Urteilskopf

104 Ia 120

22. Urteil vom 8. Februar 1978 i.S. Müssgens gegen Regierung des Kantons Graubünden und i.S. Gemeinde Sils i.E. gegen Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Raumplanung; Art. 22ter BV, Gemeindeautonomie.

1. Rechtsmittelmöglichkeiten gegen kommunale Zonenpläne nach bündnerischem Verfahrensrecht; Aufspaltung des kantonalen Beschwerdeweges; Überprüfung der Gesetz- und Verfassungsmässigkeit einer angefochtenen Zoneneinteilung durch zwei verschiedene, hierarchisch gleichgeordnete kantonale Beschwerdeinstanzen (Regierung und Verwaltungsgericht); Nachteile eines derartigen Vorgehens (E. 1).

2. Greift eine kantonale Beschwerdeinstanz in die kommunale Zonenplanung ein, weil sie im Vorgehen der Gemeinde einen Verstoss gegen die Eigentumsgarantie erblickt, so kann die Gemeinde mittels Autonomiebeschwerde rügen, dass die kantonale Instanz die Tragweite dieses Grundrechtes verkenne und die Eigentumsgarantie zu Unrecht als verletzt ansehe. Ob der Eingriff in die kommunale Autonomie auf einer richtigen Auslegung dieses verfassungsmässigen Individualrechtes beruht, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (E. 2b).

3. Verkleinerung des Baugebietes; Auszonung eines Grundstückes; Interessenabwägung (E. 3).

Regeste (fr):
Plan d'aménagement; art. 22ter Cst., autonomie communale.

1. Possibilités de recourir contre un plan communal de zones selon la procédure grisonne; double voie de recours; examen de la légalité et de la constitutionnalité de la répartition des zones par deux autorités cantonales de même niveau hiérarchique (Conseil d'Etat, Tribunal administratif); inconvénients d'une telle procédure (consid. 1).

2. Lorsqu'une autorité cantonale de recours modifie un plan communal de zones, parce qu'elle voit dans la façon de procéder de la commune une atteinte à la garantie de la propriété, la commune peut former un recours de droit public en matière d'autonomie pour se plaindre de ce que l'autorité cantonale méconnaisse la portée de la garantie de la propriété et considère à tort qu'elle est violée. Le TF examine librement si l'atteinte à l'autonomie communale repose sur une interprétation correcte de ce droit constitutionnel individuel (consid. 2b).

3. Réduction du périmètre des constructions; bien-fonds exclu de la zone à bâtir; pesée des intérêts en présence (consid. 3).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio; art. 22ter Cost., autonomia comunale.

1. Possibilità di ricorrere contro un piano comunale delle zone secondo la procedura grigionese; rimedi giuridici paralleli; esame della legittimità e della costituzionalità della ripartizione delle zone impugnata, effettuato da due autorità cantonali di ricorso dello stesso livello gerarchico (Consiglio di Stato, Tribunale amministrativo); inconvenienti di tale procedura (consid. 1).

2. Ove un'autorità cantonale di ricorso modifichi un piano comunale delle zone perché ravvisa nel modo di procedere del comune una lesione della garanzia della proprietà, il comune può far valere con ricorso di

diritto pubblico per violazione dell'autonomia comunale che l'autorità cantonale ha misconosciuto la portata della garanzia della proprietà e che l'ha a torto considerata violata. Il Tribunale federale esamina liberamente se, nell'intervenire nell'ambito dell'autonomia comunale, l'autorità cantonale si sia fondata su di un'interpretazione corretta di questo diritto costituzionale individuale (consid. 2b).

3. Riduzione della zona edificabile; esclusione da tale zona di un fondo; ponderazione degli opposti interessi (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 121

