

BGer 1C 185/2010 vom 27. Oktober 2010

Bundesgericht, 2010-10-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_185_2010

FR: TF 1C 185/2010 du 27 octobre 2010

IT: TF 1C 185/2010 del 27 ottobre 2010

Regeste

Baugesuch (Neubau Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage) | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) Entscheid über eine Baubewilligung, mithin eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG . Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der angefochtene Entscheid stützt sich zur Hauptsache auf kantonales bzw. kommunales Planungs- und Baurecht. Insofern kommt als Beschwerdegrund im Wesentlichen die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht, insbesondere von verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung, in Frage (Art. 95 BGG). Die Anwendung des kantonalen bzw. kommunalen Rechts als solches bildet nicht Beschwerdegrund. Überprüft werden kann insoweit nur, ob der angefochtene Entscheid auf willkürlicher Gesetzesanwendung beruht oder ob das Gesetz oder seine Anwendung sonst wie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Rügen - der angefochtene Entscheid verstosse gegen die Eigentumsgarantie, Treu und Glauben, das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot und verletze das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer - sind zulässig (Art. 95 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.). Als Parteien des vorinstanzlichen Verfahrens und Adressaten des abschlägigen Baubescheids sind sie beschwerdebefugt (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, womit auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten ist.

E. 1.2

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Dies setzt voraus, dass sich die Beschwerdeführer wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeschrift muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem

qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen).

E. 1.3

Die Feststellung des Sachverhalts 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). Soweit die Beschwerdeführer sich mit dem Sachverhalt befassen, legen sie nicht rechtsgenügend dar, inwieweit die Vorinstanz diesen offensichtlich unrichtig festgestellt hätte. Auf reine Behauptungen ist nicht einzutreten.

E. 2

Vorab erheben die Beschwerdeführer mehrere formelle Rügen.

E. 2.1

Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV und damit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör bzw. der Begründungspflicht. Für sie gehe es allein um die konkrete Frage, ob das von ihnen geplante Mehrfamilienhaus in der Zone WE2 verboten werden könne, obwohl das Mehrfamilienhaus sämtliche Regelbauvorschriften, welche die Gemeinde für diese Zone aufgestellt habe, erfülle. Diese konkrete Frage beantworte das Verwaltungsgericht nicht, weshalb es die ihm obliegende Begründungspflicht verletze.

E. 2.2.1

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Der Rechtsuchende soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat, weshalb die Begründung des Entscheids so abgefasst sein muss, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur dann möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Demgegenüber ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand des Rechtsuchenden auseinandersetzt. Vielmehr kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und in der Begründung bloss diejenigen Argumente aufführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen (BGE 133 III 439 E. 3.3 S. 445; 130 II 530 E. 4.3 S. 540 ; 129 I 232 E. 3.2 und 3.4 S. 236 ff. ; 126 I 97 E. 2b S. 102 f.).

E. 2.2.2

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war einzig die Frage zu entscheiden, ob das Baudepartement zu Recht die Zonenkonformität des geplanten Mehrfamilienhauses in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser bejaht hatte. Indem das Verwaltungsgericht dies verneinte, brachte es auch zum Ausdruck, dass das Bauvorhaben der Beschwerdeführer nicht bewilligungsfähig sei. Es brauchte daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer die Frage, ob das von den Beschwerdeführern geplante Mehrfamilienhaus in der Zone WE2 verboten werden könne, obwohl es sämtliche

Regelbauvorschriften, welche die Gemeinde für diese Zone aufgestellt habe, erfülle, nicht mehr einer einlässlichen Erörterung zu unterziehen. Die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht erweist sich damit in diesem Punkt als unbegründet.

