

Die Regierung
des Kantons GraubündenLa regenza
dal chantun GrischunIl Governo
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom

Mitgeteilt den

Protokoll Nr.

23. Februar 2010

24. Februar 2010

133

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde **Rothenbrunnen** beschlossen an der Gemeindeversammlung vom 7. Mai 2009 eine Totalrevision der Ortsplanung. Im Einzelnen wurden folgende Planungsmittel verabschiedet:

- Baugesetz
- Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan 1:2'000/1:10'000
- Genereller Erschliessungsplan 1:2'000/1:10'000

Neben diesen Planungsmitteln reichte die Gemeinde Rothenbrunnen die folgenden weiteren Unterlagen ein:

- Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) vom 1. Mai 2009 gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV)
- Übersicht über den Stand der Überbauung, der Erschliessung und der Baureife (Übersicht UEB) vom 22. Juni 2009

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) verfasste mit Datum vom 12. August 2008 einen Vorprüfungsbericht.

Die öffentliche Bekanntgabe des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 7. Mai 2009 gemäss Art. 48 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) erfolgte am 14. Mai 2009. Es gingen drei Beschwerden ein. Diese werden in separaten Regierungsbeschlüssen behandelt. Die Ergebnisse sind im vorliegenden Regierungsbeschluss berücksichtigt.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2009 ersuchte der Gemeindevorstand Rothenbrunnen um Genehmigung der Revisionsvorlage im Rahmen von Art. 49 KRG.

B.

Gegenstand der Revisionsvorlage

Hauptinhalte der vorliegend zu genehmigenden Totalrevision der Ortsplanung bilden die Anpassung des Baugesetzes (BauG) an die neue kantonale Raumplanungsgesetzgebung, die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland mit einer Vorschrift im BauG, die Nachführung der Ergebnisse aus der Waldfeststellung gemäss Art. 18 des kantonalen Waldgesetzes (WaG), die Übernahme der überprüften Gefahrenzonen und Schutzzonen sowie die Überarbeitung der Erschliessungs- und Gestaltungspläne.

C.

Übereinstimmung mit der Richtplanung

Gemäss Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde u.a. die Prüfung der Übereinstimmung der Nutzungspläne mit der Richtplanung. Es ist somit zu prüfen, ob die vorliegende Totalrevision der Ortsplanung mit dem Richtplan Graubünden 2000 (RIP2000, vom Bundesrat genehmigt am 19. September 2003) sowie mit dem rechtskräftigen Regionalen Richtplan regioViamala übereinstimmt.

Es ist festzustellen, dass die Revisionsvorlage richtplankonform ist.

D.

Baugesetz

1. Allgemeines

Im neuen KRG und in der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO), beides in Kraft seit dem 1. November 2005, sind einzelne Bereiche (z.B. Verfahren, Instrumente, Baubewilligungspflicht, gewisse Bauvorschriften [z.B. Bauästhetik, Grenz- und Gebäudeabstand etc.]) abschliessend auf kantonaler Ebene geregelt. Das Baugesetz der Gemeinde Rothenbrunnen ist entsprechend angepasst worden und somit KRG-konform.

Mit Beschluss Nr. 593 vom 23. Mai 2006 hat die Regierung im Übrigen den Beitritt des Kantons Graubünden zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) beschlossen. Es ist geplant, die Umsetzung der IVHB über Anpassungen der kommunalen Baugesetze vorzunehmen. Die Gemeinden werden gegebenenfalls durch eine Teilrevision der KRVO einen entsprechenden Auftrag erhalten.

2. Art. 18 BauG (Dorfkernzone, Dorfkernerweiterungszone)

Entsprechend dem Ausgang einer gegen die nutzungsplanerische Behandlung der Parzelle Nr. 1 eingereichten Beschwerde wird Art. 18 Abs. 4 BauG durch folgenden neuen Wortlaut ersetzt:

„Der im Zonenplan mit einer besonderen Signatur gekennzeichnete Bereich der Dorfkernezone auf Parzelle Nr. 1 darf nur in Verbindung mit einem den gesamten Bauzonenteil der Parzelle Nr. 1 umfassenden touristischen Bauvorhaben (wie Hotel, Pension und Ähnliches) baulich genutzt werden. Sofern auf der Parzelle Nr. 1 lediglich eine herkömmliche (nicht touristische) Wohnnutzung realisiert wird, hat dies auf dem ursprünglichen Dorfkernezonenteil der Parzelle Nr. 1 (Umfang gemäss bisherigem Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991) zu erfolgen, und die am 7. Mai 2009 zusätzlich der Dorfkernezone zugewiesene

Fläche ist diesfalls im Rahmen einer nächsten Orsplanungsrevision entschädigungslos der Zone für Grünflächen zuzuweisen".

Das ARE wird beauftragt, den neuen Wortlaut von Art. 18 Abs. 4 BauG im Baugesetz zu kennzeichnen.

3. Art. 22 BauG (Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit)

3.1 Ausgangslage

Art. 22 des neuen Baugesetzes der Gemeinde Rothenbrunnen sieht sinngemäss vor, dass der Gemeindevorstand Bauzonenflächen, welche im neuen Zonenplan speziell gekennzeichnet sind, zum vollen Verkehrswert übernehmen kann, sofern der Grundeigentümer die betreffende Bauzonenfläche während insgesamt mindestens 10 Jahren nicht selber überbaut oder zur Überbauung freigegeben hat. Es handelt sich bei dieser Bestimmung dem Sinne nach und vereinfacht ausgedrückt um eine gesetzliche Bauverpflichtung mit der möglichen Sanktion eines Rechtes zur Übernahme des Bodens durch das Gemeinwesen im Falle der Verletzung der (primären) Bauverpflichtung.

