) gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG primär dann gegeben ist, wenn ein eigenes schutzwürdiges (rechtliches oder tatsächliches) Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung zu bejahen ist, weil die geltende Nutzungsplanung den Grundeigentümer in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht. Eine Anpassung der Nutzungsordnung kann ausserdem in Bezug auf benachbarte Grundstücke (nur) verlangt werden, soweit etwa deren Überbauung die Nutzung der eigenen Liegenschaft (rechtlich oder tatsächlich) beeinträchtigen könnte (siehe Urteile des Bundesgerichts 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1 und 1C_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E.2 und 2.1, nicht publ. in: BGE 140 II 25). 6.1.3. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 25 Abs. 1 RPG (im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben) die Kantone die (bau- und raumplanungsrechtlichen) Zuständigkeiten und Verfahren zu ordnen haben (siehe dazu Ruch, in: Aemisegger/mooR/ Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25 Rz. 1 ff.). Die Frage, ob eine Überprüfung und Änderung der Ortsplanung bzw. der Grundordnung mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar ist, kann, wie bereits erwähnt und in der Botschaft zum KRG aus dem Jahre 2004 explizit bestätigt, im Rahmen einer Planungsbeschwerde

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 135 nach Art. 101 KRG bzw. den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren durchaus aufgeworfen werden und von Bedeutung sein (vgl. dazu Urteile des Bundesgerichts 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.3 ff., 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 E.2.3.1 und 1C_164/2012 vom 30. Januar 2013 E.4.4). Ausserdem ist zu beachten, dass im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens gemäss Art. 13 KRVO i.V.m. Art. 47 Abs. 3 KRG während der öffentlichen Auflage jedermann beim Gemeindevorstand Vorschläge und Einwendungen einbringen kann. Der Gemeindevorstand prüft die Eingabe und nimmt dazu gegenüber den Mitwirkenden Stellung. Das Ergebnis des Mitwirkungsverfahrens wird zuhanden des beschlussfassenden Organs zusammengefasst (Art. 13 Abs. 2 KRVO). Dies hat die Beschwerdeführerin im Beschluss vom 19. November 2018 gegenüber den Beschwerdeführenden – auch betreffend die von ihnen angeforderte (Teil-)Revision der (unabdingbaren Bestandteile der) Grundordnung bzw. des ZP, des BG, des GEP und/oder des GGP – gemäss Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses denn auch gemacht (siehe Bf-act. 5 S. 8 f.; vgl. auch die im Rahmen des Arealplanverfahrens erstellte «Auswertungstabelle Mitwirkungseingaben» vom 7. No-

vember 2018 [Beleg 2.7] in der Beilage 3 der Beschwerdegegnerin gemäss Vernehmlassung vom 11. Februar 2019 [Bg-act. 3]). Weitergehende Ansprüche im Mitwirkungsverfahren bestehen nicht (vgl. dazu BGE 135 II 286 E.4 und 5.2 f. und VGU R 18 69 vom 7. Januar 2020 E.4.1 f. und R 18 60 vom 2. Dezember 2019 E.3.4). Die Beschwerdeführer konnten aber trotzdem bei der Beschwerdegegnerin einen als direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar erklärten Entscheid zu dem auf Art. 21 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 KRG gestützten Gesuch um Teil- oder Totalrevision der Ortsplanung erwirken, obwohl vom Planungsträger bereits eine Teilrevision der Grundordnung eingeleitet worden bzw. hängig war. Mit der vorliegenden Beschwerde beabsichtigen die Beschwerdeführer nun das Erfordernis einer gesamthaften oder partiellen Überprüfung von weiteren Elementen der Grundordnung wie etwa des ZP, des GEP, des GGP oder des BG direkt beim Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen, ohne dass die in erster Instanz zuständige (Planungs-) Beschwerdebehörde nach Art. 101 Abs. 1 KRG im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung vom 3. Januar 2019 bereits über die Recht- und Zweckmässigkeit des am 19. November 2018 beschlossenen Arealplans «Bahnhof» als neu erlassenes Element der Grundordnung entschieden hätte. Damit wurde dem Verwaltungsgericht mit der Beschwerde vom 3. Januar 2019 aber im Ergebnis und abweichend von der gesetzlichen Konzeption des KRG die erstinstanzliche

5/15 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2021 136 che Prüfung der Recht- und Zweckmässigkeit der bereits laufenden bzw. hängigen Teilrevision der Grundordnung zur Prüfung unterbreitet. Die erstinstanzliche Prüfung dieser Frage hat aber für Bestandteile der Grundordnung im Planungsbeschwerdeverfahren nach Art. 101 KRG bzw. dem dazu parallelen regierungsrätlichen Genehmigungsverfahren nach Art. 49 KRG zu erfolgen. Erst diese Entscheide können dann gemäss Art. 102 Abs. 1 KRG i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d VRG an das Verwaltungsgericht als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden. R 19 2 Urteil vom 15. Dezember 2020

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