



LEITARTIKEL

RPG-2-Revision: Eine endlose Leidensgeschichte mit Happy End?

von lic. iur. Carlo Decurtins

Nach einem sich schier endlos anführenden Revisionsmarathon haben National- und Ständerat mit Schlussabstimmung vom 29. September 2023 die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (gemeinhin als RPG 2 bezeichnet) beschlossen. Während sich die im 2013 in einer Referendumsabstimmung angenommene erste Etappe der RPG-Revision (RPG 1) vornehmlich mit der Siedlungsentwicklung nach innen, der Grösse der Bauzonen, der Baulandmobilisierung und der Mehrwertabgabe befasste, steht bei RPG 2 das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Vordergrund.

Einfluss der Landschaftsinitiative

Im September 2020 wurde die eidgenössische Landschaftsinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft» eingereicht. Mit der Initiative sollte u. a. dafür gesorgt

werden, dass die Anzahl der bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzone stabil bleibt.

Vor dem Hintergrund dieser Initiative wurde mit der RPG-2-Revision ein zusätzliches Ziel verfolgt: Das RPG 2 sollte neu auch als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative ausgearbeitet werden. Dies scheint mit der Übernahme des Stabilisierungsziels der Initiative gelingen zu sein, hat doch das Initiativkomitee mit Erklärung vom 31. Oktober 2023 die Initiative bedingt – d. h. unter der Bedingung, dass gegen das RPG 2 kein Referendum ergriffen oder ein solches vom Volk abgelehnt wird –, zurückgezogen.

Planungs- und Kompensationsansatz als Kernstück

Das heutige strenge und starre Ausnahmeregime von Art. 24 ff. RPG bleibt im Grosse

NEWSLETTER 3/2023

LEITARTIKEL

RPG-2-Revision: Eine endlose Leidensgeschichte neigt sich dem Ende zu

1-3

NEUES AUS DER RECHTSETZUNG

Unklarheit bei der Mehrwertabgabe beseitigt

4

NEUES AUS DER RECHTSPRECHUNG

Recht auf Einsichtnahme in Baugesuchunterlagen

5-6

KANZLEI NEWS

6

und Ganzen unangetastet. Neu eingeführt wird jedoch ein Planungs- und Kompensationsansatz, welcher den Kantonen und Gemeinden die Möglichkeit bietet, im Richtplan Gebiete festzulegen und in der Ortsplanung in diesen Gebieten spezielle Zonen auszuscheiden, für welche Regelungen erlassen werden können, mit denen die geltende hohe Bewilligungshürde der Art. 24 ff. RPG unterschritten werden kann.

Die Einführung dieses «Planungsansatzes» ist jedoch höchst anspruchsvoll und entsprechend zeit- und ressourcenintensiv. Es dürfte deshalb noch Jahre dauern, bis sich die Erwartungen erfüllen. Voraussetzung ist, dass der Kanton in seinem Richtplan gestützt auf eine «räumliche Gesamtkonzeption» bestimmte Gebiete bezeichnet und die Gemeinden in der Ortsplanung entsprechende Nutzungszonen mit dazugehörigen Regelungen erlassen. Zu den erforderlichen Regelungen gehören u. a. Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen. Genehmigungsfähig sind solche Planungen letztendlich nur, wenn sie zu einer «Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet führen» (Art. 8c und 18^{bis}).

Was unter dieser Kompensation und Aufwertung genau zu verstehen ist, kann dem RPG

nicht entnommen werden. Aufgrund der Materialien könnte die Kompensation etwa im Abbruch bestehender Bauten, die nicht mehr benötigt werden, bestehen.

Angesichts der hohen materiellen und verfahrensmässigen Hürden ist schon jetzt absehbar, dass die Umsetzung dieses «Planungsansatzes» ein frommer Wunsch bleiben wird. Enttäuscht dürften vor allem jene Eigentümer werden, die sich von der Vorlage einen liberaleren Umgang bezüglich Umnutzungen nicht mehr benötigter Ställe und Scheunen ausserhalb der Bauzone erhoffen. Wegen der erwähnten Bedingung der «Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet» dürfte der Bundesrat einen Richtplan, der z. B. Stallumnutzungen zu Ferienzwecken erlaubt, erfahrungsgemäss nicht oder nur zum Preis weitreichender und in aller Regel faktisch unmöglicher Kompensationsmassnahmen genehmigen.

