

BGer 1C 147/2019 vom 1. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_147_2019

FR: TF 1C 147/2019 du 1 novembre 2019

IT: TF 1C 147/2019 del 1 novembre 2019

Regeste

Baubewilligung; Überbauung mit drei Mehrfamilienhäusern und Einstellhalle |
Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den angefochtenen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Bereich des Baurechts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. BGG ; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde befugt, da sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und als Bewohner bzw. Eigentümer von Grundstücken in unmittelbarer Nachbarschaft des Baugrundstücks vom Bauvorhaben besonders betroffen sind (Art. 89 Abs. 1 BGG ; BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 219 f. mit Hinweisen).

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die die Beschwerdeführer vorbringen und begründen (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht anzuwenden hatte, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür, hin (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.).

E. 2.1

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie sind der Auffassung, die Vorinstanz habe sich überhaupt nicht mit ihren Beschwerdegründen auseinandergesetzt. Beispielsweise habe sie das Begehren um Augenschein abgewiesen, obschon ein solcher notwendig gewesen wäre, da das geplante Bauprojekt bzw. dessen Einordnung ins Quartier nicht aufgrund der Akten beurteilt werden können. Weiter habe die Vorinstanz auch die von ihr gerügte mangelnde Beweisfähigkeit der allgemeinen Informationssysteme, auf welche sich die kommunalen bzw. kantonalen Behörden berufen hätten, nicht behandelt.

E. 2.2

Diese Kritik ist unbegründet. Die Vorinstanz hat nachvollziehbar dargelegt, weshalb sie auf einen Augenschein verzichtet hat. Sie begründet ihren Entscheid damit, dass genügend aussagekräftige Informationen (Luftaufnahmen, Terrainaufnahmen etc.) sowie Informationen aus öffentlich zugänglichen geografischen Informationssystemen zur Verfügung stünden, um die Eingliederung der projektierten Neubauten in die bestehende Überbauung im Quartier zu beurteilen. Die Vorinstanz durfte ohne Verfassungsverletzung davon ausgehen, ein Augenschein würde zu keiner anderen Beurteilung führen. Die betreffende Rüge der Beschwerdeführer ist unbegründet. Die Begründung der Vorinstanz reichte sodann auch aus, damit die Beschwerdeführer den Entscheid sachgerecht anfechten konnten (vgl. dazu BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 f. mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Beschwerdeführer machen vor Bundesgericht eine Verletzung ihrer Eigentumsfreiheit geltend. Zur Begründung führen sie aus, der Zonenplan und das Zonenreglement seien vom Gemeinderat (Exekutive) erlassen worden. Durch die Nutzungsordnung werde aber das Eigentum eingeschränkt. Deshalb liege ein schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) vor, der gemäss Art. 36 Abs. 1 BV in einem formellen Gesetz vorgesehen sein müsse. Die vom Gemeinderat erlassene Zonenordnung stelle daher keine genügende gesetzliche Grundlage dar.

E. 3.2

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt: Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie bestandskräftig werden, und (anders als Normen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Anders verhält es sich, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.1 S. 88 f.; 144 II 41 E. 5.1 S. 44 f. mit Hinweisen). Der Grundsatz der Planbeständigkeit gilt auch für Einwendungen hinsichtlich dessen Zustandekommens. Die (nachvollziehbaren) Einwände der Beschwerdeführer gegen die Bundesrechtskonformität der Zuständigkeitsordnung des Kantons Solothurn für die Festsetzung der Zonenordnung hätten sie zum Zeitpunkt von deren Erlass vorbringen können und müssen. Mit Bezug auf die hier interessierenden Regelungen des Zonenplans und des Zonenreglements der Gemeinde machen die Beschwerdeführer auch keine relevanten Änderungen der Verhältnisse geltend, die zu deren Überprüfung im Einzelfall führen müssten. Solche sind auch nicht ersichtlich. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die kantonalen Behörden gestützt auf die geltende Zonenordnung der Gemeinde U._____ entschieden haben.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, die Vorinstanz habe zu Unrecht ihre freie Kognition eingeschränkt, wenn sie die von ihnen geltend gemachte Rechtswidrigkeit von § 18 des Zonenreglements der Einwohnergemeinde U._____ (2002) nicht überprüft habe, weil sie der Auffassung sei, sie greife nicht leichthin in die Auslegung des kommunalen Rechts ein.

