

GR_GERICHTE R 2017 63 vom 14. November 2017

GR Gerichte, 2017-11-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2017_63

FR: GR_GERICHTE R 2017 63 du 14 novembre 2017

IT: GR_GERICHTE R 2017 63 del 14 novembre 2017

Regeste

Ortsplanungsrevision | Beschwerde

Erwägungen

E. 5

Am 27., mitgeteilt am 28. Juni 2017, wies die Regierung die Planungsbeschwerde ab, soweit sie darauf eintrat. Aufgrund einer ausführlichen Auseinandersetzung mit den in der Planungsbeschwerde vom 21. Dezember 2016 vorgebrachten Rügen kam die Regierung zum Ergebnis, dass sich die Ausscheidung der Kernzonenflächen im Umfang von 60 m² auf der Parzelle 253 bzw. 44 m² auf der (Strassen-)Parzelle 376 sich als recht- und zweckmässig erweise. Dabei setzte sich die Regierung mit den vorgebrachten Rügen hinsichtlich der fehlenden Notwendigkeit eines zweiten Restaurants in X._____ sowie der geltend gemachten Konkurrenzierung des bereits bestehenden Restaurationsbetriebes auseinander. Zudem äusserte sie sich auch hinsichtlich der Beeinträchtigung der Aussicht, zu den von den Beschwerdeführern befürchteten Lärmimmissionen, zur fehlenden Kompensation der strittigen Einzonung, zur Verletzung des

- 5 - Gleichbehandlungsgebotes sowie zur Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit. Gleichentags genehmigte die Regierung auch die strittige Ortsplanungsrevision im Sinne der Erwägungen. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Ausweitung des Bereiches mit Gestaltungsberatung im Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan Werkhof 1:1000 sicherstelle, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens diesen Anliegen Rechnung getragen werde. Der Bericht der Gestaltungsberatung vom 11. Juli 2016 gehe vor allem auf die konkrete Gestaltung des Um- und Anbaues samt Betriebsabläufen ein und weniger auf die Einfügung des Anbaus in das Ortsbild. In diesem Sinne sei das Richtprojekt vom 13. April 2016 im Hinblick auf das durchzuführende Baubewilligungsverfahren zusammen mit der Gestaltungsberatung zu überprüfen und allenfalls zu optimieren. Die vorgesehene Entfernung des an die Südfassade vom Werkhofgebäude angehängten Vordaches, welches momentan als beunruhigendes Störelement wahrgenommen werde, sei zu begrüssen. Zusätzlich wurde festgestellt, dass zur Kompensation der fraglichen Einzonung gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a Abs. 2 lit. a RPV die erforderlichen Kompensationsflächen im Umfang von 104 m² aus der kantonalen Kompensationsreserve zur Verfügung gestellt würden.

E. 6

Am 30. August 2017 erhoben A._____ und B._____ (Beschwerdeführer) gegen den Entscheid der Regierung vom 27., mitgeteilt am 28. Juni 2017, Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten die Aufhebung dieses Entscheides. Ferner sei dem Beschluss der Gemeindeversammlung der Gemeinde X._____

vom 24. Oktober 2016 betreffend die Teilrevision der Ortsplanung (Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan Werkhof 1:1000) die Genehmigung zu verweigern. Sie rügten eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Regierung von einem Augenschein abgesehen habe. Des Weiteren konkurrenzieren dieses zweite Restaurant das bereits bestehende Restaurant im Gast-

- 6 - wirtschaftsbetrieb D. _____ direkt und gefährde dessen Existenz. Die von der Gemeinde X. _____ zur Begründung der Notwendigkeit eines zweiten Restaurants angeführte Argumentation sei willkürlich. Zudem sei das fragliche Restaurationsangebot auch in der bestehenden Bausubstanz in der Zone für öffentliche Bauten (recte: Kernzone) realisierbar. Die Abweichung von Grundsatz der Planbeständigkeit sei vorliegend nicht nachvollziehbar und auch die Interessenabwägung sei nicht bzw. völlig unzureichend erfolgt.

E. 7

Am 11. September 2017 beantragte die Gemeinde X. _____ (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Zusammenfassend brachte sie vor, dass die Situation in X. _____ mit nur noch einem Restaurant im höheren Preissegment unbefriedigend sei und es ein legitimes Anliegen der Beschwerdegegnerin sei, ein einfaches kostengünstiges Restaurant für die ortsansässige Bevölkerung und weniger zahlungskräftige Gäste zur Verfügung zu halten. Die beschwerdeführerischen Vorbringen hinsichtlich der Konkurrenzierung des bestehenden Restaurationsbetriebes seien unbegründet. Bezüglich der vorgenommenen Interessenabwägung habe die Regierung detailliert dargelegt, dass sich die Zonenplanänderung aus wirtschaftlichen Gründen sowie zur Gewährleistung des Ortsbildschutzes rechtfertige, was von den Beschwerdeführern nicht widerlegt werde. Hinsichtlich der geltend gemachten Tangierung der Aussicht sei festzuhalten, dass die geplante Terrasse über 30 m von der C. _____ entfernt liege. Die Beeinträchtigung der Aussicht durch die neue Terrasse sei marginal.

