

BGer 1C_444/2014 vom 27. Januar 2015

Bundesgericht, 2015-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_444_2014

FR: TF 1C_444/2014 du 27 janvier 2015

IT: TF 1C_444/2014 del 27 gennaio 2015

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil der Vorinstanz ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über eine baurechtliche Bewilligung und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zugrunde. Das Bundesgerichtsgesetz enthält auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts keinen Ausschlussgrund von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a und Art. 83 BGG ; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 409 E. 1.1 S. 411). Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung legitimiert.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich eine Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten, insbesondere des Willkürverbots, gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f ; 136 I 229 E. 4.1 S. 235).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin übt über weite Strecken der Beschwerde appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid, indem sie lediglich ihre eigene Sicht der Dinge darstellt, ohne sich substantiiert mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinanderzusetzen und darzulegen, inwiefern die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz willkürlich oder ihre rechtlichen Ausführungen unzutreffend sein sollten. Unter diesem Vorbehalt ist auf die Beschwerde einzutreten.

Die Beschwerdeführerin lastet der Vorinstanz eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und Beweiswürdigung an (vgl. Art. 9 BV). Diese hätten dazu geführt, dass die Vorinstanz die Frage des Ausstands (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV) falsch beurteilt (siehe sogleich E. 2), die Anwendbarkeit von Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV/SG; SR 131.225) zu Unrecht verneint (nachfolgend E. 3) und in Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) den Beweisanträgen zur Frage der rechtsgleichen

Behandlung (vgl. Art. 8 Abs. 1 BV) fälschlicherweise nicht stattgegeben habe (nachfolgend E. 4).

E. 2.1

Die Vorinstanz hat erwogen, die Beschwerdeführerin trage mit Stefan Lehnerr, dem Präsidenten der Baukommission als Baubewilligungsbehörde, einen privatrechtlichen Streit aus. Stefan Lehnerr gelte deshalb als befangen und habe bei der Beurteilung des streitigen Vorhabens nicht mitwirken dürfen. Für eine solche Mitwirkung lägen indes auch keine Anhaltspunkte vor. Der Einspracheentscheid vom 18. September 2012 sei von der Vize-Präsidentin der Baukommission, Gaby Krapf, sowie vom Bausekretär, Thomas Taverna, unterzeichnet und den Verfahrensbeteiligten am 25. September 2012 eröffnet worden. Hätte Stefan Lehnerr das Geschäft präsiert, hätte er auch den Entscheid unterzeichnet. Im Rekursverfahren habe die Baukommission zudem den verwaltungsinternen Protokollauszug der fraglichen Sitzung eingereicht; im Rubrum des Beschlusses sei der Ausstand von Stefan Lehnerr ausdrücklich vermerkt.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin erachtet die vorinstanzliche Beweiswürdigung als willkürlich. Die Vorinstanz sei mit keinem Wort darauf eingegangen, dass der Einspracheentscheid der Baukommission vom 18. September 2012 (act. 53) von dieser nachträglich abgeändert worden sei; im "2. Original" (vi-act. P) stehe im Ingress neu zusätzlich, dass sich Stefan Lehnerr im Ausstand befunden habe. Ohne weitere Beweise abzunehmen, könne nicht ausgeschlossen werden, dass Stefan Lehnerr am Einspracheentscheid vom 18. September 2012 mitgewirkt habe.

E. 2.3

Diese Ausführungen sind nicht nachvollziehbar. Die beiden von der Beschwerdeführerin angeführten Dokumente sind im Wesentlichen identisch. Beim einen handelt es sich um den eigentlichen Einspracheentscheid (in der Form, in welcher er eröffnet worden ist), beim andern um den verwaltungsinternen Protokollauszug der fraglichen Baukommissionssitzung, wo folgerichtig auch der Ausstand von Stefan Lehnerr protokolliert ist.