E. 2.3.1

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, das Verwaltungsgericht verletze die Begründungspflicht, wenn es den Entscheid GVP 1978 Nr. 54, der seit 30 Jahren anerkannt sei, als unbegründet abkanzle und selber keine nachvollziehbare Begründung dafür liefere, warum die Meinung des ehemaligen Leiters der Rechtsabteilung des Baudepartements (der im Übrigen an der Ausarbeitung des Baugesetzes sicher entscheidend mitgewirkt habe), die seit 30 Jahren vom Regierungsrat getragen und von den Gemeinden und Juristen akzeptiert worden sei, nicht richtig sein solle. Das Verwaltungsgericht begnüge sich lediglich festzustellen, dass dem in GVP 1978 Nr. 54 publizierten Entscheid der Regierung nicht die Bedeutung zuerkannt worden sei, dass Ein- und Zweifamilienhauszonen grundsätzlich unzulässig seien.

E. 2.3.2

Das Verwaltungsgericht hat sich im Hinblick auf die gemäss seinem Urteil vorgenommene Abweisung des Entscheids des Baudepartements ausführlich mit der vom Baudepartement und den jetzigen Beschwerdeführern vertretenen Auffassung auseinandergesetzt. Es hat erwogen, dass der Entscheid aus dem Jahre 1978 die Frage betroffen habe, ob in einem Doppeleinfamilienhaus in einer Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser im bestehenden Dachgeschoss eine selbständige Wohnung errichtet werden dürfe; diese Frage sei bejaht worden (GVP 1978 Nr. 54). In diesem publizierten Entscheid sei jedoch die Rechtmässigkeit einer Einfamilienhauszone nicht generell verneint worden. Es sei sogar ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass in einer Einfamilienhauszone besondere Anforderungen an die Nutzungsvorschriften zu stellen seien. Damit zeigt sich aber, dass sich dem Urteil des Verwaltungsgerichts entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer entnehmen lässt, aus welchen Gründen das Verwaltungsgericht die im zitierten Entscheid erwähnte Rechtsprechung als für die im vorliegenden Verfahren zu beurteilende Frage als nicht relevant erachtete. Bei dieser Sachlage erweist sich die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs auch in diesem Punkt als unbegründet.

E. 2.4.1

Die Beschwerdeführer führen weiter aus, das Verwaltungsgericht genüge seiner Begründungspflicht nicht, weil es nicht erkläre, worin der planerische Charakter dieser Zonenordnung liege und welche legitimen Ziele man damit verfolge.

E. 2.4.2

Das Verwaltungsgericht hat unter anderem erwogen, dass es sich bei der Unterteilung der Wohnzonen in Gebiete, in denen lediglich Ein- und Zweifamilienhäuser zulässig seien, nicht um eine unzulässige Einführung einer im Gesetz nicht vorgesehenen Zonenart handle. Vielmehr gehe es um die Differenzierung der Nutzung innerhalb einer bestimmten Zone, nämlich der Wohnzone. In der Stadt St. Gallen seien im Rahmen der Schaffung der neuen Bauordnung die Bauklassen für Ein- und Zweifamilienhäuser abgeschafft worden. Dabei habe sich gezeigt, dass diese Änderung weitreichende Folgen gehabt habe. Es seien erhebliche Probleme aufgetreten, und in Einzelfällen hätten Projekte für Mehrfamilienhäuser in Einfamilienhausgebieten bewilligt werden müssen, obwohl die entsprechenden Neubauprojekte nicht in die bestehende Struktur eingegliedert gewesen

seien. Die Problematik der Abschaffung der Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser und vor allem deren Auswirkungen auf die städtebaulichen und gestalterischen Aspekte seien offenbar bei der Revision der Bauordnung unterschätzt worden (Bericht des Stadtrats St. Gallen vom 19. Februar 2009 über das Vorgehen zur Erfüllung des Motionsauftrags der "Motion Rückkehr zur Einfamilienhauszone", in: www.stadt.sg.ch). Auch die Vorinstanz habe in einem kürzlich publizierten Entscheid (GVP 2008 Nr. 101) erwogen, dass die Abschaffung der Ein- und Zweifamilienhauszonen in der Stadt St. Gallen zu einem Nutzungsdruck und einer unerwünschten Verdichtung führen könne. Die Beschränkung der Bauweise auf Ein- und Zweifamilienhäuser regle die Nutzung des Bodens, ebenso wie die Einführung von Gebäudemassen, Geschosshöhen und Ausnutzungsziffern. Es lasse sich nicht sagen, Sinn und Zweck von Art. 11 Abs. 2 BauG/SG lasse die Unterteilung der Wohnzone in Gebiete mit verschiedenen Bauklassen, namentlich Ein- und Zweifamilienhäuser, unzulässig erscheinen. Allein das Gebot der sparsamen Verwendung von Bauland rechtfertige ohne klare gesetzliche Grundlage eine derartige Einschränkung der kommunalen Planungsautonomie nicht.