Stabilisierung des Gebäudebestandes

Mit Rücksicht auf die Landschaftsinitiative ist in den Katalog der Planungsziele von Art. 1 RPG neu ein Stabilisierungsziel aufgenommen worden, mit welchem die Anzahl der ausserhalb der Bauzone bestehenden Gebäude sowie die von

diesen Gebäuden beanspruchte Bodenfläche stabilisiert werden sollen (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{ter} und b^{quater}). Die Kantone müssen innert fünf Jahren in ihre Richtpläne ein Gesamtkonzept für die Erreichung des Stabilisierungsziels aufnehmen und dem Bundesrat zur Genehmigung einreichen (Art. 8d Abs. 1). Tun sie dies nicht, drohen in zweifacher Hinsicht Sanktionen als Druckmittel: Solange keine Richtplanung im Bereich Stabilisierung vorliegt, wird der Bundesrat keine Richtplanänderung des betreffenden Kantons zur Einführung des «Planungsansatzes» genehmigen (Art. 38b), und im betreffenden Kanton würde jede neue Nutzung ausserhalb der Bauzone kompensationspflichtig (Art. 38b Abs. 3).

Abbruchprämie als Beitrag zur Erreichung des Stabilisierungsziels

Zur Unterstützung des Stabilisierungsziels sieht Art. 5a des revidierten Gesetzes eine Abbruchprämie zur Förderung des freiwilligen Gebäudeabbruchs ausserhalb der Bauzone vor. Anrechenbar sind nur die reinen Abbruchkosten (also keine Entsorgungskosten). Im Falle eines Abbruchs von effektiv noch landwirtschaftlich oder touristisch genutzten Bauten wird die Abbruchprämie selbst dann entrichtet, wenn danach ein Ersatzbau entsteht.

Art. 5a Abs. 2 bestimmt, dass die Prämie primär mit Erträgen aus der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG finanziert wird. Dies, obschon Art. 5 Abs. 1^{ter} vorsieht, dass Erträge aus der Mehrwertabgabe zur Finanzierung von Entschädigungen bei Auszonungen, welche die Schwelle einer materiellen Enteignung erreichen, zu verwenden seien. Man darf gespannt sein, wie die kantonalen Gesetzgeber diesen Konflikt lösen werden.

Kaum Korrekturen am heutigen strengen Regime von Art. 24 ff.

Die RPG-2-Revision hat das heutige, bekannte und komplizierte Bewilligungsregime von Art. 24ff. RPG im Grossen und Ganzen unangetastet belassen. Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz hat man quasi einer bestehenden komplizierten Regelung eine weitere komplizierte Regelung aufgepfropft. Das ursprünglich propagierte Ziel einer Vereinfachung der Bauregeln ausserhalb der Bauzone ist weit verfehlt worden.

Eine für Graubünden nicht uninteressante Anpassung am heutigen Ausnahmeregime sei hier noch speziell erwähnt: Art. 37a erhält einen zusätzlichen Absatz, mit

welchem Restaurants und Beherbergungsbetrieben im Vergleich zu sonstigen Gewerbebetrieben weitergehende Privilegien gewährt werden (Abbruch/Wiederaufbau; Erweiterungsmass von 100 m² nicht mehr starr; zusätzliche betriebliche Erweiterungen, wenn andernorts in der gleichen Geländekammer Hotels oder Restaurants beseitigt werden).

Dieser neue Absatz 2 von Art. 37a RPG dürfte als lex Fidejriser Heuberger in die Kommentare eingehen.

Bei illegaler Bautätigkeit kommt dem Kanton neu eine aktivere Rolle zu

Gemäss kantonalem Raumplanungsgesetz ist es Aufgabe der Gemeinden, bei unbewilligten Bautätigkeiten ausserhalb der Bauzonen einzuschreiten. Mit der RPG-2-Revision ist diese Pflicht neu von einer kantonalen Behörde wahrzunehmen (Art. 25 Abs. 3). Diese hat neu, sobald illegale Bauten oder Nutzungen festgestellt worden sind, sicherzustellen, dass die Nutzungen «sofort untersagt und unterbunden werden», also bereits für die Dauer des Wiederherstellungsverfahrens. Im Weiteren kann neu nur noch

die kantonale Behörde allfällige Duldungsverfügungen erlassen (Art. 25 Abs. 4). RPG 2 sieht im Übrigen neu ausdrücklich vor, dass die Berechtigung zum Einschreiten bei illegalen Bautätigkeiten grundsätzlich nach 30 Jahren verjährt (Art. 25 Abs. 4).