Die Beweiswürdigung der Vorinstanz ist nicht willkürlich. Wie von ihr dargelegt, trägt der Einspracheentscheid der Baukommission vom 18. September 2012 die Unterschriften der Vize-Präsidentin Gaby Krapf und des Bausekretärs Thomas Taverna; Hinweise auf eine Mitwirkung von Stefan Lehnerr finden sich keine. Ausgehend hiervon konnte die Vorinstanz in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung davon absehen, weitere Beweise zu erheben.

E. 3.1

Es ist unbestritten, dass das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin in Widerspruch zu mehreren Vorschriften des Überbauungsplans steht. So kommt das rückversetzte Gebäude B nicht auf die in Art. 9 Abs. 3 der Besonderen Vorschriften vorgesehene Pflichtbaulinie zu stehen. Beide Häuser halten mit ihrem nahezu quadratischen Grundriss das für den Baubereich Ib geltende längsrechteckige Seitenverhältnis von maximal 2 zu 3 bei Weitem nicht ein. Auch die vorgesehene Terraingestaltung durch Abgrabungen entlang der Rosenhügelstrasse widerspricht der nach Art. 18 Abs. 3 der Besonderen Vorschriften vorgeschriebenen Abgrenzung mittels einer 0,5 bis 1 m hohen Stützmauer.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin erachtet indes die zur Abweisung des Baugesuchs herangezogenen Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans als nicht rechtmässig, weil es ihnen an einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Baugesetz fehle. Die Vorinstanzen hätten sich in Verletzung von Art. 81 KV/SG geweigert, den Überbauungsplan im Anwendungsfall auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten kantonalen Recht zu überprüfen. Die Annahme der Vorinstanz, wonach der Überbauungsplan das Baubewilligungsverfahren weitgehend präjudiziere, sei tatsachenwidrig. Zudem führe das angefochtene Urteil zu einer Praxisänderung, ohne dass die Vorinstanz diese auf eine einlässliche, qualifizierte Begründung gestützt hätte.

E. 3.3

Gemäss Art. 81 KV/SG, auf welchen sich die Beschwerdeführerin beruft, haben Recht sprechende Instanzen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu überprüfen.

E. 3.4

Die Vorinstanz hat erwogen, in der Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (insb. BGE 133 II 353) werde zu Recht die Ähnlichkeit von Nutzungsplänen mit Allgemeinverfügungen unterstrichen. Nutzungspläne seien konkret, indem sie sich auf ganz bestimmte Grundstücke bezögen; zugleich seien sie generell, weil sie sich an einen unbestimmten Personenkreis richteten. (Allgemein-) Verfügungscharakter sei einem Nutzungsplan insbesondere dann zuzusprechen, wenn er das nachfolgende Baubewilligungsverfahren weitgehend präjudiziere, was auf Sondernutzungspläne wie Überbauungspläne in aller Regel zutrefte. Diese seien deshalb verfahrensrechtlich im Wesentlichen Verfügungen gleichgestellt. Gleiches gelte für die mit dem Überbauungsplan eng verbundenen Besonderen Vorschriften. Beim Überbauungsplan (inkl. den Besonderen Vorschriften) handle es sich folglich nicht um einen generell-abstrakten Erlass im Sinne von Art. 81 KV/SG, weshalb von einer konkreten Normenkontrolle abzusehen sei.

E. 3.5

Die Ausführungen der Vorinstanz sind zutreffend. Wie von ihr dargelegt, werden nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung und der herrschenden Lehre (Sonder-) Nutzungspläne verfahrensrechtlich im Wesentlichen den Verfügungen gleichgestellt, d.h. (Sonder-) Nutzungspläne unterliegen der Einzelanfechtung (vgl. BGE 133 II 353 E. 3.3 S. 358; Urteil 1C 437/2011 vom 9. Januar 2012 E. 1.1; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, 2012, Rz. 2799 mit vielen Hinweisen; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rz. 944 ff.).