Die Gemeinde Rothenbrunnen erliess diese Baugesetzesbestimmung in der Bestrebung, die Vorschrift von Art. 19 Abs. 2 des Kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 (KRG) umzusetzen. Nach Art. 19 Abs. 2 KRG treffen die Gemeinden „insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck“. Hintergrund dieses kantonalrechtlichen Auftrages an die Gemeinden bildet die Sorge um ein ausreichendes Angebot an verfügbarem Bauland, nachdem fortlaufende Bauzonenerweiterungen auf die „grüne Wiese“ hinaus zunehmend an faktische und rechtliche Grenzen stossen. Ein wesentlicher Grund für die in vielen Gemeinden fehlende Verfügbarkeit von Bauland ist die Hortung zu spekulativen Zwecken oder zur Erhaltung eines bestimmten Grundstücksbestandes. Nicht selten handelt es sich beim gehorteten Land um zentral gelegene, gut bis sehr gut erschlossene Grundstücke, an denen das Gemeinwesen ein grosses Überbauungsinteresse hat. Die fehlende Verfügbarkeit von eingezontem Bauland und das heute fehlende Instrumentarium zur Bekämpfung der Baulandhortung führen in der Praxis oft dazu,

dass Gemeinden am Siedlungsrand neue Gebiete einzonen, um ein genügendes Baulandangebot sicherzustellen. Das ist ein bundesrechtswidriges Vorgehen, weil es dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung widerspricht. Der kantonrechtliche Auftrag an die Gemeinden gemäss Art. 19 Abs. 2 KRG dient also einer geordneten haushälterischen Bodennutzung und liegt daher in einem grossen öffentlichen Interesse.

Die Gemeinden, die sich seit Inkrafttreten des neuen KRG mit einer Ortsplanungsrevision befassten, sind dem gesetzgeberischen Auftrag zur Einführung von Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Baulandes im Sinne von Art. 19 Abs. 2 KRG jeweils dadurch nachgekommen, dass sie im Falle von Einzonungen mit den betroffenen Grundeigentümern Vereinbarungen abschlossen, worin diese einerseits sich verpflichten, das eingezonte Land innert einer bestimmten Frist (zwischen 8 und 15 Jahren) zu überbauen, und andererseits der Gemeinde ein Kaufsrecht (zum Verkehrswert) für den Fall einräumen, dass der Baupflicht nicht nachgekommen wird.

Die Gemeinde Rothenbrunnen hat nun - soweit ersichtlich - als erstes Bündner Gemeinwesen ein anderes Modell für die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages von Art. 19 Abs. 2 KRG konzipiert. Von den bisherigen Vereinbarungslösungen unterscheidet sich das Modell Rothenbrunnen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- a) Die Bauverpflichtung des Grundeigentümers sowie das Kaufsrecht des Gemeinwesens beruhen nicht auf einem entsprechenden (öffentlich-rechtlichen) Vertrag, sondern gelten unmittelbar kraft Gesetzes.
- b) Die Bauverpflichtung des Grundeigentümers und das Kaufsrecht des Gemeinwesens erstrecken sich u.a. auch auf Bauzonenflächen, die bereits in der bisherigen Ortsplanung zur Bauzone gehörten, wogegen nach den in der bisherigen Praxis entwickelten Vereinbarungen ausschliesslich Neueinzonungen von der Unterzeichnung der Vereinbarungen abhängig gemacht wurden.

3.2 Ersatz der vertraglichen Lösungen durch ein Gesetzesmodell

Gegen die Ersetzung des Vertragsmodelles durch ein gesetzliches Bauverpflichtungs- und Kaufsrechtsmodell ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Beide Varianten

sind nach Auffassung der Regierung vom Wortlaut des KRG (Art. 19 Abs. 2) abgedeckt. Auch aus der Sicht betroffener Grundeigentümer dürfte es letztendlich gleichgültig sein, ob sie gestützt auf einen Vertrag oder gestützt auf ein Gesetz verpflichtet sind, ihr Land innert einer bestimmten Frist zu überbauen resp. der Gemeinde ein Kaufsrecht einzuräumen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Grundeigentümer beim Vertragsmodell theoretisch die Wahl hätte, die Vertragsunterzeichnung zu verweigern und eine Nichteinzonung in Kauf zu nehmen. Dies ist freilich kein Argument gegen die grundsätzliche Zulässigkeit der gesetzlichen Lösung. Diese verdient unter dem Aspekt der Anforderung einer geordneten, zielgerichteten Besiedlung des Landes im Gegenteil den Vorzug, weil nur sie gewährleistet, dass die Frage, in welche Richtung respektive in welchem Gebiet sich die Siedlung einer Gemeinde in Zukunft entwickeln soll, gestützt auf objektive siedlungsplanerische Argumente beurteilt werden kann; bei der vertraglichen Lösung werden solche Fragen demgegenüber in die Hände privater Grundeigentümer gelegt, indem diese eine sinnvolle Siedlungsentwicklung durch Nichtunterzeichnung der Vereinbarung verhindern können. Es kann und darf jedoch nicht sein, dass ein einzelner oder ein paar wenige Grundeigentümer letztendlich darüber entscheiden können, wo sich ein Dorf in Zukunft bei gegebenem Bedarf entwickeln soll, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, sich durch Nichtunterzeichnung von Bauverpflichtungsvereinbarungen einer bestimmten, von der Planungskommission oder vom Gemeindevorstand vorgeschlagenen Einzonungslösung zu widersetzen. Nur mittels gesetzlicher Bauverpflichtungen und entsprechenden Sanktionen, wie sie vorliegend von der Gemeinde Rothenbrunnen beschlossen wurden, kann solchen unerwünschten privaten Weichenstellungen vorgebeugt werden. Das Gesetzesmodell entspricht im Übrigen auch der Lösung gemäss der jüngsten Teilrevision des Baugesetzes des Kantons Obwalden (vgl. Art. 11a gemäss Nachtrag vom 30. April 2009).

