

# **GR\_GERICHTE R 2011 17 vom 21. Juni 2011**

GR Gerichte, 2011-06-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_R 2011 17](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2011_17)

FR: GR\_GERICHTE R 2011 17 du 21 juin 2011

IT: GR\_GERICHTE R 2011 17 del 21 giugno 2011

## **Regeste**

Gesuch betreffend Änderung Grundordnung | Kostenverteilung Quartierplanung, Erschliessung etc.

## **Erwägungen**

### **E. 5**

In ihrer Replik vom 3. Mai 2011 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Es möge zutreffen, dass die Regierung die von der Gemeinde beschlossenen Zonenzuweisungen nicht genehmigt habe, die Gründe dafür hätten jedoch alleine im Einflussbereich der Gemeinde gelegen. Es treffe zu, dass die nördlich an die Parzelle Nr. 600 angrenzenden Parzellen nicht

überbaut seien. Das Gebiet ... grenze aber insgesamt im Westen, Norden und Osten an Bauzonen, so dass es als weitgehend überbautes Gebiet i.S.v. Art. 15 lit. a RPG gelte. Auch die periphere Lage schliesse dies nicht aus. Im Weiteren sei gemäss Regierung des Kantons Graubünden ein Bedarf an Bauzonen gegeben. Denn ein fehlender Bedarf für Bauland sei nicht entscheidend für die Sistierung der Genehmigung gewesen. Es habe am fehlenden Gestaltungs- und Erschliessungskonzept und am fehlenden Nachweis der Verfügbarkeit gelegen. Im Gebiet ... würden die Grundeigentümer vor die Wahl gestellt, in den Vorschlag der Gemeinde einzuwilligen oder ganz auf eine Einzonung zu verzichten. Ein solches Vorgehen sei nicht fair und entspreche auch nicht der Rechtsgleichheit. Zudem greife die Gemeinde dadurch in fragwürdiger Weise in den Markt ein.

### **E. 6**

Mit Duplik vom 19. Mai 2011 hielt die Gemeinde ... ebenfalls unverändert an ihrem Antrag und an ihrer Begründung fest. Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren ist der Entscheid der Gemeinde ... vom 24. Januar 2011 über die Abweisung des beschwerdeführerischen Gesuchs auf Einleitung des Verfahrens für die Änderung der Grundordnung und Zuweisung der Parzelle Nr. 600 zur Wohnzone 3. Streitig und zu prüfen ist, ob die Gemeinde ... das betreffende Gesuch zu Recht abgewiesen hat. 2. a) Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) überlässt es grundsätzlich den Kantonen, das Verfahren im Hinblick auf den Erlass von Nutzungsplänen zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG). Insbesondere stellt es ihnen frei, wie dieses Verfahren ausgelöst werden soll (BGE 120 Ia 227 = Praxis 1996 Nr. 7). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann ein Grundeigentümer indessen unter gewissen Bedingungen gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG einen Anspruch formeller Natur auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung erheben.