BGE 104 Ia 120 S. 121

Die bisherige Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Sils im Engadin aus dem Jahre 1970 sah neben einer Dorfkern- und einer Landhauszone noch eine sehr umfangreiche, weit über das bisherige Siedlungsgebiet hinausreichende Zone für Wohnquartiere vor. Am 2. Juni 1972 erliess der Grosse Rat des Kantons Graubünden eine Verordnung über den Schutz der Oberengadiner Seelandschaft, die u.a. vorsieht, dass in den Zonen für Wohnquartiere und in Teilgebieten der Landhauszone in der Silser Ebene Bauten nur im Rahmen einer Quartierplanung und mit Bewilligung der Regierung erstellt werden dürfen. Auch die Gemeindebehörden von Sils bemühten sich in der Folge darum, das Baugebiet im Interesse des Landschafts- und Ortsbildschutzes zu verkleinern. Am 18. Juli 1975 stimmte die Gemeindeversammlung von Sils einer neuen Bauordnung und einem neuen Zonenplan zu, der eine Reihe von Gebieten, die nach dem Plan von 1970 zur Zone für Wohnquartiere oder zur Landhauszone gehörten, nunmehr dem übrigen Gemeindegebiet zuweist. Die Regierung des Kantons Graubünden genehmigte die neue Bau- und Zonenordnung am 12. Juli 1976 mit gewissen Ausnahmen und Vorbehalten, die im vorliegenden Zusammenhang jedoch keine Rolle spielen.
Josef Müssgens ist Eigentümer der rund 60'000 m2 grossen Parzelle Nr. 2286 in Sils-Baselgia. Der westliche Teil des Grundstückes, auf dem das Hotel Margna steht, wird durch

BGE 104 Ia 120 S. 122

den Zonenplan von 1975 entsprechend der bisherigen Einteilung in der Dorfkernzone belassen. Hingegen wird der übrige, weitaus grössere Teil der Parzelle, der nach dem Zonenplan von 1970 in der Zone für Wohnquartiere lag, nunmehr dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen. Der Nordwestrand des Grundstückes wird sowohl im Plan von 1970 als auch in jenem von 1975 als Gefahrengebiet bezeichnet. Josef Müssgens reichte gegen den neuen Zonenplan bei der Kantonsregierung eine verfassungsrechtliche Beschwerde ein, mit der er verlangte, es sei auch der südwestliche Teil seiner Parzelle in einer Bauzone zu belassen. Die Regierung prüfte dieses Beschwerdebegehren im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, wies es ab und genehmigte den Zonenplan im betreffenden Punkt. Josef Müssgens erhob gegen diesen Entscheid der Regierung vom 12. Juli 1976 wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV staatsrechtliche Beschwerde. Gleichzeitig focht er den von der Regierung genehmigten Zonenplan auch noch mit Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden an. Dieses hiess mit Entscheid vom 13. April 1977 den Rekurs im Sinne der Erwägungen gut und wies den im Rechtsbegehren umschriebenen Teil der Parzelle Nr. 2286 der Landhauszone zu. Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichtes führt nunmehr die Gemeinde Sils i.E. staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. Das Bundesgericht weist die Beschwerde des Josef Müssgens ab, heisst hingegen jene der Gemeinde gut und hebt das Urteil des Verwaltungsgerichtes auf, aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Nach bündnerischem Recht sind kommunale Entscheide (Verfügungen) mit Rekurs beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 13 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 9. April 1967, VGG). Gegen rechtsetzende Erlasse der Gemeinden ist die verfassungsrechtliche Beschwerde an die Kantonsregierung zulässig (Art. 4 lit. a der Verordnung über das Verfahren in Verfassungs- und Verwaltungsstreitsachen vor dem Kleinen Rat, VVV). Kommunale Baugesetze und Zonenpläne bedürfen zu ihrer Gültigkeit ausserdem der Genehmigung der Regierung (Art. 37 Abs. 2 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973, KRG).

