Urteilskopf

124 II 538

52. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 16. September 1998 i.S. C. gegen Maladers sowie Departement des Innern und der Volkswirtschaft und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24 Abs. 2 RPG, Art. 9a ff. des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973 (KRG), Art. 11 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 26. November 1986 (KRVO). Dauernde Bewohnung einer als Ferienhaus bewilligten Maiensässhütte.

Weder Art. 24 Abs. 2 RPG noch das Raumplanungsrecht des Kantons Graubünden bieten eine Handhabe, die Nutzung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone unabhängig von bewilligungspflichtigen baulichen Veränderungen zeitlich zu beschränken (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 24 al. 2 LAT, art. 9a ss de la loi grisonne sur l'aménagement du territoire, du 20 mai 1973, et art. 11 de l'ordonnance grisonne sur l'aménagement du territoire, du 26 novembre 1986. Séjour durable dans un mayen autorisé comme maison de vacances.

Ni l'art. 24 al. 2 LAT, ni le droit cantonal sur l'aménagement du territoire - hormis les modifications soumises à autorisation - ne permettent de limiter temporairement l'usage de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 24 cpv. 2 LPT, art. 9a e segg. della legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni del 20 maggio 1973, art. 11 della relativa ordinanza cantonale sulla pianificazione territoriale del 26 novembre 1986. Soggiorno permanente in una baita, per la quale è stato concesso un permesso d'utilizzazione come casa di vacanza.

Né l'art. 24 cpv. 2 LPT né il diritto cantonale sulla pianificazione del territorio - tranne per le modificazioni sottomesse ad autorizzazione - permettono di limitare temporaneamente l'uso di edifici ed impianti siti al di fuori della zona edificabile (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 538

B.C. und A.C. sind Eigentümer eines von ihnen seit 1993 dauerhaft bewohnten Hauses im X. in der Gemeinde Maladers. Die 1972 als "Ersatz-Ferienhäuschen" für eine alte Maiensässhütte bewilligte Baute liegt im übrigen Gemeindegebiet. Mit Schreiben vom

11. Mai 1995 teilte der Gemeindevorstand Maladers A.C. mit, die "Umwandlung eines sporadisch genutzten Ferienhauses in ein dauernd bewohntes Wohnhaus" stelle eine wesentliche Nutzungsänderung dar, die den Rahmen des nach Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) Zulässigen sprenge. Das ergebe sich schon daraus, dass Art. 11 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 26. November 1986 (KRVO) zwischen dauernd und nicht dauernd bewohnten Bauten unterscheide. Die Nutzung als Dauerwohnbaute sei illegal, weshalb kein Anspruch auf die Erstellung von Infrastrukturanlagen bestehe. Die Gemeinde könne nicht verpflichtet werden, Wasser-, Abwasser- und Stromversorgung bereit- und den Schulweg durch eine Winteroffenhaltung sicherzustellen. Die derzeitige Winteroffenhaltung bis Pardäls erfolge weiterhin auf Zusehen hin im Rahmen des forstlichen Bedarfs. In diesem Zusammenhang sei auch zu beachten, dass bei allfälligen bewilligungspflichtigen Bauvorhaben der Kanton von sich aus tätig werden könne, auch wenn die Gemeinde den derzeitigen Nutzungszustand auf Zusehen hin dulde. Mit Eingabe vom 10. Mai 1997 ersuchte A.C. um die Bewilligung für den Einbau einer Sickerleitung und eines Naturkellers. Im Baugesuch bezeichnete er das Gebäude als «dauernd bewohntes Gebäude». Die Gemeinde leitete das Baugesuch mit Antrag auf Zustimmung an das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden (DIV) weiter. Dieses verfügte am 28. Oktober 1997: "1. Der Erteilung einer Ausnahmebewilligung für den Anbau des Naturkellers und für das Verlegen einer Sickerleitung beim Ferien-/ Wochenendhaus von A.C., Maladers, in der Gemeinde Maladers wird gestützt auf Art. 24 Abs. 2 RPG und Art. 9c KRG zugestimmt. 2. Der erfolgten Umwandlung von einer Temporärwohnbaute in eine Dauerwohnbaute (Zweckänderung) des bestehenden Ferien-/Wochenendhauses von A.C., Maladers, in der Gemeinde Maladers wird nicht zugestimmt. 3. Die Gemeinde Maladers wird angewiesen, bezüglich der erfolgten Zweckänderung das Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes einzuleiten und zügig durchzuführen (Art. 60 KRG). Über die einzelnen Verfahrensschritte ist das Departement des Innern und der Volkswirtschaft in Kenntnis zu setzen. 4. - 6. (..)."
Gestützt auf diese Zustimmung des DIV erteilte der Gemeindevorstand Maladers A.C. mit Verfügung vom 14. November 1997 die Bewilligung zur Verlegung der Sickerleitung und zum Anbau eines