Das gilt namentlich dann, wenn die geltende Planung schon älter ist und sich die Verhältnisse seit Erlass der Planung beträchtlich geändert haben (BGE 120 Ia 227 = Praxis 1996 Nr. 7, BGE 127 I 105 f. E. 6b; vgl. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. 2008, S. 108 ff.). Derartige Begehren sind dann gemäss Art. 47 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) durch den Gemeindevorstand zu behandeln und zu entscheiden. Damit wird gleichzeitig sichergestellt, dass abgelehnte Ansprüche auf Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung auf dem Beschwerdeweg dem Verwaltungsgericht zum Entscheid unterbreitet werden können. Aus diesem Grund verschafft Art. 47 Abs. 2 KRG dem einzelnen Grundeigentümer keinen Anspruch auf Umzonung, sondern - soweit sich aus dem Bundesrecht überhaupt ein Anspruch formeller Natur auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung ergibt - einen Anspruch auf Einleitung eines Verfahrens auf Änderung der Grundordnung (PVG 2006 Nr. 24). Lässt sich aus dem Bundesrecht kein Anspruch auf Überprüfung der Nutzungsplanung ableiten, bleibt es bei der kantonalen Regelung von Art. 47 Abs. 2 KRG, wonach Grundeigentümer lediglich Anträge auf Einleitung des Verfahrens stellen können, über die dann der Gemeindevorstand entscheidet. b) Somit ist zunächst festzuhalten, dass weder das Bundesrecht noch das kantonale bündnerische Recht einen Anspruch auf gerichtliche Ein- oder Umzonung kennen (vgl. Hänni, a.a.O., S. 526; Art. 47 Abs. 2 KRG). Auf den beschwerdeführerischen Antrag Nr. I./3., welcher die Änderung der Grundordnung durch das Gericht verlangt, kann - da es in dieser Konstellation keine gesetzliche Grundlage für eine Zonenplanänderung durch das Gericht gibt und das Gericht hierfür auch nicht zuständig ist - entsprechend nicht eingetreten werden. Im Übrigen ist auf die Beschwerde einzutreten, wobei es zu prüfen gilt, ob die Beschwerdeführerin in der vorliegenden Konstellation einen Anspruch auf Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung bzw. einen Anspruch auf Ein- oder Umzonung geltend machen kann. 3. Einen Anspruch formeller Natur auf eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der planerischen Massnahmen im Hinblick auf sein Grundstück kann ein Grundeigentümer gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG nach

höchstrichterlicher Rechtsprechung namentlich dann erheben, wenn die geltende Planung schon älter ist und sich die Verhältnisse seit Erlass der Planung beträchtlich geändert haben (BGE 120 Ia 227 = Praxis 1996 Nr. 7). In der vorliegend zu beurteilenden Konstellation geht die Einstufung der beschwerdeführerischen Parzelle Nr. 600 im Gebiet ... als übriges Gemeindegebiet auf das Jahr 1983 zurück, als die Regierung des Kantons Graubünden die von der Gemeinde beschlossene Zuweisung zur Wohnzone 3 nicht genehmigte. Zuvor war das Gebiet in den Jahren 1975 bis 1983 noch der allgemeinen Wohnzone zugewiesen gewesen. Im Jahr 2004 erfolgte ein neuer Anlauf zur Einzonung des fraglichen Gebiets in die Wohnzone 3 mit einem erhöhten Hauptwohnungsanteil von 60%, welcher von der Regierung indessen wiederum nicht genehmigt wurde. Stattdessen wurde das Genehmigungsverfahren mit Entscheid vom 20. Dezember 2005 sistiert, so dass das Gebiet ... weiterhin planungsrechtlich als übriges Gemeindegebiet zu betrachten ist (vgl. beschwerdeführerische Beilage Nr. 4; beschwerdegegnerische Beilage Nr. 6). Daraus ergibt sich, dass die aktuell für das Gebiet ... geltende Planung zwar tatsächlich schon älter ist (Jahr 1983), aber erst im Jahr 2005 von der Regierung im Zuge der Gesamtrevision der Ortsplanung ... überprüft werden konnte und bis auf Weiteres bestätigt wurde. Unter diesen Umständen vermag die Beschwerdeführerin aus Art. 21 Abs. 2 RPG keinen Anspruch auf Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung abzuleiten. Zudem haben sich auch die tatsächlichen Verhältnisse seit dem Erlass der Planung bzw. seit der letzten Überprüfung

der Planung durch die Regierung nicht beträchtlich geändert, so dass auch insofern kein Anspruch auf Überprüfung gegeben ist. Eine erneute Überprüfung der Nutzungsordnung würde im Übrigen aber auch in sachlicher Hinsicht keinen Sinn machen, nachdem die Regierung im Jahr 2005 rechtskräftig festgestellt hat, dass verschiedene Voraussetzungen für eine Einzonung in die Wohnzone 3 fehlten; zumal diese Voraussetzungen nach wie vor nicht gegeben sind. 4. a) Im Übrigen ist die Beschwerde gestützt auf die in allen Teilen zutreffende Argumentation der Gemeinde abzuweisen, ergibt sich doch - wie nachfolgend noch auszuführen ist - aus keiner der von der Beschwerdeführerin geltend