E. 8

Am 20. September 2017 beantragte der Kanton Graubünden (Beschwerdegegner), vertreten durch die Regierung, ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den angefochtenen Entscheid verwiesen, wo sich die Regierung detailliert mit der umstrittenen Planung sowie den Rügen und Rechtsstandpunkte der Beschwerdeführer auseinandergesetzt habe. Dabei sei sie zum Schluss ge-

- 7 - kommen, dass die Planung korrekt und rechtens sei. Die vorliegenden zu beurteilende Revision der Ortsplanung sei aus raumplanerischer Sicht von untergeordneter Bedeutung, weil davon bloss eine marginale Fläche von 104 m² betroffen sei, welche auf ein stimmiges und bedarfsgerechtes Projekt abgestimmt sei. Durch die Kompensation der betroffenen Fläche aus der kantonalen Kompensationsreserve sei die Vereinbarkeit der Planung mit Art. 38a Abs. 2 RPG gegeben und auch die übergeordneten Interessen am Ortsbildschutz seien berücksichtigt worden.

E. 9

Am 21. September 2017 informierte der Instruktionsrichter die Beschwerdeführer hinsichtlich des Verzichts auf die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels. Innert der Frist für eine freigestellte Stellungnahme zur Vernehmlassung des Beschwerdegegners vom

20. September 2017 so- wie derjenigen der Beschwerdegegnerin vom 11. September 2017 ging keine weitere Rechtsschrift der Beschwerdeführer ein. Ebenso ging, trotz Aufforderung an die Beschwerdeführer, keine Kostennote ein. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften, den angefochtenen Entscheid und die weiteren Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Die vorliegend zu beurteilende Beschwerde richtet sich gegen den Regie- rungsbeschluss vom 27., mitgeteilt am 28. Juni 2017, betreffend die Beschwerdeangelegenheit PB9/16, welcher die Teilrevision der Ortsplanung in der Gemeinde X._____ gemäss Gemeindeversammlungsbeschluss vom 24. Oktober 2016 zum Gegenstand hat. Im angefochtenen Be- schwerdeentscheid wies die Regierung des Kantons Graubünden den in der Planungsbeschwerde vom 21. Dezember 2016 gestellten Antrag der Beschwerdeführer auf Nichtgenehmigung der fraglichen Teilrevision der

- 8 - Ortsplanung in der Gemeinde X._____ ab, soweit darauf eingetreten wur- de. Mit separatem Genehmigungsbeschluss vom 27., mitgeteilt am 28. Juni 2017, genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden den am 24. Oktober 2016 von der Gemeindeversammlung X._____ beschlos- senen "Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan Werkhof 1:1000" im Sinne der Erwägungen und mit der Feststellung, dass die gemäss Art. 38a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) er- forderliche Kompensation der ca. 104 m2 messenden Einzonungsfläche über die kantonale Kompensationsreserve abgewickelt werde. Gemäss Art. 102 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über die Ver- waltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) können Entscheide der Regie- rung über die Genehmigung von kommunalen Grundordnungen sowie über Planungsbeschwerden mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht wei- tergezogen werden. Somit ist das angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit ört- lich und sachlich zuständig. Das Verwaltungsgericht entscheidet gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG in Fünferbesetzung über Beschwerden gegen Entscheide der Regierung, womit das vorliegende, in Fünferbesetzung ergangene Urteil auch hinsichtlich der funktionellen Zuständigkeit die ge- setzlichen Vorgaben erfüllt. Als Eigentümer einer Stockwerkeigentums- einheit, welche sich in der Liegenschaft C._____ und in einer Distanz von deutlich weniger als 100 m schräg gegenüber dem kommunalen Werkhof befindet, liegt unbestritten eine enge nachbarliche Beziehung zur fragli- chen Einzonung auf den Parzellen 253 bzw. 376 vor. Dementsprechend behandelte die Regierung die Planungsbeschwerde der Beschwerdefüh- rer vom 21. Dezember 2016 auch materiell, wies aber den Antrag auf Nichtgenehmigung ab und eröffnete den Beschwerdeführern diesen Ent- scheid am 28. Juni 2017. Die Beschwerdeführer sind also vom angefoch- tenen Entscheid berührt und weisen ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides auf. Die Be- schwerde wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht (Art. 52 Abs. 1

- 9 - und Art. 38 VRG). Somit ist auf die Beschwerde, unter Berücksichtigung der nachfolgenden Erwägung 2, einzutreten. 2. a) Soweit sich die Argumentation der Beschwerdeführer auf das im An- hang A des Planungs- und Mitwirkungsbericht vom 9. November 2016 dargestellte Richtprojekt "Restaurant Werkhof" vom 13. April 2016 (siehe Akten des Beschwerdegegners [Bg-act.] 2, Beleg 2) bezieht, ist daran zu erinnern, dass vorliegend in der Hauptsache eine Erweiterung der Kern- zone auf der Parzelle 253 nach Westen im Sinne einer untergeordneten Anpassung der Bauzonengrenze zur Beurteilung