Auch gegen die vorgesehene Sanktion des gesetzlichen Übernahme- resp. Kaufrechts der Gemeinde lässt sich nichts einwenden. Zum einen ist zu betonen, dass es sich bei der vorgesehenen Übernahme- resp. Kaufrechtssanktion nur um eine Kann-Vorschrift handelt: Die Gemeinde ist lediglich ermächtigt, nicht aber verpflichtet, vom Übernahmerecht Gebrauch zu machen. Wichtigste Voraussetzung dafür ist - nebst der Nichteinhaltung der Bauverpflichtung durch den Grundeigentümer - das Vorliegen einer ausgewiesenen Nachfrage nach Bauland in der betreffenden Gemeinde. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Übernahme nur gegen volle Entschädigung

des Verkehrswertes erfolgen kann. Der Grundeigentümer bekommt also die volle Wertsteigerung vergütet, die sein Land bei der (seinerzeitigen) Einzonung ohne sein Zutun und ohne Entrichtung einer Mehrwertabgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG erfahren hat! Dies ist in der Beurteilung des Eingriffs unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie mitzubüberücksichtigen

Insgesamt erweist sich der Ersatz des in der Praxis sich entwickelten Vertragsmodells durch ein Gesetzesmodell als eine zweckmässige und verhältnismässige Lösung. Das Gesetzesmodell ist übrigens auch bereits unter der Optik der Praktikabilität und Verfahrensökonomie einer vertraglichen Lösung vorzuziehen. Sie erspart es nämlich einer Gemeinde, im Vorfeld von Einzonungen mit einer Vielzahl von Grundeigentümern - je nach Grösse der Einzonungsfläche und des Parzellierungsgrades könnten es Dutzende von Grundeigentümern sein - Vertragsverhandlungen aufzunehmen für ein Ergebnis, das mit dem Erlass einer einzigen Gesetzesvorschrift ebenfalls erreicht werden kann.

3.3 Einbezug von Land, das schon bisher eingezont war

Der zweite wesentliche Unterschied zwischen den in der Praxis häufig vorkommenden Vereinbarungen und der hier zur Diskussion stehenden Gesetzesvorschrift der Gemeinde Rothenbrunnen besteht wie erwähnt darin, dass sich erstere bis anhin nur auf effektive Neueinzonungen bezogen haben, wogegen sich die Gesetzesvorschrift der Gemeinde Rothenbrunnen auch auf Bauzonenflächen bezieht, die bereits bisher zur Bauzone gehörten, wobei die Gemeinde die betreffenden Flächen im Zonenplan genau und verbindlich gekennzeichnet hat.

Unter dem Aspekt des Grundsatzes der Planbeständigkeit resp. des Vertrauensschutzes kann die plötzliche "Belastung" eines bisher der Bauzone angehörenden Grundstückes mit einer Bauverpflichtung resp. mit einem staatlichen Übernahmerecht im Falle einer Verletzung der Bauverpflichtung problematisch sein, so etwa dann, wenn die bisherige Ortsplanung noch relativ neu wäre. Die rechtskräftige Ortsplanung der Gemeinde Rothenbrunnen ist jedoch schon zirka 20 Jahre alt, also älter als eine ordentliche 15-jährige Planungsperiode. Die Grundeigentümer hatten also bereits 20 Jahre Zeit, ihr Land gemäss der Zonenwidmung zu nutzen resp. nutzen zu lassen. Jeder Grundeigentümer muss jedenfalls nach 20 Jahren - unter Um-

ständen schon früher - damit rechnen resp. in Kauf nehmen, dass sich in Bezug auf die Nutzungsmöglichkeiten und das Schicksal seiner Parzelle etwas ändern könnte. Vorliegend besteht die Änderung darin, dass die Grundeigentümer neu verpflichtet sind, ihr Land spätestens nach 10 Jahren zu überbauen, und dass die Gemeinde das Recht erhält, das Land zum Verkehrswert zu übernehmen, falls die Grundeigentümer ihrer Baupflicht nicht nachkommen. Mit Rücksicht auf die einleitend erwähnten Beweggründe für die Vorschrift von Art. 19 Abs. 2 KRG (Baulandverflüssigung zur Gewährleistung eines intakten Baulandmarktes etc.) erweist sich diese Massnahme zweifellos auch in Bezug auf bereits bisher eingezont gewesene Parzellen als adäquat, zumal der Grundeigentümer ja schon bisher zwei Jahrzehnte lang die Möglichkeit gehabt hätte, das Land entsprechend seiner Zweckbestimmung zu nutzen. Im Lichte des kürzlich vom Bundesrat zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedeten Entwurfes für eine Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) im Bereiche der Bauzonenvorschriften erscheint es erst recht als unausweichlich und zulässig, nebst Neueinzonungsflächen auch solche (unüberbaute) Bauzonenflächen in die Bauverpflichtung mit der möglichen Sanktion des Übernahmerechtes durch das Gemeinwesen einzubeziehen, die schon bisher eingezont waren: Nach Art. 15 Abs. 3 lit. b des teilrevidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes setzen Neueinzonungen neu u.a. voraus, dass das betreffende Land „auch dann, wenn die inneren Nutzungsreserven in bestehenden Bauzonen konsequent mobilisiert werden“, voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. Damit wird erstmals gesetzlich festgelegt, dass gehortetes Land bei der Dimensionierung der zulässigen Bauzonenreserven mitzuberücksichtigen ist. Die für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinden werden also in Zukunft direkt gestützt auf das RPG nicht mehr umhinkommen, effektiv griffige Instrumente und Massnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit des Baulandes einzuführen, wenn sie ihre Bauzonen erweitern möchten. Unter einer "konsequenten" Mobilisierung bestehender Bauzonen im Sinne von Art. 15 Abs. 3 lit. b des Entwurfes für ein teilrevidiertes RPG kann man sich schwer etwas anderes vorstellen als das, was die Gemeinde Rothenbrunnen in Art. 22 des Baugesetzes vorschlägt. Ohne das vorgesehene Instrument des möglichen Übernahmerechtes durch die Gemeinde als Sanktion für die Nichterfüllung der Bauverpflichtung wäre die Durchsetzung von Bauverpflichtungen u.a. in Bezug auf bereits bestehende Bauzonen schwierig; Auszonungen wären als Sanktion jedenfalls in den seltensten Fällen zweckmässig und zielführend, da bestehende Bauzonen in der Regel bereits erschlossen und/oder weitgehend überbaut sind. Vor dem Hintergrund des Art. 15

