

23 Anstoss zur Teilrevision einer Ortsplanung. Projektbezogene Planung.

- Der Anstoss zur Teilrevision einer Ortsplanung kann ohne weiteres auch von Privaten ausgehen (E.2).
- Eine projektbezogene Planung auf Stufe Grundordnung ist zulässig, sofern sie sachlich begründet ist und vor dem Grundsatz der Planbeständigkeit im Sinne von Art. 21 RPG sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhält (E.3).

Proposta di revisione parziale della pianificazione locale. Pianificazione finalizzata al progetto.

- La proposta di revisione parziale della pianificazione locale può provenire senz'altro anche da dei privati (cons. 2).
- Una pianificazione finalizzata ad un singolo progetto a livello di ordinamento di base è ammissibile, per quanto sia oggettivamente fondata e ossequi il principio dell'immutabilità dei piani nel senso dell'art. 21 LPT come pure quello della proporzionalità (cons. 3).

Erwägungen:

2. Die Rekurrentin stösst sich vorweg am Umstand, dass der Anstoss zur Teilrevision der streitigen Planung nicht von der Gemeinde sondern vom privaten Eigentümer der Parzellen Nr. 1746 und 1747 ausgegangen sei und dass die Vorlage von denselben Fachleuten im Auftrag des privaten Grundeigentümers ausgearbeitet worden sei, welche sie hernach im Auftrag der Gemeinde geprüft und für gut befunden hätten. Auch wenn für das Unbehagen der Rekurrentin ein gewisses Verständnis aufzubringen ist, so vermag sie daraus nichts zu Gunsten ihrer Begehren abzuleiten. Dies deshalb, weil weder das RPG noch das KRG noch das kommunale Baugesetz irgendwelche Vorschriften hinsichtlich der Fragen, wer den Anstoss zur Revision einer Planung geben dürfe, oder wie die Abläufe und Vorgänge im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer (Teil-)Revisionsvorlage auszusehen hätten, enthalten. Vorliegend ist aktenkundig, dass die Gemeinde den Bestimmungen betreffend das Mitwirkungsverfahren (öffentliche Planaufgabe mit der Möglichkeit, Wünsche und Anträge einzureichen; Durchführung einer Orientierungsversammlung mit dem Aufzeigen der Pläne, Berichte und Modelle) sowie der Beschlussfassung (Gemeindeversammlung) nachgekommen ist und dass

sie all dies auch rechtsgenüßlich bekannt gegeben hat (Publikation Auflage und Beschluss in Engadiner Post). Ein geringfügiger verfahrensrechtlicher Mangel ist lediglich darin zu erblicken, dass die Gemeinde die von der Rekurrentin im Rahmen der Mitwirkungsaufgabe eingereichte Zuschrift (Wünsche und Anträge) entgegen der in Art. 13 Abs. 2 BG enthaltenen «Verpflichtung» nicht schriftlich beantwortet hat. Dieser Mangel vermag aber bereits deshalb keine Aufhebung des Beschlusses vom 11. Dezember 2001 mehr zu rechtfertigen, weil der Rekurrentin daraus offenkundig keine rechtserheblichen Nachteile entstanden sind. Jedenfalls vermochte sie den damaligen Beschluss auch ohne eine solche schriftliche Antwort umfassend und sachgerecht anzufechten. Rechtlich relevante Hinweise auf eine unzulässige Beeinflussung der freien Meinungsbildung von Gemeindevorstand und/oder Stimmbürgerschaft durch Dritte sind ebenfalls keine ersichtlich. Die Regierung hat daher zu Recht davon abgesehen, den Beschluss vom 11. Dezember 2001 aufgrund der geklagten Vorgänge und Abläufe im Zusammenhange mit der Planerarbeitung oder aufgrund des Planerlassverfahrens aufzuheben.