BGE 104 Ia 120 S. 123

Gemäss einer Absprache zwischen Verwaltungsgericht und Regierung kann ein Grundeigentümer einen Zonenplan sowohl mit verfassungsrechtlicher Beschwerde bei der Regierung als auch mit Rekurs beim Verwaltungsgericht anfechten, wobei dieses letztere Rechtsmittel noch im Anschluss an den Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid der Regierung zulässig ist. Bezüglich des Anfechtungsobjektes scheint zwischen den beiden Beschwerdeverfahren an sich kein Unterschied zu bestehen; mit beiden Rechtsmitteln kann eine Korrektur der Zoneneinteilung verlangt werden. Unterschiedlich sind dagegen die möglichen Beschwerdegründe:
Wie die Regierung in ihrem Entscheid vom 12. Juli 1976 ausführt, prüft sie, wenn sie im Genehmigungsverfahren über eine verfassungsrechtliche Beschwerde zu befinden hat, nur Rügen, die sich gegen "allgemein verbindliche Anordnungen des Planes" richten, nicht jedoch Rügen, die einen "Aspekt des Zonenplanes von ausschliesslich individuell-konkreter Bedeutung" beschlagen; solche Einwände seien mit Rekurs an das Verwaltungsgericht vorzubringen. Die Regierung prüfte dementsprechend im vorliegenden Falle, ob das der beanstandeten Zoneneinteilung zugrundeliegende Planungskonzept auf einer richtigen Wahrung der öffentlichen Interessen beruhe (Art. 37 Abs. 2 KRG), trat jedoch auf den Einwand des Beschwerdeführers, dass er am Einbezug des streitigen Parzellenteiles in die Bauzone ein "eminentes Interesse" habe, nicht ein. Das Verwaltungsgericht führte in seinem Entscheid vom 13. April 1977 zu dieser Kompetenzabgrenzung seinerseits aus, im Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren vor der Regierung könne gerügt werden, dass gewisse Teile des Zonenplanes mit wesentlichen öffentlichen Interessen im Widerspruch stünden. Auf die Rüge der Verletzung ausschliesslich individuell-konkreter Interessen trete die Regierung nicht ein. Hingegen könne vor Verwaltungsgericht geltend gemacht werden, dass die angefochtene Planungsmassnahme in schützenswerte, spezifisch individuelle Rechte und Interessen eingreife. Der Rekurrent habe darzutun, inwiefern die Zuteilung seiner Parzelle zu einer bestimmten Zone bzw. eine Nichteinzonung für ihn rechtlich unzumutbar sein soll, dies insbesondere unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit, der Willkür und von Treu und Glauben. Es sei der Sinn dieser Kompetenzaufteilung, dass die Regierung das Planungskonzept als solches prüfe, das Verwaltungsgericht

BGE 104 Ia 120 S. 124

dagegen jene Einwände behandle, die im Ergebnis bloss auf örtlich beschränkte Korrekturen im Bereiche einzelner Grundstücke abzielten. b) Ob diese Regelung im kantonalen Gesetzesrecht eine Stütze findet, ist hier, da keine entsprechende Rüge erhoben wurde, nicht zu entscheiden. Die ungewöhnliche Aufspaltung des Beschwerdeweges wirft indessen auch für das bundesgerichtliche Verfahren prozessuale Probleme auf. Staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV sind erst nach Erschöpfung des kantonalen

Instanzenzuges zulässig (Art. 86/87 OG). Der kantonale Instanzenzug ist dann erschöpft, wenn dem Beschwerdeführer kein kantonales Rechtsmittel mehr zur Verfügung steht, das der Sache nach eine Überprüfung der erhobenen Verfassungsrüge ermöglicht und gegebenenfalls zur Beseitigung des als verfassungswidrig beanstandeten Hoheitsaktes führen kann. Angesichts der Unbestimmtheit des von den bündnerischen Behörden verwendeten Abgrenzungskriteriums ist häufig ungewiss, ob ein bestimmter Einwand gegen eine Zoneneinteilung in die Überprüfungsbefugnis der Regierung oder in jene des Verwaltungsgerichtes fällt. Davon abgesehen hat die dargelegte Aufteilung zur Folge, dass keine kantonale Beschwerdeinstanz die angefochtene Zoneneinteilung umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie prüfen kann. Wohl ist ein Grundeigentümer auch im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren zur Anfechtung eines Zonenplanes nur soweit legitimiert, als die Zoneneinteilung seines eigenen Grundstückes in Frage steht (BGE 101 Ia 543, BGE 94 I 342). Er kann jedoch zur Begründung der Rüge, dass die ihm auferlegte Nutzungsbeschränkung mangels eines überwiegenden öffentlichen Interessens oder wegen Unverhältnismässigkeit gegen Art. 22ter BV verstosse, sämtliche in Betracht fallenden Einwände vorbringen, unbekümmert darum, ob sie das Planungskonzept als solches oder nur die Zonenabgrenzung in einem örtlich beschränkten Bereich betreffen. Nur aufgrund einer umfassenden Würdigung aller berührten privaten und öffentlichen Interessen lässt sich beantworten, ob der angefochtene Eingriff verfassungsrechtlich haltbar ist, und eine solche Interessenabwägung kann nur durch ein und dieselbe Behörde erfolgen. Die in Graubünden vorgenommene Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Verwaltungsgericht trägt dieser Lage

