

Raumplanung Aménagement du territoire

KGVS A1 05 89

KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) vom 01. September 2005 i.S. Gemeinde Saas-Fee c. Staatsrat und kantonales Grundbuchinspektorat

Einschränkung des Zweitwohnungsbaus

- Die Walliser Gemeinden können öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen im Sinne der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus erlassen.
- Solche Massnahmen sind auf die Raumentwicklung ausgerichtet, damit raumplanerisch und nicht wirtschaftlich motiviert.
- Die Auflage, einen bestimmten Anteil der Wohnungen eines Bauprojekts am Ort wohnsässigen Personen zur dauernden Nutzung durch diese selbst zu reservieren, kann als Zweckänderungsverbot im Grundbuch angemerkt werden.

Restriction du droit de bâtir des résidences secondaires.

- Les communes valaisannes peuvent légiférer de manière à restreindre les possibilités de construire des résidences secondaires.
- De pareilles restrictions de droit public à la propriété sont admissibles parce qu'elles ont un but d'aménagement du territoire, et non un but de politique économique.
- La charge astreignant le constructeur à réserver des parties déterminées du bâtiment en projet à des personnes établies dans la localité, et qui devront utiliser elles-mêmes ces parties, peut être mentionnées au registre foncier sous la forme d'une interdiction de changement d'affectation.

Gekürzter Sachverhalt

Die Gemeinde Saas-Fee sieht in einem im Oktober 1989 von der Urversammlung angenommenen, im November 1989 vom Staatsrat homologierten und im Juni 1990 vom Eidg. Grundbuchamt (betreffend die Anmerkungsbestimmungen) genehmigten Reglement über den Haupt- und Zweitwohnungsbau (RHZ) zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus vor, beim Bau von Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müsse mindestens eine davon als Hauptwohnung dienen und ihr Volumen müsse zumindest der durchschnittlichen Wohnungsgrösse im Haus zu entsprechen. Die Zweckbindung als Hauptwohnung ist durch Auflagen in der Baubewilligung und durch Anmerkung im Grundbuch zu sichern.

Nach anfänglichen Anmerkungen weigerten sich Grundbuchamt und kantonales Grundbuchinspektorat die von der Gemeinde verlangten Zweckbindungen anzumerken. Die dagegen von der Gemeinde beim Staatsrat eingereichte Beschwerde wies dieser am 13. April 2005 ab und schloss sich der Meinung des kantonalen Grundbuchinspektors an, wonach das Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (kRPG) keine genügende gesetzliche Grundlage zum Erlass solcher kommunaler Bestimmungen, wie im RHZ vorgesehen, bilde. Die Gemeinde focht diesen Entscheid beim Kantonsgericht an, welches ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde am 01. September 2005 guthiess und die Sache zu neuer Entscheidung an das Grundbuchamt Brig zurückwies.

Erwägungen

4. Das RHZ definiert Wohnungen, die von Ortsansässigen als ständiger Wohnsitz benutzt werden, als Hauptwohnungen (Art. 1 Abs. 1 RHZ) und erlaubt den Bau von Gebäuden mit mehr als zwei Wohnun-

gen nur, wenn mindestens eine davon als Hauptwohnung dient (Art. 2 Abs. 1 RHZ) und ihr Volumen zumindest der durchschnittlichen Wohnungsgrösse im Haus entspricht (Art. 2 Abs. 2 RHZ). Die Zweckbestimmungen als Hauptwohnung ist durch Auflagen in der Baubewilligung zu sichern und die Gemeinde hat die Auflage dem Grundbuchamt zur Anmerkung vorzulegen (Art. 6 Abs. 1 RHZ). Die Ausnützungsziffer im kommunalen Baureglement wird für Wohn- und Gewerbebauten herabgesetzt, falls sich der Bauherr nicht verpflichtet, mindestens zwei Drittel der Wohn- und Gewerbefläche dauernd im Eigentum Ortsansässiger zu belassen (Art. 9 und 10 RHZ). Die Gemeinde hat auch diese Verpflichtung durch Auflage in der Baubewilligung, welche im Grundbuch anzumerken ist, zu sichern (Art. 10 Abs. 3 RHZ).

5. Es ist zunächst abzuklären, ob die Gemeinde zum Erlass von öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen gemäss Art. 6 und 9 resp. 10 RHZ überhaupt kompetent ist.