steht und die konkrete Umsetzung des beabsichtigten Terrassenanbaues und des neuen Zugangsbereiches für das Restaurant im Obergeschoss noch nicht definitiv feststehen. Daran ändert nichts, dass dem Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) schon recht detaillierte Pläne des Bauprojektes zu entnehmen sind und das architektonische Projekt vom 13. April 2016 gemäss Anhang A des PMB als Basis für das definitive Baueingabeprojekt gilt. Denn die Regierung genehmigte den Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan Werkhof 1:1000 am 27. Juni 2017 im Sinne der Erwägungen. Dabei wurde in der Erwägung C.2. hinsichtlich der Ortsbildverträglichkeit festgehalten, dass die Ausweitung des Bereichs mit Gestaltungsberatung sicherstelle, dass dem Aspekt der Ortsbildverträglichkeit an diesem für die Ortsansicht von X._____ wichtigen Ort Rechnung getragen werde. Der Bericht des Gestaltungsberaters vom 11. Juli 2016 gehe vor allem auf die konkrete Gestaltung des geplanten Um- und Anbaus samt Betriebsabläufen ein und weniger auf die auf übergeordneter Ebene zu berücksichtigende Einfügung des Anbaus in das Ortsbild unter Berücksichtigung der Aussagen des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Das aktuelle Projekt sei im Hinblick auf das durchzuführende Baubewilligungsverfahren, in Zusammenarbeit mit der Gestaltungsberatung, erneut zu prüfen und allenfalls zu optimieren. In der Vernehmlassung vom 20. September 2017 wies die Regierung auch noch auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 27. Februar 2017 hin,

- 10 - wonach die volumetrische Konzeption der Baute im Hinblick auf die Aussagen des ISOS noch nicht als optimal für das Ortsbild erachtet werde und im Baubewilligungsverfahren noch zu überprüfen sei. Gegen die geringfügige Zonenerweiterung brachte die kantonale Denkmalpflege hingegen keine Einwände vor, wobei sie bereits mit Stellungnahme vom 18. Mai 2016 anlässlich der kantonalen Vorprüfung gemäss Art. 47 Abs. 3 KRG i.V.m. Art. 12 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) festhielt, dass die für das Ortsbild relevanten Freibereiche nicht beeinträchtigt würden. Die Genehmigung des Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan Werkhof 1:1000 erfolgte also unter der Prämisse, dass im Hinblick auf das durchzuführende Baubewilligungsverfahren und in Zusammenarbeit mit der Gestaltungsberatung das als Basis dienende Richtprojekt vom 13. April 2016 zu überprüfen und allenfalls zu optimieren sei. b) Die konkrete architektonische Umsetzung erfolgt vorliegend in Übereinstimmung mit dem raumplanerischen Stufenbaus erst im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren, welches die einzelfallweise Planverwirklichung bezweckt (vgl. dazu WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 22 Rz. 2; BGE 116 Ib 50 E.3a; Urteil des Bundesgerichts 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012 E.2.3). Vorliegend handelt es sich auch nicht um eine Sondernutzungsplanung bzw. Folgeplanung, welche die bestehende Grundnutzung weiter spezifiziert bzw. in einem bestimmten Rahmen abändert (vgl. dazu Areal- und Quartierplan gemäss Art. 46 ff. und 51 ff. KRG) und einen so hohen Detaillierungsgrad aufweist, dass sie als baurechtlicher Vorentscheid zu qualifizieren wäre und daraus, gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV), unter Umständen ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung abzuleiten wäre (vgl. dazu BGE 116 Ib 185 E.4b und Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2015 vom 18. September 2015 E.5). Schliesslich liegt zwar eine Nutzungsplanung im Hinblick auf ein beabsichtigtes Projekt, nicht aber eine "klassische" projektbezogene Nutzungsplanung im Streit, welche beispielsweise abge-

- 11 - setzt von der Bauzone für ein spezifisches Projekt die planungsrechtlichen Grundlagen schaffen soll und aufgrund seiner Auswirkungen auf Raum und Umwelt der Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG unterliegt. In einem solchen Fall wäre es unabdingbar, dass eine gewisse Koordination im Sinne von Art. 25a RPG zwischen der (Sonder-)Nutzungsplanung und dem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren, insbesondere bezüglich umweltrechtlicher Aspekte, vorgenommen wird und das Projekt müsste zumindest in den Grundzügen bekannt sein (siehe WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 2 Rz. 27 ff. und Art. 25a Rz. 70 ff.; BGE 131 II 103 E.3.3, 123 II 88 E.2d; Urteile des Bundesgerichts 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E.4.4 und 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E.4). Mit vergleichbar gewichtigen Auswirkungen ist beim geplanten Restaurantprojekt und der damit zusammenhängenden Teilrevision der Ortsplanung aber nicht zu rechnen. Vielmehr steht im vorliegenden Fall eine kleinflächige Einzonung am Bauzonenrand zur Diskussion, welche eine attraktivere Umsetzung des Restaurantprojektes ermöglichen soll. Somit ist kein vergleichbarer Koordinationsbedarf gegeben. c) Aufgrund der vorstehenden Ausführung, ist also die konkrete Realisierung des Projektes "Restaurant Werkhof" in der vorliegend strittigen Ortsplanungsrevision noch nicht endgültig festgelegt, sondern diese erfolgt zulässigerweise erst im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren. Die konkrete architektonische Ausgestaltung des geplanten Restaurantprojektes ist somit nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. 3. In beweisrechtlicher Hinsicht ist noch auf den beantragten Augenschein einzugehen. Die Beschwerdeführer beantragen diese Beweiserhebung insbesondere hinsichtlich der drohenden Beeinträchtigung ihrer Aussicht durch die geplante Erweiterung des Werkhofgebäudes im Zusammenhang mit der teilweisen Umnutzung zu einem Restaurant bzw. der Auswirkungen der projektierten Erweiterung auf das Ortsbild. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer erweist sich ein Augenschein hingegen als