BGE 104 Ia 120 S. 125

keine Rechnung. Fallen die nach Art. 22ter BV massgebenden Aspekte teils in den Erkenntnisbereich der Regierung, teils in jenen des Verwaltungsgerichtes, so ist unklar und ungewiss, gegen welchen Entscheid gegebenenfalls staatsrechtliche Beschwerde geführt werden soll; ein kantonaler Beschwerdeentscheid, der sich über die verfassungsrechtlich massgebenden Fragen umfassend ausspricht, liegt nicht vor. Der Rechtsuchende wird vorsichtshalber von beiden kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch machen und gegebenenfalls die Entscheide beider Rechtsmittelinstanzen je mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechten. Das Bundesgericht muss seinerseits in derartigen Fällen gleichzeitig sowohl auf die Ausführungen der Regierung wie auch auf jene des Verwaltungsgerichtes abstellen, um sich über die Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Massnahme ein Bild machen zu können. Weichen - wie hier - die Feststellungen und Auffassungen dieser beiden hierarchisch gleichgeordneten kantonalen Instanzen voneinander ab, so wird die verfassungsrichterliche Überprüfung noch zusätzlich erschwert. c) Im vorliegenden Falle hat Josef Müssgens als betroffener Grundeigentümer die Zoneneinteilung zunächst bei der Regierung und hernach beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten. Die von ihm eingereichte staatsrechtliche Beschwerde richtet sich nur gegen den Entscheid der Regierung. Zur Anfechtung des Urteils des Verwaltungsgerichtes hat er keinen Anlass, da dieses seinem Begehren entsprochen und die Einzonung des streitigen Landstückes angeordnet hat. Bliebe es dabei, so könnte die von Josef Müssgens gegen den Regierungsentscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde als gegenstandslos abgeschrieben werden. Die Gemeinde Sils i.E. hat indessen ihrerseits gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichtes wegen Verletzung der Gemeindeautonomie staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Eine Gutheissung dieser Autonomiebeschwerde setzt voraus, dass die im Zonenplan der Gemeinde vorgesehene Einweisung des Grundstückes in das übrige Gemeindegebiet vor der Eigentumsgarantie standhält (BGE 99 Ia 715). Bei der Beurteilung der gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes erhobenen Autonomiebeschwerde muss, wie sich zeigen wird, auch über die Rügen befunden werden, die Josef Müssgens in seiner im Anschluss an den Regierungsentscheid eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde wegen

BGE 104 Ia 120 S. 126

Verletzung der Eigentumsgarantie erhoben hat. Die Gutheissung der einen Beschwerde zieht die Abweisung der andern nach sich. Unter diesen Umständen ist über beide staatsrechtlichen Beschwerden gleichzeitig in einem Urteil zu befinden.

2. a) Durch den neuen Zonenplan von 1975 wird die Parzelle Nr. 2286, die bisher in einer Bauzone lag, zum grössern Teil dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen. Der Grundeigentümer Josef Müssgens erblickt in dieser Auszonung, soweit sie den südwestlichen Teil der Parzelle betrifft, einen Verstoss gegen Art. 4 und 22ter BV. Dass die angefochtene Massnahme auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ist unbestritten. Die Frage, ob und allenfalls in welcher Höhe wegen materieller Enteignung eine Entschädigung zu leisten sei, bildet ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Zu entscheiden ist nur, ob die Auszonung des Grundstückes sachlich vor Art. 4 und 22ter BV standhält. Die Eigentumsgarantie gibt dem Grundeigentümer keinen Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist, und dass die aus einer bestimmten Zoneneinteilung folgenden baulichen Nutzungsmöglichkeiten nachträglich nicht mehr geändert oder eingeschränkt werden. Derartige Planungsmassnahmen müssen aber im öffentlichen Interesse liegen sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung tragen (BGE 102 Ia 333, 338; BGE 98 Ia 377). Ob diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, prüft das Bundesgericht im Rahmen einer auf Art. 22ter BV gestützten Beschwerde grundsätzlich frei. Doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 103 Ia 42 mit Hinweisen; BGE 98 Ia 376). b) Den bündnerischen Gemeinden steht beim Erlass und bei der Abänderung von Zonenplänen auch unter der Herrschaft des neuen kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973 ein weiter Spielraum der freien Gestaltung zu. Sie sind in diesem Bereich autonom und können sich, wenn eine kantonale Behörde in ihre Befugnis zur selbständigen Festlegung der Zonenpläne ungerechtfertigt eingreift, auf den Schutz der Gemeindeautonomie berufen (vgl. BGE 103 Ia 184 f.). Wann eine Gemeinde durch den Entscheid einer kantonalen Aufsichts- oder