5.1 Gemäss Verfassung des Kantons Wallis vom 08. März 1907 (GS/VS 101.1) ordnen die Gemeinden innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig (Art. 69). Die Walliser Gemeinden verfügen u.a. über eine Rechtsetzungsbefugnis, wo ein kantonales Gesetz sie ausdrücklich zum Erlass von Rechtsätzen verpflichtet oder ermächtigt (Art. 50 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; BGE 128 I 3 E. 2a; Max Imboden / René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Band I, S. 72). In diesem Rahmen sind auch kommunale Einschränkungen des Zweitwohnungsbaus möglich (BGE 117 Ia 141 E. 2a; Eric Brandt / Pierre Moor, Commentaire LAT, Art. 18 N 17 mit Hinweisen). Die Gemeinden sind unter Vorbehalt kantonaler und eidgenössischer Bestimmungen für die Ortsplanung und das Bauwesen zuständig (Art. 6 lit. c GGO und Art. 6 lit. c GemG). So verpflichtet sie u.a. Art. 13 Abs. 2 lit. a kRPG zur Reglementierung der Art und des Ausmasses der baulichen Nutzung. Die Gemeinde verfügt im Bereich der Baupolizei und der Raumplanung somit über eine gewisse Autonomie (Urteil [des Kantonsgerichts] vom 04. Mai 2000 i.S. J.-P. R. c. Staatsrat mit Hinweisen).

5.2 Der übermässige Zweitwohnungsbaus kann für eine Gemeinde zu einem schwerwiegenden raumplanerisch und siedlungspolitischen Problem werden (BGE 117 Ia 141 E. 2b mit Hinweisen). Das Überhandnehmen von Zweitwohnungen gefährdet die haushälterische Bean-

spruchung des knappen Bodens. Die ortsfremde Nachfrage verteuert die Boden- und Wohnungspreise und bewirkt dadurch letztlich die Verdrängung der ortsansässigen Bevölkerung in weniger gesuchte Wohnlagen oder in andere Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 lit. b kRPG; BGE 112 Ia 65 E. 5c). Zudem kann mit Einschränkungen des Zweitwohnungsbaus generell die Bauentwicklung und damit die Beanspruchung von noch nicht überbautem Boden beeinflusst werden. Damit wird aber auf eine bestimmte Raumentwicklung eingewirkt, was auch der raumplanerischen Zielsetzung entspricht. Die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus liegt folglich durchaus im raumplanungsrechtlichen Gebot der haushälterischen Bodennutzung begründet (BGE 117 Ia 141 E. 2b mit Hinweisen] und verfolgt damit zweifelsohne eine raumplanerische Zielrichtung (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [SR 700]; Art. 1 Abs. 1 kRPG).

5.3 Das RHZ verpflichtet den Bauherrn unter bestimmten Voraussetzungen, bei der Errichtung resp. dem Umbau eines Gebäudes fortwährend benutzte Wohnungen bereit zu stellen. Bereits die Baueingabe muss die entsprechenden Räumlichkeiten kennzeichnen und deren Gebrauchszweck wird durch Auflagen im Bauentscheid sichergestellt. Die Ausnützungsziffer für Bauprojekte, welche nicht dauernd einen reglementierten Flächenanteil im Eigentum Ortsansässiger belassen, wird gesenkt. Die entsprechenden Bestimmungen beeinflussen demzufolge die Art und das Ausmass der baulichen Nutzung mit dem Ziel, den Zweitwohnungsbau einzuschränken. Sie fallen in den Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 2 kRPG, weshalb die Gemeinde zum Erlass der öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen gemäss Art. 6 RHZ durchaus befugt ist. Ob diese Schlussfolgerung uneingeschränkt auch für Art. 10 Ziff. 1 RHZ gilt, der von dauerndem Eigentum und nicht von eigener Nutzung durch Ortsansässige spricht, kann hier offen bleiben, da es um die Sicherstellung gemäss Art. 6 RHZ geht.

6. Es drängt sich anschliessend die Frage auf, ob die kommunale Anmerkung eines Zweckänderungsverbots im Grundbuch eine genügende gesetzliche Basis im kantonalen Recht findet.

6.1 Die Anmerkung verweist im Hauptbuch auf den Bestand des Rechtsverhältnisses mit Bezug zum Grundstück (BGE 124 III 211 E. 1a). Sie hat bloss deklaratorische Bedeutung (VPB 33 Nr. 152; Jürg Schmid, Basler Kommentar, 2. Aufl. Art. 962 N 2), vermag jedoch in Verbindung

mit Art. 970 Abs. 3 ZGB den guten Glauben einer Person zu zerstören (Jürg Schmid / Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, 2. Aufl. N 495). Es existiert kein eigentlicher Numerus clausus zulässiger Anmerkungstatbestände, jedoch wird eine rechtliche Grundlage im Bundes- oder kantonalen Recht vorausgesetzt (Dieter Zobl, Grundbuchrecht, 2. Aufl. N 337 mit Hinweisen). Auch kommunales Recht kann diese vorsehen, sofern die Norm auf einer ausdrücklichen kantonalen Ermächtigung basiert (Dominik Scherrer, Anmerkungen im Grundbuch, S. 251; BVR 54 S. 182). Art. 13 Abs. 3 kRPG erlaubt den Gemeinden, zur Einhaltung der in Art. 13 Abs. 2 kRPG exemplifikativ angeführten Vorschriften, die Errichtung von öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen zu verlangen, die zugunsten der Gemeinde im Grundbuch anzumerken sind.