- 12 - entbehrlich. Denn, soweit relevant, ergeben sich die massgebenden Verhältnisse aus den Akten. Dazu ist insbesondere auf die Belege 9 und 10 der Beschwerdegegnerin zu ihrer Vernehmlassung im vorinstanzlichen Verfahren vom 8. Februar 2017 (siehe Bg-act. 2), eine von der Regierung eingereichte Flugaufnahme von X._____ (Bg-act. 5) und die Stellungnahmen der kantonalen Denkmalpflege vom 18. Mai 2016 und 27. Februar 2017 (Bg-act. 4, "Anhang 1") zu verweisen. Aus der Flugaufnahme (Bg-act. 5) sowie der Fotoaufnahme des westlichen Dorfeinganges von X._____ (Bg-act. 2, Beleg 9) ergibt sich ein guter Überblick über den vorliegend interessierenden Bereich von X._____. Der Beleg 10 in Bg-act. 2 zeigt auf einen Planausschnitt 1:500 im Hinblick auf eine potenzielle Beeinträchtigung der Aussicht die verschiedenen Sichtlinien bei Berücksichtigung der rechtskräftigen Bauzonengrenze, unter Mitberücksichtigung des nordwestlichen Anbaus des Werkhofgebäudes sowie des Richtprojektes vom 13. April 2016, wobei auch die (neue) Bauzonengrenze gemäss Teilrevision vom 24. Oktober 2016 dargestellt wird. Zudem liegt, soweit vorliegend überhaupt schon relevant, hinsichtlich der Ortsbildverträglichkeit der strittigen Einzonung eine Einschätzung durch die kantonale Denkmalpflege vor. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) festgehaltene Anspruch auf rechtliches Gehör räumt Verfahrensbeteiligten zwar ein Recht darauf ein, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (siehe BGE 138 V 125 E.2.1). Das Gericht darf aber einen beantragten Beweis als unerheblich ablehnen, wenn es aufgrund der bereits erhobenen Beweise willkürfrei davon ausgehen darf, dass sich seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht mehr ändern werde (siehe BGE 141 I 60 E.3.3, 136 I 229 E.5.3, 134 I 140 E.5.3). Aufgrund der vorliegenden Akten, welche eine

ausreichende Beurteilung der Situation ermöglichen, kann in antizipierter Beweiswürdigung von einem Augenschein abgesehen werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_570/2016 vom 22. August 2017 E.3). Dementsprechend erweist sich auch die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Beschwer-

- 13 - degegnen infolge des Verzichts auf einen Augenschein im Rahmen der Planungsbeschwerde als unbegründet. 4. a) Gemäss Art. 49 Abs. 2 KRG wird die Genehmigung eines Baugesetzes oder Plänen der Grundordnung bzw. bei Änderungen von solchen Erläsen von der Regierung erteilt, wenn keine Vorschriften verletzt sind. Gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG ist dabei auch die Richtplankonformität sowie die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu beachten (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 26 Rz. 12 ff.; RUCH, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 26 Rz. 23 ff.). Demnach hat die Regierung die strittige Ortsplanungsrevision auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Gemäss Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG, sieht das kantonale Recht in raumplanungsrechtlichen Angelegenheiten zudem mindestens eine kantonale Rechtsmittelbehörde mit voller Kognition vor. Dementsprechend hat im Rahmen der Planungsbeschwerde die Regierung grundsätzlich volle Kognition, womit die Kontrolle der Ermessensausübung nicht nur auf Missbrauch oder Überschreitung des Ermessens beschränkt ist (Art. 101 Abs. 3 KRG). Allerdings erfolgt die Angemessenheitsprüfung unter der Prämisse, dass die Regierung vorliegend Rechtsmittelinstanz und nicht Planungsbehörde bzw. Planungsträger ist, was grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessenentscheiden der Planungsbehörde rechtfertigt, sofern damit die von den Kantonen zu sichernden Interessen immer noch einen angemessenen Platz erhalten. Die Überprüfung hat insbesondere zurückhaltend zu erfolgen, wo es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis, örtliche Demokratie und Gemeindeautonomie von Bedeutung sind (vgl. zum Ganzen WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 33 Rz. 64 ff.; THURNHERR, in: GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, S. 716 Rz. 8.49.; AEMISEGGER/HAAG, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), a.a.O., Art. 33 Rz. 77).