Naturkellers, wobei er ausdrücklich festhielt, dass die Umwandlung der Temporär- in eine Dauerwohnbaute nicht Gegenstand dieses Entscheides sei. Mit Eingabe vom 17. November 1997 rekurrierten A.C. und B.C. beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden gegen die Verfügung des DIV vom 28. Oktober 1997 mit dem Antrag, die Ziffern 2 und 3 des Dispositivs seien aufzuheben, eventuell sei die Umnutzung zu bewilligen. Das Verwaltungsgericht wies den Rekurs mit Urteil vom 16. Januar 1998 ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 1998 beantragen B.C. und A.C., der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben (Ziff. 1), es sei festzustellen, dass die Umnutzung keine bewilligungspflichtige Zweckänderung darstelle, und die Ziffern 2 und 3 des Dispositivs der Verfügung des DIV seien aufzuheben (Ziff. 2); eventuell sei die Umnutzung zu bewilligen (Ziff. 3). Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Nach der mit dem angefochtenen Entscheid bestätigten Verfügung des DIV muss die Gemeinde Maladers den Beschwerdeführern verbieten, ihr Maiensäss dauernd zu bewohnen und dieses Verbot durchsetzen; nötigenfalls

kann dies auch das DIV tun (Art. 60 Abs. 1 und 2 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973; KRG). Gegenstand dieses Verfahrens ist somit einzig die Zulässigkeit dieses Verbotes. Ausser Streit steht dagegen, welche baulichen Veränderungen die Beschwerdeführer an ihrem Maiensäss vornehmen dürfen: Das DIV hat ihrem Baugesuch mit Verfügung vom 28. Oktober 1997 zugestimmt, und der Gemeinderat Maladers hat es gestützt darauf bereits bewilligt. a) Eine zeitliche Beschränkung der Nutzung des Grundeigentums stellt eine Eigentumsbeschränkung dar, die auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (BGE 121 I 117 E. 3b; BGE 119 Ia 362 E. 3a). Wiegt ein solcher Eingriff schwer, was in der Regel der Fall ist, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote und Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsmässige Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 115 Ia 363 E. 2a), verlangt das Bundesgericht eine klare und eindeutige gesetzliche Grundlage. Wiegt ein Eingriff weniger schwer, gilt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage als erfüllt, wenn sich der angefochtene Entscheid

ohne Willkür auf die von ihm angeführte Norm abstützen lässt (BGE 119 Ia 362 E. 3a; BGE 116 Ia 181 E. 3c; zum Willkürbegriff: BGE 119 Ia 113 E. 3a). b) Nach Art. 24 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht gestatten, «Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, wenn dies mit wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist». Der Kanton Graubünden hat von dieser Kompetenz in den Art. 9a ff. KRG Gebrauch gemacht. Die Erneuerung, die teilweise Änderung und den Wiederaufbau bestehender Bauten hat er dabei in Art. 9b KRG in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 RPG geregelt. In Art. 9d KRG unterscheidet er bei der teilweisen Änderung (Umbau) zwischen massvoller Erweiterung und geringfügiger Zweckänderung. Eine Zweckänderung ist geringfügig, wenn keine wesentlich neuen Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden und die Umwelt dadurch nicht erheblich mehr belastet wird (Abs. 3). Massvoll und damit im Rahmen dieser Bestimmung zulässig ist eine Erweiterung, «wenn dadurch die einer bestimmten Nutzung dienenden Räumlichkeiten in der Regel bis zu einem Viertel, in dauernd bewohnten, gewerblichen oder gastgewerblichen Bauten oder Anlagen bis zur Hälfte vergrössert werden» (Abs. 2). Bei nicht dauernd bewohnten Maiensässbauten gilt für eine teilweise Änderung in der Regel zudem ein Höchstmass von 50 m2 Bruttogeschossfläche (Art. 11 Abs. 2 KRVO). c) Art. 24 Abs. 2 RPG und die Art. 9a ff. KRG legen somit fest, welche baulichen Veränderungen an bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone vorgenommen werden dürfen. Der Zweck des Umbaus spielt zwar eine wichtige Rolle, weil eine Umnutzung der Baute nur in engen Grenzen zulässig ist (vgl. dazu RDAT 1997 I 3499 E. 2c, d; BGE 118 Ib 497 E. 3; BGE 113 Ib 303 E. 3b). Wie sich schon aus den Untertiteln, unter denen diese Bestimmungen stehen (”Baubewilligung: Ausnahmen ausserhalb der Bauzone” bzw. ”Allgemeine Bauvorschriften”) und den Randtiteln der Art. 9b bis 9e KRG (”2. Erneuerung, teilweise Änderung und Wiederaufbau a) Grundsatz”, ”b) Erneuerung [Renovation]”, ”c) teilweise Änderung [Umbau]” und ”d) Wiederaufbau”) ergibt, knüpft die gesetzliche Regelung indessen an die Veränderung der Bausubstanz an. Mit dem Mittel der stark eingeschränkten Bewilligung von baulichen Veränderungen an Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen wollen der Bundes- und der kantonale Gesetzgeber in diesem Bereich das raumplanerische Ziel der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verfolgen. Massgebend für die Beurteilung baubewilligungspflichtiger

