

Die Regierung
des Kantons Graubünden

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

La Regenza
dil Cantun Grischun



Sitzung vom
2. Mai 1995

Mitgeteilt den
9. MAI 1995

Protokoll Nr.
1049

AMT FÜR RAUMPLANUNG GR

E 10. MAI 1995						Nr.
C	R	N	B	J	K	R
		✓				✓

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde **S u m v i t g** stimmten am 16. Dezember 1994 einer Teilrevision der Ortsplanung zu. Sie verabschiedeten eine Änderung des Baugesetzes (Art. 26^{bis} und Art. 41^{bis} BauG) und einen Plan da zonas parzial (Teilzonenplan) "Sogn Benedetg/Laits" 1:2'000. Anlass zu dieser Teilrevision bildet der Regierungsbeschluss Nr. 2845 vom 14. November 1988, worin die Regierung die Gemeinde im Zusammenhang mit einer Teilrevision der Ortsplanung angewiesen hatte, die gesamte Nutzungsplanung zu überprüfen und der übergeordneten Gesetzgebung anzupassen.

Am 28. Juni 1994 nahm das Amt für Raumplanung zum „Leitbild der Bauzonenausscheidung“ der Gemeinde Sumvitg, welches im Hinblick auf die Revision der Ortsplanung erarbeitet worden war, im Sinne einer Vorprüfung Stellung. Zur vorliegenden Teilrevision liegt im übrigen ein Erläuterungsbericht „Bauzonenausscheidung Laits und Sogn Benedetg“ vor.

Die öffentliche Bekanntgabe des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 16. Dezember 1994 gemäss Art. 37a des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) erfolgte am 30. Dezember 1994. Es sind keine Beschwerden eingegangen.

Mit Schreiben vom 24. Januar 1995 ersucht der Gemeindevorstand Sumvitg um Genehmigung der Revisionsvorlage.

B.

Stand der Nutzungsplanung

Die Gemeinde Sumvitg besitzt eine Ortsplanung, die im wesentlichen aus dem Jahre 1975 stammt. Eine Anpassung an die geänderte übergeordnete Gesetzgebung, namentlich an das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG), ist unumgänglich. Entsprechend wurde die Gemeinde von der Regierung bereits im Jahre 1988 aufgefordert, ihre Nutzungsplanung anzupassen (Regierungsbeschluss Nr. 2845 vom 14. November 1988, Dispositiv Ziffer 6). Die erforderliche Gesamtrevision der Ortsplanung ist zur Zeit auf Gemeindeebene im Gange. Es liegt u.a. ein „Leitbild der Bauzonenausscheidung“ vor.

Bei der vorliegend zur Genehmigung eingereichten Nutzungsplanung für die beiden Fraktionen „Sogn Benedetg“ und „Laits“ handelt es sich um einen vorgezogenen Bestandteil der laufenden Gesamtrevision. Zu dieser vorgezogenen Planung sah sich die Gemeinde veranlasst, weil in den beiden erwähnten Fraktionen einige aktuelle Bauvorhaben anstehen.

C.

Änderungen des Baugesetzes

1. Art. 26^{bis} Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen

Gegen diese neue Bauzonenvorschrift ist nichts einzuwenden. Sie kann genehmigt werden.

2. Art. 41^{bis} Nutzungsetappen

Das Hauptziel der von der Gemeinde in die Wege geleiteten Gesamtrevision der Ortsplanung besteht darin, den Perimeter der Bauzonen entsprechend dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre zu redimensionieren. Dieses Reduktionsziel ist grundsätzlich durch Umzonung von Bauzonenflächen in die Landwirtschaftszone oder in das übrige Gemeindegebiet zu bewerkstelligen. Daneben besteht gemäss

Bündner Praxis auch die Möglichkeit, Bauzonenreduktionen über das Institut der zweiten Nutzungsetappe herbeizuführen. Mit dem vorliegend zur Diskussion stehenden neuen Art. 41^{bis} geht es der Gemeinde darum, die nötige gesetzliche Basis zur Vornahme von Bauzonenreduktionen über das Institut der zweiten Nutzungsetappe zu schaffen. Dagegen ist im Prinzip nicht einzuwenden.

Damit das Institut der zweiten Nutzungsetappe als taugliche Bauzonenreduktionsmassnahme anerkannt werden kann, müssen indessen diverse Randbedingungen erfüllt sein.

Zunächst muss aus der entsprechenden Baugesetzesbestimmung mit hinreichender Deutlichkeit hervorgehen, dass es sich bei den der zweiten Nutzungsetappe zugewiesenen Flächen zumindest vorderhand planungsrechtlich um keine Bauzonen mehr handelt. Dieser Grundvoraussetzung trägt der in Art. 41^{bis} Abs. 1 gewählte Wortlaut zu wenig Rechnung. Der Begriff „Bauzonen“ verleitet zur Annahme, dass die Flächen der zweiten Nutzungsetappe ebenfalls Bauzonen darstellen.