3. a) Wie bereits im Verfahren vor der Regierung macht die Rekurrentin geltend, dass es sich bei der streitigen Ergänzung der Planung um eine unzulässige projektbezogene Planung handle. Es gehe nicht an, dass mit Blick auf ein konkretes Bauprojekt die Nutzungsplanung geändert werde. Damit werde der planerische Stufenbau missachtet, zumal sich im Lichte der kommunalen Bestimmungen betrachtet ohne weiteres zeige, dass alles, was nun mit dem Generellen Gestaltungsplan und Erschliessungsplan geregelt werde, auf Stufe Quartierplan hätte geregelt werden können und müssen. Selbst wenn Letzteres möglich gewesen wäre, so zieht die Rekurrentin daraus – wie die nachstehenden allgemeinen Darlegungen aufzeigen sollen – im Ergebnis doch die falschen Schlüsse.

b) Im Raumplanungsrecht wird zwischen zwei Grundtypen von Nutzungsplänen unterschieden. Rahmennutzungspläne stellen für ein grösseres Gebiet eine Grundordnung auf. Sie legen die zulässigen Nutzungen durch Aufteilung des gesamten Plan-einzugsgebietes in verschiedene Nutzungszonen lückenlos fest. Zusammen mit den Bauvorschriften legen die Zonenpläne die nutzungsrechtliche Grundordnung fest. Sondernutzungspläne wiederum beziehen sich demgegenüber auf Teilräume oder Teilaspekte der Grundordnung. Mit Sondernutzungsplänen kann ein bestimmtes, parzellenscharf umgrenztes Gebiet aus der Rahmen-

nutzungsordnung ausgeklammert und einer Spezialbauordnung unterstellt werden, die von der Grundordnung abweichen kann und im Sinne einer *lex specialis* den Rahmennutzungsplänen vorgeht. Der Sondernutzungsplan kann sodann Erschliessungs- und Landumlegungsmassnahmen vorsehen (Schmid Gian, Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, Dissertation, Zürich 2001, S. 55). Als klassisches Beispiel gelten dabei u.a. Generelle Gestaltungs- und/oder Generelle Erschliessungspläne.

Ausgehend von der im eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) statuierten allgemeinen Planungspflicht (Art. 2 RPG) liegt die Kompetenz zur Festlegung der Nutzungsordnungen bei den Kantonen. Der Kanton Graubünden hat diese Aufgabe den Gemeinden übertragen (Art. 4 Abs. 1 KRG), welchen u.a. bei der Ausscheidung von Zonen und der Festlegung der massgeblichen Zonenbestimmungen ein erheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum zugestanden wird. Das Festsetzungsverfahren wird durch eine umfassende Interessenabwägung und durch demokratische Mitwirkungsrechte (vgl. Art. 37 Abs. 2 KRG) geprägt. Während die Interessenabwägung der Konkretisierung des Planungsermessens und der Wahl des optimalen Standorts (BGE 117 Ia 363) dient, sichern die Mitwirkungsrechte die demokratische Abstützung des Planungsentscheides. Sie stellen sicher, dass die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planung orientiert wird (Art. 4 Abs. 1 RPG) und in angemessener Weise an der Entscheidungsfindung teilhaben kann (Art. 4 Abs. 2 RPG). Das Bundesrecht verlangt ferner, dass die Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde zu genehmigen sind (Art. 26 Abs. 1 RPG; Art. 37 Abs. 3 KRG); dabei sind die Bestimmungen über die Verfahrenskoordination sinngemäss anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG; Schmid, a.a.O., S. 57 f. mit weiteren Hinweisen).

Der GGP/GEP als Sondernutzungsplan gehört zu den Raumplänen (wie u.a. auch die Sachpläne und Konzepte des Bundes, Art. 13 RPG; die Richtpläne der Kantone, Art. 6 RPG; die kommunalen Nutzungspläne, Art. 14 ff. RPG) und stellt zusammen mit der Baubewilligung, der Ausnahmbewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen und weiteren raumrelevanten Grundlagen (u.a. Handlungsbeiträge der öffentlichen Hand; Normen des Baupolizeirechts, des Landschaftsschutzes, der Erschliessung und Ausstattung) in ihrer Gesamtheit ein System zur Bewältigung räumlicher Aufgaben dar. Jedes Instrument hat einen eigenen Anwendungsbereich, welcher sich wiederum aus dem Anwen-

