

BGer 1C 126/2016 vom 30. August 2016

Bundesgericht, 2016-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_126_2016

FR: TF 1C 126/2016 du 30 août 2016

IT: TF 1C 126/2016 del 30 agosto 2016

Regeste

Baugesuch | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts im Bereich des Baurechts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 f. BGG; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Baugesuchstellerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten geltend gemacht werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann grundsätzlich vor Bundesgericht nicht gerügt werden. Zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen dieses Verbot, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, weil er zum Beispiel eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht (BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72 mit Hinweisen).

E. 1.3

Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft es jedoch nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130).

E. 1.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zu Grunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung ist offensichtlich unrichtig, wenn sie willkürlich im Sinne von Art. 9 BV ist (BGE 137 II 353 E. 5.1; 137 III 226 E. 4.2; jemit Hinweisen).

E. 2.1

Die Vorinstanz erwog, Art. 60 des Baugesetzes der Stadt Chur vom 26. November 2006 (BG) verlange als Grundsatz, dass bei der Berechnung der Ausnützungsziffer als anrechenbare Geschossfläche (aGF) die Summe aller Geschossflächen gelte. Art. 61 BG sehe gewisse Ausnahmen von der Anrechenbarkeit vor. So würden gemäss Art. 60 lit. 1 BG private Hallenbäder, Saunen, Dampfbäder, Fitnessräume und Kegelbahnen sowie gemäss lit. e die entsprechenden Erschliessungsflächen von der Anrechenbarkeit ausgenommen. Aus dem in Art. 60 BG statuierten allgemeinen Anrechnungsgrundsatz ergebe sich, dass zur Bestimmung der Anrechenbarkeit auch das Kriterium einer möglichen Umnutzung eines Raums zu beachten sei. Demzufolge sei ein Raum, der gemäss den Angaben der Bauherrschaft zwar keinem Wohn- oder Arbeitszweck diene, aber als solcher ausbaubar sei, zur Ausnützung hinzuzurechnen. Auf die Bezeichnung eines Raumes in den Plänen, d.h. auf den blossen Parteiwillen, könne es nicht ankommen. Ob ein Raum dem dauernden Aufenthalt diene bzw. hierfür ausbaubar sei, müsse aufgrund seiner objektiven Eignung und nicht aufgrund der vom Bauherrn beabsichtigten Nutzung entschieden werden. Zudem sei Art. 61 BG eine Bestimmung des selbständigen Gemeinderechts, bei deren Anwendung und Auslegung der Behörde ein geschützter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zustehe, in den das Verwaltungsgericht nur mit Zurückhaltung eingreife. Wie sich aus den Grundriss- und Ansichtsplänen (Bg-act 2) sowie den von der Baubehörde anlässlich des Augenscheins zu den Akten gereichten Visualisierungen ergebe, verfügten die fraglichen Fitnessräume auf der Westseite über grossflächige Fenster und Glastüren. Überdies solle das gewachsene Terrain vor diesen Eingängen abgegraben und eine Treppe erstellt werden, was den Fitnessräumen direkten Zugang zum Garten verschaffe. Durch diese Terrainanpassung und die Ausrichtung gegen Westen würden diese Räume zudem grosszügig mit Tageslicht versorgt. Aufgrund der Lage und der Helligkeit der Fitnessräume erscheine eine spätere Umnutzung zu eigentlichen Wohnräumen als naheliegend, weshalb es nicht zu beanstanden sei, dass die Baubehörde diese für anrechnungspflichtig erklärt habe. Auch wenn Fitnessräume gemäss Art. 61 lit. 1 BG grundsätzlich nicht zur aGF zu zählen seien, liessen sich die Überlegungen der Baubehörde durchaus mit dem Willen des kommunalen Gesetzgebers vereinbaren. Eine Privilegierung von Hallen- oder Dampfbädern, Sauna-Anlagen, Fitnessräumen oder Kegelbahnen sei nämlich nur gerechtfertigt, solange solche Räume entsprechend ihrer Funktion bloss eingeschränkt nutzbar seien. Im vorliegenden Fall könnten die jeweiligen Bewohner den "Fitnessraum" mangels fixer baulicher Installationen ohne bauliche Massnahmen einer herkömmlichen Wohnnutzung zuführen, was etwa bei einem Hallenbad oder einer Kegelbahn nicht möglich sei. Auch aufgrund ihrer Dimension seien die Fitnessräume für eine Wohnnutzung geradezu prädestiniert. Mit je 13,07 m² seien sie flächenmässig sogar grösser als die eigentlichen Schlafzimmer im Obergeschoss. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin bestünden bei den Fitnessräumen nebst den Glastüren nicht lediglich schmale Fenster auf Kopfhöhe. Gemäss den neuesten Ansichtsplänen vom 21. November 2014 (Bg-act 2) und den Visualisierungen verfüge der Raum "S1_05 Fitness" bei der Wohneinheit auf Parzelle S1 über eine raumhohe Glasfront. Überdies bewirkten die Ausrichtung der Fitnessräume nach Westen sowie die Neugestaltung des Terrains, dass diese trotz der kanalartigen Bauweise des Zugangsbereiches grosszügig mit Sonnenlicht versorgt würden.