E. 4.2

Nach Art. 110 BGG und Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG haben die Kantone, soweit sie nach diesem Gesetz als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben, zu gewährleisten, dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet. Gemäss § 67bis Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen des Kantons Solothurn vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG/SO; BGS 124.11) kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum einen die Verletzung von kantonalem oder Bundesrecht gerügt werden, wobei Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens als Rechtsverletzung gelten (lit. a), zum anderen die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (lit. b).

E. 4.3

Grundsätzlich kommt der Vorinstanz nach dem Gesagten somit eine unbeschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Diese steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie. Wenn sich daher die Vorinstanz dennoch eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung des Zonenreglements bzw. des vorliegend umstrittenen Verzichtes auf einen Gestaltungsplans auferlegte, widerspricht dies weder Art. 110 BGG bzw. Art. 33 Abs. 2 Bst. b RPG noch § 67bis Abs. 1 VRG/SO. Es folgt aus dem Wesen der Gemeindeautonomie, dass die Beschwerdeinstanzen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, selbst wenn ihnen umfassende Kognitionsbefugnis zustehen mag, Zurückhaltung üben und den zuständigen kommunalen Behörden einen Bewertungsspielraum einräumen. Bundesrecht wird dadurch jedenfalls nicht verletzt (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 57 f. mit Hinweisen; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, 2010, N. 73 und 77 zu Art. 33 RPG). Es ist folglich nicht zu beanstanden, wenn sich die Vorinstanz bei der Auslegung der kommunalen Zonenvorschriften eine gewisse Zurückhaltung auferlegt hat.

E. 5.1

Nicht zielführend ist schliesslich auch der Einwand der Beschwerdeführer, wonach beim im Streit liegenden Bauvorhaben nicht auf einen Gestaltungsplan habe verzichtet werden können, zumal dieser Verzicht eine genehmigungspflichtige Änderung des Nutzungsplans darstelle.

E. 5.2

Zwar besteht gemäss § 18 Ziff. 6 des Zonenreglements für das Gebiet "I. _____strasse", wo das Bauprojekt realisiert werden soll, eine Gestaltungsplanpflicht. Abs. 1 dieser Bestimmung sieht indessen ausdrücklich vor, dass auf einen solchen verzichtet werden kann, wenn im Baugesuchsverfahren alle Ziele des Gestaltungsplans erfüllt werden. Gemäss § 18 Ziff. 6 des Zonenreglements sind dies bei der "I. _____strasse" die Voraussetzungen der Erschliessung und der Gestaltung, welche erfüllt sein müssen. Die Beschwerdeführer vermögen indessen nicht darzutun, inwiefern diese Voraussetzungen vorliegend nicht erfüllt wären bzw. die Vorinstanz bei dieser Beurteilung in sachverhaltlicher Hinsicht in Willkür verfallen sei. Stattdessen geben sie im Wesentlichen ihre eigene Sachverhaltsdarstellung wieder, ohne rechtsgenügend aufzuzeigen, weshalb der angefochtene Entscheid im Ergebnis willkürlich sein soll.

E. 5.3

Im Übrigen stellt der Verzicht ohnehin keine (genehmigungspflichtige) Änderung des Zonenreglements dar, sondern erfolgte in dessen Anwendung. § 18 Abs. 1 des vom

Regierungsrat genehmigten Zonenreglements sieht, wie erwähnt, einen Verzicht ausdrücklich vor. Weiter kann den Beschwerdeführern auch nicht gefolgt werden, wenn sie vorbringen, § 18 des Zonenreglements widerspreche den § 44 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (PBG/SO; BGS 711.1), weshalb der Verzicht auf die Erstellung eines Gestaltungsplans rechtswidrig sei. Das PBG/SO räumt in § 46 Abs. 2 PBG /SO den Gemeinden zwar die Möglichkeit ein, für bestimmte Nutzungen oder bestimmte Gebiete einen Gestaltungsplan vorzuschreiben. Die Details werden jedoch durch das kommunale Recht geregelt. Demnach ist es zulässig, dass in einem kommunalen Zonenreglement die Voraussetzungen für einen Verzicht festgelegt werden. Wenn die kommunalen Behörden vorliegend auf einen Gestaltungsplan verzichtet haben, kann darin jedenfalls keine Rechtsverletzung erblickt werden.

