

[AZA 1/2]
1P.14/2001/boh

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG

5. April 2001

Es wirken mit: Bundesrichter Nay, präsidierendes Mitglied
der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Aeschlimann, Bundesrichter Féraud und Gerichtsschreiber Störi.

In Sachen

Erica Leni P e i e r - Stump, Buechelerstrasse 11, Neuhausen am Rheinfall, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokat Dr. Heinrich Ueberwasser, Moosweg 70, Riehen,

gegen

Gemeinde Ardez, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Rudolf Viletta, Garsun, Guarda, Regierungsrat
des Kantons Graubünden, Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Kammer 4,

betreffend

Art. 8, 9, 26, 27 und 29 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK
(Ortsplanungsrevision der Fraktion Bos-cha), hat sich ergeben:

A.- Erica Peier-Stump ist Eigentümerin der mit einer Pension und einem Nebengebäude
(Dépendance) überbauten Parzelle Nr. 1661 in der Fraktion Bos-cha der Gemeinde Ardez.

Nach dem am 18. Mai 1981 von der Regierung genehmigten Zonenplan vom 27. August 1980
(Zonenplan 1980) befanden sich beide Gebäude mitsamt Umschwung in der Bauzone. Das Ortsbild
der Fraktion Bos-cha ist von nationaler Bedeutung (Anhang zur Verordnung vom 9. September 1981
über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS; SR 451. 12).

Am 17. November 1998 verabschiedeten die Stimmberechtigten der Gemeinde Ardez für die Fraktion
Bos-cha einen Zonenplan (Plan da zonas) 1:1'000, einen Generellen Gestaltungsplan (Plan general da
fuormaziun) 1:1'000 und einen Generellen Erschliessungsplan (Plan general per preparar ils attachs)
1:1'000; verschiedene Einsprachen, darunter diejenige von Erica Peier-Stump, wurden abgelehnt.
Nach diesem Zonenplan wurde die bereits im Zonenplan 1980 im Wesentlichen auf das überbaute
Gebiet beschränkte Bauzone (neu: Zona da cumün tip A) noch etwas enger gefasst. Im Bereich der
Parzelle Nr. 1661 wurde die Bauzone auf die Gebäude und den Gartensitzplatz beschränkt; im
Vergleich zum Zonenplan 1980 wurde der in der Bauzone gelegene Teil der Parzelle etwa halbiert. Im
Erschliessungsplan wurde zudem eine projektierte Kanalisationsleitung und auf der Parzelle Nr. 1661
ein Feldweg (via champestra) festgehalten. Neues Bauland wurde einzig im Nordosten der Fraktion
eingezont, wo rund 700 m² der Zona da cumün tip A und etwas über 2'000 m² der Zona per hotels e
turissem equilibrà zugewiesen wurden.

B.- Erica Peier-Stump erhob bei der Regierung des Kantons Graubünden Beschwerde gegen die
Teilrevision der Zonenplanung vom 17. November 1998. Sie beantragte eine Erweiterung der Bauzone
im Bereich ihrer Parzelle Nr. 1661, eine Anpassung des Generellen Erschliessungsplans zur
Sicherstellung einer "gesetzeskonformen" Entwässerung der Bauzonenfläche der Parzelle Nr. 1661
sowie den Verzicht auf deren Belastung durch einen "stradun agricul". Im Eventualstandpunkt
beantragte sie, die Bauzonengrenze am alten Ort zu belassen.

Die Regierung wies die Beschwerde von Erica Peier-Stump am 9. November 1999 ab und genehmigte
- unter einem hier nicht interessierenden, den Gestaltungsplan betreffenden Vorbehalt - gleichentags
die Teilrevision für die Fraktion Bos-cha vom 17. November 1998.

Erica Peier-Stump rekurrierte gegen diesen Entscheid der Regierung am 26. November 1999 mit
folgenden Anträgen ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden:

"1. Der Entscheid des Regierungsrates des Kantons
Graubünden vom 9. November 1999 in der Beschwerdeangelegenheit

Erica Leni Peier-Stump gegen Gemeinde Ardez betreffend Teilrevision der Ortsplanung Ardez (Gemeindebeschluss vom 17. November 1998) sei aufzuheben.

2. Die Ortsplanung für die Fraktion Bos-cha der Gemeinde Ardez sei insofern zu wiederholen, als die Bauordnung (uorden da fabrica) angepasst und mit dem Zonenplan, dem Generellen Gestaltungsplan

und dem Erschliessungsplan publiziert wird und neue Einsprachen eingereicht werden können.