E. 2.2

Mit diesen Ausführungen hat die Vorinstanz die wesentlichen Überlegungen, von denen sie sich hat leiten lassen, genannt. Damit hat sie eine sachgerechte Anfechtung ihres Entscheides ermöglicht und entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin ihre

Begründungspflicht erfüllt (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236; 133 III 439 E. 3.3 S. 455 ; 134 I 83 E. 4.1 S. 88).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die zu Unrecht verweigerte Anwendung von Art. 91 lit. 1 BG schränke sie in ihren Rechten als Grundeigentümerin wesentlich ein, da diese Ausnahmeregelung eine intensivere Nutzung des Grundstücks erlaube. Der angefochtene Entscheid greife daher schwer in die Eigentumsgarantie ein, weshalb das Bundesgericht die Auslegung des entsprechenden kantonalen Gesetzesrechts mit freier Kognition prüfen könne.

E. 3.2

Das Bundesgericht prüft bei schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts ohne Beschränkung der Kognition, andernfalls nur auf Willkür hin (BGE 131 I 333 E. 4 S. 339 ; 130 I 360 E. 14.2 S. 362; Urteil 1C_212/2014 vom 18. November 2014 E. 4.1). Gemäss der Rechtsprechung liegt ein schwerer Eingriff in Eigentumsgarantie vor, wenn die bisherige oder künftig mögliche, bestimmungsgemässe Nutzung eines Grundstücks durch Verbote oder Gebote verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 133 II 220 E. 2.5 S. 225 mit Hinweisen). Ein schwerer Eingriff wird insbesondere bejaht, wenn eine bisher in einer Bauzone gelegene Parzelle einer Zone zugewiesen wird, in der keine Überbauung mehr zulässig ist (BGE 119 Ia 362 E. 3b S. 366). Dagegen liegt kein schwerer Eingriff vor, wenn die zulässige Überbaumöglichkeit lediglich reduziert wird (BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365; 110 Ia 167 E. 7a S. 169; Urteil 1P.23/2001 vom 5. September 2001 E. 3c und 3d, in: URP 2001 S. 1061 ff.).

E. 3.3

Vorliegend ist lediglich die Anrechnung der als Fitnessräume ausgewiesenen Flächen sowie der Erschliessungsanlagen an die maximal zulässige Geschossfläche strittig, nicht aber die Zulässigkeit der Überbauung an sich (vgl. Urteil 1P.23/2001 vom 5. September 2001 E. 3d). Somit liegt jedenfalls kein schwerer Grundrechtseingriff im Sinne der Rechtsprechung vor. Demnach kann das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung von Art. 60 f. BG nur hinsichtlich der Verletzung des Willkürverbots überprüfen.

E. 4.1

In rechtlicher Hinsicht bringt die Beschwerdeführerin vor, aufgrund der klaren Regelung in Art. 61 lit. 1 BG seien Fitnessräume bei der Berechnung der Ausnutzungsziffer nicht anzurechnen. Einen ausdrücklichen Vorbehalt, dass diese Ausnahme beim Vorliegen einer Umnutzungsmöglichkeit nicht anwendbar sei, enthalte das Gesetz nicht. Dennoch käme die Vorinstanz unter Berücksichtigung der allgemeinen Anrechenbarkeit zum Schluss, dass die Umnutzungsmöglichkeit geprüft werden müsse. Die Vorinstanz gehe somit davon aus, dass ein unbestimmter Rechtsbegriff vorliege, der auszulegen sei. Dies treffe nicht zu, weil die gesetzliche Regelung eindeutig und klar sei. Mit diesen Ausführungen rügt die Beschwerdeführerin dem Sinne nach, die Vorinstanz sei bei der Auslegung von Art. 61 lit. 1 BG in willkürlicher Weise vom klaren Gesetzeswortlaut abgewichen.

E. 4.2

Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet ihr Wortlaut. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der

Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt (BGE 141 V 221 E. 5.2.1 S. 225 mit Hinweisen).