E. 6.1

Die Vorinstanz entschied sodann, es liege keine Rechtsverletzung vor, wenn die Gemeinde darauf verzichtet habe, Satteldächer für das Bauprojekt zu fordern. Die Beschwerdeführer sind demgegenüber der Auffassung, diese Praxis der Gemeinde, wonach Flachdächer nicht mehr als Ausnahmen gemäss § 5 Ziff. 10 des Zonenreglements, sondern als Regel zugelassen würden, führe faktisch zu einer Änderung des Zonenreglements, die nur in einem förmlichen Planungsverfahren mit abschliessender Zustimmung durch eine kantonale Stelle hätte erfolgen dürfen.

E. 6.2

Voraussetzung zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung ist, dass ein Rechtssatz diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht, da sie eine Durchbrechung der gesetzlichen Grundordnung darstellt. Ausnahmeregelungen bezwecken, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen. Derartige Härtefälle können als Folge besonderer Umstände auftreten, mit denen die notwendigerweise generalisierenden und schematisierenden Normen nicht gerechnet haben. Die strikte Anwendung der Norm in diesen Fällen würde zu einem offensichtlich ungewollten Ergebnis führen. Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ist sodann weiter, dass besondere Umstände vorliegen (sog. Ausnahmesituation). Ob dies im konkreten Fall zutrifft, ist sorgfältig zu prüfen, da eine leichtfertige Erteilung von Ausnahmegewilligungen die verfassungsrechtlichen Gebote der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und der rechtsgleichen Behandlung der Bürger verletzen würde (vgl. BGE 112 Ib 51 E. 5 S. 53; Urteil 1C_279/2018 vom 17. Dezember 2018 E. 4.1.3; je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind Ausnahmeregelungen nicht von vornherein restriktiv auszulegen, sondern nach den üblichen Auslegungsmethoden. Daher kann auch eine weitgehende Ausnahmeregelung erforderlich sein, um die ungewollt harten Auswirkungen der Regelordnung zu vermeiden. Auf jeden Fall muss die Ausnahmeregelung dem Gesetz oder zumindest den vom Gesetz verfolgten Zielen dienen: Die Ausnahmegewilligung muss es ermöglichen, eine Lösung zu finden, die der mutmasslichen Absicht des Gesetzgebers entspricht, wenn er mit dem konkreten Fall konfrontiert worden wäre. Die Gewährung einer Ausnahmeregelung impliziert eine Ausnahmesituation und kann nicht zur Regel werden, andernfalls würde die für die Erteilung von Baubewilligungen zuständige Behörde den kantonalen oder kommunalen Gesetzgeber durch ihre abweichende Praxis ersetzen. Es geht um ein Gleichgewicht zwischen den öffentlichen und privaten Interessen Dritter an der Einhaltung der Bestimmungen, von denen abzuweichen wäre, und den Interessen des privaten Eigentümers an der Gewährung einer Ausnahmeregelung, wobei rein

wirtschaftliche Gründe oder die Absicht, die beste architektonische Lösung oder eine optimale Landnutzung zu erreichen, für sich allein nicht ausreichen, um eine Ausnahmeregelung zu rechtfertigen (vgl. zum Ganzen: BGE 117 Ia 141 E. 4 S. 146; 112 Ib 51 E. 5 S. 53; Urteil 1C_279/2018 vom 17. Dezember 2018 E. 4.1.3; je mit Hinweisen).

E. 6.3

Die für die dreigeschossige Wohnzone (W3) geltenden Bauvorschriften finden sich in § 5 des Zonenreglements. Gemäss dessen Ziff. 5 mit der Marginalie "Gestaltung" sind grundsätzlich geneigte Dächer als Dachform in der W3, in welcher das Neubauprojekt realisiert werden soll, vorgesehen. Ziff. 10 dieser Bestimmung mit der Marginalie "Ausnahme" hält fest, dass Flach- und Pultdächer bei Haupt- und Nebengebäuden auf Gesuch hin bewilligt werden können, wenn sie sich in die Umgebung integrieren. Zwar sind mithin nach § 5 Ziff. 10 des Zonenreglements für die Erteilung einer Ausnahme lediglich ein Gesuch sowie die Integration des Bauvorhabens in die Umgebung erforderlich. Das ändert jedoch nichts am Umstand, wonach eine Ausnahmewilligung immer das Vorliegen einer Ausnahmesituation voraussetzt (vgl. E. 6.2 hiervor). Die im Reglement nicht umschriebene Ausnahmesituation entband die Vorinstanz daher nicht, bei der Prüfung, ob beim umstrittenen Bauprojekt auf geneigte Dächer verzichtet werden konnte, sorgfältig zu kontrollieren, ob überhaupt eine vom Normfall abweichende Ausnahmesituation vorlag.