- 14 - b) Amtet die Regierung nicht bloss als Genehmigungs-, sondern – wie vorliegend – auch als erste Beschwerdeinstanz, wirkt das Verwaltungsgericht dementsprechend als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz. Somit gilt in solchen raumplanungsrechtlichen Angelegenheiten bloss die (ordentliche) Kognition nach Art. 51 Abs. 1 VRG. Demnach überprüft das streitberufene Verwaltungsgericht den Sachverhalt und Rechtsfragen frei. Der Prüfungsumfang beschränkt sich bezüglich der Ermessensausübung aber auf eine Rechtskontrolle, das heisst auf die Prüfung, ob die Ermessensausübung mit Rechtsfehlern im Sinne der Ermessensüberschreitung bzw. eines Ermessensmissbrauchs behaftet ist (vgl. zum Ganzen Urteile des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden [VGU] R 16 51 vom

E. 10

Januar 2017 E.1b und R 14 3 vom 21. Oktober 2014 E.2d m.w.H.). c) Strittig ist vorliegend im Wesentlichen die Zulässigkeit der Erweiterung der Kernzone um 60 m² auf der Parzelle 253 in Richtung Westen. 5. a) Die Beschwerdeführer rügen in der Beschwerde vom 30. August 2017, dass durch das vorgesehene Restaurantprojekt im kommunalen Werkhof das

bestehende Restaurant direkt konkurrenziert und in seiner Existenz gefährdet werde. Zudem erachten die Beschwerdeführer die Haltung der Beschwerdegegnerin als willkürlich, wenn sie sich auf den Planungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG berufe, der sie zur Bereitstellung eines angemessenen Angebotes an Güter und Dienstleistungen verpflichtet und auf ihrer Homepage unter der Rubrik "Freizeit und Kultur" gleichzeitig auf ein vielfältiges gastronomisches Angebot in der Region verweise (siehe dazu beschwerdeführerische Akten [Bf-act.] 3). b) Dem ist entgegenzuhalten, dass die Regierung im angefochtenen Entscheid nachvollziehbar darlegt, dass der von den Beschwerdeführern angesprochene, in X._____ verbliebene Gastwirtschaftsbetrieb auf ein tendenziell gehobeneres Gästesegment ausgerichtet ist. Diese

- 15 - Ausführungen werden bei Konsultation des gastronomischen Angebotes des Gastwirtschaftsbetriebes D._____ bestätigt, welches ein gehobenes Speiseangebot präsentiert. Zudem hielt die Regierung fest, dass demgegenüber das Restaurantprojekt im kommunalen Werkhof auf ein breites Gästesegment sehr einladend wirke. Eine Gefährdung des bereits bestehenden Restaurants durch das geplante Restaurantprojekt im kommunalen Werkhof sei nicht zu erwarten. Soweit die Beschwerdeführer geltend machten, dass das beabsichtigte Bauprojekt keine öffentliche Aufgabe der Gemeinde darstelle respektive keine ernsthafte Gefährdung der Versorgung von X._____ drohe, wurde auf den raumplanungsrechtlichen Planungsgrundsatz hingewiesen, wonach die Gemeinden gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG angehalten seien, günstige Voraussetzungen für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Die Ermöglichung eines Restaurants für die breite Öffentlichkeit in einem Werkhof entspreche durchaus diesen Zielen und sei in Zeiten, wo kleinen Dörfern aufgrund tatsächlicher Umstände ein erheblicher Verlust der Eigenständigkeit und Lebensqualität drohe, aner kennenswert. Ohne die strittige Einzonung wäre die Realisierung einer Terrasse beim bestehenden Werkhofgebäude aus Gründen des Ortsbildschutzes zudem nicht einfach zu realisieren. Dabei sei es vertretbar, zur Führung eines in betrieblicher und wirtschaftlicher Hinsicht zweckmässigen Betriebes eines für die Allgemeinheit zugänglichen Restaurants an dieser Lage eine Kleinsteinzonung von 60 m² vorzunehmen, um eine ausreichend grosse und somit attraktive Terrasse zu ermöglichen. Dies liege auch im öffentlichen Interesse, sei geeignet den Tourismus zu stärken und infolge der Schaffung von Arbeitsplätzen auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüssen. Bezüglich der Lage des geplanten Restaurants kann auch noch auf seinen Standort direkt neben einer öffentlichen Parkierungsanlage nach Art. 40 BauG gemäss Generellem Erschliessungsplan 1:2000 vom

E. 14

Dezember 2009 hingewiesen werden, was insbesondere für das ebenfalls anvisierte touristische Kundensegment sicherlich von Vorteil ist. Die Beschwerdegegnerin wies bezüglich des früher in X._____ noch vor-

- 16 - handenen Restaurants im Trattoria-Stil, welches sich ebenfalls im Gastwirtschaftsbetrieb D._____ befand, darauf hin, dass dieses bereits seit längerer Zeit geschlossen sei und die Schliessung infolge einer Neuausrichtung des gastgewerblichen Betriebes in der D._____ erfolgt sei. Nicht ausschlaggebend sei hingegen eine mangelnde Nachfrage gewesen. Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern geltend gemachten Willkür der Beschwerdegegnerin im Bezug auf ihre Begründung, für die Förderung des geplanten Restaurants den Planungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG heranzuziehen, ist daran zu erinnern, dass ein Entscheid erst dann willkürlich ist, wenn er sich als