E. 2.4.3

Damit kommen die von den Beschwerdeführern erwähnten Gesichtspunkte im angefochtenen Urteil in ausreichender Weise zur Sprache, weshalb die Begründungspflicht gewahrt ist. Die Rüge der Gehörsverletzung geht auch in diesem Punkt fehl.

E. 2.5.1

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, das Verwaltungsgericht habe das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer dadurch verletzt, dass es beim Baudepartement einen Amtsbericht eingeholt habe, ohne den Parteien vorab die Möglichkeit zu geben, zum beabsichtigten Amtsbericht Stellung zu nehmen.

E. 2.5.2

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer vermittelt der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV den Parteien keinen unbedingten und gewissermassen formalen Anspruch darauf, dass ihnen vor der Einholung des Amtsberichtes über die Genehmigung von Baureglementen mit Ein- und Zweifamilienhauszonen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Wie das Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung zu Recht erwähnt, gilt gemäss Art. 12 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 (VRP/SG; sGS 951.1) im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Untersuchungsgrundsatz, weshalb das Gericht befugt war, von sich aus ohne vorgängige Konsultation der Parteien zur Ermittlung des Sachverhalts einen entsprechenden Amtsbericht einzuholen.

E. 2.6.1

Die Beschwerdeführer sehen eine Gehörsverletzung darin begründet, dass das Verwaltungsgericht die langjährige Praxis des Baudepartements und den Ergänzungsantrag der Beschwerdeführer, zusätzlich im Rahmen eines Amtsberichtes abzuklären, wie im Kanton St. Gallen in den letzten 30 Jahren das kantonale Baugesetz ausgelegt worden sei, nicht berücksichtigt habe. Zudem habe das Verwaltungsgericht willkürlich entschieden (Art. 9 BV), indem es sich nicht mit der langjährigen Rechtsprechung im Kanton St. Gallen befasst und auseinandergesetzt habe, obwohl solches explizit beantragt worden sei. Das Gericht habe sich in Willkür darauf beschränkt zu prüfen, ob das Baudepartement als Aufsichtsbehörde die rein formellen Begriffe "Ein- und Zweifamilienhauszone" in den

vorgelegten Baureglementen nicht verboten habe, obwohl es hätte wissen müssen, dass die Rechtmässigkeit bzw. Auslegung solcher Begriffe erst im Beschwerdeverfahren erfolge.

E. 2.6.2

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass die Schaffung sogenannter verschiedener Bauklassen in den Wohnzonen der Praxis zahlreicher Gemeinden entspreche. Aufgrund eines im Beschwerdeverfahren eingeholten Amtsberichts der Vorinstanz seien seit 1978 43 Baureglemente bzw. 42 Zonenpläne mit Wohnzonen für Ein- und/oder Zweifamilienhäuser genehmigt worden. Weitere 23 Reglemente seien genehmigt gewesen, in der Zwischenzeit aber aufgehoben oder ersetzt worden. Die Genehmigung von Wohnzonen für Ein- und/oder Zweifamilienhäuser stelle offensichtlich eine ständige Praxis dar, und bei der Genehmigung der Zonenpläne und Baureglemente der Gemeinden sei die Frage der Rechtmässigkeit solcher Gebiete unterschiedlicher Bauklassen soweit ersichtlich nie in Frage gestellt worden. Jedenfalls sei dem in GVP 1978 Nr. 54 publizierten Entscheid der Regierung nicht die Bedeutung zuerkannt worden, dass solche Zonen grundsätzlich unzulässig seien. Die Vorinstanz habe auch keine weiteren Rekursentscheide angeführt, welche diese Streitfrage zum Gegenstand gehabt hätten. Es habe daher auch kein Anlass bestanden, diesbezüglich weitere Abklärungen zu treffen.

