

GR_GERICHTE V 2011 1 vom 15. November 2011

GR Gerichte, 2011-11-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2011_1

FR: GR_GERICHTE V 2011 1 du 15 novembre 2011

IT: GR_GERICHTE V 2011 1 del 15 novembre 2011

Regeste

Ungültigerklärung einer Initiative | politische Rechte

Erwägungen

E. 1

a) Im Februar 2011 hatte die „Societad Glista Libra“ im Kreis Oberengadin eine Initiative „Wohnen im Engadin“ eingereicht. Das Regionalplanungsgesetz sollte durch einen neuen Art. 3 bis Erstwohnungsanteil ergänzt werden. „1 Der Kreisrat erlässt einen Richtplan zur Regelung des Erstwohnungsanteils im Oberengadin oder erweitert den Regionalen Richtplan Zweitwohnungsbau um einen entsprechenden Artikel.

E. 2

In allen Bauzonen beträgt der Erstwohnungsanteil pro Grundstück bzw. pro Überbauung mindestens die Hälfte der für Wohnzwecke bestimmten Bruttogeschossfläche (BGF). Diese Erstwohnungsanteilspflicht wird bei altrechtlichen Wohnungen durch Ersatzbau, Wiederaufbau und Erweiterung sowie durch Umnutzung ausgelöst.

E. 3

a) Bevor in materieller Hinsicht an die Kernfrage herangegangen wird, ob die eingereichte Initiative im Sinne von Art. 77 GPR rechtswidrig sei, ist es nötig, nochmals klar festzuhalten, dass der Kreis Oberengadin zugleich Regionalverband im Sinne von Art. 72 KV ist und er damit auch die raumplanerischen Aufgaben gemäss Art. 17 ff. KRG erfüllt. Dazu gehört allerdings nicht die eigentliche Nutzungsplanung, dafür sind die Gemeinden und zum Teil der Kanton zuständig. Zu den raumplanerischen Aufgaben der Regionalverbände gehört insbesondere auch die regionale Richtplanung (so Art. 18 KRG). Im Regionalplanungsgesetz des Kreises Oberengadin (RPGOE) sind dazu nähere Bestimmungen zur regionalen Richtplanung enthalten, wobei in Art. 3 RPGOE – wie vorne unter Erw. 2b) bereits im Einzelnen aufgezählt – die möglichen Inhalte solcher Richtpläne erwähnt werden. Am 26. Juni 2008 hat der Kreisrat schon einen regionalen Richtplan Zweitwohnungsbau mit detaillierten Vorschriften über die Kontingentierung (hat sich aber nur auf Neubauten bezogen) erlassen, welcher von der Bündner Regierung am 24. Februar 2009 genehmigt wurde. In jenem Genehmigungsbeschluss wies die Regierung auf Seite 4 noch selbst daraufhin, dass die Kontingentierung in erster Linie ein kurzfristig wirksames Instrument sei. Längerfristig werde es unumgänglich sein, weitere Massnahmen zur überörtlichen Lenkung der Siedlungsentwicklung im Sinne eines gesamtheitlichen Lösungsansatzes zu treffen. Gerade daran will die vorliegende Initiative der Beschwerdeführer nun offenbar anknüpfen, indem ein weiterer Richtplan (mit Ergänzung Regelung Erstwohnungsanteil) oder eine Erweiterung des Regionalen Richtplanes Zweitwohnungsbau verlangt wird. Kernstück sollte dabei besonders die Ausdehnung der

Erstwohnungsanteilpflicht auch auf altrechtliche Wohnungen sein. Bei der im Initiativtext gewählten Formulierung des neuen Art. 3bis Abs. 2 und Abs. 3 RPGOE war es aber offensichtlich nicht die Meinung der Initianten, dass damit

bereits zwingendes Recht für alle Kreisgemeinden stipuliert werden sollte. Die Frage ist, ob eine solche Initiative zulässig und rechtmässig ist. b) Wie schon der existierende regionale Richtplan Zweitwohnungsbau zeigt, ist das Grundanliegen der Initiative, einen neuen Richtplan zu erstellen oder sonst den bestehenden Richtplan Zweitwohnungsbau mit der Regelung einer Erstwohnungsanteilpflicht von 50% in allen Bauzonen zu ergänzen.