offensichtlich unhaltbar erweist. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn ein Entscheid zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHL-MANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 605 ff.; BGE 141 I 70 E.2.2, 140 III 16 E.2.1). Die von den Beschwerdeführern vorgebrachte Diskrepanz hinsichtlich der (touristischen) Kommunikation auf der Homepage gegenüber Bewohnern und Gästen von X._____ sowie des geltend gemachten Bedarfes nach einem weiteren Restaurationsbetrieb mit einem breiteren Zielpublikum in Nachachtung des Planungsgrundsatzes von Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG, begründet keine Willkür hinsichtlich des strittigen raumplanungsrechtlichen Entscheides. Denn mangels weiterer Restaurationsbetriebe in X._____ selbst, ist nachvollziehbar, dass im Hinblick auf die touristische Positionierung das kulinarische Angebot in der Region hervorgehoben wird. Zudem wird in dem von den Beschwerdeführern eingereichten Ausdruck der Homepage der Beschwerdegegnerin (siehe Bf-act. 3) prägnant die Spitzengastronomie hervorgehoben. Dies ändert zudem nichts daran, dass in X._____ mit dem Gastwirtschaftsbetrieb D._____ nur ein Restaurationsbetrieb im gehobenen Segment vorhanden ist und Alternativen dazu vor Ort fehlen. Wie die Regierung schlüssig erläutert hat, ist es entgegen der Ansicht der

- 17 - Beschwerdeführer auch nicht abwegig, dass ein öffentlich zugängliches und auf ein breites Zielpublikum ausgerichtetes Restaurant in einem kleinen Dorf zur Förderung bzw. Erhaltung der Eigenständigkeit und Lebensqualität beizutragen vermag. Ein entsprechendes Bedürfnis widerspiegelt sich auch in den beiden Beschlüssen der Gemeindeversammlung, welche am 4. Juli 2016 dem Projektkredit und am 24. Oktober 2016 der Teilrevision der Ortsplanung zustimmte. Der angefochtene Entscheid ist also nicht zu beanstanden, soweit der Beschwerdegegner in der gerügten Schaffung einer Konkurrenzsituation zum bestehenden Restaurationsbetrieb bzw. im geltend gemachten fehlenden Bedarfes für ein zweites Restaurant in X._____ keinen Grund für die Nichtgenehmigung der stritten Ortsplanungsrevision erblickte, sondern die strittige, kleinflächige Einzonung im Hinblick auf den beabsichtigten Restaurationsbetrieb für ein breites Publikum als zweckmässig erachtet hat. 6. a) Des Weiteren führen die Beschwerdeführer noch aus, dass für die Realisierung eines zusätzlichen Restaurants für ein breites Publikum die strittige Einzonung gar nicht notwendig sei und diese somit umso weniger mit dem Planungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG zu rechtfertigen sei. Denn dieses könne im kommunalen Werkhof auch ohne die Erweiterung der Kernzone nach Westen verwirklicht werden, womit kein vertretbarer Grund für die strittige Einzonung gegeben sei. In diesem Zusammenhang berufen sich die Beschwerdeführer insbesondere auf den raumplanungsrechtlichen Grundsatz der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG). Die Voraussetzungen für eine Planänderung seien nicht gegeben. So hätten sich die Verhältnisse seit der Genehmigung der Ortsplanung in X._____ nicht erheblich verändert. Es fehle an einem Anpassungsbedarf und die Interessenabwägung sei unzureichend erfolgt. Den legitimen Ansprüchen der Beschwerdeführer hinsichtlich der Beeinträchtigung ihrer Aussicht und dem befürchteten Lärm sowie auch den Anliegen des Orts-

- 18 - bildschutzes werde durch die strittige Planung und das geplante Bauvorhaben resp. Restaurantprojekt nicht bzw. völlig unzureichend Rechnung getragen. b) Die Regierung setzte sich im angefochtenen Entscheid ausführlich mit den entsprechenden Rügen auseinander und legte dar, dass in Anbetracht der zwischenzeitlich vergangenen Zeit seit

der Totalrevision der Ortsplanung von X._____ im Jahre 2009 (genehmigt durch die Regierung des Kantons Graubünden im Jahre 2011) dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht mehr die volle Wirkung zukomme. Dieser Grundsatz wirke im Übrigen bei Kleinstein- und -umzonungen nur sehr beschränkt, womit an die Erheblichkeit der veränderten Verhältnisse nicht zu hohe Anforderungen zu stellen seien. Beim Erlass der rechtskräftigen Ortsplanung habe die Beschwerdegegnerin insbesondere die sich verändernden Verhältnisse bezüglich des Restaurationsangebotes in X._____ sowie die geplante (teilweise) Umnutzung des kommunalen Werkhofes in ein Restaurant noch nicht voraussehen können. Dementsprechend sei von veränderten Verhältnissen auszugehen und der Anpassungsbedarf (Erweiterung der Kernzone auf der Parzelle 253 um 60 m² resp. maximal im Umfang von 104 m²) sei ausgewiesen. Auch die erforderliche Interessenabwägung falle zugunsten der strittigen Ortsplanungsrevision aus. Die Beschwerdegegnerin habe nämlich darlegen können, dass an einem öffentlichen Restaurant für ein breites Publikum ein grosses öffentliches Interesse bestehe, was durch zwei Beschlüsse der Gemeindeversammlung dokumentiert sei (Projektkredit vom 4. Juli 2016 sowie die Teilrevision der Ortsplanung vom 24. Oktober 2016). Für kleinere Gemeinden seien Angebote wie eine Schule, ein Dorfladen, eine Poststelle sowie ein Restaurant als Treffpunkt für Einheimische für ein prosperierendes Dorfleben zentral. Dagegen möchten die geltend gemachten privaten Interessen nicht anzukommen.