E. 2.6.3

Zwar umfasst der Anspruch auf rechtliches Gehör das Recht, Beweisanträge zu stellen, und - als Korrelat - die Pflicht der Behörde zur Beweisabnahme. Indessen sind Beweise im Rahmen dieses verfassungsmässigen Anspruchs nur über jene Tatsachen abzunehmen, die entscheidungswesentlich sind. Gelangt die Behörde bzw. das Gericht im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung zur Überzeugung, dass ein Beweis keine zusätzlichen Erkenntnisse herbeiführt, so kann darauf verzichtet werden (BGE 124 I 208 E. 4a S. 211, mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat sich eingehend mit der Genehmigungspraxis des Baudepartements sowie mit den beiden Entscheiden, auf die sich das Baudepartement im angefochtenen Rekursentscheid berief, auseinandergesetzt. Es hat auch dargetan, dass das Baudepartement keine weiteren Rekursentscheide angeführt habe, welche die Streitfrage zum Gegenstand hätten. Bei dieser Ausgangslage ist der Verzicht des Verwaltungsgerichts, den Amtsbericht entsprechend dem Antrag der Beschwerdeführer ergänzen zu lassen, in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Durch dieses Vorgehen wurde der Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör nicht verletzt. Der in diesem Zusammenhang gleichzeitig erhobenen Willkürüge kommt keine eigenständige Bedeutung zu; sie fällt mit der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs zusammen und ist daher unter diesem Aspekt nicht mehr zu prüfen.

E. 2.7

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer Art. 29 BV nicht verletzt. Das Verwaltungsgericht hat sich mit den massgeblichen Argumenten der Beschwerdeführer hinlänglich auseinandergesetzt. Es war nicht gehalten, zu jedem einzelnen Vorbringen Stellung zu nehmen, sondern durfte in den wesentlichen Grundzügen darlegen, warum es der rechtlichen Einschätzung der Beschwerdeführer nicht folgte. Die Beschwerdeführer waren sich denn auch über die Tragweite der Beurteilung im Klaren und ohne Weiteres in der Lage, das bemängelte Urteil beim Bundesgericht sachgerecht anzufechten. Einzig aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführer die vom Verwaltungsgericht vorgenommenen

rechtlichen Qualifikationen nicht teilen, können sie keine Verletzung des rechtlichen Gehörs ableiten.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, der angefochtene Entscheid verletze die Eigentumsgarantie. Art. 11 Abs. 2 BauG/SG erlaube den Gemeinden nicht, allein durch die Bezeichnung als Ein- und Zweifamilienhauszone die Wohnzone insofern einzuschränken, als hier nur Häuser mit zwei Wohneinheiten erstellt werden dürften. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts sei willkürlich. Allein durch die Begriffe Ein- und Zweifamilienhaus sei nicht rechtsgenügend definiert, was in dieser Zone erlaubt sei. Gerade aber bei Eingriffen in die Freiheitsrechte seien besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit eines Rechtssatzes zu stellen. Es bestehe auch kein öffentliches Interesse daran, das Eigentum des Bauherrn einzuschränken. Die von der Gemeinde Uznach gewollte Beschränkung der Zone WE2 auf Ein- und Zweifamilienhäuser erweise sich auch als unverhältnismässig. In casu sei nicht klar und werde vom Verwaltungsgericht in seinem Entscheid auch nicht dargetan, welcher konkrete Zweck durch die Beschränkung erreicht werden solle.