Sodann muss die Baugesetzesbestimmung unzweideutig sicherstellen, dass die künftige Umteilung von der zweiten in die erste Nutzungsetappe im eigentlichen Wiedereinzonungsverfahren nach Art. 37 KRG zu erfolgen hat. Dieser Grundvoraussetzung trägt der zur Genehmigung eingereichte Art. 41^{bis} ebenfalls zu wenig Rechnung. Es fehlt namentlich der Hinweis, dass die Umteilung - wie jede Nutzungsplanänderung - eines Beschlusses der Stimmberechtigten bedarf und dass vorgängig die übliche gemeindeinterne öffentliche Planaufgabe zu erfolgen hat.

Schliesslich ist sicherzustellen, dass für eine spätere Umteilung die dazumalige Bedarfslage massgebend ist. Lösungen, bei denen - wie vorliegend - die spätere Umteilung von der Erreichung eines bestimmten Überbauungsgrades in der Bauzone abhängig gemacht wird, sind sowohl bundesrechtswidrig (weil Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung eine bedarfsorientierte Bauzonenplanung vorschreibt) als auch unzweckmässig (weil ein vorgegebener Überbauungsgrad je nach Horungsmentalität eventuell erst nach Jahrzehnten oder u.U. überhaupt nie erreicht wird). Gerade aus dem letztgenannten Grund ist es viel vernünftiger, die spätere Umteilung von der Bedarfslage abhängig zu machen. Eine solche Lösung gibt der Ge-

meinde einen bedeutend grösseren Handlungs- und Entscheidungsspielraum, und sie trägt in diesem Sinne auch eher den Interessen der Grundeigentümer Rechnung. Der angestrebten „Fraktionsbetrachtungsweise“ kann mit dieser Bedarfslösung ebenfalls Rechnung getragen werden.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen kann Art. 41^{bis} in der vorgelegten Fassung nicht genehmigt werden. Die Bestimmung ist vielmehr an die Gemeinde zur Überarbeitung im Rahmen der Gesamtrevision zurückzuweisen.

D.

Plan da zonas parzial "Sogn Benedetg/Laits" 1:2'000

1. Grösse der Wohnbauzonen

Die im Plan da zonas parzial "Sogn Benedetg/Laits" 1:2'000 ausgeschiedenen Wohnbauzonen, d.h. die dem allgemeinen Wohnungsbau dienenden Bauzonen (Dorfzone und Wohnzone B), umfassen gemäss dem Erläuterungsbericht „Bauzonenauscheidung Laits und Sogn Benedetg“ vom 26. Mai 1994 resp. 22. Dezember 1994 (vgl. S. 4, Tabelle 1 „Flächenbilanzen“) insgesamt rund 4,25 ha, wovon 2,62 ha (62 %) als überbaut ausgewiesen werden. Folglich sind 1,63 ha (38 %) als unüberbaut zu betrachten.

Massgebend für die Beurteilung der Bauzonengrösse sind der im RPG enthaltene Grundsatz der Siedlungsbegrenzung und die diesen Grundsatz konkretisierende Bestimmung von Art. 15 RPG, wonach die Bauzonen nicht grösser als der voraussichtliche Bedarf in den nächsten 15 Jahren sein dürfen. Die vorgezogene Teilrevision über die Fraktionen „Sogn Benedetg“ und „Laits“ ist im Zusammenhang mit der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Sumvitg und somit auch unter dem Aspekt des voraussichtlichen Bauzonenbedarfs für das gesamte Gemeindegebiet zu beurteilen.

Der Bauzonenbedarf wird nach konstanter Genehmigungspraxis der Regierung aufgrund der sogenannten Trendmethode, welche sich auf die durchschnittliche Bautätigkeit der letzten 20 Jahre und der Annahme eines ortsüblichen Baulandverbrauches pro Wohngebäude abstützt, berechnet. In Berücksichtigung dieser Vorgaben ergibt sich für die Gemeinde Sumvitg, bezogen auf die nächsten 15 Jahre, ein voraussichtlicher Wohnbaulandbedarf von rund 6 - 8 ha. Demgegenüber geht die Gemeinde in ihrem „Leitbild der Bauzonenausscheidung“ vom 26. Mai 1994 von einem Bedarf von rund 10 ha aus (vgl. Seite 4). Gemessen an dem gemäss Trendmethode ermittelten Bedarfswert von 6 - 8 ha erscheinen die mit der Revisionsvorlage verabschiedeten Wohnbauzonen in den Fraktionen „Sogn Benedetg“ und „Laits“ als unverhältnismässig gross. Da es jedoch in der Kompetenz der Gemeinde liegt, festzulegen, welche Fraktion sich in baulicher Hinsicht stärker oder weniger stark entwickeln soll, steht einer Genehmigung nichts entgegen. Die Gemeinde ist jedoch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sie sich bei der Gesamtrevision trotz der vorliegenden Genehmigung nach dem Bedarfswert der Trendmethode zu orientieren haben wird und dass für allfällige Überschreitungen dieses Wertes eine besondere nähere Begründung nötig sein wird.