Vorhaben ist dabei grundsätzlich nicht, welche Nutzung der Bauherr subjektiv anstrebt, sondern was für eine Nutzung nach dem Umbau aufgrund des Ausbaustandards objektiv möglich ist (BGE 112 Ib 94 E. 3 S. 98

unten). d) Das Haus der Beschwerdeführer im X. wurde 1972 als Ferienhaus bewilligt und von den zuständigen Behörden seither konsequent als solches behandelt. So wurde z.B. weder eine Vergrösserung der Baute nach den für dauernd bewohnte Bauten geltenden Vorschriften (Art. 9d Abs. 2 KRG) noch ein Trinkwasseranschluss bewilligt, und die Gemeinde Maladers hat die Beschwerdeführer mit Schreiben vom 11. Mai 1995 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie nicht verpflichtet sei, die für die dauernde Nutzung des Hauses erforderlichen Infrastrukturanlagen bereitzustellen. Das DIV hat in seiner Verfügung vom 28. Oktober 1997 den Ausbau des Naturkellers und das Verlegen der Sickerleitung nur bewilligt, weil es diese Umbauten als für ein Ferienhaus angemessen und daher im Rahmen von Art. 9d KRG und Art. 24 Abs. 2 RPG zulässig befand. Das Haus weist einen Ausbaustandard auf, wie er einem (bescheidenen) Ferienhaus entspricht. Ein Um- und Ausbau zu einer Wohnbaute, die einen nach landläufiger Auffassung für eine dauernde Bewohnung erforderlichen Komfort aufweist, wurde nie bewilligt; er würde den Rahmen der "teilweisen Änderung" im Sinne dieser Bestimmungen wohl ohne weiteres sprengen. e) Weder Art. 24 Abs. 2 RPG und Art. 24 RPV noch die Art. 9a ff. KRG enthalten eine ausdrückliche Bestimmung, welche gestatten würde, die Nutzung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone unabhängig von bewilligungspflichtigen baulichen Veränderungen zeitlich zu beschränken. Die von Art. 9d Abs. 2 KRG getroffene Unterscheidung zwischen dauernd und nicht dauernd bewohnten Bauten bestimmt nach dem Gesagten nur, in welchem Ausmass eine Baute oder Anlage je nach ihrem Nutzungszweck baulich erweitert werden darf. Diese Bestimmungen gehen gewiss davon aus, dass eine Baute ausserhalb der Bauzone nur zeitweise vorab zu Ferienzwecken genutzt wird, wenn nur ein sehr bescheidener Ausbaustandard bewilligt wird. Eine derart einschneidende und ungewöhnliche Massnahme wie die hier verfügte ausdrückliche zeitliche Beschränkung der Nutzung von Grundeigentum lässt sich darauf aber nicht stützen, zumal es keineswegs ausgeschlossen ist, ein Ferienhaus auf dem Wege der Vermietung unter Umständen ganzjährig zu benutzen. Zudem besteht bei der Festlegung eines zeitweiligen Nutzungsverbots ein sehr grosser Ermessensspielraum.

Eine solche Regelung müsste, wie z.B. die Beschränkung des Zweitwohnungsanteils (vgl. BGE 117 Ia 141 zur Regelung der Gemeinde Sils i.E.), im Gesetz ausdrücklich vorgesehen und in den Grundzügen geregelt sein. Anhaltspunkte dafür, dass sie vom kantonalen Gesetzgeber in den Art. 9a ff. KRG verankert werden wollte, werden vom Verwaltungsgericht nicht angeführt und sind auch nicht ersichtlich. Aus den von diesem angeführten Entscheiden des Bundesgerichts - BGE 112 Ib 259 und BGE 110 Ib 264 - lässt sich nichts Derartiges ableiten, da sie nicht einschlägig sind: Beide Fälle betrafen bauliche Veränderungen, für die das Bundesgericht die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 Abs. 2 RPG ablehnte. Es ist daher mit sachlichen Gründen nicht vertretbar und damit willkürlich, diese Bestimmungen als hinreichende gesetzliche Grundlage für die umstrittene Eigentumsbeschränkung heranzuziehen. Dieser fehlt eine gesetzliche Grundlage, weshalb sie verfassungswidrig ist. f) Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die zeitliche Nutzungsbeschränkung als schwere Eigentumsbeschränkung einzustufen wäre oder nicht. Das könnte beim jetzigen Stand des Verfahrens ohnehin nicht abschliessend beurteilt werden, da es dabei massgeblich darauf ankommt, wie die Gemeinde Maladers die verfügte Nutzungsbeschränkung konkret durchführen wollte.