E. 3.2.1

Durch die Verweigerung der Baubewilligung für das Projekt wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) der Beschwerdeführer eingeschränkt. Eine solche Einschränkung ist nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Im vorliegenden Fall wurde die Baubewilligung gestützt auf Art. 6 und 7 BauR/Uznach i.V.m. Art. 11 Abs. 2 BauG/SG wegen mangelnder Zonenkonformität verweigert. Zu Unrecht behaupten die Beschwerdeführer, die Bewilligung des Bauvorhabens bilde für sie einen schweren Eingriff in die Eigentumsfreiheit, zumal es im Kern nur um das Nutzungsmass bei einem Vorhaben im Baugebiet geht. Die diesbezüglichen Regelungen sind - soweit hier betroffen - in kantonalem bzw. kommunalem Recht und nicht in Bundesrecht verankert. Ausserhalb von schweren Grundrechtseingriffen ist die unrichtige Anwendung kantonalen Rechts im Allgemeinen über das Willkürverbot zu erfassen (vgl. BGE 134 I 153 E. 4.2.2 S. 158). Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein muss und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar ist (BGE 135 I 176 E. 8.1 S. 186). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 415 f.).

E. 3.2.2

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass das kantonale Baugesetz keine spezifische Vorschrift enthalte, welche Bauzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser regle. Der Wortlaut des Gesetzes gebe auf die vorliegend streitige Frage keine Antwort. Die Verwendung des Begriffs "insbesondere" in Art. 11 Abs. 2 BauG/SG bedeutet indessen, dass die Aufzählung der Kriterien, nach denen Wohnzonen unterteilt werden können, nicht abschliessend sei. In der Botschaft der Regierung vom 22. September 1970 zum Entwurf des Baugesetzes (ABI 1970, S. 1322) sei festgehalten worden, dass trotz der abschliessenden Aufzählung der

Zonen im Gesetz die Möglichkeit bestehe, die bisher gebräuchliche Unterteilung der Wohnzonen (Einfamilienhauszone, verschiedene Geschosszahl usw.) beizubehalten. Die Möglichkeiten der Unterteilung nach Geschosszahlen seien in der parlamentarischen Beratung in den Gesetzestext aufgenommen worden. Beim Erlass des Nachtragsgesetzes vom 24. November 1982 sei Art. 11 Abs. 2 BauG/SG nicht geändert worden. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen habe in einem Entscheid vom 1. März 1994 verneint, dass im Rahmen eines Überbauungsplans in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser Mehrfamilienhäuser zulässig seien. Das Bundesgericht habe diesen Entscheid mit Urteil vom 15. Dezember 1994 geschützt, soweit es darauf eingetreten sei (Urteil des Bundesgerichts 1P.300/1994 vom 15. Dezember 1994). Es habe festgehalten, die Anwendung und Auslegung kantonalen Rechts werde mit Rücksicht auf die Hoheit der Kantone grundsätzlich nur auf Willkür hin überprüft. Es erscheine vertretbar, die Unterteilung der Wohnzonen nach Kriterien anderer Natur, wie der Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit auf bestimmte Arten von Häusern, als unzulässig einzustufen. Dem Begriff "insbesondere" müsse nicht zwangsläufig der Sinn beigemessen werden, die Gemeinden seien bei der Wahl der Unterteilungskriterien ganz frei und könnten weitergehende Differenzierungen als jene nach Regelbauvorschriften vornehmen. Immerhin könnte man sich fragen, ob der Gesetzgeber, wenn er in der Wohnzone andere Differenzierungskriterien als Regelbauvorschriften hätte ausschliessen wollen, um der Klarheit willen nicht besser getan hätte, diese vollständig und abschliessend aufzuzählen und den Ausdruck "insbesondere" wegzulassen. Trotzdem erscheine die Auslegung des Regierungsrates insgesamt nicht als geradezu unhaltbar. Dem hielt das Verwaltungsgericht entgegen, dass es im Gegensatz zum Bundesgericht befugt sei, die Anwendung und Auslegung des kantonalen Baugesetzes und der kommunalen Baureglemente durch die Vorinstanz mit freier Kognition zu überprüfen. Wie erwähnt, sehe das Gesetz die Unterteilung der Wohnzonen insbesondere nach Gebäudeabmessungen, Geschosszahl, Ausnutzungsziffer und Überbauungsziffer vor. Das Gesetz lasse also weitere Unterscheidungs- bzw. Unterteilungskriterien ausdrücklich zu. Der Gesetzgeber habe auch nicht vorgesehen, Unterscheidungskriterien nach der Art der Gebäude auszuschliessen. Vielmehr gehe aus den Materialien eindeutig hervor, dass der Gesetzgeber Unterteilungen bzw. Unterscheidungen der Wohnzone nach der Art der Gebäude, namentlich Ein- und Zweifamilienhäuser, ausdrücklich zulassen wollte. Die Vorinstanz vertrete die Auffassung, die Gemeinden seien lediglich befugt, die Zonenarten durch Bestimmung verschiedener Regelbauweisen zu differenzieren. Sie berufe sich dabei auf einen Aufsatz des ehemaligen Leiters der Rechtsabteilung des Baudepartements (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, neue Reihe, Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 28). Die Ausführungen hätten sich auf die abschliessende Aufzählung der Zonenarten in Art. 10 BauG/SG und die Einführung der Intensiverholungszone und des übrigen Gemeindegebietes im Nachtragsgesetz zum BauG/SG bezogen. Dass die Botschaft zum BauG/SG von "Lehre und Rechtsprechung" überholt sei, könne daher nicht gesagt werden. Bei der Unterteilung der Wohnzonen in Gebiete, in denen lediglich Ein- und Zweifamilienhäuser zulässig sind, handle es sich nicht um eine unzulässige Einführung einer im Gesetz nicht vorgesehenen Zonenart. Vielmehr handle es sich um die Differenzierung der Nutzung innerhalb einer bestimmten Zone, nämlich der Wohnzone.