3. Das im angefochtenen Beschluss bzw. in der kommunalen Nutzungsplanung von der Bauzone in die Landwirtschaftszone umgezonte Areal sowie der übrige sich nicht in der Bauzone befindliche Teil der Parzelle 1661 der Beschwerdeführerin sei in der Bauzone zu belassen bzw. in die Bauzone zu legen und (durch Anpassung des Generellen Gestaltungsplans) in das Gartenareal (Üerts existens e novus) aufzunehmen. Dies sei durch das Verwaltungsgericht zuhanden der Vorinstanzen festzulegen.

4. Es sei festzustellen, dass Ausbauten innerhalb und Anbauten an den bestehenden Gebäuden der Parzelle 1661 in den dafür vorgesehenen Baubewilligungsverfahren grundsätzlich zu bewilligen sind, soweit sie der Bauordnung entsprechen und hinsichtlich Ortsbild und Landschaft nicht negativer ins Gewicht fallen, als Ausbauten und Anbauten, die bei anderen Gebäuden von Bos-cha realisiert wurden.

5. Es sei ein Augenschein mit anschliessender mündlicher Parteiverhandlung durchzuführen.

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.. "

Das Verwaltungsgericht wies den Rekurs mit Urteil vom 31. August 2000 (Mitteilung an die Parteien: 8. Dezember 2000) ab, soweit es darauf eintrat.

C.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 7. Januar 2001 wegen Verletzung von Art. 8, 9, 26, 27 und 29 BV sowie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK beantragt Erica Peier-Stump:

"1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (RR 99 159) vom 31. August 2000 in der verwaltungsrechtlichen Streitsache Erica Leni Peier-Stump gegen die Regierung des Kantons Graubünden und die Gemeinde Ardez betreffend Ortsplanungsrevision sei aufzuheben, ebenso der darin geschützte Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 9. November 1999 i.S. Frau Erica Peier-Stump sowie der Gemeindebeschluss der Gemeinde Ardez vom 17. November 1998 betreffend Teilrevision der Ortsplanung Ardez.

2. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden sei anzuweisen im Sinne der Begründung neu zu entscheiden, vorab mit folgenden Auflagen:

a) Die Ortsplanungsrevision sei für das gesamte Gemeindegebiet von Ardez gleichzeitig, nach

einheitlichen Kriterien durchzuführen und unter Vorlage der planerischen Grundordnung nach Art. 18 des kantonalen Raumplanungsgesetzes des Kantons Graubünden (KRG), also auch mit einem kommunalen Baugesetz. Die Ortsplanung für die Fraktion Bos-cha sei dabei zu wiederholen bzw. zu vervollständigen.

b) Von einer Auszonung des bisher als Bauzone festgesetzten Teils der Parzelle Nr. 1661 (Bos-cha) sei abzusehen.

c) Für den bisher nicht zur Bauzone gehörenden Teil der Parzelle Nr. 1661 (Bos-cha) sei die Festsetzung von Landwirtschaftszone bzw. Nichtbaugesamt aufzuheben.

Eventualantrag (zu c): Sollte eine Festsetzung für den bisher nicht zur Bauzone gehörenden Teil der Parzelle Nr. 1661 (Bos-cha) bereits zulässig gewesen sein, so sei dieser restliche Parzellenteil statt als Nichtbaugesamt (bzw. sogar als Landwirtschaftszone) im Generellen Gestaltungsplan als "üerts existenz et nouns" (bestehendes und neues Gartenareal) zu definieren.

3. Der Beschwerdeführerin seien die Eingaben der Beschwerdegegner zur Stellungnahme zuzustellen. Bei Bestreiten von Sachverhaltsdarlegungen (tatsächliche Behauptungen) der Beschwerdeführerin sei ein bundesgerichtlicher Augenschein (durch einen Vertreter, evtl. eine Delegation des Bundesgerichts) durchzuführen.

4. Unter Kosten- und Parteientschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegner.. "

D.- Die Regierung beantragt in ihrer Vernehmlassung, die Beschwerde abzuweisen. Die Gemeinde Ardez und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die Beschwerde richtet sich gegen den Rekursentscheid des Verwaltungsgerichts über einen kommunalen Nutzungsplan, welcher der staatsrechtlichen Beschwerde unterliegt (Art. 34 Abs. 3 RPG). Die Beschwerdeführerin macht die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend, wozu sie als Eigentümerin eines von Planungsmassnahmen betroffenen Grundstücks legitimiert ist (Art. 88 OG; BGE 119 Ia 362 E. 1a; 114 Ia 335 E. 1). Da diese und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

b) Die staatsrechtliche Beschwerde ist allerdings, von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen, kassatorischer Natur. Auf die Anträge der Beschwerdeführerin ist daher nicht einzutreten, soweit sie über die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils hinausgehen.