gemachten Rechtsgrundlagen ein Anspruch auf Überprüfung der geltenden Nutzungsplanung bzw. auf Ein- oder Umzonung der Parzelle Nr. 600. b) Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für eine Überbauung eignet und entweder (lit. a) weitgehend überbaut ist oder (lit. b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. An diese Qualifizierung des Begriffs der Bauzone als selbständig anwendbarer Begriff des Bundesrechts sind die Kantone gebunden; d.h. sie dürfen diesen weder enger noch weiter fassen. Daraus ergibt sich, dass eine Reservezonierung die bundesrechtskonforme Ausscheidung der Grundnutzungszonen nicht vereiteln darf. Insbesondere darf Land, welches nach der gesetzlichen Vorschrift in die Bauzone gehört, nicht einer Reservezone zugewiesen werden, da der Verwirklichung der baulichen Nutzung von Bauzonenland keine Hindernisse in den Weg gestellt werden dürfen, die mit einer Neueinzonung vergleichbar sind oder einer solchen nahe kommen (Hänni, a.a.O., S. 148; BGE 132 II 405 E. 2.2.1). Bei der umstrittenen Parzelle Nr. 600 bzw. beim Gebiet ... handelt es sich indes nicht um weitgehend überbautes Land i.S.v. Art. 15 lit. a RPG, so dass bundesrechtlich kein Anspruch auf Einzonung abgeleitet werden kann: • Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets im Sinne von Art. 15 lit. a RPG bzw. Art. 36 Abs. 3 RPG wird in der Rechtsprechung eng verstanden. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Inwiefern ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, Parzellen übergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur und nicht allein in Bezug auf einen Ortskern. Immerhin muss die vorhandene Häusergruppe Siedlungscharakter aufweisen, wenn es um die Beurteilung bisher nicht überbauter Grundstücke am Rande von Siedlungen oder in Baulücken geht. Überbautes Gebiet in diesem Sinn liegt ferner nur vor, soweit die bereits vorhandene Überbauung allgemeinen Siedlungsbau darstellt (BGE 132 II 222 f. E. 4.1, mit Hinweisen). • Dagegen sind peripher gelegene Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat, sowie unüberbaute Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Bedeutung zukommt, nicht als weitgehend überbaute Gebiete zu betrachten. Grössere Baulücken in besiedeltem Gebiet dienen der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen. Sie werden nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern haben eine eigenständige Funktion (BGE 121 II 424 f. E. 5a). Baulücken sind einzelne

unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt (BGE 132 II 223 E. 4.2.1, mit

Hinweisen). • Die hier umstrittene beschwerdeführerische Parzelle Nr. 600, die immerhin etwa 11'000 m<sup>2</sup> misst, befindet sich ganz im Süden des Gebiets ... und grenzt im Norden weitgehend an die ebenfalls nicht überbauten Parzellen Nr. 604-606. Das ganze Gebiet ... grenzt im Norden an eine teilweise überbaute Wohnzone 3 sowie im Osten und Westen an eine Hotelzone. Im Süden hingegen folgt eine grosse, nicht überbaute Landwirtschaftszone (...). Durch die Via ... und die Via ... wird das Gebiet räumlich von anderen Gebieten abgetrennt, so dass ihm eine eigenständige Bedeutung zukommt. Insgesamt befindet sich das Gebiet ... sodann in peripherer Lage am äussersten südwestlichen Rand des Siedlungsgebiets von ... Unter diesen Umständen ist die Parzelle Nr. 600 nicht dem geschlossenen Siedlungsbereich zuzuordnen und ebenfalls nicht als Baulücke zu qualifizieren. Infolgedessen handelt es sich dabei auch nicht um weitgehend überbautes Gebiet i.S.v. Art. 15 lit. a RPG. • Davon ging im Übrigen auch die Regierung des Kantons Graubünden aus, welche die von der Gemeinde ... im Jahr 2004 beschlossene Ausscheidung des Gebiets als Erweiterung des Siedlungsgebiets qualifizierte, und zum Schluss kam, dafür fehlten u.a. das erforderliche Gestaltungs- und Erschliessungskonzept. Ein Anspruch auf Einzonung kann sich aber auch nicht auf Art. 15 lit. b RPG abstützen, wonach Bauzonen Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Denn einer Einzonung der Parzelle Nr. 600 in die Wohnzone 3 ohne Festlegung eines 100%-igen Erstwohnungsanteils stände der nach Art. 15 lit. b RPG erforderliche Baulandbedarf („benötigt“) entgegen. Zudem scheiterte eine Einzonung aber auch an der fehlenden Sicherstellung der Verfügbarkeit des Landes zum festgelegten Zonenzweck (Art. 19 Abs. 2 KRG). c) Aus der ebenfalls angeführten Boden- und Baulandpolitik vermag die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Denn die Gemeinde ... hat sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2010 versucht, ihre Planung durch eine den örtlichen Verhältnissen angepasste Boden- und Baulandpolitik zu fördern (Art. 19 Abs. 1 KRG), indem sie zwecks Bereitstellung von Bauland