6.2 Art. 13 Abs. 2 kRPG bildet Grundlage entsprechender kommunaler Eigentumsbeschränkungen zur Eingrenzung des Zweitwohnungsbaus (E. 5.2). Art 13 Abs. 3 kRPG ermöglicht demzufolge auch die Anmerkung von im Baubewilligungsverfahren auftrageweise erteilter, auf Abs. 2 dieser Norm basierender, kommunaler Nutzungseinschränkungen. Das RHZ kann folglich die Anmerkung solcher öffentlichrechtlicher Eigentumseinschränkungen vorsehen.

7. Es ist abschliessend zu klären, ob die Anmerkungsbestimmung von Art. 6 RHZ über eine genügende bundesrätliche Genehmigung verfügt.

7.1 Die kantonalen Anmerkungsvorschriften bedürfen einer Genehmigung des Bundesrats (Art. 186 Abs. 2 BV; Art. 102 Abs. 1 Ziff. 13 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV; AS 1875 S. 1); Art. 962 Abs. 2 ZGB; Art. 52 Abs. 3 SchlT ZGB; Jürg Schmid, a.a.O., Art. 962 ZGB N 12), ohne die der Grundbuchverwalter Anmerkungsgesuche abzuweisen hat (Henri Deschenaux, Das Grundbuch, S. 426). Der Gesamtbundesrat entscheidet in streitigen Fällen und kann eine Genehmigung mit Vorbehalten verbinden (Art. 61b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]; Verordnung über die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund vom 30. Januar 1991 [SR 172.068]; BBl 1988 II S. 1359 zu Art. 7a aVwOG; Jürg Schmid, a.a.O., Art. 52 SchlT N 10). Der Bundesrat konnte im Übrigen die entsprechenden Geschäfte gemäss Art. 103 Abs. 2 aBV an die Departemente resp. die ihnen untergeordneten Amtsstellen delegieren (Alexander Ruch, St.

Galler Kommentar zu Art. 186 BV N 11; Kurt Eichenberger, in Kommentar aBV Art. 102 N 184; Jürg Schmid, a.a.O., Art. 52 SchlT N 10; vgl. jedoch die neue Kompetenzordnung von Art. 61b Abs. 2 RVOG).

7.2 Der Bundesrat hat am 11. Mai 1990 Art. 13 Abs. 3 kRPG genehmigt. Er hat jedoch damit die Auflage verbunden, die auf Art. 13 Abs. 3 kRPG basierenden kommunalen Ausführungsbestimmungen müssten dem Eidgenössischen Grundbuchamt zur Genehmigung unterbreitet werden. Was genau darunter zu verstehen ist, ergibt sich aus der Stellungnahme dieses Amtes vom 18. Juli 1989 an das Baudepartement des Kantons Wallis. Dieses Amt, welches für den Bundesrat die Genehmigung von Art. 13 Abs. 3 kRPG vorzubereiten hatte, ging davon aus, Art. 13 Abs. 3 kRPG sei zu offen und lasse den Gemeinden so grossen Spielraum, dass eigentlich die sich darauf stützenden kommunalen Vorschriften zur Genehmigung vorgelegt werden müssten. Damit nicht in 163 Fällen der Waliser Gemeinden ein förmliches Gesuch zur Genehmigung an den Bundesrat gestellt werden müsse, was einen grossen Verwaltungsaufwand zur Folge hätte, schlug das Eidgenössische Grundbuchamt als Lösung vor, dass der Bundesrat das Amt ermächtige, „die gemeinderechtlichen Bestimmungen zu genehmigen«. Diesem Antrag gab der Bundesrat dann auch Folge und genehmigte Art. 13 Abs. 3 kRPG mit diesem Vorbehalt. Die Antwort auf die Frage, ob es sich bei der getroffenen Lösung um eine Delegation der Genehmigungskompetenz an das Eidgenössische Grundbuchamt handelt und die kommunalen Reglementierungen das Genehmigungsobjekt darstellen, oder ob es sich vielmehr bei der Genehmigung durch das Eidgenössische Grundbuchamt um den Vollzug der in der bundesrätlichen Genehmigung vorbehaltenen Auflage handelt, kann offen bleiben. Denn in beiden Fällen sind die gesetzlichen Anforderungen für die Bejahung der vom Bundesrecht vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Anmerkung gegeben. Auch die formellen bundesrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen sind somit als erfüllt zu erachten.

8. Zusammenfassend sind somit die Begehren der Gemeinde, soweit darauf einzutreten ist, gutzuheissen und das Grundbuchamt Brig-Grasli wird angewiesen, die beantragte Anmerkung vorzunehmen, sofern die übrigen Voraussetzungen, die hier nicht zu prüfen waren, erfüllt sind.