Urteilskopf

140 II 25

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Genossenschaft X. gegen A. und Mitb. sowie Gemeinde Silvaplana (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_598/2013 vom 6. Dezember 2013

Regeste (de):
Eröffnung eines Quartierplanverfahrens; End- oder Zwischenentscheid.

Die Einleitung eines amtlichen Quartierplanverfahrens stellt einen selbstständig anfechtbaren Endentscheid i.S. von Art. 90 BGG dar, wenn das kantonale Recht vorsieht, dass bestimmte Einwendungen nur mit Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss geltend gemacht und im späteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können (E. 1.1). Regeste b

Regeste (fr):
Ouverture d'une procédure de plan de quartier; décision finale ou incidente.

L'ouverture d'une procédure officielle de plan de quartier est une décision finale au sens de l'art. 90 LTF, attaquable de façon indépendante, si le droit cantonal prévoit que certaines objections peuvent être soulevées uniquement dans un recours contre la décision d'ouverture et pas dans la procédure ultérieure (consid. 1.1). Regeste b

Regesto (it):
Apertura di una procedura di piano di quartiere; decisione finale o incidentale.

L'apertura di una procedura ufficiale di piano di quartiere è una decisione finale impugnabile a titolo indipendente ai sensi dell'art. 90 LTF, se il diritto cantonale prevede che determinate contestazioni possono essere sollevate solo con ricorso contro la decisione di apertura e non sono più proponibili nel seguito della procedura (consid. 1.1). Regesto b

Regeste b

Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen wegen veränderter Verhältnisse (Art. 21 Abs. 2 und Art. 15 RPG). Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet die Überprüfung (1. Stufe) und die Anpassung der Nutzungsplanung (2. Stufe). Auf der 1. Stufe sind geringere Anforderungen an die Erheblichkeit der Veränderung zu stellen als auf der 2. Stufe (E. 3). Aufgrund des Inkrafttretens von Art. 75b BV ist in Tourismusgemeinden wie Silvaplana, die einen hohen Anteil von Zweitwohnungen haben, mit einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage zu rechnen. Dies hat zur Folge, dass die Wohnbaureserven der Gemeinde überprüft werden müssen (E. 4.3). Für eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten kommt (zumindest auch) das peripher gelegene, erst teilweise überbaute bzw. erschlossene und mangels Quartierplanung noch nicht baureife Gebiet Quarta Morta in Betracht (E. 4.4 und 5). Anspruch der Beschwerdeführerin auf Überprüfung der Zonenordnung im Gebiet Quarta Morta bejaht. Diese Prüfung darf nicht isoliert erfolgen, sondern setzt eine Gesamtsicht über alle Bauzonen der Gemeinde Silvaplana voraus (E. 6).
Sachverhalt ab Seite 27

BGE 140 II 25 S. 27

A. Das Gebiet Quarta Morta liegt im nordwestlichen Teil von Surlej in der Wohnzone W5 der Gemeinde Silvaplana. Es ist gemäss dem Generellen Gestaltungsplan des Jahres 2004 (GGP) mit einer Quartierplanpflicht belegt. Schon 1983 hatte die Gemeinde ein Quartierplanverfahren eingeleitet und 1988 die Durchführung einer Baulandumlegung verfügt. Der Quartierplan wurde in der Folge aber - unter anderem infolge von Rechtsstreitigkeiten - nicht weiter bearbeitet und schliesslich nicht mehr weiterverfolgt.

B. Am 29. November 2011 stellten die Eigentümer der Parzelle Nr. y das Gesuch, das rechtskräftig eingeleitete Quartierplanverfahren so rasch als möglich weiterzuführen und zum Abschluss zu bringen. Mit Beschluss vom 30. Januar 2012, publiziert am 23. Februar 2012, folgte der Gemeindevorstand dem Antrag und gab seine Absicht bekannt, den Quartierplan in Verbindung mit einer Landumlegung neu einzuleiten. Der Zweck der Quartierplanung bestehe darin, die im GGP ausgeschiedenen Baubereiche zeitgemäss zu erschliessen und optimal zu gestalten, mit Festlegung der einzelnen Baustandorte. Dagegen erhoben mehrere Grundeigentümer Einsprache, darunter auch die Genossenschaft X. Sie beantragte, auf die Einleitung des Quartierplanverfahrens mit Landumlegung sei zu verzichten, bis die Grundordnung folgendermassen revidiert sei: Es sei eine Revision des Zonenplans und des GGP für das Planungsgebiet Quarta Morta einzuleiten, mit dem Ziel, zurzeit nicht überbaute Grundstücke, die nicht oder ungenügend erschlossen seien, dem Nichtbaugebiet zuzuweisen. Für das gesamte Planungsgebiet sei zu diesem Zweck eine kommunale Planungszone zu erlassen. Mit Entscheid vom 29. Mai 2012 wies der Gemeindevorstand die Einsprachen im Sinne der Erwägungen ab, soweit er darauf eintrat, und leitete das Quartierplanverfahren ein. Das Begehren um Revision der Grundordnung wurde abgewiesen, weil derzeit keine Gründe bestünden, auf die bestehende Regelung zurückzukommen.