für die Erstellung von Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung die beschwerdeführerische Parzelle Nr. 600 - und die übrigen Parzellen des Gebiets ... - in die Wohnzone 3 mit einem 100%-igen Erstwohnungsanteil einzonen wollte. Hierfür hat sie die Beschwerdeführerin zweimal eingeladen, die Verfügbarkeit ihres Landes über eine Vereinbarung sicherzustellen. Beide Male hat die Beschwerdeführerin das Angebot abgelehnt, da sie den vorgeschlagenen Grundstückspreis von Fr. 200.-- pro m<sup>2</sup> als völlig ungenügend erachtet hatte. Damit ist die Gemeinde auch den Anforderungen von Art. 19 Abs. 2 KRG nachgekommen, indem sie versucht hat, die bei einer Einzonung erforderliche Massnahme zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck treffen. d) Was den beschwerdeführerischen Vorwurf eines gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossenden Verhaltens betrifft, ist dieser unbegründet. Zweifellos liegt die erste aus dem Jahr 1983 datierende Zonenzuweisung des Gebiets ..., deren Nichtgenehmigung durch die Regierung zur noch geltenden planerischen Behandlung des Gebiets als übriges Gemeindegebiet geführt hat, mittlerweile einige Zeit zurück. Ebenfalls dürfte unbestritten sein, dass der im Jahr 2004 erfolgte zweite und wiederum nicht genehmigte Versuch, das Gebiet der Wohnzone 3 mit einem erhöhten Hauptwohnungsanteil von 60% zuzuweisen, im Vergleich zum ersten Versuch verhältnismässig spät erfolgt ist. Die Verantwortung hierfür trägt jedoch nicht ausschliesslich die Gemeinde ..., versuchte diese doch immerhin zweimal eine Einzonung des umstrittenen Gebiets, welche jeweils durch die Regierung des Kantons Graubünden nicht genehmigt wurde. Deren Entscheide wiederum wurden von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Aus den Akten

ergeben sich sodann auch keine Anzeichen dafür, dass die Beschwerdeführerin - sei es nach dem regierungsrätlichen Nichtgenehmigungsentscheid aus dem Jahr 1983, oder sei es nach dem regierungsrätlichen Entscheid aus dem Jahr 2005 betreffend Sistierung des Genehmigungsverfahrens - versucht hat, die für eine Einzonung notwendigen Voraussetzungen (z.B. Gestaltungs- und Erschliessungskonzept) zu veranlassen. Vielmehr hat sie durch ihre Ablehnung des kommunalen Vorschlags in den Jahren 2008 und 2010 dazu beigetragen, dass ihre Parzelle bis anhin nicht eingezont werden konnte.

