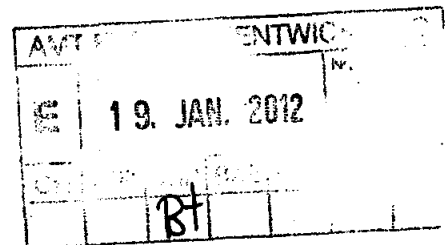


Die Regierung
des Kantons GraubündenLa regenza
dal chantun GrischunIl Governo
del Cantone dei GrigioniSitzung vom
17. Januar 2012Mitgeteilt den
18. Januar 2012Protokoll Nr.
17

In der Beschwerdeangelegenheit PB 5/11



[REDACTED], nämlich:

- [REDACTED] 7411 Sils i.D.,

[REDACTED], 7430 Thusis,

alle vertreten durch Rechtsanwalt [REDACTED],
7002 Chur

gegen

Gemeinde Sils i.D., 7411 Sils i.D.,

vertreten durch Rechtsanwalt [REDACTED] 7000 Chur

betreffend Totalrevision der Ortsplanung Sils i.D. (Gemeindeversammlungsbeschluss
vom 18. Mai 2011)

**hat die Regierung
aufgrund folgenden Sachverhaltes:**

A.

Die Erben [REDACTED] sind Eigentümer der mit einem Wohnhaus, einem Gerätehaus, einem Bienenhaus und einem Parkplatz überbauten Parzelle Nr. 55 im Halte von 1'659 m² im Gebiet "Casut". Die Liegenschaft grenzt im westlichen Bereich an die Unterdorfstrasse und im östlichen Bereich an einen Land- und Forstwirtschaftsweg.

Dabei wurde der Anbau mit einer abgewinkelten Ostfassade exakt auf die Bauzonengrenze gestellt, wodurch ein auffälliger, asymmetrischer Baukörper entstand.

B.

Am 18. Mai 2011 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Sils i.D. eine totalrevidierte Ortsplanung, bestehend u.a. aus einem neuen Baugesetz und einem neuen Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000. Im Zonenplan wurde die rechtskräftige Bauzonenabgrenzung im Bereich der Parzellen Nr. 55 und 57 unverändert übernommen. Dabei wurde der westliche Bereich neu der Kernzone (statt Dorfkernzone 3) und der östliche Bereich neu der Landwirtschaftszone (statt übriges Gemeindegebiet) zugewiesen. Art. 19 Abs. 2 BauG sieht neu vor, dass die in Abs. 1 von Art. 19 festgelegten Grenzabstände auch gegenüber der Bauzonengrenze einzuhalten seien. Art. 12 BauG sieht für die Kernzone einen grossen und kleinen Grenzabstand von 4 m resp. 2.5 m vor.

C.

Gegen die Totalrevision der Ortsplanung liessen die Erben [REDACTED] durch ihren Rechtsvertreter am 24. Juni 2011 frist- und formgerecht Planungsbeschwerde an die Regierung erheben. Darin beantragen sie, Art. 19 Abs. 2 BauG sei nicht zu genehmigen beziehungsweise ersatzlos zu streichen. Eventualiter sei Art. 19 Abs. 2 BauG für ihr Grundstück für nicht anwendbar zu erklären. Subeventualiter sei die Bauzonengrenze auf der Parzelle Nr. 57 so festzusetzen, dass ein zusätzlicher Streifen von 4 m zulasten der Landwirtschaftszone in die Kernzone eingezont werde. Zur Begründung führen die Beschwerdeführer im Wesentlichen sinngemäss aus, die Einführung von Grenzabständen gegenüber der Bauzonengrenze stelle ein absolutes Novum resp. Unikum dar und sei sachfremd. Der damit verfolgte Zweck müsse wenn schon über das Instrument der Baulinie im Sinne von Art. 55 KRG verfolgt werden. Da solche nicht generell abstrakt festgelegt werden dürfen, müsse die Zulässigkeit der vorliegenden Baugesetzesbestimmung verneint werden. Grenzabstandsvorschriften seien in Art. 75ff. KRG abschliessend geregelt. Andere Abstandsvorschriften müssten in Anwendung von Art. 55 KRG einzelfallweise festgelegt werden. Die