Beseitigungsaufgabe fallengelassen

Nach früheren RPG-2-Entwürfen hätten sämtliche Ausnahmeregimierungen ausserhalb der Bauzone mit der Auflage verknüpft werden müssen, dass die bewilligte Baute oder Anlage wieder abzubauen sei, wenn die bewilligte Nutzung dahinfällt und für die Baute keine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung bewilligt werden kann.

Auf einen solchen Beseitigungsrevers ist in der vorliegenden Endfassung verzichtet worden.

NEUES AUS DER RECHTSETZUNG

Unklarheit bei der Mehrwertabgabe beseitigt

von MLaw Flavio Decurtins

Im Rahmen der am 1. April 2019 in Kraft getretenen Teilrevision des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) wurde im Kanton Graubünden in Befolgung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 5 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) das Instrument der Mehrwertabgabe auf kantonaler Ebene eingeführt (Art. 19i-19w KRG). Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, deren Grundstücke als Folge einer im Rahmen der Ortsplanung festgelegten Planungsmassnahme einen Mehrwert erlangen, haben demnach eine Mehrwertabgabe zu bezahlen.

Gemäss Art. 19i KRG sind *nur Einzonungen*, also die Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone, zwingend mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen (Art. 19j Abs. 1 KRG). Bezüglich *Um- und Aufzonungen* überlässt es das KRG gemäss der Kann-Vorschrift von Art. 19j Abs. 2 KRG demgegenüber den Gemeinden, ob sie solche via kommunalem Baugesetz auf ihrem Gemeindegebiet der Mehrwertabgabe unterstellen wollen oder nicht, dies in Übereinstimmung mit den meisten anderen Kantonen

Von dieser Möglichkeit haben inzwischen einzelne Gemeinde Gebrauch gemacht und im Baugesetz auch Um- und Aufzonungen der Mehrwertabgabepflicht unterstellt. Das Musterbaugesetz des Kantons enthält einen entsprechenden Musterartikel. Andere Gemeinden haben im Rahmen ihrer Ortsplanungen davon bewusst abgesehen und wollen eine Mehrwertabgabe nur bei Einzonungen erheben.

In einem neueren Bundesgerichtsurteil (Fall Meikirch, BGE 1C_233/2021 vom 5. April 2022) ist das Bundesgericht in akribischer Auslegung des übergeordneten Artikels 5 RPG zum schweizweit überraschenden Schluss gelangt, dass die Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonungen zwingend sei. Wenn ein Kanton seinen Gemeinden diesbezüglich die Wahl lasse (wie z. B. Graubünden und die meisten anderen Kantone) oder es ihnen gar untersage (wie z. B. Baselland), bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben, komme dieser dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG

nicht nach und verletze somit Bundesrecht.

Dieses bundesgerichtliche Urteil hat bei den Gemeinden als Trägerinnen der Ortsplanung – nicht nur im Kanton Graubünden – zu erheblichen Unsicherheiten und viel Unverständnis geführt. Bemerkenswerterweise hat der Bundesgesetzgeber deshalb sofort interveniert und für klare Verhältnisse gesorgt. Im Rahmen einer RPG-Teilrevision hat das Bundesparlament mit Schlussabstimmung vom 29. September 2023 den Art. 5 RPG dahingehend präzisiert, dass es über die (aus Sicht des Bundes) abgabepflichtigen Abgabebetstände keine zwei Meinungen mehr geben kann.

Bezogen auf den Kanton Graubünden hat die gesetzgeberische Klarstellung des Bundesparlaments zur Folge, dass der Art. 19j KRG nach wie vor entsprechend seinem Wortlaut und dem Willen des Grossen Rates angewendet werden kann: Abgabepflicht bei Einzonungen; fakultative Einführung einer Abgabepflicht bei Um- und Aufzonungen durch die Gemeinden.

NEUES AUS DER RECHTSPRECHUNG

Recht auf Einsichtnahme in Baugesuchunterlagen

von MLaw Angela Casanova

In seinem Urteil U 22 75 vom 12. September 2023 hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit der Frage des nachträglichen Einsichtsrechts in Baugesuchakten auseinandergesetzt.

Das Verwaltungsgericht stellte zunächst fest, dass es sich bei Bauplänen um personenbezogene Daten handle, die grundsätzlich vor jeglicher Datenbearbeitung und damit auch vor der Weitergabe an Dritte oder die Öffentlichkeit zu schützen sind. Weiter erwog es, dass ein Gesuch um Akteneinsicht auch ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens durchaus zulässig sei.