Abs. 3 lit. b des Entwurfes für ein teilrevidiertes RPG, aber auch im Lichte der weiteren neuen Bestimmungen im erwähnten RPG-Revisionsentwurf über die Sicherstellung der Baulandverfügbarkeit (Art. 15 Abs. 3 lit. c; Art. 15a) erweist sich der neue Verfügbarkeitsartikel des Baugesetzes der Gemeinde Rothenbrunnen auch bezüglich des Einbezuges von bisherigen Bauzonen als zielführender, konsequenter und unausweichlicher gesetzgeberischer Akt. Die Ausdehnung der Bauverpflichtung und des möglichen Übernahme- rechts auf Bauzonenflächen, die bereits bisher eingezont waren, ist im Übrigen durch den Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 KRG abgedeckt. Zwar ist dort von „Einzonungen und Umzonungen“ die Rede. Diesem Begriffspaar ist jedoch das Wort „insbesondere“ vorangestellt, womit der Gesetzgeber bewusst zum Ausdruck gebracht hat, dass es sich beim Begriffspaar „Einzonungen und Umzonungen“ um eine beispielhafte Aufzählung handelt, dass es also den Gemeinden zumindest nicht verboten sein sollte, auch „Bestätigungen von bestehenden Bauzonen“ zum Gegenstand von Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit von Bauland zu machen. Dies erweist sich im Lichte des neu vorgeschlagenen Art. 15 Abs. 3 lit. b der geplanten Teilrevision des RPG, wo von den Gemeinden in Zukunft eine „konsequente“ Mobilisierung u.a. gerade auch in Bezug auf bestehende Bauzonen verlangt wird, ohnehin als konsequent. Auch der neue Artikel über die Sicherstellung der Verfügbarkeit im Baugesetz des Kantons Obwalden hat im Übrigen nicht nur Neueinzonungsflächen, sondern auch bestehende Bauzonenflächen im Auge (der entsprechende Art. 11a Abs. 1 spricht generell von "Der Bauzone zugewiesene Grundstücke" sind ...).

3.4 Beurteilung unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie

a) Ausgangslage

Eine Beurteilung der von der Gemeinde Rothenbrunnen erlassenen Vorschrift zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie zeigt, dass diesbezüglich vor allem die vorgesehene Sanktion des Übernahmerechts im Falle der Nichterfüllung der Bauverpflichtung Fragen aufwirft. Die Bauverpflichtung als solche erscheint eigentumsrechtlich demgegenüber unproblematisch, nachdem neuerdings auch die geplante (und in diesem Punkt unbestrittene) Teilrevision des RPG verlangt, dass "die zuständige Behörde Überbauungsfristen" setzen muss (vgl. Art. 15a Abs. 2 des vom Bundesrat beschlossenen Entwurfs für eine Teilrevision des RPG).

Nach Lehre und Rechtsprechung sind staatliche Eingriffe in die Eigentumsgarantie nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind.

b) Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Die gesetzliche Grundlage wird mit dem Art. 22 BauG gerade geschaffen, so dass dieses Erfordernis erfüllt wird. Man kann sich höchstens fragen, ob die Gemeinde zum Erlass derartiger Vorschriften befugt ist. Dies ist aus zwei Gründen zu bejahen. Zum einen kommt den Bündner Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer ortsplanerischen Grundordnung gemäss Art. 22 KRG ein erheblicher Spielraum zu, welcher die Kompetenz zum Erlass von Bestimmungen zur Gewährleistung der Baulandverfügbarkeit miteinschliesst. Zum anderen enthält das KRG in Art. 19 Abs. 2 eine Norm, welche die Gemeinden sogar ausdrücklich verpflichtet, entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Der Art. 19 Abs. 2 KRG eröffnet den Gemeinden ein breites Spektrum möglicher Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Baulandes. Dieses Spektrum deckt nicht nur vertragliche Lösungen, sondern auch gesetzliche Bauverpflichtungen mit dazugehörigen gesetzlichen Sanktionen ab. Soweit die Sanktion wie hier in einem gesetzlichen Übernahmerecht des Gemeinwesens besteht, ist Art. 19 Abs. 2 KRG als lex specialis zu Art. 97 Abs. 1 KRG zu verstehen, wo einzelne Enteignungstatbestände in Verbindung mit der Genehmigung nutzungsplanerischer Erlasse (z.B. ZöBA) aufgeführt sind. Wie bereits dargelegt (vorstehend Seite 9), deckt der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 KRG angesichts des Begriffes "insbesondere" auch eine Ausdehnung der Bauverpflichtung resp. des Übernahmerechts auf bereits bestehende Bauzonen ab. - Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage kann somit als erfüllt betrachtet werden.