dungsbereich der übrigen Instrumente ergibt. Lehre und Rechtsprechung bezeichnen das Zusammenspiel der erwähnten Instrumente als «planerischen Stufenbau». Werden die Instrumente in eine Reihe gestellt, zeigt sich vereinfacht «ein gleitend sich änderndes Verhältnis von Gemein- und Individualbezug». Je stärker ein Instrument die Raumordnung zu beeinflussen vermag, desto höher sind die rechtsstaatlichen Anforderungen an das Verfahren. Der planerische Stufenbau sichert somit nicht nur die sachadäquate Bewältigung räumlicher Aufgaben, sondern auch die Einhaltung der demokratischen Rechte und des Gewaltenteilungsprinzips. Dabei erfolgt die Einordnung bedingt durch die offene Normierung nicht nach starren Kriterien, sondern nach der Typik der zu lösenden Aufgabe. Der Umstand, dass das RPG die Zuordnung einer Aufgabe nicht schematisch vornimmt, besagt aber nicht, dass die Instrumente untereinander gleichwertig sind. Vielmehr gehen Lehre und Rechtsprechung vom Grundsatz des Vorrangs der Planung aus, ohne diese aber zu verabsolutieren (vgl. zum Ganzen: Schmid, a.a.O., S. 64 ff. mit weiteren Hinweisen). Eine eigentliche Wahlmöglichkeit zwischen den Instrumenten besteht nicht, doch steht den Behörden bei der Bestimmung des massgeblichen Instrumentes ein gewisser Ermessensspielraum offen. So ist es möglich, dass der Entscheid zugunsten eines bestimmten Instrumentes ausfällt, obschon bei einer anderen Gewichtung der Interessen auch die Wahl eines anderen Instrumentes denkbar gewesen wäre (BGE 115 Ib 313). Eine Rechtsverletzung liegt daher erst dann vor, wenn der Entscheid betreffend die Wahl des (raumplanerischen) Instrumentes nicht mehr sachlich begründbar ist (Schmid, a.a.O., S. 69).

c) Die Zulässigkeit einer projektbezogenen Planung wie der vorliegenden auf Stufe Grundordnung ergibt sich mithin bereits aus dem Bundesrecht. Als solche ist sie im Wesentlichen dann zulässig, wenn sie sachlich begründbar ist. Es muss an ihr nicht nur ein privates, sondern auch ein öffentliches Interesse bestehen und das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Gebot der Planbeständigkeit gewahrt sein. Diese Voraussetzungen sind vorliegend im Ergebnis offensichtlich gegeben. Mit der Ergänzung der Planung sollen die Nutzungsmöglichkeiten im Bereich des GGP/GEP im Gegensatz zur Planung 1995 anders ausgestaltet werden. Die Gemeinde verfolgt damit im Wesentlichen das Ziel, ein von ihr (zumindest in Teilen) als zonenwidrig qualifiziertes, insgesamt jedoch als realisierungswürdig qualifiziertes Bauprojekt, das die Überbauung eines exponierten Hanges oberhalb des Dorf-

kerns von nationaler Bedeutung zum Inhalt hat, zu ermöglichen. Dabei hat sie auf die Einordnung der Neubauten in die hergebrachte Siedlungsstruktur und das Gelände, auf die Gestaltung von wertvollen Aussenräumen sowie auf attraktive Grundrisslösungen hohen Wert gelegt. Derartige Projekte münden nun aber, wie im Übrigen die Regierung zu Recht erwähnt, gerade nach neuerem Planungsverständnis vermehrt in so genannte projektbezogene Nutzungsplanungen. Das gewichtige öffentliche Interesse an solchen in einem besonderen öffentlichen Interesse stehenden Projekten kann und darf mithin Anlass bzw. Auslöser sein, die Grundordnung in Teilen projektbezogen zu überarbeiten bzw. wie vorliegend zu ergänzen. Dass das angestrebte Ziel teilweise auch auf einer niederen Planungsebene (z.B. im Quartierplanverfahren) hätte erreicht werden können, kann angesichts des den Gemeinden zustehenden Ermessensspielraumes bei der Wahl des Planungsinstrumentes nicht ausschlaggebend sein. Wie erwähnt hängt aber die Zulässigkeit solcher auf Stufe Grundordnung angesiedelter projektbezogener Plananpassungen u.a. auch noch davon ab, ob sie vor dem Grundsatz der Planbeständigkeit im Sinne von Art. 21 RPG und dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten. Darauf wird nachstehend (Erw. 5) noch näher einzugehen sein.

R 02 130

Urteil vom 10. April 2003

Die dagegen beim Bundesgericht erhobene staatsrechtliche sowie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind noch hängig.