- 19 - Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern gerügten Beeinträchtigung der Aussicht sowie den Bedenken wegen allfälliger Lärmbelästigungen, wurde festgehalten, dass die endgültige Beurteilung des Restaurantprojektes im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu klären sei. Zudem sei die geplante Terrasse (gemäss Richtprojekt vom 13. April 2016) wesentlich weniger hoch als der bestehende Werkhof mit dem Giebeldach, wobei auch bereits im Rahmen der rechtskräftigen Bauzonengrenze ein kürzerer Terrassenanbau möglich wäre. Insgesamt erscheine die Beeinträchtigung der Aussicht als marginal. Aufgrund der recht grossen Distanz (rund 30 m) zwischen der Liegenschaft der Beschwerdeführer und des vorgesehenen Terrassenanbaues seien auch keine übermässigen Lärmimmissionen zu erwarten, wobei in der Kernzone ohnehin mässig störende Betriebe wie Restaurants zulässig seien. Die kommunale Baubehörde habe aber natürlich übermässigen Lärm im entsprechenden Verfahren mittels geeigneter Auflagen zu verhindern. Es treffe auch nicht zu, dass das Richtprojekt vom 13. April 2016 nur unzureichend Rücksicht auf die Anforderungen des Ortsbildschutzes nehme. Das fragliche Richtprojekt sei sowohl vom Gestaltungsberater als auch von der kantonalen Denkmalpflege begrüsst worden, wobei letztere die Überprüfung der volumetrischen Konzeption im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens verlangt habe. Dem sei im Genehmigungsbeschluss der Regierung vom 27. Juni 2017 Rechnung getragen worden. Zudem hätten die Beschwerdeführer ihrer Liegenschaft bereits 1995 erworben. Insofern hätten sie ihre Liegenschaft nicht im Vertrauen in den Bestand der rechtskräftigen Totalrevision im Jahre 2009 erworben. In Würdigung sämtlicher Umstände und nach umfassender Prüfung der Interessenlage könne festgehalten werden, dass keine Gründe der Planbeständigkeit der strittigen Ortsplanungsrevision entgegenstünden.

- 20 - c) Die von den Beschwerdeführern im vorliegenden Verfahren vorgebrachten Rügen lassen diese Beurteilung durch die Regierung nicht als rechtswidrig erscheinen. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG sind Nutzungspläne zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Dabei ist in einem ersten Schritt zu prüfen

ob sich Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung zu überprüfen ist. Ob sich eine Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse rechtfertigt, beurteilt sich dann nach einer Interessenabwägung. Neben der Notwendigkeit einer gewissen Stabilität von nutzungsplanerischen Festlegungen, ist auch der Anpassungsbedarf an veränderte Verhältnisse zu berücksichtigen. Dabei sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer der Nutzungsplanung sowie das Gewicht eines Änderungsgrundes sowie der Umfang der beabsichtigten Planänderung sowie das öffentliche Interesse daran wesentliche Aspekte (vgl. dazu BGE 140 II 25 E.3 ff.; Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E.3.1 ff.). Der Grundsatz der Planbeständigkeit steht ferner der nachträglichen geringfügigen Erweiterungen des Baugebietes nicht entgegen, sofern dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und keine gesamthafte Überprüfung der Planung erforderlich erscheint (BGE 124 II 391 E.4b). Zudem hat die Regierung schlüssig dargelegt, warum sie von veränderten Verhältnissen ausgegangen ist, dass der entsprechende (geringfügige) Anpassungsbedarf zur Schaffung eines im öffentlichen Interesse liegenden Restaurantsbetriebes für ein breites Publikum mit einer ausreichend dimensionierten Terrasse im Hinblick auf einen betrieblich und wirtschaftlich zweckmässigen Betrieb ausgewiesen sei und auch die Interessenabwägung, gesamtheitlich betrachtet, zugunsten der Planänderung ausfalle. Vorliegend ist also davon auszugehen, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit der strittigen Einzonung nicht entgegensteht, wobei die rechtskräftige Planung auch schon etwa die Hälfte des massgeblichen Planungshorizontes erreicht hat (vgl. dazu Art. 15 Abs. 1 RPG) und es sich nur um eine untergeordnete Änderung der Ortsplanung handelt.

- 21 - d) Entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht hat die Regierung den geltend gemachten legitimen Interessen der Beschwerdeführer sowie dem Ortsbildschutzes ebenfalls Rechnung getragen, soweit es überhaupt im Rahmen der vorliegend strittigen Teilrevision der Ortsplanung bereits möglich und erforderlich war. Bezüglich der tangierten Aussicht wies die Regierung zu Recht darauf hin, dass erst im Baubewilligungsverfahren geklärt werde, ob das Richtprojekt vom 13. April 2016 wie vorgesehen realisiert werden könne, wobei sie das Richtprojekt grundsätzlich als bewilligungsfähig erachtete, weil sich die zulässige (Gebäude-)Länge aus dem Einordnungsprinzip ergebe. Trotzdem ist gemäss Genehmigungsbeschluss vom 27. Juni 2017 das Restaurantprojekt vom 13. April 2016 im Hinblick auf das Baubewilligungsverfahren noch zusammen mit der Gestaltungsberatung zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Jedenfalls könne die Beeinträchtigung der Aussicht als marginal eingestuft werden und es bestehe für die Liegenschaft der Beschwerdeführer – die sich in der Kernzone befindet – auch kein Recht auf eine bestimmte Aussicht beziehungsweise Freihaltung des umliegenden Gebietes. Dies wird im Übrigen von den Beschwerdeführern auch gar nicht fundiert in Abrede gestellt. Aus der von der Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Skizze (Bg-act. 2, Beleg 10) bezüglich der ursprünglichen bzw. voraussichtlich verbleibenden Sichtlinie geht darüber hinaus schlüssig hervor, dass die Abweichung der Sichtlinie bezüglich der bestehenden Bauzonengrenze sich nicht gravierend verändert. Zudem liegt die Liegenschaft der Beschwerdeführer im Vergleich zum kommunalen Werkhof und der strittigen Erweiterung der Kernzone auf der Parzelle 253 leicht erhöht. Des Weiteren hat die Regierung bezüglich der befürchteten Lärmimmissionen darauf hingewiesen, dass die Baubewilligungsbehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens dafür zu sorgen habe, dass keine rechts-