fragliche Abstandsregelung führe zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Überbaubarkeit und faktisch zu einer Rückzonung eines Streifens von 4 m oder zumindest von 2.5 m entlang der Grenze. Dies stehe im Widerspruch mit dem seinerzeitigen Regierungsbeschluss Nr. 3013 vom 4. Dezember 1989, der in Befolgung einer Empfehlung des Bundesgerichtes erging. Die Beschwerdeführer hätten sich über all die Jahre auf dieses seinerzeitige Beschwerdeergebnis verlassen, weshalb Art. 19 Abs. 2 BauG für die Parzelle Nr. 55 keine Anwendung finden dürfe. Ein Ausgleich könne auch durch die subeventualiter beantragte Einzonung eines 4 oder 2.5 m breiten Streifens hergestellt werden.

D.

Die anwaltlich vertretene Gemeinde Sils i.D. beantragt mit Vernehmlassung vom 24. August 2011 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, nach Art. 22 KRG habe die Grundordnung die Vorgaben und Vorschriften des übergeordneten Rechts zu berücksichtigen. Die Gemeinden können jedoch im Rahmen ihrer Zuständigkeit ganz allgemein strengere Bestimmungen aufstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern und die übergeordnete Regelung dem nicht entgegenstehe. Die fragliche Vorschrift erweise sich nicht von vorneherein als unzulässig; zu prüfen sei jedoch, ob ein öffentliches Interesse vorliege. Die negativen Erfahrungen der Gemeinde mit Bauten an der Zonengrenze hätten gezeigt, dass Massnahmen zum Schutze der angrenzenden Nutzungszonen dringend notwendig seien. So seien auf solchen Grundstücken wiederholt Neubauten auf der Bauzonengrenze bewilligt worden, wobei alsdann das in der Nichtbauzone gelegene Umgelände wie Bauland genutzt und umgestaltet worden sei. Diese Entwicklung habe man im Bereich der Parzellen Nr. 333, 727 – 730 und 732 feststellen müssen, was die Gemeinde im Interesse einer Legalisierung dazu gezwungen habe, eine Zone für Freiflächen auszuscheiden. Irgendwelche Auflagen in der Baubewilligung zum Schutz des angrenzenden Landwirtschaftslandes zu verfügen, habe sich in der Praxis als illusorisch erwiesen. Im vorliegenden Fall sei eine Überbauung auch bei Einhaltung des strittigen Abstands zur Zonengrenze möglich, zumal die Bauzonengrenze im Osten liege und deshalb lediglich ein Grenzabstand von 2.5 m einzuhalten sei.

E.

Am 27. Oktober 2011 führte eine Delegation des instruierenden Departementes im Auftrage der Regierung und im Beisein der Parteien an Ort und Stelle einen Augenschein durch, an welchem allen Anwesenden die Gelegenheit geboten wurde, sich anhand der Örtlichkeiten auch noch mündlich zu den Beschwerdeanträgen zu äussern. Auf die Feststellungen und Äusserungen am Augenschein sowie auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen;

in Erwägung:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen die von den Stimmberechtigten der Gemeinde Sils i.D. am 18. Mai 2011 beschlossene Totalrevision der Ortsplanung, namentlich gegen Art. 19 Abs. 2 BauG resp. (subeventualiter) gegen den Zonenplan und Generellen Gestaltungsplan 1:2'000. Mit dem neuen Zonenplan wurde die Parzelle Nr. 55 zwar im gleichen Umfang wie bisher der Bauzone zugewiesen. Indessen sieht Art. 19 Abs. 2 BauG neu vor, dass die Grenzabstände (hier mind. 2.5 m) auch gegenüber Bauzonengrenzen einzuhalten seien.