Rechtsmittelbehörde in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Umfang der Überprüfungsbefugnis der kantonalen Instanz ab. Gemäss Art. 53 VGG übt das Verwaltungsgericht als Rekursinstanz nur eine Rechtskontrolle aus. Es kann daher bloss eingreifen, wenn die Gemeinde bei der Gestaltung des Zonenplanes irgendwelche Verfassungs- oder Gesetzesvorschriften, d.h. insbesondere die Eigentumsgarantie sowie die aus Art. 4 BV folgenden allgemeinen Verfassungsgrundsätze, verletzt hat. Soweit die Handhabung des kantonalen Gesetzesrechtes in Frage steht, prüft das Bundesgericht den Entscheid der kantonalen Behörde im Rahmen einer Autonomiebeschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Hingegen entscheidet es mit freier Kognition, soweit die Rechtmässigkeit eines Eingriffes in die kommunale Autonomie von der Auslegung und Anwendung spezieller Normen des eidgenössischen oder kantonalen Verfassungsrechtes abhängt (so insbes. BGE 101 Ia 395 E. 2a, ferner: BGE 104 Ia 45, BGE 102 Ia 71; ZBl 1978 S. 168; ZBl 1977 S. 220; an der in BGE 96 I 383 ff E. 3 vertretenen abweichenden Auffassung ist nicht festzuhalten). Eine Gemeinde kann sich zwar im Rahmen einer Autonomiebeschwerde nicht selbständig - im Sinne eines Angriffsmittels - auf verfassungsmässige Individualrechte berufen. Greift jedoch eine kantonale Aufsichts- oder Rechtsmittelbehörde in die Autonomie der Gemeinde ein, da sie im Vorgehen der kommunalen Behörde einen Verstoss gegen ein verfassungsmässiges Individualrecht erblickt, so kann die Gemeinde mittels Autonomiebeschwerde rügen, dass die kantonale Behörde die Tragweite des betreffenden Individualrechtes verkenne und dieses zu Unrecht als verletzt ansehe (BGE 103 Ia 195 f. E. 4a). In diesem Sinne ist auch im Rahmen der vorliegenden Autonomiebeschwerde grundsätzlich mit freier Kognition zu prüfen, ob die der angefochtenen Zoneneinteilung zugrunde liegende Interessenabwägung vor der Eigentumsgarantie standhält. Liegt der behauptete Verstoss gegen Art. 22ter BV

nicht vor, so verletzt der Entscheid des Verwaltungsgerichtes die Gemeindeautonomie. Entsprechendes gilt im Prinzip für die Handhabung von Art. 4 BV: Hebt eine auf Rechtskontrolle beschränkte kantonale Beschwerdeinstanz einen kommunalen Hoheitsakt zu Unrecht auf, weil sie im Vorgehen der Gemeinde fälschlicherweise eine Ermessensüberschreitung und einen Verstoss gegen das Willkürverbot erblickt, so verletzt sie damit die Gemeindeautonomie

BGE 104 Ia 120 S. 128

(BGE 100 Ia 291; BGE 97 I 134 ff; ZIMMERLI, ZBl 73/1972, S. 267).