E. 3.2.3

Es trifft zu, dass das Bundesgericht im erwähnten Urteil 1P.300/1994 vom 15. Dezember 1994 entschieden hat, dass die Auslegung des Regierungsrates, wonach die Kriterienaufzählung in Art. 11 Abs. 2 BauG/SG abschliessend sei, insgesamt nicht geradezu unhaltbar sei (1P.300/1994 E. 4c). Daraus kann indessen nicht automatisch geschlossen werden, die Auslegung des Verwaltungsgerichts sei willkürlich. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht geltend macht, hat es sich zum ersten Mal mit der vorliegend streitigen Frage befasst und die Anwendung und Auslegung des kantonalen Baugesetzes und des kommunalen Baureglements im Gegensatz zum Bundesgericht mit freier Kognition überprüft. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts, aufgrund der Wendung "insbesondere" in Absatz 2 erscheine die Folgerung, dass die Aufzählung nicht vollständig und abschliessend sei, ist vertretbar. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts lässt daher keine Willkür erkennen. Der angefochtene Entscheid beruht ebenfalls auf einer möglichen und zulässigen Auslegung des kantonalen Rechts und ist im Ergebnis nicht unhaltbar. Es ist demnach weder ersichtlich noch von den Beschwerdeführern genügend dargelegt worden, warum die Auslegung der Vorinstanz völlig unhaltbar sein soll.

E. 3.3

Das Verwaltungsgericht hat sich auch mit einer nachvollziehbaren Begründung auf den Standpunkt gestellt, dass Zonen ausschliesslich für Ein- und Zweifamilienhäuser planerischen Charakter haben und ein legitimes Ziel der Nutzungsplanung verfolgen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer liegt es durchaus im öffentlichen Interesse, wenn mittels Ein- und Zweifamilienhauszonen die Wahrung des jeweiligen typischen Gebietscharakters und eine gute Einordnung in diese Siedlungsstruktur angestrebt wird. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung fällt ins Gewicht, dass der Ausschluss von Mehrfamilienhäusern in Ein- und Zweifamilienhäuserzonen einer sinnvollen baulichen Nutzung des Grundstücks nicht entgegensteht und der Erhaltung und Förderung einer besonderen Wohnqualität in diesen Quartieren dient. Damit erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 26 i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV als unbegründet.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, es verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot, wenn den Beschwerdeführern verboten werde, in dieser Zone ein Mehrfamilienhaus zu errichten, der Gemeinderat Uznach aber in seiner Vernehmlassung ausführe, ein Terrassenhaus in der Zone WE2 könne bewilligt werden und sei auch bewilligt worden.