E. 4.3

Der Wortlaut von Art. 91 lit. 1 BG lässt insoweit verschiedene Interpretationen zu, als er Fitnessräume nennt, ohne diese näher zu definieren. Demnach ist die Vorinstanz nicht in Willkür verfallen, wenn sie bei der Bestimmung der Anforderungen von Fitnessräumen im Sinne von Art. 91 lit. 1 BG die übrigen Auslegungselemente und dabei die weiteren in dieser Bestimmung genannten Räume und den Zweck berücksichtigte, nur Räume für Fitness- und nicht für Wohn- oder Arbeitszwecke zu privilegieren. Inwiefern die Vorinstanz bei dieser Auslegung willkürlich die (erhöhte) Gefahr der Umnutzung, berücksichtigte, legt die Beschwerdeführerin nicht dar. Dies ist auch nicht ersichtlich, zumal die Nutzung eines Raums in der Regel auf Dauer nur mit einem unverhältnismässigen Kontrollaufwand überwacht werden kann und daher ein Benützungsverbot nicht durchsetzbar wäre (vgl. Urteil 1C_355/2008 vom 28. Januar 2009 E. 2.2; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 4. Aufl. 2013, N. 10 zu Art. 46 BauG).

E. 5.1

Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, sollte Art. 61 lit. 1 BG tatsächlich auslegungsbedürftig sein, sei die restriktive vorinstanzliche Auslegung willkürlich, weil sie in stossender Weise den Zielen des Raumplanungsgesetzes des Bundes widerspreche. Dieses schreibe seit der Revision vom 15. Juni 2012 vor, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen seien (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und lit. b RPG). Die damit angestrebte verdichtete Überbauung werde mit Überbauungsziffern generell und mit der restriktiven Auslegung der Ausnahmemöglichkeit in einer Art erschwert, die den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen widerspreche. Die in Art. 61 lit. 1 BG vorgesehene Ausnahme für Fitnessräume sei sinnvoll, weil die Bedürfnisse nach Fitness- und Hobbyräumen heute wesentlich gestiegen seien. Eine restriktive Handhabung der Ausnahmeregelung für solche Räume führe dazu, dass für ihre (anderweitige) Erstellung unnötig Bauland verwendet werde und damit eine mögliche Verdichtung verhindert werde.

E. 5.2

Gemäss dem am 15. Juni 2012 revidierten Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und b RPG sollen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen unterstützen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen. Diese Zielsetzung der verdichteten Bauweise gilt jedoch nicht schrankenlos. Vielmehr wird sie durch den ausdrücklichen Vorbehalt in Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG beschränkt, wonach eine angemessene Wohnqualität zu berücksichtigen ist, was der altrechtlichen Formulierung entspricht, dass wohnliche Siedlungen zu schaffen seien (Art. 1 Abs. 2 lit. b aRPG). Demnach stellt die Erhaltung der Wohnqualität durch den Schutz der charakteristischen Typologie eines Dorfes oder Quartiers ebenfalls einen wichtigen Grundsatz des Raumplanungsrechts dar (Urteil 1C_365/2010 vom 18. Januar 2011 E. 4.4). Die Kantone und Gemeinden dürfen daher der verdichteten Bauweise im Interesse der Wohnqualität namentlich durch Ausnützungs- oder Überbauungsziffern

Schranken setzen. Ausnahmen von solchen Regeln sind weder generell extensiv noch restriktiv, sondern nach ihrem Sinn und Zweck im Rahmen der allgemeinen Regeln "richtig" auszulegen (vgl. BGE 138 II 251 E. 2.3.3 S. 255 mit Hinweis). Demnach verbietet die allgemeine bundesrechtliche Zielsetzung der Förderung des verdichteten Bauens nicht, dass Art. 61 lit. I BG als Ausnahme von der allgemeinen Anrechnungspflicht gemäss Art. 60 BG gemäss seinem Sinn und Zweck restriktiv ausgelegt wird, weshalb sich die entsprechende Willkür rüge als unbegründet erweist.

E. 6.1

Sodann rügt die Beschwerdeführerin dem Sinne nach, die vorinstanzliche Feststellung, wonach beide geplanten Fitnessräume über eine für Wohnnutzungen geeignete natürliche Belichtung verfügten und daher die Gefahr der Umnutzung bestehe, sei tatsachenwidrig. Zwar treffe zu, dass einer der beiden Fitnessräume über ein raumhohes Fenster verfüge. Die vorinstanzliche Feststellung, dass dies für beide Fitnessräume zutreffe, sei jedoch unzutreffend. Wenn aufgrund raumhoher Fenster von einer Umnutzungsgefahr ausgegangen werde, könne dies für den Raum "S_05 Fitness", linke Wohneinheit, der nur über ein schmales Lichtband auf Augenhöhe verfüge, nicht gelten. Zudem habe die Vorinstanz ausser Acht gelassen, dass die Fitnessräume im Untergeschoss nicht direkt an der Fassade liegen, sondern um die Tiefe des Sitzplatzes im Erdgeschoss um 1,5 m zurückversetzt seien. Dieser Sitzplatz, der wie ein Vordach wirke, schränke die Belichtung wesentlich ein. Aus den Plänen sei ersichtlich, dass die Räume vollständig unter dem gewachsenen Terrain und dem Niveau des Sitzplatzes und des Vorbereichs des Erdgeschosses zu liegen kämen. Zusammen mit den an die Räume angrenzenden Stützmauern ergebe sich eine kanalartige Bauweise, welche die Belichtung trotz der Ausrichtung nach Westen wesentlich einschränke.