C. Dagegen erhoben die Genossenschaft X. und weitere Grundeigentümer Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons

BGE 140 II 25 S. 28

Graubünden. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden am 9. April 2013 ab.

D. Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid gelangte die Genossenschaft X. am 26. Juni 2013 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut. Es hebt den Entscheid des Verwaltungsgerichts auf, soweit es die Beschwerde der Genossenschaft X. abweist und dieser Gerichts- und Parteikosten auferlegt. Mitaufgehoben wird der Beschluss des Gemeindevorstands Silvaplana zur Einleitung des Quartierplanverfahrens Quarta Morta, Silvaplana-Surlej, vom 29. Mai 2012. Die Gemeinde Silvaplana wird eingeladen, die bestehende Grundordnung (Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan) im Gebiet Quarta Morta zu überprüfen. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. (...)

1.1 Ein Endentscheid i.S. von Art. 90 BGG liegt unzweifelhaft vor, soweit das Verwaltungsgericht den Antrag auf Überprüfung der bestehenden Nutzungsplanung abgewiesen hat. Fraglich ist dagegen, ob der Beschluss zur Einleitung des Quartierplanverfahrens einen End- oder einen Zwischenentscheid darstellt. Unter der Geltung des OG (BS 3 531) wurde die Einleitung eines amtlichen Quartierplanverfahrens als Endentscheid i.S. von Art. 87 OG qualifiziert, wenn das kantonale Recht vorsah, dass bestimmte Einwendungen nur mit Rekurs gegen den Einleitungsbeschluss geltend gemacht und im späteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können. Diese Regelung zeige, dass der Einleitungsbeschluss ein in sich geschlossenes, selbstständiges Verfahren bilde (BGE 117 Ia 412 E. 1a S. 414). Diese Rechtsprechung ist auch unter der Geltung des BGG beizubehalten. Art. 16 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung vom 24. Mai 2005 für den Kanton Graubünden [KRVO; BR 801.110]) bestimmt, dass Einwendungen gegen das Quartierplanverfahren an sich und das Planungsgebiet mit Einsprache gegen den vom Gemeinderat beabsichtigten Einleitungsbeschluss geltend zu machen sind und im weiteren Verfahren nicht mehr erhoben werden können. Würde der Einleitungsbeschluss als Zwischenbeschluss i.S. von Art. 93 BGG qualifiziert, könnte er (bzw. der ihn bestätigende kantonal letztinstanzliche Entscheid) noch zusammen mit dem das

Quartierplanverfahren abschliessenden Endentscheid angefochten werden (Art. 93 Abs. 3 BGG). Dies würde dem Konzept des kantonalen Rechts widersprechen, wonach ein (u.U. zeit- und kostenaufwendiges) Quartierplanverfahren erst durchgeführt werden soll, wenn der Einleitungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Die separate Anfechtung des Einleitungsbeschlusses erscheint auch nicht unzumutbar: Fehler bei der Einleitung des Verfahrens (Voraussetzungen des Quartierplanverfahrens; Gebietsabgrenzung) können in der Regel unabhängig vom Ausgang des Quartierplanverfahrens erkannt und beurteilt werden.
(...)

3. Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (PETER KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/1994 S. 8 ff.).

3.1 Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.; BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; je mit Hinweisen; KARLEN, a.a.O., S. 11 ff. und 13 ff.).

3.2 Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist (BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f. mit Hinweisen). Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese

Voraussetzungen erfüllt, so ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist.

3.3 Vorliegend haben sowohl die Gemeinde als auch das Verwaltungsgericht bereits eine Überprüfung der geltenden Zonenordnung im Gebiet Quarta Morta abgelehnt. Insofern beschränkt sich auch die nachfolgende Prüfung auf die Voraussetzungen der ersten Stufe.