Die Beschwerdeführer beantragen die generelle Nichtgenehmigung von Art. 19 Abs. 2 BauG. Eventuell sei Art. 19 Abs. 2 BauG für die Parzelle Nr. 55 als nicht anwendbar zu erklären. Subeventuell sei die Bauzonengrenze so festzusetzen, dass ein zusätzlicher Streifen von 4 m oder 2,5 m Breite zulasten der Landwirtschaftszone in die Bauzone (Kernzone) eingezont wird, um die Nachteile von Art. 19 Abs. 2 BauG auszugleichen.

Zu diesen Begehren sind die Beschwerdeführer gemäss der Legitimationsvorschrift von Art. 101 Abs. 2 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) offensichtlich legitimiert.

Die Zuständigkeit der Regierung zur Behandlung der Beschwerde ergibt sich aus Art. 101 Abs. 1 KRG. Dabei hat die Regierung die angefochtene Planung grund-

sätzlich einer vollen Überprüfung zu unterziehen (Art. 33 Abs. 3 lit. B des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG; Art. 101 Abs. 3 KRG).

2. Soweit die Beschwerdeführer eine generelle Nichtgenehmigung von Art. 19 Abs. 2 BauG beantragen, wonach die Grenzabstände auch gegenüber Bauzongrenzen einzuhalten sind, ist die Beschwerde abzuweisen.

Es ist zunächst festzustellen, dass sich die angefochtene Abstandsregelung durchaus als rechtmässig erweist. Der Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (vgl. Art. 75 BV) verlangt eine haushälterische Bodennutzung sowie eine geordnete Besiedlung des Landes. Daraus hat die Rechtsprechung den zentralen Grundsatz entwickelt, wonach das Bau- vom Nichtbaugebiet zu trennen und das Baugebiet zu konzentrieren sei. Konkret wird verlangt, dass die Siedlungstätigkeit in Baugebieten zusammenzufassen und vom Nichtbaugebiet räumlich abzutrennen sei. Dabei sind diese raumplanerisch zentralen Zielvorgaben auch kleinräumlich zu beachten. Es gilt zu verhindern, dass die Dorf- und Stadtränder in die Landschaft "hinausfransen" und so die ablesbaren Grenzen zwischen Siedlungs- und Grünflächen verwischt werden. Nichtbaugebiet darf nicht zur Wohnnutzung "missbraucht" werden. Andernfalls werden die Landwirtschaftsfläche und der Erholungsraum eingeschränkt. Das mag im Einzelfall nicht so tragisch erscheinen; in der Summe geht es jedoch um beträchtliche Flächen, die zweckentfremdet werden, wenn die Wohnhäuser bis unmittelbar auf die Zonengrenze gebaut werden und die angrenzende Landwirtschaftszone als Garten und dergleichen verwendet wird.

Die Gemeinden haben beim Erlass der Grundordnung die oben erwähnten Vorgaben sicherzustellen und zusätzlich nach Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG dafür zu sorgen, dass sich die Siedlungen sowie Bauten und Anlagen gut in die Landschaft einordnen. Nach Art. 22 Abs. 3 KRG berücksichtigen die Gemeinden beim Erlass der Grundordnung die Vorgaben und Vorschriften des übergeordneten Rechts. Sie können auch strengere Bestimmungen aufstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern und die übergeordnete Regelung dem nicht entgegensteht.

Das geschilderte Problem stellt sich dort nicht oder weniger, wo es sich bei der Zonengrenze gleichsam um die Parzellengrenze handelt, was in der Regel der