3. Die Seelandschaft des Oberengadins gehört zu den schönsten Landschaften der Schweiz. Sie ist durch ihre einzigartige Gestaltung sogar von europäischer Bedeutung. Das Dorf Sils, zwischen Silvaplaner- und Silsersee gelegen, nimmt in dieser Landschaft eine exponierte Stellung ein. Massnahmen zur Bewahrung des Landschaftsbildes und zum Schutz vor störender oder verunstaltender Überbauung liegen daher im öffentlichen Interesse und dienen einem gewichtigen Anliegen der Allgemeinheit. Dieses öffentliche Interesse hat gegenüber dem finanziellen Interesse der Eigentümer an einer möglichst gewinnbringenden Verwertung ihres Landes grundsätzlich den Vorrang (BGE 102 Ia 433 /34; BGE 98 Ia 377). a) Mit dem am 18. Juli 1975 beschlossenen neuen Zonenplan will die Gemeinde Sils i.E. zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes die Bauzonen auf das unbedingt notwendige Ausmass reduzieren und zugleich die beiden Ortsteile Sils-Baselgia und Sils-Maria nach Möglichkeit getrennt halten. Sie hat dementsprechend längs der Verbindungsstrasse zwischen den beiden Ortsteilen nur die bereits überbauten Grundstücke in der Bauzone belassen, die übrigen Parzellen dagegen in das übrige Gemeindegebiet gewiesen. Gleichzeitig soll auch die Umgebung östlich, nördlich und westlich des Muot Marias, eines markanten bewaldeten Hügels in der Mündung des Fextales, von der Überbauung freigehalten werden. b) Im Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid der Regierung wird festgestellt, dass es sich aus Gründen des Landschaftsschutzes und der Siedlungsgestaltung rechtfertigen lasse, im Ortsteil Sils-Baselgia die Bauzone auf das im wesentlichen bereits überbaute Gebiet zu beschränken und dass es dem Planungskonzept widerspräche, den südwestlichen Teil der Parzelle Nr. 2286 von Josef Müssgens ebenfalls einzuzonen. Der Beschwerdeführer Josef Müssgens bestreitet, dass es im öffentlichen Interesse liege, den fraglichen Teil der genannten Parzelle von der Überbauung freizuhalten. Im Süden, Westen und Osten sei das gesamte Gebiet bereits überbaut und dementsprechend auch einer Bauzone zugewiesen bzw. in der Bauzone belassen worden. Durch eine Überbauung des dazwischen liegenden Teils der Parzelle Nr. 2286 werde das Landschafts- und Ortsbild in keiner Weise beeinträchtigt. Anderseits habe er,

BGE 104 Ia 120 S. 129

Josef Müssgens, ein wesentliches Interesse daran, dass wenigstens dieser Teil des Grundstückes, der bereits erschlossen sei, in der Bauzone belassen werde. Das Verwaltungsgericht hat sich dieser Argumentation im wesentlichen angeschlossen und dem Begehren um Einzonung des betreffenden Landstücks entsprochen. Es setzte sich dabei über die dargelegte Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Verwaltungsgericht insofern hinweg, als es auch das der angefochtenen Zoneneinteilung zugrunde liegende Planungskonzept sachlich überprüfte. Es führte aus, die Absicht der Gemeinde, aus Gründen des Ortsbildschutzes die beiden alten romanischen Dorfteile in sich geschlossen und das Gebiet Zwischen diesen beiden Fraktionen möglichst frei zu halten, sei sicher grundsätzlich schützenswert. Doch sei dieses Planungsziel bei der heute gegebenen baulichen Situation beinahe illusorisch. Jedenfalls sei schwer einzusehen, inwiefern die Nichteinzonung des streitigen Areals diesem Ziel dienlich sein solle. Gerade im Bereich der Siedlung Sils-Baselgia sei die bauliche Entwick-

lung so weit fortgeschritten, dass die Freihaltung des fraglichen Parzellenteils nicht geeignet sei, die gewollte Trennung der beiden alten Dorfteile und die Schaffung einer baulichen Zäsur herbeizuführen. Die angefochtene Massnahme beruhe auf keinem öffentlichen Interesse, welches das entgegenstehende private Interesse des Grundeigentümers überwiegen würde. Die Gemeinde Sils i.E. räumt ein, dass zwischen Sils-Baselgia und Sils-Maria schon eine Reihe von Bauten stünden. Es habe sich daher nicht umgehen lassen, einen Teil des zwischen den Ortsteilen liegenden Gebietes der Zone für Wohnquartiere zuzuweisen. Gleichzeitig habe die Gemeinde aber alles daran gesetzt, die Siedlungen Sils-Baselgia und Sils-Maria nach Möglichkeit getrennt zu halten, und daher entlang der Strasse zwischen den beiden Ortsteilen nur noch gerade die bereits überbauten Parzellen eingezont. Die Freihaltung des Gebietes vor dem Hotel Margna einerseits und vor dem Hügel Muot Marias anderseits sei zur Aufrechterhaltung dieses Planungskonzeptes notwendig. Ausserdem ermöglichten diese Zäsuren einen Blick in Richtung auf den Silvaplanersee. c) Der Augenschein hat gezeigt, dass sich die planerischen Argumente der Gemeinde mit guten Gründen vertreten lassen. Würde der fragliche Teil der Parzelle Nr. 2286 zur Überbauung