E. 6.2

Die Behauptung der Beschwerdeführerin, gemäss den Bauplänen vom 21. November 2014 (Ansicht West) verfüge der Fitnessraum des linken Hauses, zur Belichtung nur über ein schmales Lichtband auf Augenhöhe, ist unzutreffend, weil dieser Raum gemäss den angerufenen Plänen neben dem rechteckigen Fenster auf Augenhöhe eine nach aussen gerichtete Glastüre aufweisen soll. Dass diese Glastüre zusammen mit dem rechteckigen Fenster keine für Wohnzwecke genügende natürliche Belichtung ermöglicht, macht die Beschwerdeführerin nicht substantiiert geltend und ist auch nicht ersichtlich. Daran ändert nichts, dass der Aussenbereich vor den Fitnessräumen zum Teil von einem Sitzplatz überdeckt werden soll, zumal eine Rückversetzung um 1,5 m entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine wesentliche Einschränkung der Belichtung darstellt. Unter diesen Umständen ist die Vorinstanz nicht in Willkür verfallen, wenn sie bei beiden Fitnessräumen eine für Wohnzwecke genügende natürliche Belichtung und damit eine hohe Gefahr der Umnutzung bejahte.

E. 7.1

Nach der Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Ausnahmsweise wird jedoch ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht anerkannt, wenn dieselbe Behörde in ähnlichen Fällen bisher in ständiger Praxis vom

Gesetz abwich und zu erkennen gibt, auch künftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Dabei begründen ein oder wenige vereinzelte Fälle noch keine Praxis. Zudem dürfen der Gleichbehandlung im Unrecht keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen an der Anwendung des Gesetzes entgegenstehen (BGE 139 II 49 E. 7.1 S. 61 ; 136 I 65 E. 5.6 S. 78 f.; 123 II 248 E. 3c S. 253 f.; je mit Hinweisen).

E. 7.2

Im vorinstanzlichen Verfahren hatte die Beschwerdeführerin geltend gemacht, die Anrechnung der fraglichen Räume im Untergeschoss an die Ausnützungsziffer widerspreche der von der Stadt Chur gehandhabten Bewilligungspraxis.

E. 7.3

Die Vorinstanz ging davon aus, in Bezug auf die Bewilligungsfähigkeit der Fitnessräume könne schon deshalb nicht von einer Praxis im Rechtssinne gesprochen werden, weil die unterschiedlichen tatsächlichen Situationen nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar seien und ihre Beurteilung stark einzelfallbezogen sei. Es sei zwar nicht von der Hand zu weisen, dass die Stadt Chur ähnliche Räume im Quartierplangebiet uneinheitlich und - wie sie anlässlich des Augenscheins selbst eingeräumt habe - bisweilen zu grosszügig als Fitnessräume von der Anrechnungspflicht ausgenommen habe. Selbst wenn die Stadt Chur ihren Ermessensspielraum in einzelnen Fällen überschritten und eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen habe, könne die Beschwerdegegnerin daraus keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten. Hierzu müsste eine gesetzeswidrige Praxis bestehen, an der die Behörde auch in Zukunft festzuhalten gedenke.

E. 7.4

Vor Bundesgericht bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe (im vorinstanzlichen Verfahren) aufgezeigt, dass die Qualifizierung der umstrittenen Räume der Praxis der Stadt Chur widerspreche. Aus den vorinstanzlichen Erwägungen ergebe sich, dass diese Praxis nicht derart restriktiv gewesen sei, wie die Stadt Chur dies darzustellen versuche. Sie habe in grosszügiger Art und Weise Fitnessräume von der Pflicht zur Anrechnung an die Ausnützungsziffer befreit, etwa wenn diese gegen einen nur nach oben hin offenen, teilweise überdachten Innenhof gingen. Demnach liege gemäss der Praxis der Stadt Chur auch bei den strittigen Fitnessräumen, die in einen kanalartigen Lichtschacht führten, der ebenfalls teilweise überdacht sei, nur eine geringe Gefahr der Umnutzung vor.

E. 7.5

Mit diesen Ausführungen vermag die Beschwerdeführerin keine konstante Praxis der Stadt Chur aufzuzeigen, Fitnessräume, die mit den umstrittenen Räumen bezüglich der Belichtung vergleichbar sind, von der Anrechnungspflicht auszunehmen. Die von ihr als Vergleichsfall angeführte Konstellation unterscheidet sich von der hier zu beurteilenden Situation in erheblicher Weise. Die Beschwerdeführerin kann daher keinen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend machen.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.