c) Erfordernis des öffentlichen Interesses

Die Zweite Voraussetzung für Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsgarantie, das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, ist ebenfalls erfüllt. Vorschriften zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Baulandes dienen der Sicherstellung eines ausreichenden Baulandangebotes und damit eines funktionierenden Baulandmarktes. Dies entspricht einem bedeutenden öffentlichen Anliegen. Zwar könnte ein genügendes Baulandangebot auch durch fortlaufende Neueinzonungen auf die grüne Wiese hinaus geschaffen werden. Ein solches Vorgehen stösst mit der Zeit jedoch an rein faktische Grenzen, und es wäre auch rechtlich unzulässig, nachdem gehortetes Land

bei der Ermittlung der zulässigen Baulandreserven ja bekanntlich mitzurechnen ist. Letzteres ist in der nunmehr aufgelegten RPG-Revision neu sogar ausdrücklich vorgeschrieben (vgl. Art. 15 Abs. 3 lit. b Entwurf RPG). Dabei ist das öffentliche Interesse nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei bestehenden Bauzonen ausgewiesen, wenn man sich die vielerorts bestehenden übergrossen Bauzonenreserven vor Augen hält.

d) Erfordernis der Verhältnismässigkeit

Zu prüfen bleibt damit noch die dritte Bedingung für Eingriffe in die Eigentumsgarantie, nämlich die Frage, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten ist. Dieser Grundsatz kommt in drei Ausprägungen zur Geltung:

- Geeignetheit
- Erforderlichkeit
- Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Abwägen zwischen öffentlichem und privatem Interesse)

Die in Art. 22 BauG Rothenbrunnen vorgesehene Bauverpflichtung in Verbindung mit der gleichzeitig statuierten Sanktion des Übernahmerechts im Falle der Nichterfüllung der Bauverpflichtung ist ohne Zweifel geeignet, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel der Gewährleistung eines ausreichenden Angebotes an verfügbarem Bauland zu erfüllen.

Zu beurteilen ist sodann die Frage der Erforderlichkeit. Bezüglich der Bauverpflichtung als solcher kann diese Bedingung ohne weiteres als erfüllt betrachtet werden. In der aufgelegten RPG-Revision werden die zuständigen Behörden sogar ausdrücklich verpflichtet, "eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks" zu setzen. Schwieriger zu beurteilen ist demgegenüber, ob auch die von der Gemeinde Rothenbrunnen gewählte Sanktion des Übernahmerechts vor dem Grundsatz der Erforderlichkeit standzuhalten vermag. Es fragt sich, ob es nicht mildere Massnahmen als der zwangsweise Eigentumsentzug gäbe, um die Bauverpflichtung durchzusetzen. Als weitere, eventuell mildere Massnahmen kommen z.B. Wiederauszonungen, Landumlegungen, Bussandrohungen, Ersatzvornahmen durch das Gemeinwesen etc. in Frage. Soweit es im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überhaupt beurteilbar ist, erscheint die vorgesehene Sanktion effektiv als die mildestmögliche Massnahme, wenn man sich das angestrebte Ziel eines ausreichenden

Baulandangebotes vor Augen hält. Das übernommene Land ist gemäss Art. 22 Abs. 5 BauG zwingend zu "reprivatisieren", wobei die neuen Eigentümer mittels Auflagen zur umgehenden Überbauung verpflichtet werden. Die Massnahme dient damit offensichtlich dem Ziel. Und sie ist mild, da der vormalige Grundeigentümer den vollen Verkehrswert entschädigt erhält. Der Grundeigentümer bekommt also die volle Wertsteigerung vergütet, die sein Land bei der seinerzeitigen Einzonung ohne sein Zutun und ohne Entrichtung einer Mehrwertabgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG erfahren hat! Zudem wird den Grundeigentümern eine Frist von immerhin 10 Jahren eingeräumt, um das Land selbst zu überbauen. Schliesslich handelt es sich bei der Übernahmevorschrift lediglich um eine Kann-Vorschrift. Die weiteren denkbaren Sanktionsmöglichkeiten weisen demgegenüber grosse Mängel auf. So sind Auszonen nicht zielkonform, weil sie gerade das Gegenteil einer Baulandverflüssigung bewirken, und sie sind auch nicht zweckmässig, weil das Land in der Regel im weitgehend überbauten Gebiet liegt und/oder erschlossen ist. Bussandrohungen als Sanktion sind ebenfalls nicht zielkonform. Zielkonform wäre allenfalls die Ersatzvornahme, d.h. die ersatzweise Überbauung durch die Gemeinde anstelle des Grundeigentümers, was indessen sehr unpraktikabel, kompliziert und kaum durchsetzbar wäre. Höchstens das Instrument der Landumlegung könnte sich unter Berücksichtigung des angestrebten Zieles als mögliche mildere Massnahme anbieten. Ob das der Fall ist, lässt sich naheliegenderweise nicht allgemeingültig sagen, sondern hängt von den örtlichen Begebenheiten und Umständen im konkreten Anwendungsfall ab. Ob sich allenfalls als mildere Massnahme die "Sanktion" der Landumlegung anstelle einer zwangsweisen Landübernahme mit anschliessender "Reprivatisierung" aufdrängt, ist daher zum Gegenstand der vorzunehmenden Interessenabwägung im konkreten Anwendungsfall zu erklären (siehe unmittelbar nachstehend).