- 22 - widrigen Lärmimmissionen entstünden. Diesbezüglich ist auch darauf hinzuweisen, dass das geplante Restaurantprojekt in der Kernzone zu liegen kommt, welche der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) III gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) zugeordnet ist (siehe "Legende Zonenplan" im Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan 1:2000 vom 14. Dezember 2009, genehmigt durch die Regierung des Kantons Graubünden am 14. Februar 2011) und worin neben Wohnbauten auch (mässig störende) Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe zulässig sind (Art. 16 Abs. 2 BauG; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_499/2014, 1C_503/2014 vom 25. März 2015 E.4.3). Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wird die zuständige Bau- behörde dementsprechend dafür zu sorgen haben, dass unter Berücksichtigung der in der Kernzone zulässigen Nutzungen und den lärm- schutzrechtlichen Vorgaben bei Bedarf Massnahmen getroffen werden um rechtswidrige Lärmimmissionen zu verhindern. Hinsichtlich der geltend gemachten unzureichenden Rücksichtnahme auf das Anliegen des Ortsbildschutzes durch das geplante Restaurantprojekt, ist in der vorliegenden Angelegenheit noch einmal darauf hinzuweisen, dass die konkrete Ausgestaltung der Terrasse und des Zugangsbereiches unter Beizug der Gestaltungsberatung zu überprüfen sein wird. Damit wird den entsprechenden Schutzanliegen Rechnung getragen. Für die vorliegend strittige Einzonung hingegen ist bezüglich des Ortsbildschutzes insbesondere auf die Beurteilung der kantonalen Denkmalpflege vom 27. Februar 2017 hinzuweisen. Darin gelangte sie zum Schluss, dass keine Einwände gegen die strittige Einzonung bestünden. Bereits im Rahmen der Vorprüfung äusserte sie sich am 18. Mai 2016 dahingehend, dass die für das Ortsbild von X. _____ wichtigen Freibereiche nicht beeinträchtigt würden. Diese fachkundige Einschätzung vermögen die beschwerdeführerischen Einwendungen nicht zu entkräften. Diese beziehen sich zudem überwiegend auf die architektonische Ausführung des Terrassenbaues inkl. Zugangsbereich gemäss Richtprojekt vom 13. April

- 23 - 2016, welche aber noch nicht definitiv festgelegt ist. Insofern kann die Genehmigung der Teilrevision der Ortsplanung vom 24. Oktober 2016 auch nicht aus Gründen des Ortsbildschutzes verweigert werden. 7. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass auch Art. 38a Abs. 2 RPG und Art. 52a Abs. 2 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) der Genehmigung der strittigen Ortsplanungsrevision nicht entgegen stehen, weil gemäss Genehmigungsbeschluss vom 27. Juni 2017 die erforderliche Kompensation der Einzonung aus der kantonalen Kompensationsreserve bereitgestellt wird (vgl. Ziffer 1, 1. Spiegelstrich des Genehmigungsbeschlusses der Regierung vom 27. Juni 2017). 8. Der Beschwerdegegner durfte im Ergebnis also insbesondere einen Verstoß gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verneinen und hat im Rahmen der Interessenabwägung bezüglich der stritten Ortsplanungsrevision neben dem nachvollziehbaren öffentlichen Interesse an einem solchen Restaurant mit breitem Gästesegment auch die weiteren relevanten öffentlichen und privaten Interessen mitberücksichtigt. Dabei ist nicht ersichtlich, dass Rechtsvorschriften verletzt worden wären oder das Ermessen rechtsfehlerhaft gehandhabt wurde. Wenn der Beschwerdegegner dementsprechend die Teilrevision der Ortsplanung vom 24. Oktober 2016 genehmigt und die Planungsbeschwerde vom 21. Dezember 2016 abgewiesen hat, ist dies nicht zu beanstanden. Damit ist der angefochtene Entscheid vom 27. Juni 2017 zu bestätigen und die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen. 9. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 VRG unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Die Staatsgebühr wird im

Rahmen von Art. 75 Abs. 2 VRG auf Fr. 3'000.-- festgelegt. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich- rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 - 24 - Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, weshalb den obsiegenden Beschwerdegeg- nern keine Parteientschädigung zusteht. Demnach erkennt das Gericht:

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