E. 4.2

Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und das Willkürverbot nach Art. 9 BV sind eng miteinander verbunden. Ein Entscheid ist willkürlich, sofern er nicht auf ernsthaften sachlichen Gründen beruht oder sinn- und zwecklos ist. Er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. In dieser Hinsicht erscheint ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit als eine besondere Form der Willkür (vgl. BGE 131 I 394 E. 4.2 S. 399 mit Hinweisen).

E. 4.3

Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes geltend machen, ist diese Rüge unbegründet. Wie der Gemeinderat Uznach in seiner Stellungnahme geltend macht, beruhen die Bewilligungen von Terrassenhäusern in der eingeschossigen Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser (WE1) und in der viergeschossigen Wohn-Gewerbe-Zone (WG4) auf Art. 33 Abs. 2 BauR/Uznach, welcher Terrassenhäuser in diesen Zonen explizit zulässt. Als Terrassenhäuser gelten nach Art. 33 Abs. 1 BauR/Uznach Reihen- oder Zeilenbauten, die stufenartig an Hanglagen erstellt werden und mehr als zwei talwärts orientierte Geschosse oder Stufen aufweisen. Damit sind die Verhältnisse bei Mehrfamilienhäusern und Terrassenhäusern keineswegs identisch und damit auch nicht direkt vergleichbar. Die privaten Beschwerdegegner weisen im Übrigen zu Recht darauf hin, dass die Beschwerdeführer nie behauptet hätten, ihr Bauvorhaben sei als Terrassenhaus zu bewilligen.

E. 4.4

Die Beschwerdeführer bringen schliesslich vor, sie hätten nicht nur Anspruch auf Gleichbehandlung innerhalb der Gemeinde, sondern auch innerhalb des Kantons, wo in den vergangenen 30 Jahren Mehrfamilienhäuser in der Ein- und Zweifamilienzone in Anwendung der langjährigen Rechtsprechung regelmässig bewilligt worden seien. Die Praxisänderung verstosse somit auch gegen den in Art. 8 Abs. 1 BV gewährleisteten Rechtsgleichheitsgrundsatz. Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer eingelebten Praxis in der Regel festgehalten wird. Sie stehen aber einer Praxisänderung nicht entgegen, sofern diese auf sachlichen Gründen beruht (BGE 134 V 359 E. 8.1 S. 366 ; 127 I 49 E. 3c S. 52; je mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid und in seinen Stellungnahmen zu Recht vorgebracht, dass es nicht dargetan sei, dass im Kanton St. Gallen eine langjährige gefestigte Praxis bestanden habe, Mehrfamilienhäuser in Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser zuzulassen. Eine solche ergibt sich auch nicht aus den Akten. Die Beschwerdeführer bringen ansonsten nichts vor, was auf das Vorhandensein einer solchen eingelebten Praxis schliessen lassen würde. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts stellt demnach zum vornherein keine Praxisänderung dar, von welcher im Lichte des Gleichheitsprinzips und des Grundsatzes der Rechtssicherheit nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden dürfte. Es liegt kein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot oder das Willkürverbot vor.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer rügen einen willkürlichen Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts. Dieses habe die Kosten neu verlegt und den Umstand, dass die Beschwerdegegner mit ihrem vor dem Baudepartement eingereichten Rekurs vollumfänglich unterlegen seien und Ziff. 2 des Entscheides des Baudepartements nicht angefochten hätten, nicht berücksichtigt. Es gehe nicht an und sei willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid den von den Beschwerdegegnern anerkannten Kostenspruch zu Lasten der Beschwerdeführer aufhebe und sämtliche Kosten des Verfahrens vor dem Baudepartement den Beschwerdeführern auferlege.

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass dem Ausgang des Verfahrens entsprechend die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens den damaligen Beschwerdegegnern bzw. jetzigen Beschwerdeführern aufzuerlegen seien (Art. 95 Abs. 1 VRP /SG), da die damaligen Beschwerdeführer und jetzigen Beschwerdegegner im

Rekursverfahren nur in einem untergeordneten Punkt unterlegen seien, der in Bezug auf die Kostenverlegung nicht ausschlaggebend sei. Zudem hätten die damaligen Beschwerdegegner und jetzigen Beschwerdeführer die damaligen Beschwerdeführer und jetzigen Beschwerdegegner für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP).