Zu prüfen ist schliesslich die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne. Bei dieser Prüfung geht es um die gegenseitige Abwägung der auf dem Spiele stehenden öffentlichen und privaten Interessen, wobei die öffentlichen Interessen überwiegen müssen. Im vorliegenden Verfahren, wo es erst um die Genehmigung der generell-abstrakten Norm geht, ist dies schwer zu beurteilen, umso mehr, als gegen die Vorschrift seitens betroffener Grundeigentümer keine Planungsbeschwerde mit entsprechender Substantiierung der Eigentümerposition eingegangen sind. Ob die Vorschrift und insbesondere die vorgesehene Sanktion des Übernahmerechts vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne standzuhalten vermag, kann

vielmehr erst dannzumal im Zeitpunkt der Ausübung des Übernahmerechts aufgrund einer Interessenabwägung im konkreten Einzelfall schlüssig beurteilt werden. Im vorliegenden Genehmigungsverfahren ist immerhin dafür zu sorgen, dass die Gemeinde dannzumal effektiv eine solche Interessenabwägung vornimmt. Im verabschiedeten Art. 22 BauG ist eine derartige Interessenabwägung nirgends vorgesehen. Die in Art. 22 Abs. 2 BauG aufgelisteten Voraussetzungen für die Ausübung des Übernahmerechts sind somit mit einer zusätzlichen Voraussetzung zu ergänzen, wonach das Übernahmerecht in jedem Fall nur ausgeübt werden darf, wenn das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt. Mit einer solchen Klausel hatte im Übrigen auch die Regierung des Kantons Obwalden reagiert, nachdem in der Vernehmlassung kritisiert wurde, die entsprechende Bestimmung verletze die Eigentumsgarantie. Die Einführung einer Interessenabwägung im Einzelfall gewährleistet u.a.,

- dass die Gemeinde das Kaufsrecht nur ausüben darf, sofern und soweit ein ausgewiesener Bedarf, d.h. eine ausgewiesene Baulandnachfrage, besteht;
- dass die Gemeinde unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung die bestgeeigneten Grundstücke auswählt, sofern sie für die Befriedigung der Baulandnachfrage nicht sämtliche in die Bauverpflichtung einbezogene Grundstücke benötigt;
- dass die Gemeinde das Übernahmerecht nur ausüben darf, sofern es aus Sicht des Privaten unter Berücksichtigung des Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitsprinzips keine mildereren Massnahmen zur Zielerreichung gibt (wie insbesondere Landumlegungen).

Die Einführung einer Interessenabwägung stellt somit sicher, dass die Eigentumsgarantie stets gewahrt bleibt. Die Gemeinde wird im Rahmen der von ihr gestützt auf Art. 22 Abs. 3 BauG zu erlassenden Verfügung alle auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen darzulegen und gegen einander abzuwägen haben. Den betroffenen Grundeigentümern steht alsdann das Recht zu, die entsprechende Verfügung innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht anzufechten, welches die vorgenommene Interessenabwägung der Gemeinde zu beurteilen hat.

3.5 Ergebnis

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann Art. 22 des neuen Baugesetzes der Gemeinde Rothenbrunnen (gesetzliche Bauverpflichtung; Instrument des Übernahme- resp. Enteignungsrechts durch die Gemeinde im Falle der Nichterfüllung der Bauverpflichtung nach mindestens 10 Jahren) mit der erwähnten Ergänzung (Erfordernis einer Interessenabwägung im konkreten Einzelfall) genehmigt werden.

Im Übrigen gibt das am 7. Mai 2009 beschlossene Baugesetz zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; es kann genehmigt werden.

E.

Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan 1:2'000/1:10'000

1. Dorfkernzone Parzelle Nr. 1

Entsprechend dem Ausgang einer gegen die nutzungsplanerische Behandlung der Parzelle Nr. 1 eingereichten Beschwerde wird die über die Dorfkernzone auf der Parzelle Nr. 1 gelegte Signatur „Ausschliesslich touristische Nutzung zulässig“ auf den neu eingezonten Teil der Parzelle Nr. 1 reduziert, und der Satz beim entsprechenden Legendefeld "Ausschliesslich touristische Nutzung zulässig" wird durch folgenden neuen Satz ersetzt: "Der im Zonenplan mit einer besonderen Signatur gekennzeichnete Bereich der Dorfkernzone auf Parzelle Nr. 1 darf nur in Verbindung mit einem den gesamten Bauzonenteil der Parzelle Nr. 1 umfassenden touristischen Bauvorhaben (wie Hotel, Pension oder Ähnliches) baulich genutzt werden. Sofern auf der Parzelle Nr. 1 lediglich eine herkömmliche (nicht touristische) Wohnnutzung realisiert wird, hat dies auf dem ursprünglichen Dorfkernzonenteil der Parzelle Nr. 1 (Umfang gemäss bisherigem Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991) zu erfolgen, und die am 7. Mai 2009 zusätzlich der Dorfkernzone zugewiesenen Fläche ist diesfalls im Rahmen einer nächsten Ortsplanungsrevision entschädigungslos der Zone für Grünflächen zuzuweisen."

Das ARE wird beauftragt, die entsprechenden Kennzeichnungen im Zonenplan vorzunehmen.

2. Wohn- und Gewerbezone „Tomilser Löser“

Entsprechend dem Ausgang zweier Beschwerden wird die am 7. Mai 2009 beschlossene Nutzungsplanung im Bereiche der bisherigen Wohn- und Gewerbezone „Tomilser Löser“ von der Genehmigung ausgenommen und an die Gemeinde zur Überarbeitung zurückgewiesen. Zwischenzeitlich gilt für das Gebiet der bisherige Zonenplan und Generelle Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991 (Wohn- und Gewerbezone resp. übriges Gemeindegebiet). Dabei ist der neue Art. 20 BauG anwendbar, da dessen Wortlaut mit Art. 46 des Baugesetzes vom 19. Juni 2003 identisch ist.