Fall ist. In dieser Konstellation sorgen die Grenzabstände von Art. 75 ff. KRG automatisch dafür, dass sich die Gefahr des Ausfransens von Gärten, Gartensitzplätzen etc. in die Landwirtschaftszone minimiert. Zwar sind gemäss Art. 77 Abs. 1 KRG Unterschreitungen der Grenzabstände im gegenseitigen Einvernehmen zulässig, dies jedoch nur insoweit, als keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Zur Verhinderung der widerrechtlichen Nutzung des Umgeländes, zur Sicherung von Reparaturarbeiten am Haus auf eigenem Boden sowie zur Vermeidung unnötiger nachbarrechtlicher Auseinandersetzungen besteht in aller Regel ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, dass die Baufluchten nicht auf die Bauzonen gestellt werden. Somit respektieren die meisten Bauten in den Bündner Gemeinden am Bauzonenrand einen Abstand, sei es, dass für sie kein Näherbaurecht erhältlich war, oder sei es, dass die Gemeinden am Bauzonenrand wegen den überwiegenden Interessen keine Grenzabstandsunterschreitung bewilligt haben. Allgemein ist festzustellen, dass auf die Bauzonengrenze gestellte Bauten in den Bündner Gemeinden die Ausnahme bilden. Das ist auch in der Gemeinde Sils i.D. der Fall. Wenn nun die Gemeinde Sils i.D. mit Art. 19 Abs. 2 BauG einen gesetzlich vorgeschriebenen Abstand zur Bauzonengrenze fordert, so stellt sie damit nur eine rechtsgleiche Behandlung der verschiedenen Kategorien von Grundstücken sicher. Zwar hätte die Gemeinde dasselbe Ziel auch mit Baulinien in der Grundordnung erfüllen können (vgl. Art. 55 KRG). Im Ergebnis änderte sich dadurch aber nichts, zumal beide Planungsmittel (Zonen- und Genereller Gestaltungsplan sowie Baugesetz) Erlasse der Grundordnung sind und die gleichen Wirkungen erzielen. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Gemeinde im Allgemeinen ohne weiteres eine Baugesetzesbestimmung erlassen durfte, wonach die Grenzabstände auch gegenüber den Bauzonenrändern einzuhalten sind.

Die Abstandsregelung ist ferner auch zweckmässig und im öffentlichen Interesse. Die Gemeinde Sils i.D. hat mit der baugesetzlichen Regelung ein griffiges Instrument eingeführt, das zur Respektierung der Bauzonengrenze einen wesentlichen Beitrag leisten wird. Indem künftig auch gegenüber den Bauzonengrenzen, welche mitten durch Parzellen führen können, ein Grenzabstand eingehalten werden muss, kann der Tendenz einer widerrechtlichen Nutzung des nahen Umgeländes wirkungsvoll begegnet werden. Damit wird nämlich das Bauen auf die Bauzonengrenze, das oft zu einer schleichenden und nicht erlaubten Umge-

staltung und Nutzung des Nichtbaugebietes führt, untersagt. Die Gemeinde Sils i.D. konnte in ihrer Vernehmlassung denn auch entsprechende Beispiele nennen (Parzellen Nr. 333, 727 – 730 und 732). Zudem konnte am Augenschein festgestellt werden, dass auch auf der nahe gelegenen Parzelle Nr. 58 zwar das Gebäude exakt auf die Bauzonengrenze erstellt wurde, jedoch darüber hinaus verschiedene Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet erstellt wurden, ohne dass dafür die erforderliche BAB-Bewilligung vorliegen würde. Zudem wirkt das asymmetrische Gebäude ortsfremd, ja störend. Die erwähnten "Bausünden" zwangen die Gemeinde Sils i.D. zum Handeln, und sie kann dafür ein gewichtiges öffentliches Interesse für sich in Anspruch nehmen. Die Einführung des fraglichen Grenzabstandes gegenüber der Bauzonengrenze erweist sich dabei als einfache und zweckmässige Massnahme gegen die Zweckentfremdung von landwirtschaftlichem Boden. Entsprechend kennen denn auch verschiedene Kantone eine derartige Grenzabstandsregelung zur Bauzonengrenze. So bestimmt beispielsweise Art. 22 der kantonalen Bauverordnung des Kantons Solothurn, dass der Grenzabstand der Abstand von der Fassade zur Grundstücks- oder Bauzonengrenze ist. Und auch der Kanton Aargau bestimmt in § 29 der Bauverordnung, dass gegenüber der Bauzonengrenze der kleine Grenzabstand einzuhalten ist.