Grundsätzlich ist ein solches Ansinnen sicherlich ohne weiteres zulässig. Die Tatsache, dass eben erst der Richtplan Zweitwohnungsbau erlassen worden ist, ändert daran nichts; denn dieser wird durch die Initiative nicht tangiert und auch in keiner Weise eingeschränkt. Von einer Verletzung des Vertrauensgrundsatzes (Art. 9 BV) kann daher nicht die Rede sein. Auch die Tatsache, dass eine solche neue Bestimmung im RPGOE der Zustimmung durch die Regierung bedarf, ändert an der Rechtmässigkeit der Initiative rein gar nichts.

Andernfalls wäre das Initiativrecht ja in verschiedenen Rechtsbereichen – wie z.B. in der Raumplanung oder im Steuerrecht – zum vornherein ausgeschlossen, wofür eine rechtliche Begründung und eine gesetzliche Grundlage fehlt. Der Einwand des Kreisrates, die Initiative gebe nicht vor, wie der Richtplan auszugestalten sei, erweist sich daher als unbehelflich; denn eine Initiative kann ohne weiteres – wie in Art. 34 Ziff. 2 lit. b der Kreisverfassung ausdrücklich vorgesehen – auch als allgemeine Anregung formuliert werden mit dem Auftrag an den Kreisrat, einen Richtplan im Sinne des Initiativanliegens auszuarbeiten. Es wird dann die Aufgabe des Kreisrates sein, den Richtplan im Detail so auszugestalten, dass eben keine Verletzung übergeordneten Rechts vorliegt. Nur nebenbei sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass mit der Initiative ein mehrstufiges Verfahren angeschoben bzw. ausgelöst werden soll. Zuerst (1. Schritt) sollen die Kreisbewohner über diese Initiative abstimmen, wobei der neu geschaffene Art. 3bis RPGOE von der Regierung noch zu genehmigen sein wird. Danach (2. Schritt) muss der Kreisrat den besagten regionalen Richtplan ausarbeiten, wobei auch dieser wiederum von der Regierung zu genehmigen sein wird. Und schliesslich (3. Schritt) müssen die Gemeinden den neuen Richtplan in ihre Ortsplanung überführen, wobei es auch hierfür der Genehmigung durch die Regierung bedarf. Bei Einhaltung dieses Kaskadenablaufs liegt auch kein Verstoss

gegen höherrangiges Recht vor, da jeder Verfahrensschritt wieder separat angefochten werden kann und somit die Gewähr bietet, dass die jeweiligen Folgeschritte wirklich verfassungskonform sind. Alle nachgelagerten Planungsschritte – nach der Abstimmung über die Initiative – müssen also ebenso der geltenden Rechts- und Verfassungsordnung entsprechen und sind vom Kreisrat sowie den involvierten Genehmigungsbehörden sorgfältig und umfassend daraufhin zu überprüfen. c) Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht kann auch nicht aus dem Text des Initiativbegehrens selbst hergeleitet werden. Die Absätze 2 und 3 des neu redigierten Art. 3bis RPGOE sind nämlich nicht so zu verstehen, dass sie bereits zwingendes Recht für alle Kreisgemeinden darstellen würden. Es handelt sich bei ihnen daher auch nicht um unmittelbar anwendbares Recht. Vielmehr wird durch sie lediglich der wesentliche Inhalt des (noch) im Detail auszuarbeitenden Richtplanes definiert. Damit ist aber auch der Einwand der Verletzung der Gemeindeautonomie entkräftet (Art. 50 BV). Unbegründet ist damit auch – aus dem gleichen Grunde (fehlende direkte Anwendbarkeit bzw. Umsetzbarkeit von Art. 3bis Abs. 2 und 3 RPGOE) – der Einwand der Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Bei den zwei erwähnten