3. Wald

Die Gemeinde Rothenbrunnen wird darauf hingewiesen, dass die Parzelle Nr. 221 gemäss einer neuen Beurteilung des Amtes für Wald (AfW) vom Frühjahr 2009 nicht (mehr) Wald im Sinne der Waldgesetzgebung darstellt. Vielmehr müsste die Parzelle der Landwirtschaftszone zugewiesen werden mit einer Überlagerung „Erhaltenswerte Hecken und Feldgehölze“. Sodann hat die gleiche Erhebung ergeben, dass bei drei weiteren Bereichen (751'480/182'120, 752'150/181'490 und 750'970/183'350) kein Wald vorliegt.

Die Gemeinde wird ersucht, die sich aus der neuen Waldbeurteilung ergebenden Änderungen in einer nächsten Zonenplanrevision umzusetzen.

4. Grundwasser- und Quellschutzzone „Ravetg“

Die detaillierte Schutzzonenausscheidung für die Grundwasserfassung „Ravetg“ wurde mit Regierungsbeschluss Nr. 2608 vom 22. Oktober 1984 von der Regierung genehmigt. Im Vorprüfungsbericht wurde die Gemeinde Rothenbrunnen vom ARE ersucht, die Grundwasser- und Quellschutzzone gemäss der detaillierten Schutzzonenausscheidung S1, S2 und S3 anzupassen. Im vorliegenden Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:10'000 wurde diese Anpassung irrtümlich nicht richtig vorgenommen. Die Gemeinde wird deshalb ersucht, die Grundwasser- und Quell-

schutzzonen „Ravetg“ an die detaillierte Schutzzonenausscheidung S1, S2 und S3 anzupassen.

5. Gestaltung der Aussenräume und der Ortsumgebung

Die Gemeinde Rothenbrunnen hat darauf verzichtet, Massnahmen zur Gestaltung der Aussenräume und der Ortsumgebung – insbesondere den Erhalt der für das Ortsbild wichtigen und schützenswerten Obstgärten –im Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000 / 1:10'000 festzulegen. Der Gemeinde wird empfohlen, diesen Verzicht zu überdenken.

Im Übrigen gibt der Zonenplan und Generelle Gestaltungsplan 1:2'000/1:10'000 vom 7. Mai 2009 zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; er kann genehmigt werden.

F.

Genereller Erschliessungsplan 1:2'000/1:10'000

1. Fuss- und Wanderwege

Im vorliegenden Generellen Erschliessungsplan 1:2'000/1:10'000 sind die Fuss- und Wanderwege nur dann dargestellt, wenn auf derselben Trasse keine andere Weg- oder Strassenanlage festgelegt ist. Aus diesem Grund ist das im kantonalen Inventar für Fuss- und Wanderwege festgehaltene Wegnetz im Generellen Erschliessungsplan der Gemeinde Rothenbrunnen nicht nachvollziehbar abgebildet.

Nach Art. 5 Abs. 3 der Strassenverordnung des Kantons Graubünden (StrV) regeln die Gemeinden ihre Wegnetze des Langsamverkehrs im Rahmen der Grundordnung. Entsprechend sind gemäss Art. 45 Abs. 2 und Abs. 3 KRG in den Generellen Erschliessungsplänen unter anderem die bedeutenden Fuss- und Wanderwege festzulegen. Es ist wichtig, dass die Wegnetze vollständig im Plan abgebildet werden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird die Gemeinde angewiesen, den Generellen Erschliessungsplan mit den vollständigen Netzen der bedeutenden Fuss-

und Wanderwege zu ergänzen. Die Gemeinde wird dabei ersucht, sich diesbezüglich mit der BAW Bündner Wanderwege in Verbindung zu setzen, damit die Differenzen besprochen und gegebenenfalls das kantonale Inventar angepasst werden kann. Schliesslich wird die Gemeinde Rothenbrunnen ersucht, den Generellen Erschliessungsplan mit den bestehenden Mountainbikerouten zu ergänzen.

2. Strassen im Gebiet „Ravetg“

Im vorliegenden Generellen Erschliessungsplan 1: 10'000 sind im Gebiet „Ravetg“ verschiedene Strassen nicht einer Kategorie zugeordnet bzw. nicht klassifiziert worden. Die Gemeinde wird ersucht, auch diese Strassen einer Kategorie zuzuordnen. Im Übrigen gibt der Generelle Erschliessungsplan 1:2'000/1:10'000 vom 7. Mai 2009 zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; er kann genehmigt werden.

Gestützt auf Art. 49 KRG

beschliesst die Regierung:

1. Das am 7. Mai 2009 beschlossene **Baugesetz** wird im Sinne der Erwägungen mit folgendem Vorbehalt und folgender Ergänzung genehmigt:
 - a) Entsprechend dem Ausgang einer Beschwerde wird Art. 18 Abs. 4 BauG (Dorfkernzone, Dorfkernerweiterungszone) durch folgenden neuen Wortlaut ersetzt: „Der im Zonenplan mit einer besonderen Signatur gekennzeichnete Bereich der Dorfkernzone auf Parzelle Nr. 1 darf nur in Verbindung mit einem den gesamten Bauzonenteil der Parzelle Nr. 1 umfassenden touristischen Bauvorhaben (wie Hotel, Pension und Ähnliches) baulich genutzt werden. Sofern auf der Parzelle Nr. 1 lediglich eine herkömmliche (nicht touristische) Wohnnutzung realisiert wird, hat dies auf dem ursprünglichen Dorfkernzonenteil der Parzelle Nr. 1 (Umfang gemäss bisherigem Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991) zu erfolgen, und die am 7. Mai 2009 zusätzlich der Dorfkernzone zugewiesene Fläche ist diesfalls im Rahmen einer nächsten Ortsplanungsrevision entschädigungslos der Zone für Grünflächen zuzuweisen“.