Schliesslich kommt hinzu, dass die Gemeinde ... nicht für die Änderung der massgebenden kantonalen Rechtsgrundlagen verantwortlich gemacht werden kann, welche die Einzonung erschwerten. Entsprechend ist eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben durch die Gemeinde auszuschliessen. Aber selbst wenn der Vorgeschichte ein solches Gewicht zukommen würde, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergäbe, setzte eine Berufung auf Vertrauensschutzinteressen voraus, dass keine Kollision zum Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts absehbar ist (BG-Urteil 1C\_285/2007 E. 7.1). Dies wäre hier nicht der Fall, verstiesse eine Einzonung der beschwerdeführerischen Parzelle in die Wohnzone 3 ohne Festlegung eines vollständigen Erstwohnungsanteils und ohne Sicherstellung der Verfügbarkeit des Landes zum vorgesehenen Zonenzweck doch - wie den vorstehenden E. 3b und 3c zu entnehmen ist - sowohl gegen Art. 15 RPG als auch gegen Art. 19 KRG. e) Zuletzt geht auch der beschwerdeführerische Vorwurf eines willkürlichen Vorgehens fehl. Es ist ein legitimes öffentliches Interesse der Gemeinde ..., im Falle von Neueinzonungen der Bereitstellung von Bauland für die ortsansässige Bevölkerung erste Priorität einzuräumen, und damit gleichsam den Zweitwohnungsbau zu begrenzen. Das bestreitet auch die Beschwerdeführerin nicht, geht sie doch von der Zulässigkeit der Förderung des Erstwohnungsbaus und der Begrenzung des Zweitwohnungsbaus aus. Hingegen beanstandet sie die Art und Weise, wie die Gemeinde diesen zulässigen Zweck zu verwirklichen sucht, indem sie von einem willkürlich tiefen Kaufpreis, von nicht rechtsgleichen Beschränkungen und einer Aushöhlung des Eigentumsrechts spricht. Indessen steht es im Rahmen des Gesetzes grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde ..., wie und mit welchen Vorkehrungen diese auf ihrem Gebiet das öffentliche Interesse nach Bereitstellung von Wohnraum für Ortsansässige verfolgt. Zur Verfügung steht dazu unter anderem auch das von der Gemeinde in der vorliegenden Konstellation beim Gebiet ... versuchte Mittel, eine Zone für Ortsansässige zu schaffen (vgl. KRIP 2000, Ziff. 5.3.4-9). Der von ihr dabei vorgeschlagene Grundstückspreis von Fr. 200.-- pro m<sup>2</sup> Land, der von der Beschwerdeführerin

als völlig ungenügend erachtet wurde, ist nicht willkürlich tief, sondern erscheint im Gegenteil - unter Berücksichtigung der von der Beschwerdegegnerin angeführten Beispiele aus dem Engadin - vielmehr als angemessen. Denn wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festgehalten hat, darf dieser Preis offensichtlich nicht mit den aktuellen Preisen für eingezontes, nicht mit einem Erstwohnungsanteil belastetes Land verglichen werden. Schliesslich liegt das beschwerdeführerische Grundstück planerisch im übrigen Gemeindegebiet und nicht in einer Bau- oder Wohnzone. Erst durch eine Umzonung bzw. Einzonung des Grundstücks würde dieses einen wesentlich höheren Wert erhalten. Im Übrigen unterliefe ein allzu hoch festgesetzter maximaler Grundstückspreis die Bestrebungen der Gemeinde zur Schaffung von Bauland für Ortsansässige, würde dadurch doch bloss theoretisch verfügbares Land geschaffen, das sich ortsansässige Interessenten

dann in der Realität nicht leisten könnten. Zusammenfassend ist daher weder das von der Gemeinde ... verwendete Mittel zur Erreichung des von ihr verfolgten öffentlichen Interesses noch sind die von ihr vorgeschlagenen Bedingungen als missbräuchlich oder willkürlich zu qualifizieren. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ist ebenso auszuschliessen, würden doch sämtliche Eigentümer im Gebiet ... im Falle einer Ein- oder Umzonung gleich behandelt. Zudem kann auch nicht von einer Aushöhlung der Eigentumsrechte die Rede sein, da die betroffenen Grundeigentümer von der vorgeschlagenen Ein- bzw. Umzonung ihrer Parzellen finanziell profitiert hätten (Wertsteigerung). 5.

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