4. Zu prüfen ist zunächst, ob sich die Verhältnisse seit Erlass der geltenden Nutzungsordnung erheblich verändert haben.

4.1 Die Gemeinde und das Verwaltungsgericht verneinten dies. Durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hätten sich zwar die Rahmenbedingungen geändert. Die Annahme der Beschwerdeführerin, dass dadurch das Bedürfnis nach Wohnraum in Silvaplana beträchtlich zurückgehen werde, könne aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht belegt werden, zumal die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 75b BV und Art. 197 Ziff. 9 BV noch nicht vorliege. Entsprechend sei noch nicht absehbar, unter welchen Umständen in der Gemeinde Silvaplana weiterhin gebaut werden dürfe bzw. mit welchen Einschränkungen infolge der Zweitwohnungsinitiative überhaupt gerechnet werden müsse. Das revidierte RPG werde erst im Frühjahr 2014 in Kraft treten und sei somit noch nicht verbindlich; seine Berücksichtigung im vorliegenden Verfahren wäre eine unzulässige Vorwirkung künftigen Rechts.

4.2 Die Beschwerdeführerin ist dagegen der Auffassung, dass die Auswirkungen der am 11. März 2012 angenommenen Zweitwohnungsinitiative auf den Wohnungsbau zumindest in groben Zügen bereits absehbar seien. Silvaplana sei mit einem Zweitwohnungsanteil von rund 70 % sehr stark auf den Zweitwohnungsbau ausgerichtet. Aufgrund des Zweitwohnungsverbots werde der Wohnraumbedarf massiv und dauernd zurückgehen. Auch für Erstwohnungen sei nach Aussage von Experten mit einem Rückgang der Nachfrage aufgrund des Verlusts von Arbeitsplätzen zu rechnen. Die Bauzonen der Gemeinde müssten daher redimensioniert werden (Art. 15 lit. b RPG).

4.3 Die Gemeinde Silvaplana ist eine Tourismusgemeinde im Engadin mit einem erheblichen Anteil von Zweitwohnungen. In den vergangenen Jahren bezog sich ein grosser Teil der Nachfrage auf solche Objekte. Sie wurde durch die 2008/2009 im Kreis Oberengadin eingeführten Bestimmungen zur Förderung von Erstwohnungen und

zur Kontingentierung von Zweitwohnungen etwas gedrosselt, blieb aber dennoch auf hohem Niveau: Nach den von der Beschwerdeführerin zitierten und von der Gemeinde nicht bestrittenen Angaben des Bauamts Silvaplana wurden 2008-2010 jährlich durchschnittlich 930 m2 BGF für Zweitwohnungen verwendet. Am 11. März 2012 trat Art. 75b BV in Kraft. Dessen Abs. 1 sieht einen maximalen Anteil an Zweitwohnungen von 20 % vor. Da dieser Anteil in der Gemeinde Silvaplana bei Weitem überschritten ist, können bis zum Absinken des Zweitwohnungsanteils unter 20 % grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden. Zwar liegt das Ausführungsgesetz noch nicht vor, das streitige Fragen regeln soll (beispielsweise die Umnutzung bestehender Bauten und die Zulässigkeit touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen). Art. 75b Abs. 1 lässt jedoch für die Bewilligung neuer, privat genutzter Zweitwohnungen (”kalte Betten”) kaum einen Spielraum (vgl. BGE 139

II 243 E. 10.5 S. 256 zum "harten Kern" der Verfassungsnorm). Insofern ist mit einem erheblichen Rückgang der Wohnbaunachfrage zu rechnen. Dies hat zur Folge, dass die Wohnbaureserven der Gemeinde mit grosser Wahrscheinlichkeit überdimensioniert geworden sind und überprüft werden müssen. Überdimensionierte Bauzonen sind bereits nach geltendem RPG (Art. 15 lit. b RPG) rechtswidrig und müssen redimensioniert werden (ständige Rechtsprechung, vgl. BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307; BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 231, BGE 116 Ia 328 E. 4b S. 331; je mit Hinweisen). Insofern spielt es keine Rolle, dass die in der Abstimmung vom 3. März 2013 angenommene RPG-Revision noch nicht in Kraft ist.