Die in „Sogn Benedetg“ und „Laits“ vorgenommene Reduktion der Wohnbauzonen beruht zu einem wesentlichen Teil auf der Einführung einer Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen. Diese Zonenart bedarf einer näheren Betrachtung.

2. Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen

Gemäss Art. 26^{bis} BauG darf in der Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen keine anrechenbare Bruttogeschossfläche (BGF) erstellt werden. Dadurch werden die Nutzungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Die Zone entspricht aufgrund der zulässigen baulichen Nutzung trotzdem einer Bauzone, so dass für die zulässigen Bauten (Garagen, Nebengebäude etc.) kein Zustimmungsverfahren für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erforderlich ist.

Obwohl diese Zone an sich als Massnahme zur Reduktion der zu grossen Bauzonen eingeführt wurde, beschränkt sie sich nicht nur auf schlecht ausnützbare oder nur mit grossem Aufwand erschliessbare Flächen, sondern umfasst auch potentielle Baustandorte, was einige grundsätzliche planerische Fragen aufwirft. So wird der

Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 RPG) mit einem solchen Vorgehen in Frage gestellt, weil mit der Erstellung von Nebenbauten resp. -anlagen eine spätere, unter Umständen sinnvolle Überbauung mit Wohngebäuden faktisch verunmöglicht wird. Sodann werden in die Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen auch Grundstücke einbezogen, die an sich im weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art 15 RPG liegen. Die starke Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten derartiger Flächen könnte sich trotz den in einem gewichtigen öffentlichen Interesse stehenden gemeindlichen Bestrebungen zur Reduktion der übergrossen Bauzonen im Hinblick auf die notwendigen Reduktionen in den anderen Fraktionen der Gemeinde Sumvitg unter Umständen als ungeeignet und unzweckmässig erweisen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ausscheidung einer Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen nur ein beschränkt geeignetes Mittel zur Reduktion der zu grossen Bauzonen darstellt. Der Gemeinde wird deshalb empfohlen, von diesem Instrument im Rahmen der weiteren Planung nur mit grösster Zurückhaltung Gebrauch zu machen.

Falls das Instrument der Zone für Nebenbauten und Nebenanlagen zum Zweck der Gliederung des Siedlungsraumes bzw. der Freihaltung bestimmter Flächen eingesetzt wurde, so muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der zulässigen, voluminösen Nebenbauten (Firsthöhe 6 m!) das gesetzte Ziel kaum erreicht werden kann. Als geeigneter erwiesen sich in diesem Zusammenhang die Instrumente der Freihalte- oder der Grünzone sowie das Mittel des Generellen Gestaltungsplanes.

3. Abschliessende Bemerkungen

Abschliessend drängt sich noch die die Bemerkung auf, dass die Gemeinde den vorliegenden Teilzonenplan nicht ohne Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen (ES) hätte verabschieden dürfen (vgl. Art. 44 Abs. 2 der eidgenössischen Lärmschutzverordnung, LSV). Da es sich bei den Fraktionen „Sogn Benedetg“ und „Laits“ jedoch nicht um stark lärmbelastete Gebiete handelt, kann die Revisionsvorlage dennoch ohne die Zuordnung von ES genehmigt werden. Die Gemeinde wird aber ausdrücklich angewiesen, diesen Mangel im Zuge der Gesamtrevision der Ortsplanung zwingend zu beheben.

Mit diesen Erwägungen kann der Teilzonenplan "Sogn Benedetg/Laits" 1:2'000 genehmigt werden.

Gestützt auf Art. 37 Abs. 3 KRG

beschliesst die Regierung:

1. Die am 16. Dezember 1994 verabschiedete Baugesetzesänderung wird hinsichtlich Art. 26^{bis} genehmigt und hinsichtlich Art. 41^{bis} nicht genehmigt

Art. 41^{bis} wird an die Gemeinde zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2. Der Plan da zonas parzial "Sogn Benedetg/Laits" 1:2'000 vom 16. Dezember 1994 wird im Sinne der Erwägungen genehmigt.
3. Die Gemeinde wird angewiesen, im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung sämtlichen Nutzungszonen die entsprechenden Lärmempfindlichkeitsstufen zuzuordnen. Das gilt auch mit Bezug auf die Nutzungszonen des Plan das zonas parzial „Sogn Benedetg/Laits“ 1:2'000 vom 16. Dezember 1994.
4. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
5. Der Gemeindevorstand von Sumvitg wird angewiesen, den wesentlichen Inhalt des vorliegenden Beschlusses in geeigneter Form bekanntzugeben.

6. Mitteilung an [REDACTED]
[REDACTED] S
[REDACTED] S
[REDACTED] g



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Aliesch

Der Kanzleidirektor:

l.v.

lic. iur. W. Frizzoni