Das heisst, dass Dritte, selbst wenn sie nicht Parteistellung innehatten, sowie erst recht die Parteien, auch nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens berechtigt sein können, Akteneinsicht zu verlangen. Dies beispielsweise zur Abklärung, ob die erstellte Baute tatsächlich mit den bewilligten Plänen übereinstimmt. Voraussetzung ist laut Verwaltungsgericht die Geltendmachung eines schutzwürdigen Interesses an der Einsicht in die Bauakten,

wobei keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Eine besondere Sachnähe reicht in der Regel aus. Die Gemeinde hat letztlich eine Interessenabwägung zwischen dem Akteneinsichtsrecht und dem Geheimhaltungsinteresse des Bauherrn vorzunehmen. Dabei sind allfällige Ansprüche auf Information aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes zu beachten.

Das Öffentlichkeitsgesetz ist nach Massgabe des kommunalen Rechts anwendbar. Im erwähnten Fall verfügte die Gemeinde über ein Öffentlichkeitsgesetz, welches den Grundsatz statuierte, dass jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, die sich im Besitz der Gemeinde befinden bzw. von ihr erstellt wurden. Der Zugang kann gemäss diesem kommunalen Gesetz indes eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen oder wenn übergeordnetes Recht oder ein anderer Gemeindeerlass abweichende Zugangsvoraussetzungen vorsehen. Das

Verwaltungsgericht betonte, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter Geltung des Öffentlichkeitsprinzips nur als ultima ratio absolut und vollständig verweigert werden dürfe. Als mildere Massnahme im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips sei die Akteneinsicht dahingehend einzuschränken, dass der wesentliche Inhalt eines Aktenstücks nur insoweit mitgeteilt werde, als dies ohne Verletzung der schützenswerten Interessen möglich sei. Namentlich sei die Anonymisierung bzw. das Schwärzen von bestimmten Passagen zu prüfen.

In seiner Entscheidung stellte das Verwaltungsgericht fest, dass ein Geheimhaltungsinteresse betreffend Baugesuchunterlagen, die während des Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufgelegt haben, nur selten gegeben sei. Mit der öffentlichen Auflage seien die Akten einem unbestimmten Personenkreis bereits zugänglich gemacht worden. Anders verhalte es sich bei Baugesuchakten, die Hinweise über die Verhältnisse der Eigentümer (Perso-

nendaten) enthalten. Aus diesem Grund sei der betreffenden Person vor der Gewährung des Akteneinsichtsrechts die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass ein Akteneinsichtsgesuch pflichtgemäss geprüft werden muss und die Interessen des

Bauherrn und des Dritten gegeneinander abzuwägen sind.

Dem Akteneinsichtsgesuch kann durch direkte Einsichtnahme vor Ort, durch Zustellung von Kopien oder durch Auskunftserteilung entsprochen werden.

Urteil des VGer vom 12. September 2023 (U 22 75)

Im Newsletter werden aktuelle und relevante Themen aus der Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtspraxis aufgegriffen, um in kurzer und knapper Form einen Überblick zu geben und auf Neuerungen hinzuweisen. Die Ausführungen sind allgemeiner Natur und berücksichtigen keine konkreten Fragestellungen oder Umstände. Der Newsletter ersetzt keine Rechtsauskunft und jede Haftung für seinen Inhalt wird ausdrücklich ausgeschlossen. Die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte von Caviezel Partner stehen Ihnen für Fragen und Auskünfte gerne zur Verfügung.

KANZLEI NEWS

**M.A. HSG Patricia Pleisch,
Substitutin**



Seit Sommer 2023 ist M.A. HSG Patricia Pleisch in unserer Kanzlei als Substitutin tätig. Sie studierte Law and Economics an der Universität St. Gallen und arbeitete zuvor unter anderem am Bundesverwaltungsgericht sowie am Regionalgericht Prättigau/Davos.

**MLaw Angela Casanova,
Substitutin**



Ebenfalls seit Sommer 2023 ist MLaw Angela Casanova als Substitution bei Caviezel Partner tätig. Sie schloss ihr Studium an der Universität Luzern ab und arbeitete zuvor unter anderem beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und in einer Züricher Wirtschaftskanzlei.

Caviezel Partner
Rechtsanwälte und Notare
Masanserstrasse 136 6
CH-7000 Chur
T. +41 81 258 55 58

www.caviezelpartner.ch