Zwar könnte eine Zweckentfremdung des Nichtbaugebietes theoretisch auch dadurch verhindert werden, dass die Baubewilligung mit entsprechenden ausdrücklichen Auflagen versehen und diese Auflagen in der Folge strikte kontrolliert werden. Wie die Gemeinde dazu nachvollziehbar ausführt, erwiese sich ein solches Vorgehen indessen als blauäugig, zumal es den Gemeinden bereits wegen der begrenzten personellen Ressourcen verwehrt wäre, ständig und überall die Einhaltung der Zonengrenzen zu kontrollieren und durchzusetzen.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die fragliche Gesetzesbestimmung von Art. 19 Abs. 2 BauG rechtmässig und zweckmässig ist sowie einem grossen öffentlichen Interesse entspricht. Soweit mit der Beschwerde im Hauptbegehren eine (generelle) Aufhebung von Art. 19 Abs. 2 BauG beantragt wird, ist sie daher abzuweisen.

3. Gutzuheissen ist indessen der Eventualantrag, die Parzelle Nr. 55 sei von der Regelung von Art. 19 Abs. 2 BauG zu befreien. Die Regierung kommt angesichts der im Sachverhalt hievor geschilderten Art und Weise, wie die östliche Bauzonenabgrenzung im Bereich der Parzellen Nr. 54, 55 und 57 auf die seinerzeitige staatsrechtliche Beschwerde heutigen Beschwerdeführer hin zustande kam, nämlich zum Schluss, dass die Anwendung der Regelung von Art. 19 Abs. 2 BauG bezogen auf die Parzelle Nr. 55 mit dem Gebot von Treu und Glauben nicht oder nur schwer zu vereinbaren ist. Es rechtfertigt sich daher, die Parzelle Nr. 55 gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben von der Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 2 BauG zu dispensieren. Damit bleibt gewährleistet, dass die Parzelle Nr. 55 ohne grosse Sachzwänge mit einem zusätzlichen Wohnhaus in der 2. Bautiefe überbaut werden kann, so wie es seinerzeit der allgemeinen Vorstellung sowohl des Kantons als auch des Bundesgerichtes entsprach. Selbstverständlich werden die Beschwerdeführer gewärtigen müssen, dass die Gemeinde in die Baubewilligung für ein zweites Wohnhaus ausdrückliche Auflagen zur Verhinderung einer schleichenden Zweckentfremdung von Landwirtschaftszone aufnimmt und diese Auflagen in der Folge – anders als im Falle der Parzelle Nr. 58 – auch wirklich kontrolliert und durchsetzt.

4. Bei diesem Ergebnis vermögen die Beschwerdeführer in der Sache in einem beantragten Punkt (Eventualantrag) durchzudringen. Bei der Aufteilung der Kosten des vorliegenden Verfahrens ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer mit dem Hauptbegehren nicht durchzudringen vermochten. Es rechtfertigt sich in diesem Sinne, die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu 1/3 den Beschwerdeführern und zu 2/3 der Gemeinde aufzuerlegen und den Beschwerdeführern eine reduzierte Parteientschädigung von ermessensweise Fr. 800.-- zuzusprechen;

erkannt:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die Parzelle Nr. 55 im Gebiet "Casut" von der Anwendbarkeit der Abstandsregelung von Art. 19 Abs. 2 BauG ausgenommen. Das Amt für Raumentwicklung wird beauftragt, im Zonenplan ei-

nen entsprechenden Vermerk anzubringen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten, bestehend aus

Staatsgebühr	Fr. 1'500.00
Kanzlei- und Ausfertigungsgebühren	<u>Fr. 210.00</u>
Total	Fr. 1'710.00

=====

gehen zu einem Drittel zulasten der Beschwerdeführer und zu zwei Dritteln zulasten der Gemeinde und sind innert 30 Tagen seit der Zustellung dieses Entscheides mit beiliegendem Einzahlungsschein an die Finanzverwaltung Graubünden, Postkonto 70-187-9 (Konto Nr. 1200.4310), zu überweisen.

3. Die Gemeinde bezahlt den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 800.--.
4. Gegen den vorliegenden Beschwerdeentscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Zustellung Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden.
5. Mitteilung an:

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

B. Janom Steiner

Barbara Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

Dr. C. Riesen