freigegeben, so wäre das Ziel, ein Zusammenwachsen der beiden Ortsteile zu verhindern, in der Tat in Frage gestellt; es könnten alsdann auch die Eigentümer anderer unüberbauter Grundstücke entlang der Verbindungsstrasse entsprechende Einzonungsbegehren stellen. Eine zusätzliche Überbauung dieser Ebene würde sich auf das Landschaftsbild nachteilig auswirken. Dass eine Reihe umliegender Grundstücke bereits in früherer Zeit überbaut wurden und daher eingezont bleiben mussten, ist zu bedauern; doch ist dies nicht Grund genug, die planerischen Bemühungen zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes aufzugeben und der Überbauung dieses Gebietes freien Lauf zu lassen. Mit der Freihaltung des streitigen Areals ist zwar nicht der Blick auf den Silvaplanersee gewährleistet, wohl aber der Durchblick auf die landschaftlich reizvolle Ebene gegen den Silvaplanersee. Es lassen sich somit für die Auszonung dieses Landstückes stichhaltige Gründe anführen. Das dargelegte öffentliche Interesse verdient gegenüber den berührten privaten lnteressen des beschwerdeführenden Grundeigentümers den Vorzug. Zunächst ist festzuhalten, dass bei der Zonenplanrevision von 1975 die Grenze der Gefahrenzone im Bereiche der Parzelle Nr. 2286 etwas nach Westen zurückversetzt wurde, was es Josef Müssgens ermöglichte, westlich des Hotelgebäudes ein dreigeschossiges Personalhaus zu erstellen. Sein Interesse, über Reservebauland für Betriebserweiterungen zu verfügen, erscheint für die nähere Zukunft nicht als aktuell. Sollte sich ein solches Bedürfnis aktualisieren, so wäre im Rahmen der allfälligen Planänderung zu prüfen, ob die Erweiterung der Bauzone auf Parzelle Nr. 2286 nicht eher in nordöstlicher Richtung statt entlang der Strasse nach Sils-Maria erfolgen sollte. Das geltend gemachte Bedürfnis nach einer Baulandreserve für die drei Kinder muss ebenfalls zurücktreten, schon deshalb, weil solche Bauten nicht auf einen bestimmten Standort angewiesen sind. Irgendwelche Umstände, welche das private Interesse an der Belassung des streitigen Parzellenteiles in der Bauzone als besonders gewichtig und schützenswert erscheinen lassen würden, liegen nicht vor. Das der angefochtenen Auszonung entgegenstehende private Interesse ist im wesentlichen rein finanzieller Natur. Es ist, falls in der Auszonung eine materielle Enteignung liegen sollte, durch eine Entschädigung abzugelten. Doch vermag es, was die sachliche Zulässigkeit der angefochtenen Planungsmassnahme

anbelangt, das dargelegte öffentliche Interesse an der Freihaltung des Areals nicht aufzuwiegen. d) Die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie erweist sich somit als unbegründet. Ebensowenig kann der Gemeinde vorgeworfen werden, dass sie bei der Ausübung ihres planerischen Ermessens in Willkür verfallen sei und da-

durch Art. 4 BV verletzt habe. Indem das Verwaltungsgericht zu Unrecht eine derartige Verfassungsverletzung annahm und die Wiedereinzonung des fraglichen Parzellenteiles anordnete, verletzte es die Gemeindeautonomie. Die von der Gemeinde Sils i.E. erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist daher gutzuheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichtes aufzuheben. Das weitergehende Begehren der Gemeinde, es sei zugleich der beim Verwaltungsgericht erhobene Rekurs abzuweisen, ist unzulässig; es obliegt dem Verwaltungsgericht, über dieses bei ihm hängige Rechtsmittel nach Massgabe der bundesgerichtlichen Erwägungen neu zu entscheiden. Die staatsrechtliche Beschwerde des Josef Müssgens ist nach dem Gesagten abzuweisen.