2.- a) Die Beschwerdeführerin macht unter Berufung auf die Eigentumsgarantie von Art. 26 BV geltend, der Zonenplan 1980 der Gemeinde Ardez sei, wovon auch die Regierung und das Verwaltungsgericht ausgingen, bundesrechtswidrig und müsse daher im Rahmen einer Totalrevision als Ganzes dem geltenden Recht angepasst werden: "Die Unvereinbarkeit der Planfestsetzungen von 1980 mit dem Bundesrecht betrifft die ganze Gemeinde Ardez. Damit ist eine Heilung oder "Teilheilung" durch willkürliche Vorwegnahme der Planung für die Fraktion Bos-cha unmöglich. " Es sei zudem mit dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV nicht vereinbar, grosse Teile ihrer

Parzelle einer Nichtbauzone zuzuweisen und gleichzeitig neues Bauland einzuzonen und sogar eine neue Bauzone zu schaffen.

Das Verwaltungsgericht führt im angefochtenen Entscheid (Ziff. 3 S. 6) aus, es sei nicht unproblematisch, eine als bundesrechtswidrig erkannte Planung nicht gesamthaft zu revidieren. Es sei aber vertretbar, die Planung für die Fraktion Bos-cha vorzuziehen, weil es dabei nicht um die Redimensionierung der Bauzone auf ein mit Art. 15 lit. b RPG verträgliches Mass gehe, "sondern lediglich um die Festlegung des detaillierten Bauzonengrenzverlaufes aus vorwiegend orts- und landschaftsschützerischen sowie auch aus Gründen der wirtschaftlichen (touristischen) Entwicklung in einem isolierten, weitab vom Dorfkern liegenden Weiler".

b) Die angefochtenen planerischen Festlegungen belegen das Grundstück der Beschwerdeführerin mit einer Eigentumsbeschränkung.

Eine solche hält vor Art. 26 BV stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ein öffentliches Interesse verfolgt, welches einen Eingriff ins Privateigentum zu rechtfertigen vermag, und verhältnismässig ist (BGE 125 II 129 E. 8; 121 I 117 E. 3b; 119 Ia 348 E. 2a mit Hinweisen).

Der angefochtene Teilzonenplan weist einen erheblichen Teil der Parzelle Nr. 1661 einer Nichtbauzone zu. Die Eigentumsbeschränkung wiegt dementsprechend schwer, weshalb das Bundesgericht unter dem Gesichtspunkt von Art. 26 BV frei prüft, ob sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, durch öffentliche Interessen gedeckt wird und verhältnismässig ist. Eine gewisse Zurückhaltung auferlegt es sich allerdings, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, deren Beantwortung primär den für die Ortsplanung verantwortlichen Behörden überlassen werden muss (Art. 2 Abs. 3 RPG), was beim Erlass von Nutzungszonen regelmässig zutrifft. Die Sachverhaltsfeststellungen und die Beweiswürdigung überprüft das Bundesgericht nur auf Willkür (BGE 119 Ia 362 E. 3 mit Hinweisen; vgl. auch 121 I 117 E. 3b/bb).

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (ZBI 101 2000 143 E. 5b; BGE 121 I 245 E. 6e/bb).

3.- a) Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus zu erfolgen (vgl. Art. 1 und 2 RPG; BGE 118 Ia 165 E. 3c; 116 Ia 339 E. 3b/bb). Zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ist daher ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Zwar kann die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgen. Derartige Sondernutzungsordnungen dürfen in der Regel aber nicht isoliert erlassen werden. Sie müssen sich vielmehr in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden.

b) Regierung und Verwaltungsgericht sind sich einig, dass der Zonenplan 1980 materiell den Anforderungen des RPG nicht entspricht, obwohl er nach dessen In-Kraft-Treten am 1. Januar 1980 von der Gemeinde beschlossen und von der Regierung genehmigt wurde. Zwar wird nicht näher ausgeführt, worin seine Bundesrechtswidrigkeit besteht. Es ist indessen gerichtsnotorisch, dass solche altrechtlichen bzw. unter Missachtung des neuen Rechts in den frühen achtziger Jahren beschlossenen und genehmigten Nutzungsplanungen insbesondere die von Art. 15 RPG vorgeschriebene Verkleinerung der eingezonten Baulandreserve auf den 15-jährigen Baulandbedarf nicht vorgenommen haben. Es ist daher davon auszugehen, dass die laufende Totalrevision der Zonenplanung von Ardez unter anderem das Ziel verfolgt, die Bauzone auf ein mit Art. 15 RPG verträgliches Mass zu verkleinern.