Vorgaben handelt es sich lediglich – aber immerhin – um einen konkreten Auftrag an den Kreisrat zur Ausarbeitung eines entsprechenden Richtplans mit den allgemein formulierten Zielvorstellungen. Abgesehen davon bezweckt die Initiative offensichtlich, dass schlussendlich die Gemeinden entsprechende materielle Vorschriften erlassen, so dass dann zumal eine hinreichende gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Liegenschaftsbesitzer (kommunale Grundordnung ist bürgerverbindlich; regionale Richtplanung einzig behördenverbindlich) besteht und auch ein hinreichendes öffentliches Interesse nachgewiesen werden kann (Art. 36 BV). Nach Auffassung des Gerichts erweist sich sodann auch der Zusatzeinwand des Beschwerdegegners als unzutreffend, wonach hier neues Recht mit unzulässiger Rückwirkung geschaffen werde. Worin ein derartiger Verstoss zu erblicken wäre, ist nicht ersichtlich; denn die Idee der Initiative ist ja bloss, dass die altrechtlichen Bauten erst dann der Erstwohnungsanteilpflicht unterstellt werden, wenn sich die Verhältnisse

dereinst ändern. Wann dies jedoch konkret der Fall sein wird und welche Lebenssachverhalte darunter zu subsumieren sind, wird allenfalls noch Gegenstand der diesbezüglich konkret und präzise zu erarbeitenden Detailvorschriften für die Umsetzung der Initiative sein, wobei den verantwortlichen Richt- sowie Ortsplanern grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum bei der Regelung jener Rechtsfragen zukommt. Die zuständige Genehmigungsbehörde (Regierung) ist demnach auch befugt, unsinnige, nicht praktikable oder klar über das mit der Initiative angestrebte Ziel hinausschiessende Konkretisierungen bei der Ausformulierung des allfällig zu ergänzenden RPGOE zu stoppen bzw. nicht zu genehmigen, sofern diese offensichtlich rechts- und verfassungswidrig wären. Der verfassungskonformen Auslegung ist bei der Umsetzung der Initiative folglich bei jedem Planungsschritt grösste Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. zum Ganzen: BGE 105 Ia 154 Erw. 3a und 366 Erw. 4; BGE 104 Ia 348 Erw. 4; BGE 103 Ia 426; BGer 1P.489/2001 vom 4. Dezember 2001 Erw. 3a). d) In Würdigung der soeben geschilderten Gesichtspunkte ist das angerufene Gericht insgesamt zur Rechtsauffassung gelangt, dass die eingereichte Initiative – mangels gravierender Mängel und unter Berücksichtigung der in solchen Fällen stets gehandhabten grössten Zurückhaltung betreffend Ungültigerklärung von Volksinitiativen bzw. Nichtgewährung der Ausübung der politischen Rechte – durchaus rechtens ist und der angefochtene Entscheid des Kreisrats vom 28. April 2011, mitgeteilt am 6. Mai 2011, infolgedessen aufzuheben ist. Die Beschwerde der einzelnen Mitglieder des Initiativkomitees vom 9. Mai 2011 wird damit gutgeheissen und der Kreisrat folglich angewiesen, die fragliche Initiative den Stimmbürgern der Kreisgemeinden zur Abstimmung vorzulegen.

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BR 370.100) vollumfänglich dem Beschwerdegegner (Kreisrat) aufzuerlegen. Eine aussergerichtliche Entschädigung steht den obsiegenden nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern praxisgemäss nicht zu (Art. 78 Abs. 1 VRG).

Demnach erkennt das Gericht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, die angefochtene Ungültigkeitserklärung aufgehoben und der Kreis Oberengadin angewiesen, die Initiative in den Gemeinden zur Abstimmung zu bringen. 2. Die Gerichtskosten, bestehend - aus einer Staatsgebühr von Fr. 4'000.-- - und den Kanzleiauslagen von Fr. 428.-- zusammen Fr. 4'428.-- gehen zulasten des Kreises Oberengadin und sind innert 30 Tagen seit Zustellung

dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen. Auf die an das Bundesgericht erhobene Beschwerde wurde mit Urteil vom 10. Mai 2012 nicht eingetreten (1C_37/2012).

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