- b) Art. 22 BauG (Regelung zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit) wird im Absatz 2 zwecks Gewährleistung der Eigentumsgarantie im konkreten Anwendungsfall mit einer zusätzlichen Voraussetzung für die Ausübung des Übernahmerechts wie folgt ergänzt:

a - d: unverändert

e: *Die Gemeinde darf das Übernahmerecht nur ausüben, wenn sich im konkreten Anwendungsfall aufgrund einer Interessensabwägung ergibt, dass das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt.*

2. Der **Zonenplan und Genereller Gestaltungsplan 1:2'000/1:10'000** vom 7. Mai 2009 wird im Sinne der Erwägungen mit folgenden Vorbehalten, Anliegen und Empfehlungen genehmigt:

- a) Entsprechend dem Ausgang einer Beschwerde wird die über die Dorfkernzone der Parzelle Nr. 1 gelegte Signatur „Ausschliesslich touristische Nutzung zulässig“ auf den neu eingezonten Teil der Parzelle Nr. 1 reduziert, und der Satz beim entsprechenden Legendefeld "Ausschliesslich touristische Nutzung zulässig" wird durch folgenden neuen Satz ersetzt: "Der im Zonenplan mit einer besonderen Signatur gekennzeichnete Bereich der Dorfkernzone auf Parzelle Nr. 1 darf nur in Verbindung mit einem den gesamten Bauzonenteil der Parzelle Nr. 1 umfassenden touristischen Bauvorhaben (wie Hotel, Pension oder Ähnliches) baulich genutzt werden. Sofern auf der Parzelle Nr. 1 lediglich eine herkömmliche (nicht touristische) Wohnnutzung realisiert wird, hat dies auf dem ursprünglichen Dorfkernzonenteil der Parzelle Nr. 1 (Umfang gemäss bisherigem Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991) zu erfolgen, und die am 7. Mai 2009 zusätzlich der Dorfkernzone zugewiesenen Fläche ist diesfalls im Rahmen einer nächsten Ortsplanungsrevision entschädigungslos der Zone für Grünflächen zuzuweisen."
- b) Entsprechend dem Ausgang zweier Beschwerden wird die am 7. Mai 2009 beschlossene Nutzungsplanung im Bereiche der bisherigen Wohn- und Gewerbezone „Tomilser Löser“ von der Genehmigung ausgenommen und an

die Gemeinde zur Überarbeitung zurückgewiesen. Zwischenzeitlich gilt für das Gebiet der bisherige Zonenplan und Generelle Gestaltungsplan 1:2'000 vom 23. März 1990/27. Juni 1991 (Wohn- und Gewerbezone resp. übriges Gemeindegebiet) mit der neuen Zonenvorschrift von Art. 20 BauG.

- c) Die Gemeinde Rothenbrunnen wird ersucht, die sich aus der neuen Waldbeurteilung ergebenden Ergebnisse in einer nächsten Ortsplanungsrevision umzusetzen.
 - d) Die Gemeinde wird ersucht, die Grundwasser- und Quellschutzzone „Ravetg“ an die detaillierte Schutzzonenausscheidung S1, S2 und S3 anzupassen.
 - e) Der Gemeinde wird empfohlen, Massnahmen zur Gestaltung der Aussenräume und der Ortsumgebung, insbesondere für die Erhaltung der für das Ortsbild wichtigen Obstgärten, zu initiieren und zu fördern.
3. Der **Generelle Erschliessungsplan 1:2'000/1:10'000** vom 7. Mai 2009 wird im Sinne der Erwägungen mit folgender Anweisung und folgenden Anliegen genehmigt:
- a) Die Gemeinde wird angewiesen, den Generellen Erschliessungsplan mit den vollständigen Netzen der bedeutenden Fuss- und Wanderwege zu ergänzen.
 - b) Die Gemeinde wird ersucht, den Generellen Erschliessungsplan mit den bestehenden Mountainbikerouten zu ergänzen.
 - c) Die Gemeinde wird ersucht, die bestehenden Strassen im Gebiet „Ravetg“ ebenfalls einer Kategorie zuzuordnen.
4. Der Gemeindevorstand Rothenbrunnen wird angewiesen, den wesentlichen Inhalt des Dispositives des vorliegenden Genehmigungsbeschlusses öffentlich bekannt zu geben. Diese Bekanntgabe hat in den gleichen Publikationsorganen wie die Bekanntgabe der Gemeindeversammlung vom 7. Mai 2009 zu erfolgen. Im Publikationstext ist darauf hinzuweisen, dass der Genehmigungsbeschluss bei der Gemeinde eingesehen werden kann und dass gegen darin enthaltene

Vorbehalte, Ergänzungen, Anweisungen und Auflagen innert 30 Tagen ab dem Publikationsdatum nach Massgabe des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) beim Verwaltungsgericht Graubünden Beschwerde erhoben werden kann.

5. Für direkte Adressaten des vorliegenden Beschlusses beginnt die 30-tägige Beschwerdefrist an das Verwaltungsgericht bereits ab dem Zeitpunkt der Eröffnung des vorliegenden Beschlusses.
6. Die drei Planungsbeschwerden werden in separaten Regierungsbeschlüssen behandelt.
7. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
8. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) wird beauftragt, die aufgrund dieses Beschlusses nötigen Kennzeichnungen in den eingereichten graphischen Auszügen vorzunehmen.
9. Der Gemeindevorstand Rothenbrunnen sorgt für die Nachführung der digitalen Daten nach den Vorgaben des ARE.
10. Für das Genehmigungsverfahren werden keine Kosten erhoben.
11. Mitteilung an:
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]



Namens der Regierung

Der Präsident:

Claudio Lardi

Claudio Lardi

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

Dr. C. Riesen