c) Im Kurzbericht vom 17. November 1998 zur "Teilrevision der Ortsplanung Fraktion Bos-cha" führt die Gemeinde Ardez unter dem Titel "1. Ausgangslage, Ziele" unter anderem Folgendes aus:

"Die Gemeinde hat eine Überarbeitung der gesamten

Ortsplanung beschlossen. Diese Arbeiten können jedoch kaum vor 2000 abgeschlossen werden. Frühestens auf diesen Zeitpunkt stehen auch die Grundlagen der digitalen Vermessung zur Verfügung. Wirtschaftliche Entwicklungsüberlegungen haben jedoch den Anlass gegeben, in Bos-cha bereits heute gewisse Anpassungen der ortsplanerischen Mittel vorzuziehen. Dies soll durch die vorliegende Teilrevision erfolgen.. "

Entsprechend dieser Zielsetzung enthält die neue Zonenplanung für die Fraktion Bos-cha neben Festlegungen für die Erschliessung, einer Straffung der Bauzone auf das weitgehend überbaute Gebiet und strengen Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes auch eine Erweiterung der Bauzone im Nordosten (rund 700 m² Zona da cumün tip A, gut 2'000 m² Zona per hotels e turissem equilibrà).

d) Nach dem Gesagten ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, im Zuge einer Totalrevision der kommunalen Zonenplanung die Planung für eine kleine, vom übrigen Dorf abgeschiedene Fraktion zeitlich vorzuziehen, wenn dies sachlich geboten erscheint. Voraussetzung ist indessen, dass sich diese Teilplanung ins planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfügt und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebietes nicht präjudiziert.

Ob es sich hier so verhält, lässt sich aufgrund der Akten nicht beurteilen. So wird die zeitliche Dringlichkeit der Teilplanung Bos-cha mit "wirtschaftlichen Entwicklungsüberlegungen" begründet. Was damit genau gemeint ist, erläutert die Gemeinde Ardez nicht. Mit der Neuschaffung der Zona per hotels e turissem equilibrà wird jedoch faktisch einem privaten Grundeigentümer die Möglichkeit zugestanden, in Bos-cha einen Beherbergungsbetrieb zu bauen. Ein Gesamtkonzept, wie die Gemeinde Ardez den Tourismus entwickeln möchte und welche planerische Festlegungen dafür notwendig sind, lässt sich den Akten nicht entnehmen, ebenso wenig wie eine nachvollziehbare Begründung dafür, weshalb die Schaffung der neuen Bauzone in Bos-cha derart dringend ist, dass sie nicht in die Totalrevision der Ortsplanung, die nach den Akten in Kürze abgeschlossen sein sollte, integriert werden konnte. Die Schaffung einer neuen Bauzone für einen Beherbergungsbetrieb steht zudem in einem starken Kontrast zur Behandlung der bestehenden Pension der Beschwerdeführerin, wo die Bauzone rigoros auf die Gebäudegrundfläche und ganz wenig Umschwung beschränkt wurde.

Die Gemeinde Ardez bleibt somit als Planungsträgerin den Nachweis dafür schuldig, dass die umstrittene Teilzonenplanung Bos-cha die Einhaltung der Planungsziele und -grundsätze (Art. 1 und 3 RPG) gewährleistet und damit bundesrechtskonform ist. Nur unter dieser Voraussetzung vermag indessen eine mit schweren Eigentumsbeschränkungen verbundene Nutzungsplanung vor der Verfassung standzuhalten. Ist nicht erstellt, dass die umstrittene Teilplanung Bos-cha RPG-konform ist, verletzt das Verwaltungsgericht die Verfassung - vom Standpunkt der Beschwerdeführerin aus stehen namentlich die Eigentumsgarantie, die Rechtsgleichheit und allenfalls die Wirtschaftsfreiheit in Frage -, indem es die umstrittene Teilplanung trotzdem schützte. Die Beschwerde ist begründet.

4.- Die Beschwerde ist somit, soweit darauf einzutreten ist, gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Hingegen hat die Gemeinde Ardez der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 31. August 2000 aufgehoben.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Die Gemeinde Ardez hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

4.- Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Ardez sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Kammer 4, schriftlich mitgeteilt.

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Das präsidiierende Mitglied:

Der Gerichtsschreiber: