

Arbeitshilfe kommunale Planungszonen

Arbeitshilfe zum Erlass und zur
Bewirtschaftung von kommunalen
Planungszonen

April 2022

Amt für Raumentwicklung
Uffizi per il svilup dal territori
Ufficio per lo sviluppo del territorio



Impressum

Herausgeber

Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE)

Mitwirkende

Ralf Petter, ARE-GR

Dylan Lanfranchi, ARE-GR

Koordination

Ralf Petter, ARE-GR

Gestaltung

Markus Bär, ARE-GR

Dokumente online unter

www.are.gr.ch

Fotos

Copyrights Comet Photoshopping GmbH / Dieter Enz (Titelblatt, S. 4)

Mobilfunkantenne, ARE-GR (S. 6)

Windkraftanlage, Jason Blackeye (S. 7)

WAS?

Gemeinden, welche künftige Planungsabsichten bereits vor der Beschlussfassung über den Erlass einer Nutzungsplanung (Baugesetz, Zonenplan, Genereller Gestaltungsplan, Genereller Erschliessungsplan) oder einer Folgeplanung (Arealplan, Quartierplan) sichern wollen, können Planungszonen für bestimmte Gebiete während der Dauer von zwei Jahren erlassen.

WER?

Der Gemeindevorstand resp. die Gemeindeexekutive erlässt Planungszonen. Bei Verlängerungen von Planungszonen muss das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) zustimmen. Betroffene können Planungsbeschwerde gegen Erlass oder Verlängerung erheben¹. Die Anwendung der Planungszonen obliegt den Gemeinden.

WIE?

Mittels Gemeindevorstandsbeschluss wird eine Planungszone erlassen oder verlängert. Erlass sowie Verlängerungen müssen im kommunalen und im kantonalen Publikationsorgan bekanntgegeben werden. Erlass oder Verlängerung treten mit Bekanntgabe in Kraft. Verlängerungen sind vom Gemeindevorstand vorgängig zur Bekanntgabe beim DVS zu beantragen. Der Antrag wird geprüft, das DVS stimmt der Verlängerung gegebenenfalls zu und teilt dies der Gemeinde mittels Departementsverfügung mit.

WARUM?

Für die an dem Erlass und der Digitalisierung beteiligten Akteure – insbesondere Gemeinden, Datenverwaltungsstellen und Planungsbüros – werden zweckmässige Hilfestellungen erarbeitet, um die Arbeit in Zusammenhang mit Planungszonen zu unterstützen. Wo sinnvoll und möglich sollen Mustervorlagen eine Vereinheitlichung fördern sowie korrekte Abläufe sicherstellen. Die wichtigsten rechtlich-technischen Fragestellungen im Zusammenhang mit Erlass, Verlängerung und Aufhebung von Planungszonen werden erläutert und erklärt.

¹ Beschwerden gegen den Erlass oder die Verlängerung von Planungszonen haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 34 und 53 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SR 370.100]).

Einleitung

Die Planungszone ist ein in Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) vorgesehenes Instrument, um eine künftige Nutzungsplanung sicherzustellen. Sie verhindert als vorsorgliche, vorübergehende Planungsmassnahme Entwicklungen, die der angestrebten Nutzungsplanung widersprechen. Die Planungszone ist nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig und sowohl zeitlich wie räumlich zu beschränken. Die betroffenen Gebiete sind genau zu bezeichnen und auf das erforderliche Mass zu begrenzen. Zusammenfassend müssen nach der Praxis der Regierung und gemäss Lehre und Rechtsprechung für den Erlass einer rechtmässigen Planungszone folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- | Es muss eine «verfestigte Planungsabsicht» vorliegen.
- | Die beabsichtigte Planungszone muss durch ein entsprechendes Planungsbedürfnis abgedeckt sein.
- | Es darf keine Unvereinbarkeit zwischen der beabsichtigten Planungsmassnahme und den Geboten der Rechtssicherheit respektive Planbeständigkeit vorliegen. Der Erlass einer Planungszone setzt demnach voraus, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung besteht, welches das private Interesse an ihrer Beibehaltung überwiegt.
- | Die beabsichtigte Planung darf nicht aus anderen Gründen rechtswidrig sein. Wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung muss auch die Festsetzung von Planungszonen geeignet und erforderlich sein zur Erreichung des von dieser Massnahme verfolgten Ziels. Der Grundsatz der Erforderlichkeit untersagt, dass Planungszonen in persönlicher, räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht darüber hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig ist.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, haben Betroffene eine Planungszone grundsätzlich hinzunehmen, auch wenn sie unter Umständen zu einer vorübergehenden Blockierung allfälliger Bauvorhaben führen mag. In der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen.

Das kantonale Recht regelt die Zuständigkeit. Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) kann der Gemeindevorstand kommunale Planungszonen erlassen.

Die Planungszonen sind ein Bestandteil des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster).

Die Gemeinden und der Kanton sind nach Geoinformationsrecht (Art. 16 Bundesgesetz über Geoinformation [GeolG; SR 510.62], Anhang 1 zur Verordnung über Geoinformation [GeoIV; SR 510.620]) und kantonalem Raumplanungsrecht (Art. 8 KRG, Art. 4 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden [KRVO; BR 801.110]) aufgefordert, ihre Planungszone in digitaler Form mit Flächengeometrien abzubilden und zugänglich zu machen. Die Digitalisierung von Planungszone wirft indessen auch fachliche und rechtliche Fragen auf.

Diese Wegleitung soll den Erlass und die Bewirtschaftung von Planungszone für Gemeinden und deren Planungsbüros sowie Datenverwaltungsstellen unterstützen und eine einheitliche Handhabung sicherstellen.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Art. 27 Planungszone

¹ Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.

² Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen.

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100)

Art. 21 Kommunale Planungszone

¹ Wird der Erlass oder die Änderung der Grundordnung oder eines Quartierplans in die Wege geleitet, kann der Gemeindevorstand für die davon betroffenen Gebiete eine Planungszone erlassen.

² In der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen.

³ Die Planungszone kann für die Dauer von zwei Jahren erlassen und mit Zustimmung des Departements angemessen verlängert werden.

⁴ Die Gemeinde gibt den Erlass und Verlängerungen der Planungszone im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im Kantonsamtsblatt bekannt. Die Planungszone tritt mit der Bekanntgabe in Kraft.

Wie funktionieren und was sind Planungszoneen?

Wird der Erlass oder die Änderung der Grundordnung oder eines Quartierplans in die Wege geleitet, kann der Gemeindevorstand für die davon betroffenen Gebiete eine kommunale Planungszone erlassen (Art. 21 Abs. 1 KRG).

In der Planungszone darf während einer festgelegten Gültigkeitsdauer nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte (Art. 21 Abs. 2 KRG). Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen.

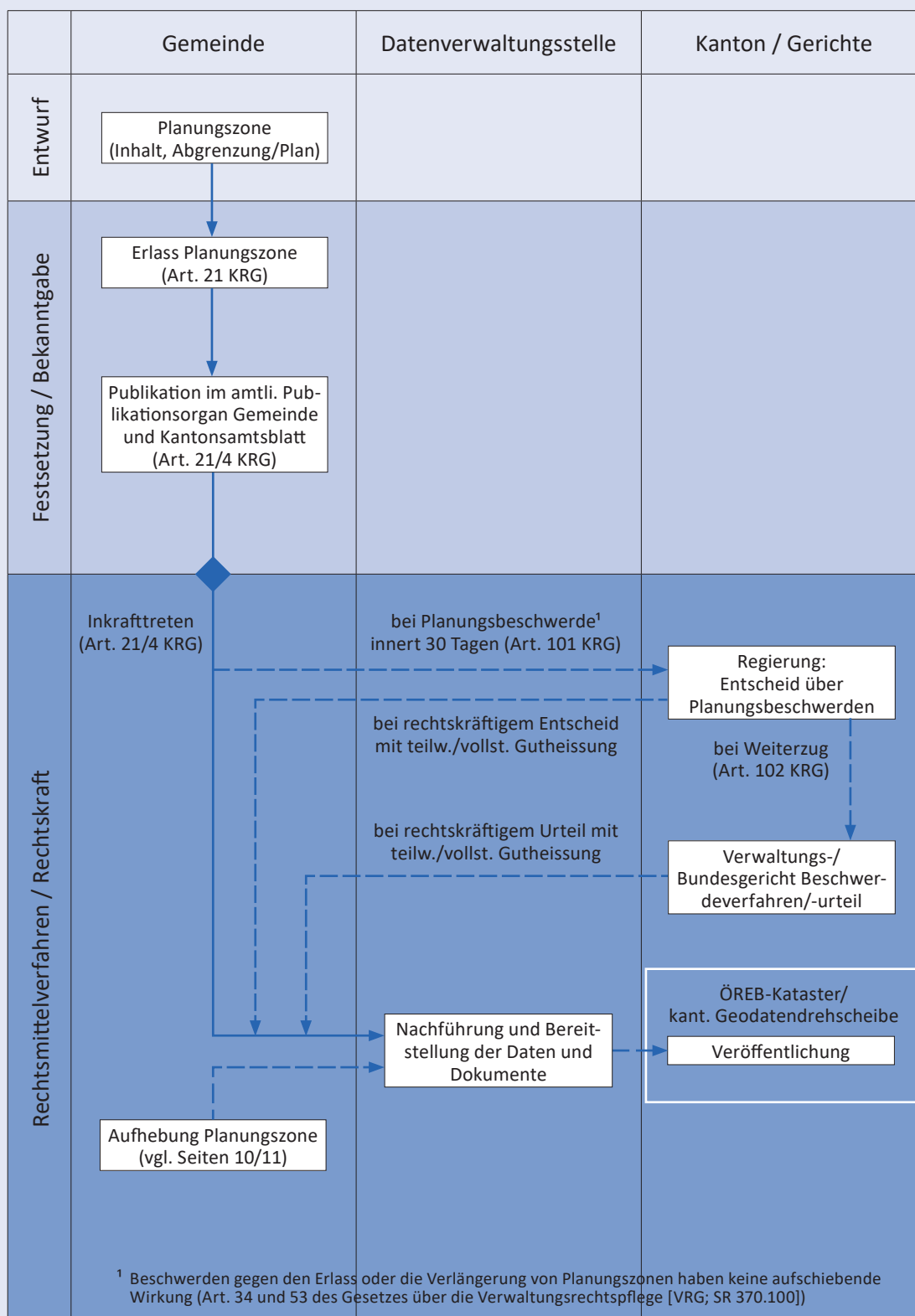
Planungszoneen sind also Instrumente, um eine künftige Planungsabsicht vorausschauend zu sichern oder nicht zu verunmöglichen.

Gültigkeit und Dauer von Planungszoneen

Planungszoneen treten gemäss Art. 21 Abs. 4 KRG mit der Bekanntgabe in Kraft. Da im lokalen und im kantonalen Amtsblatt publiziert werden muss und diese Publikationen nicht stets gleichzeitig erfolgen, entstehen Unsicherheiten hinsichtlich der genauen Gültigkeitsdauer. Die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach der letzten Publikation zu laufen. Um Unklarheiten aufgrund unterschiedlicher Publikationsdaten auszuschliessen, ist ein explizites Datum zu publizieren, bis wann die Planungszone gültig ist. Für die Errechnung dieses Datums ist der Zeitpunkt der erstmaligen Publikation massgebend.



Verfahrensschema Ersterlass Planungszone



Gebietsdefinition von Planungszonen

Die Abgrenzung von Planungszonen sind grundsätzlich mittels einem Perimeter auf einem Plan festzulegen. Es sind zudem textliche Gebietsdefinitionen innerhalb des Publikationstextes (z.B. über das gesamte Gemeindegebiet, über die gesamte Wohn-, Misch- und Zentrumszone (WMZ), über die Parz. Nrn. xx, yy, zz, etc.) möglich. Für Planungszonen über das gesamte Gemeindegebiet sind keine Pläne erforderlich.

Der Nachteil einer textlichen Referenz auf Parzellen, Zonen oder Quartierplangebiete besteht darin, dass deren mögliche zukünftige Veränderung nicht berücksichtigt wird und somit keine absolute resp. stabile Gebietsdefinition z.B. infolge Parzellenteilungen mit dem Erlass der Planungszone festgelegt wird. Allerdings bleibt aus rechtlicher Sicht die Definition der ursprünglichen Publikation massgebend. Es sind keine «dynamischen» Planungszonen möglich.

In jedem Fall ist eine genaue, räumlich definierte Gebietsabgrenzung zu verwenden. Um Unklarheiten zu vermeiden, sind bei Planungszonen, welche nicht über das gesamte Gemeindegebiet gelten, Pläne mit der Abgrenzung der Planungszone inkl. der entsprechenden Genehmigungsvermerke (Beschlussdatum, behördliche Unterschriften) zu erlassen. Diese Pläne sind zudem in den Beschlüssen zu Erlass/Verlängerung von Planungszonen und im Publikationstext zu erwähnen.



Digitalisierung

Die Planungszonen sind Bestandteil des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) und als solche in digitaler Form zu erfassen und nachzuführen (Art. 8 KRG, Art. 4 KRVO). Zuständig für die Erfassung und Nachführung ist die von der Gemeinde für die Raumplanungsdaten bestimmte Datenverwaltungsstelle. Die Gemeinde beliefert die Datenverwaltungsstelle mit den dazu erforderlichen Informationen. Dazu zählen insbesondere rechtskräftige zustimmende Entscheide über Planungsbeschwerden und Gerichtsurteile sowie Beschlüsse zur Aufhebung bestehender Planungszonen. Die Erfassung der Erlasse und Verlängerungen von Planungszonen erfolgt auf Basis der Publikationen im digitalen Kantonsamtsblatt. Die [Weisung zur Digitalisierung der Planungszonen](#) definiert die Einzelheiten.



Verlängerungen von Planungszonen

Eine Planungszone kann gemäss Art. 21 Abs. 3 KRG für die Dauer von zwei Jahren erlassen und mit der Zustimmung des DVS angemessen verlängert werden. Die Verlängerung ist vom Gemeindevorstand zu beschliessen und beim DVS ein begründeter Antrag auf Verlängerung einzureichen.

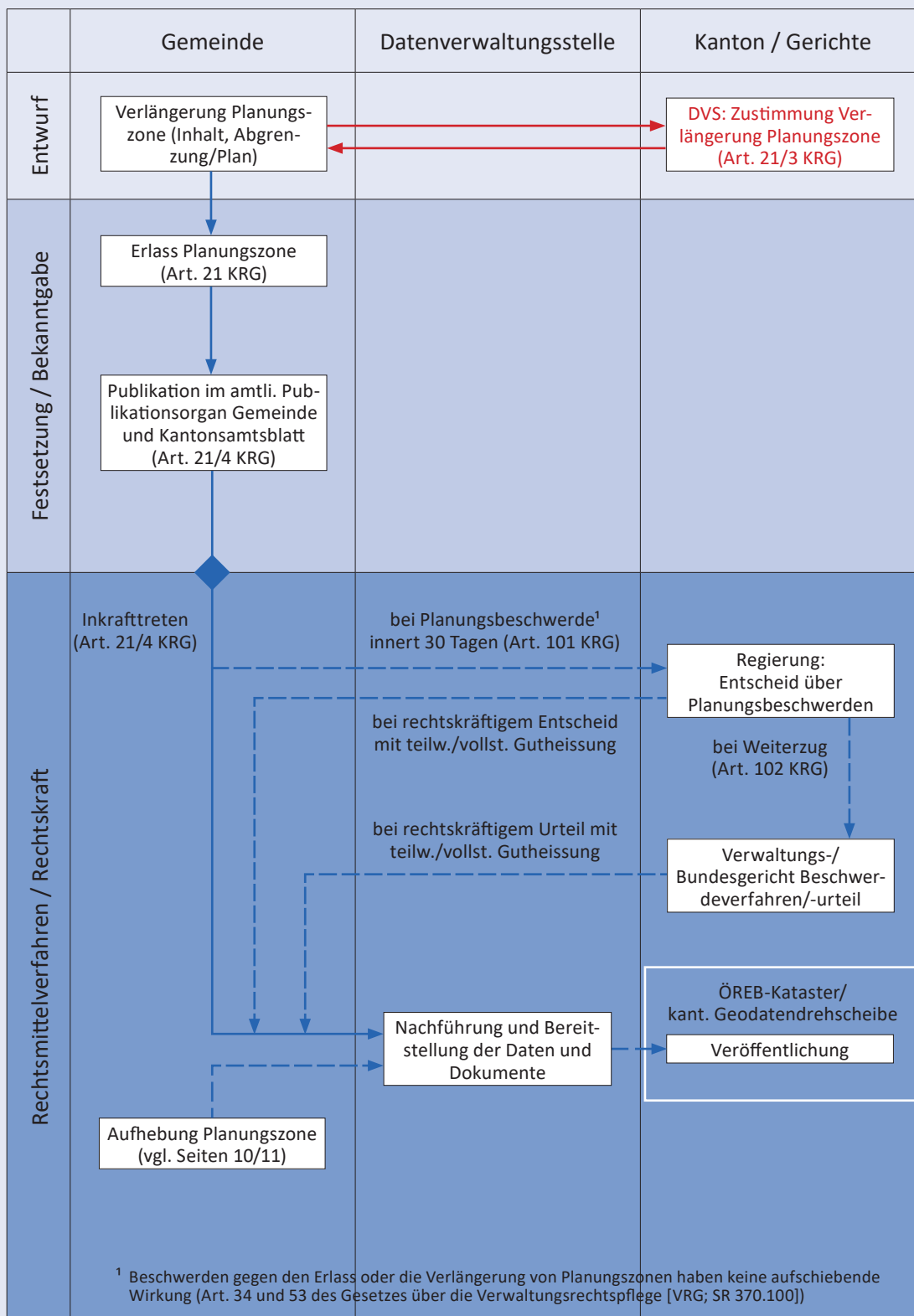
Daraufhin prüft das DVS die beantragte Verlängerung, heisst diese gegebenenfalls mittels Departementsverfügung gut und teilt dies dem Gemeindevorstand mit. Dieser publiziert die Verlängerung anschliessend im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im Kantonsamtsblatt. Wichtig ist, dass im Publikationstext für die Verlängerung ein eindeutiger Bezug zum Ersterlass ersichtlich ist. Eine reine zeitliche Verlängerung ist nicht mehr hinsichtlich der grundsätzlichen Planungsabsicht anfechtbar, sondern lediglich hinsichtlich der beabsichtigten Verlängerung resp. der zusätzlichen Zeitdauer der Gültigkeit. Bei Konkretisierungen oder Präzisierungen ist sowohl die Präzisierung, als auch die Planungszone insgesamt wieder anfechtbar.

Es ist darauf zu achten, dass Verlängerungen von Planungszonen nicht zu spät beantragt werden. Andernfalls entsteht eine Lücke zwischen Ersterlass und Verlängerung, in welcher gar keine Planungszone gilt. Um solche Situationen zukünftig zu vermeiden, betreibt das Amt für Raumentwicklung (ARE) einen zentralen Erinnerungsdienst.

Erinnerungsdienst beim Ablauf von Planungszonen

Das ARE betreibt einen zentralen Erinnerungsdienst, welcher auf Basis der digitalen Daten die Datenverwaltungsstellen der Gemeinden auf ablaufende Planungszonen hinweist. Die Datenverwaltungsstelle ihrerseits prüft die Erinnerungsmeldung und kontaktiert bei Bedarf die Gemeinde, um die weiteren Schritte in fachlicher oder technischer Hinsicht zu bestimmen.

Verfahrensschema Verlängerung Planungszonen



Aufhebung / Löschung von Planungszonen

Verschiedene Tatbestände führen zur Aufhebung resp. zum Ende von Planungszonen. Nicht in jedem möglichen Fall ist allerdings ein behördlicher Akt, ein Beschluss oder eine Publikation notwendig. Folgende Tatbestände inkl. dazugehörige Erläuterungen kommen in Frage:

1. Definitiver Nutzungsplan (Grundordnung oder Quartierplan) tritt in Kraft (Planungszone noch in Kraft):
Kein Entscheid der Gemeinde über die Aufhebung der Planungszone notwendig. Keine separate Publikation der Aufhebung der Planungszone notwendig.
2. Aufhebung/Teilaufhebung aufgrund eines rechtskräftigen Entscheids der Regierung zu einer Planungsbeschwerde gegen eine Planungszone²:
In diesem Fall ist im entsprechenden Beschluss darauf hinzuweisen, dass die Planungszone mit Inkrafttreten des Beschlusses aufgehoben wird. Kein Entscheid der Gemeinde über die Aufhebung der Planungszone notwendig. Publikation durch die Gemeinde notwendig.
3. Aufhebung/Teilaufhebung aufgrund eines rechtskräftigen Gerichtsurteils zu einer Planungszone²:
Kein Entscheid der Gemeinde über die Planungszone notwendig. Publikation durch die Gemeinde notwendig.
4. Aufhebung/Löschung aufgrund einer neu erlassenen und die bisherige Planungszone ablösenden Verlängerung:
Entscheid der Gemeinde über die Verlängerung der Planungszone notwendig. Zustimmung Departement notwendig. Keine separate Publikation der Aufhebung der Planungszone notwendig resp. Publikation mit Verlängerung durch die Gemeinde.
5. Nutzungsplanung ist gescheitert und wird nicht mehr weiterverfolgt, so dass die Planungszone obsolet ist:
Entscheid der Gemeinde über Aufhebung der Planungszone notwendig, Publikation durch die Gemeinde notwendig.
6. Veränderte Gegebenheiten (öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) sprechen gegen eine Weiterführung der Planungszone:
Entscheid der Gemeinde über Aufhebung der Planungszone notwendig, Publikation durch die Gemeinde notwendig.
7. Ablauf der Frist, ohne dass eine neue Regelung oder Verlängerung in Kraft getreten ist [7.1] respektive laufendes Genehmigungsverfahren [7.2] (Art. 48, Abs. 6 KRG):
Kein Entscheid der Gemeinde über die Planungszone notwendig. Keine Publikation notwendig.

² Der Entscheid kann anstelle der Aufhebung auch eine inhaltliche/zeitliche/räumliche Anpassung zur Folge haben. Auch in diesem Fall ist eine Publikation notwendig.

Übersicht Möglichkeiten Aufhebung Planungszonen

	Tatbestand	Entscheid Gemeinde	Entscheid Kanton	Publikation Ja?/Nein?
1	Inkrafttreten Nutzungsplanung		Hinweis auf Aufhebung Planungszone im RB	Nein
2	Regierungsentscheid Planungsbeschwerde		Hinweis auf Aufhebung / Teilaufhebung Planungszone im RB	Ja
3	Gerichtsurteil Planungszone			Ja
4	Verlängerung mit ablösender Wirkung	Antrag Verlängerung	Zustimmung Departement	Publikation Verlängerung & Löschung bisherige Planungszone
5	Nutzungsplanung gescheitert / Planungszone obsolet			Ja
6	Veränderte Gegebenheiten			Ja
7.1	Ablauf Frist ohne neue Regelung oder Verlängerung			Nein
7.2	Ablauf Frist bei laufendem Genehmigungsverfahren			Nein

Anhang 1: Musterpublikationstext Ersterlass einer Planungszone

Gemeinde, Erlass einer «Planungszone zur Umsetzung von RPG1» (1)

Anlässlich seiner Sitzung vom hat der Gemeindevorstand gestützt auf Art. 21 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) (2) über die Parzellen Nr. X, Y und Z (Gemäss dem Plan «Planungszone zur Umsetzung von RPG1» 1:1'000) (3) eine Planungszone mit folgenden Planungszielen erlassen:

- a. Prüfung einer Reduktion der Bauzonen (vor allem der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) entsprechend den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG sowie des kantonalen Richtplans (KRIP-S) vom 20. März 2018. (4)
- b. Umsetzung der weiteren Vorgaben von Art. 15 RPG sowie des kantonalen KRIP-S vom 20. März 2018, insbesondere betreffend Förderung einer hochwertigen baulichen Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung (KRIP-S, Ziff. 5.1.2, Handlungsanweisungen). (4)

In der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (Art. 21 Abs. 2 KRG). (5)

Die Planungszone gilt ab dem Datum der Bekanntgabe des Erlasses einstweilen bis (6)

Der Beschluss über den Erlass der Planungszone kann innert 30 Tagen seit der öffentlichen Bekanntgabe mit Planungsbeschwerde bei der Regierung angefochten werden (Art. 101 Abs. 1 KRG). (7)

Gemeinde, Datum

Der Gemeindevorstand

Publikationstexte

Die Publikationstexte für den Erlass von Planungszonen sollten wie folgt strukturiert werden:

- | Bezeichnung der Planungszone (1)
- | Beschluss des Gemeindevorstands, Rechtsgrundlage (2)
- | Hinweis auf Plan oder Gebietsdefinition (3)
- | Planungsziele/Zweck (4)
- | Wirkung/Anwendungshinweise (5)
- | Geltungsdauer (6)
- | Rechtsmittelbelehrung (7)

Bei Verlängerungen von Planungszonen ist zwingend ein klarer Bezug zum Ersterlass in der Publikation herzustellen. Auf die Zustimmung des DVS ist hinzuweisen.

Die zwei Vorlagen betreffen Publikationen von Planungszonen im Hinblick auf die Umsetzung von RPG1 und sind dementsprechend eher ausführlich. Für Planungszonen welche einfachere und konkretere Planungsziele betreffen, können die Vorlagen entsprechend vereinfacht werden. Die Struktur bleibt die gleiche.

Anhang 2: Musterpublikationstext Verlängerung einer Planungszone

Gemeinde , Verlängerung «Planungszone zur Umsetzung von RPG1» (1)

Derzeit ist in der Gemeinde eine vom Gemeindevorstand am erlassene Planungszone (Gültigkeit von bis) über das ganze Gemeindegebiet (3) betreffend die Revision der Ortsplanung in Kraft.

Die Planungszone dient folgenden Zwecken:

- a. Prüfung einer Reduktion der Bauzonen (vor allem der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) entsprechend den Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG sowie des kantonalen Richtplans (KRIP-S) vom 20. März 2018. (4)
- b. Umsetzung der weiteren Vorgaben von Art. 15 RPG sowie des kantonalen KRIP-S vom 20. März 2018, insbesondere betreffend Förderung einer hochwertigen baulichen Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung (KRIP-S, Ziff. 5.1.2, Handlungsanweisungen). (4)

Gestützt auf Art. 21 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) (2) hat der Gemeindevorstand an seiner Sitzung vom beschlossen, die Planungszone um einstweilen zwei Jahre und wiederum über das ganze Gemeindegebiet zu verlängern. Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) hat der Verlängerung am zugestimmt.

In der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte. Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (Art. 21 Abs. 2 KRG). (5)

Die Planungszone gilt weiterhin und einstweilen bis (6)

Der Beschluss über die vorliegende Verlängerung der Planungszone kann innert 30 Tagen seit der öffentlichen Bekanntgabe mit Planungsbeschwerde bei der Regierung angefochten werden (Art. 101 Abs. 1 KRG). Der Beschluss ist nur hinsichtlich der zeitlichen Verlängerung anfechtbar. (7)

Gemeinde , Datum

Der Gemeindevorstand

Anhang 3: Beispielplan Planungszonen

Kanton Graubünden
Gemeinde [Gemeindername]

Planungszone zur Umsetzung von RPG1
1: [Massstabszahl]

[Fraktion]

Vom Gemeindevorstand erlassen am: _____

Der Gemeindepräsident: _____

Der Gemeindevorstand: _____





Festlegung / / / / Planungszone Art. 21 KRG

Informative Inhalte

Orientierend Wald WaG/KWaG

Hinweisend

Bauzone

Gewässer

KRG Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden
WaG Bundesgesetz über den Wald
KWaG Kantonales Waldgesetz

20. November 2021 / (Körner-Zürcher)
 Amtliche Vermessung (AV), Kanton Graubünden, 15.11.2021

Firmenname / Logo