E. 6.4

Dies hat die Vorinstanz vorliegend jedoch unterlassen. Sie hielt stattdessen lediglich fest, ein Gebäude mit Flach- oder Pultdach werde sich in der Regel eher in die Umgebung einfügen als ein Gebäude mit Steildach. Da es der Gemeinde offenbar seit jeher daran liege, die Aussicht auf das Mittelland und vor allem die Alpen zu erhalten, weshalb sie eigens eine Wohnzone mit Flachdach vorgesehen habe, könne keine Rechtsverletzung darin erblickt werden, wenn sie auf die Forderung von Satteldächern verzichtet habe. Diese Ausführungen der Vorinstanz vermögen indessen nicht zu überzeugen. Zum einen ist von vornherein fraglich, inwiefern der Umstand, dass die Gemeinde eigens eine Wohnzone für Flachdächer geschaffen hat, gerade dafür sprechen soll, vorliegend seien ebenfalls Flachdächer zuzulassen. Das Bauprojekt liegt nämlich gerade nicht in dieser Wohnzone mit Flachdach (W2F, § 2 des Zonenreglements), sondern unbestrittenermassen in der Wohnzone dreigeschossig (W3, § 5 des Zonenreglements), wo als Dachform grundsätzlich geneigte Dächer vorgeschrieben sind (vgl. § 5 Ziff. 5 des Zonenreglements). Zum anderen verweist die Vorinstanz mit ihrer Begründung "nach einer besseren Aussicht auf das Mittelland" und der "in der Regel besseren Einfügung in die Umgebung" lediglich auf generelle Gründe, die sich praktisch immer und für alle Bauvorhaben in dieser Zone anführen lassen - ohne konkret Bezug zu nehmen auf das umstrittene Bauprojekt. Sie hat es unterlassen, sorgfältig zu prüfen, ob eine Ausnahmesituation vorliegt, welche die Erteilung einer Ausnahmewilligung im konkreten Fall rechtfertigen bzw. mithin sogar aufdrängen würde, damit eine ungewollte Härte bzw. offensichtliche Unzweckmässigkeit vermieden würde. Ebenfalls nicht zielführend ist in diesem Zusammenhang der Einwand der Beschwerdegegnerin, welche vorbringt, Flachdächer würden einer zeitgemässen Bauweise entsprechen. Diese Behauptung stellt kein überzeugendes Argument dar, um die Ausnahmesituation zu begründen. Lediglich die Korrektur einer als unbefriedigend empfundenen bzw. nicht mehr zeitgemässen bau- und planungsrechtlichen Ordnung kann nicht Gegenstand einer Ausnahmewilligung sein, würde dies doch zu einer unzulässigen Normkorrektur (vgl. E. 6.2 hiervor) führen. Von einer solchen ist sodann vorliegend

auszugehen, wenn die Planungsbehörde auf Antrag der BPWK, die Auslegung, wonach nur ausnahmsweise und auf Gesuch hin Flach- und Pultdächer bei Haupt- und Nebengebäuden bewilligt werden, gelockert hat und die BPWK seither Baugesuche mit Flachdächern nicht anders behandelt als Baugesuche mit geneigten Dächern. Durch diese generelle Gewährung von Flachdächern wird das in § 5 Ziff. 5 bzw. Ziff. 10 des Zonenreglements vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis beseitigt und die gesetzliche Regelordnung von § 5 des Zonenreglements im Ergebnis inhaltlich korrigiert. Damit wird sowohl das Gesetzmässigkeitsprinzip als auch das Willkürverbot verletzt. Die Rüge ist begründet. Daran ändert im Übrigen auch der Umstand nichts, dass der Gemeinderat das Reglement beschlossen und es, insbesondere den vorliegend umstrittenen § 5 Ziff. 10 des Zonenreglements, wieder abändern könnte. Obschon dies zutrifft, verlangt die Rechtssicherheit die tatsächliche Änderung des Reglements und nicht lediglich eine Praxis, welche indirekt eine Normkorrektur vornimmt. Inwieweit darüber hinaus eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz vorliegt, welche die Einordnung des Neubauvorhabens entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bejahte, kann nach dem Gesagten offenbleiben.

E. 7

Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die BPWK zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese hat den obsiegenden Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die Sache ist sodann zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

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