4.4 Zwar ist den Beschwerdegegnern einzuräumen, dass eine allfällige Redimensionierung der Bauzonen der Gemeinde nicht zwingend im Gebiet Quarta Morta vorzunehmen ist, sondern eine Gesamtschau aller Bauzonen voraussetzt. Für den Anspruch auf Überprüfung der Nutzungsordnung genügt es jedoch, dass eine Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Gebiet Quarta Morta in Betracht fällt. Dies ist zu bejahen, handelt es sich doch um ein peripher gelegenes Gebiet, das erst teilweise überbaut, noch nicht vollständig erschlossen und mangels Quartierplanung auch planungsrechtlich noch nicht baureif ist.

5. Zu prüfen ist noch, ob die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Beständigkeit des Zonenplans und des GGP einer solchen Überprüfung entgegenstehen.

BGE 140 II 25 S. 32

5.1 Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Nach Ablauf dieses Planungshorizonts sind die Bauzonen grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans; je neuer ein Plan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden (BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; BGE 113 Ia 444 E. 5b S. 455; je mit Hinweisen).

5.2 Lage und Dimension der Bauzonen der Gemeinde Silvaplana gehen auf die erste Zonenplanung der Gemeinde 1976 zurück; sie wurden jedoch unter der Geltung des RPG mehrfach bestätigt. Die letzte Zonenplanrevision wurde am 14. November 2001 von der Gemeindeversammlung Silvaplana beschlossen und am 19. September 2002 von der Regierung genehmigt. Allerdings wurden die Bauzonen bei der Revision 2001/2002 nur marginal abgeändert (Anpassung an Waldfeststellungen, aktualisierte Parzellarvermessungen etc.) und der Stand der Überbauung, Erschliessung und Baureife (UEB) nicht erstellt, wie die Regierung in ihrem Genehmigungsbeschluss vom 18. September 2002 ausdrücklich festgehalten hat. Ob deshalb bereits Art. 15 lit. b RPG eine umfassende Überprüfung des Zonenplans gebietet, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, kann offenbleiben. Jedenfalls liegt die letzte Zonenplanrevision im Jahr 2001/2002 über zehn Jahre und damit geraume Zeit zurück.

5.3 Hinzu kommt, dass die Zonenplanung für das Gebiet Quarta Morta bislang noch kaum konkretisiert und nicht realisiert worden ist. Zwar wurde im GGP 2004 ein Baubereich festgelegt; dessen Überbauung und Erschliessung müssen aber noch durch einen Quartierplan konkretisiert werden. Solange dieser nicht vorliegt, ist das Gebiet nicht baureif. Unter diesen Umständen sind die öffentlichen und privaten Interessen an der Beständigkeit der geltenden Zonenordnung nicht so gewichtig, dass sie eine Anpassung der Planung an die geänderten Verhältnisse von vornherein ausschliessen würden.

6. Die Beschwerdeführerin hat somit einen Anspruch auf die Überprüfung der Zonenordnung. Zwar bezieht sich dieser Anspruch in erster Linie auf die benachbarten Parzellen. Deren planerisches Schicksal hängt jedoch untrennbar insbesondere mit demjenigen der übrigen Parzellen im Gebiet Quarta Morta zusammen, in dem nicht

nur eine Quartierplanung, sondern auch eine Landumlegung vorgesehen ist. Es rechtfertigt sich daher, die Gemeinde antragsgemäss zu verpflichten, die geltende Nutzungsordnung im Gebiet Quarta Morta zu überprüfen. Allerdings kann diese gebotene Prüfung nicht isoliert erfolgen, sondern sie setzt eine Gesamtsicht über alle Bauzonen der Gemeinde Silvaplana voraus (vgl. oben E. 4.4). Die Gemeinde wird daher überprüfen müssen, ob die geltenden Bauzonen, insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, überdimensioniert sind und wenn ja, welche Gebiete für eine Rückzonung in Betracht fallen. Dabei hat sie sich auf die vorhandenen Daten und bekannte Entwicklungen zu stützen. Soweit Unsicherheit besteht, sind plausible Schätzungen vorzunehmen. Die Gemeinde darf die Beurteilung des Gesuchs nicht unter Verweis auf offene Fragen (wie beispielsweise die noch ausstehenden Ausführungsbestimmungen zu Art. 75b BV und zu der am 3. März 2013 angenommenen RPG-Revision) über Gebühr hinausschieben oder einfach abweisen, wie im angefochtenen Entscheid geschehen.