E. 5.3

Hinsichtlich kantonalen Kostenentscheide, die in Anwendung kantonalen Rechts ergehen, ist die Kognition des Bundesgerichts auf Willkür (Art. 9 BV), d.h. auf schlechthin unhaltbare Fehler beschränkt (Urteil des Bundesgerichts 1C_404/2009 vom 12. Mai 2010 E. 5; BGE 119 Ia 1 E. 6 S. 2). Gemäss Art. 95 Abs. 1 VRP /SG hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen wird. Praxisgemäss ist dem kantonalen Gericht bezüglich des Kostenentscheids ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen (BGE 114 V 83 E. 4b; Urteil des Bundesgerichts I 308/98 vom 28. Juli 1999 E. 2b, in: Pra 2000 109 S. 635).

E. 5.4

Der Gemeinderat Uznach wies mit Entscheid vom 25. Februar 2009 das Gesuch der Beschwerdeführer um Erteilung der Baubewilligung ab und hiess die Einsprachen im Sinne der Erwägungen, insbesondere soweit die Zonenkonformität des Mehrfamilienhauses bestritten wurde, gut. Gegen diesen Entscheid erhoben die Beschwerdeführer Rekurs beim Baudepartement. Die Beschwerdegegner E._____ und F._____ rekurrirten ebenfalls und beantragten, Ziff. 3 des Entscheids des Gemeinderats Uznach vom 25. Februar 2009 sei insoweit aufzuheben, als mit Bezug auf die Ausnützung entschieden worden sei, die Abstellräume der Wohnungen seien nicht zu den anrechenbaren Geschossflächen zu zählen. Das Baudepartement hiess den Rekurs der Beschwerdeführer gut. Den Rekurs von E._____ und F._____ wies das Baudepartement ab. A._____, B._____, C._____ und D._____ sowie E._____ und F._____ erhoben Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, der Entscheid des Baudepartements vom 4. Juni 2009 sei aufzuheben, soweit das umstrittene Mehrfamilienhaus als zonenkonform bezeichnet werde, und der Beschluss des Gemeinderats Uznach vom 25. Februar 2009 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge für alle Verfahren. Wie die privaten Beschwerdegegner zu Recht in ihrer Stellungnahme geltend machten, war vor Verwaltungsgericht nur noch die Frage der Zonenkonformität des geplanten Mehrfamilienhauses streitig. Es ist daher ohne Weiteres haltbar und keineswegs willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht in diesem Verfahrensausgang ein mehrheitliches Obsiegen aller Beschwerdegegner erblickt hat und das Unterliegen der Beschwerdegegner E._____ und F._____ im Verfahren vor dem Baudepartement bezüglich der Ausnützung als untergeordnet und in Bezug auf die Kostenverlegung als nicht ausschlaggebend eingestuft hat. Diese Auffassung ist unter dem Blickwinkel des Willkürverbots nicht zu beanstanden. Soweit die Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht Willkür vorwerfen, weil es in seinem Entscheid den von den Beschwerdegegnern anerkannten Kostenspruch zu Lasten der Beschwerdeführer aufgehoben und sämtliche Kosten des Verfahrens vor dem Baudepartement den Beschwerdeführern auferlegt habe, ist ihnen entgegenzuhalten, dass sie mit ihrer Argumentation übersehen, dass alle Beschwerdegegner, auch E._____ und F._____, im Verfahren vor Verwaltungsgericht explizit Kosten- und Entschädigungsfolge für alle Verfahren beantragt haben. Es gelingt den Beschwerdeführern daher auch in dieser Hinsicht

nicht, dem Verwaltungsgericht erfolgreich eine willkürliche Rechtsanwendung vorzuwerfen.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich damit gesamthaft als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist, und ist demnach abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG), und sie haben den privaten Beschwerdegegnern zudem eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG), wofür sie solidarisch haften (Art. 68 Abs. 4 BGG i.V.m. Art. 66 Abs. 5 BGG). Die Politische Gemeinde Uznach obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis, weshalb ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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