Nach der Rechtsprechung kann die Rechtmässigkeit eines Sondernutzungsplans grundsätzlich nur im Planverfahren bestritten werden; hierfür steht den betroffenen Grundeigentümern der Rechtsmittelweg offen. Eine spätere akzessorische Anfechtung im Baubewilligungsverfahren ist im Interesse der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit nur in Ausnahmefällen möglich, so wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an

den bestehenden Beschränkungen dahingefallen sein könnte (vgl. z.B. BGE 127 I 103 E. 6b S. 105 f.).

E. 3.6

Die Beschwerdeführerin setzt sich nicht mit den Erwägungen im angefochtenen Urteil auseinander und geht namentlich auch nicht auf den ebenfalls den Kanton St. Gallen betreffenden und nach Inkrafttreten von Art. 81 KV/SG ergangenen BGE 133 II 353 ein. Der Überbauungsplan als Sondernutzungsplan und die zugehörigen Besonderen Vorschriften enthalten detaillierte Vorschriften über die Form und Positionierung der zugelassenen Baukörper und präjudizieren hierdurch das Baubewilligungsverfahren; daran ändert entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nichts, dass aufgrund der Besonderen Vorschriften verschiedene Dachformen zugelassen sind. Der Überbauungsplan und die Besonderen Vorschriften unterliegen damit den Regeln über die Einzelanfechtung. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, beim Überbauungsplan (inkl. den Besonderen Vorschriften) handle es sich nicht um einen generell-abstrakten Erlass, sodass Art. 81 KV/SG keine Anwendung finde und keine konkrete Normenkontrolle vorzunehmen sei, verletzt kein Bundesrecht. Des Weiteren behauptet die Beschwerdeführerin zu Recht nicht, dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise akzessorische Überprüfung des Überbauungsplans und der Besonderen Vorschriften wegen geänderter Verhältnisse erfüllt sind.

Ihr Vorbringen, die Vorinstanz habe mit dem angefochtenen Urteil ihre ständige Praxis geändert, substantiiert die Beschwerdeführerin in keiner Weise, weshalb hierauf nicht weiter einzugehen ist.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baukommission habe die Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans auch in anderen Fällen nicht korrekt angewendet. Damit stellt sich die Frage der "Gleichbehandlung im Unrecht".

E. 4.2

Nach der bundesgerichtlichen 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 und unter strengen Bedingungen wird jedoch im Rahmen des verfassungsmässig verbürgten Gleichheitssatzes ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht anerkannt (Art. 8 Abs. 1 BV ; eingehend hierzu Pierre Tschannen, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, ZBI 112/2011 S. 57 ff.). Die Gleichbehandlung im Unrecht setzt voraus, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen und dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht. Eine falsche Rechtsanwendung in einem einzigen Fall oder in einigen wenigen Fällen begründet keinen Anspruch, seinerseits ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Zudem muss die zuständige Behörde ausdrücklich zu erkennen geben, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine bewusst geübte rechtswidrige Praxis aufzugeben, kann das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen dasjenige an der Gesetzmässigkeit überwiegen. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde aufgrund der Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils zu einer

gesetzmässigen Praxis übergehen. Schliesslich dürfen einer Gleichbehandlung im Unrecht keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter entgegenstehen (vgl. zum Ganzen 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.; 122 II 446 E. 4a S. 451 f.; 115 Ia 81 E. 2 S. 82 f.).

E. 4.3

Die Vorinstanz hat erwogen, auf entsprechende Anfrage der Beschwerdeführerin im Baubewilligungsverfahren habe Thomas Taverna, der Leiter des Bausekretariats im Hochbauamt der Stadt Gossau und Bausekretär der Baukommission (vgl. auch E. 2 hiervor), mit Schreiben vom 20. August 2012 eingeräumt, dass bei einem Einfamilienhaus im Überbauungsplangebiet (Parzelle Gbbl. Nr. 4'675) das geforderte Seitenverhältnis des Baukörpers von 2 zu 3 nicht eingehalten sei. Thomas Taverna habe in seinem Schreiben weiter ausgeführt, dieser Fehler sei irrtümlich begangen worden und ändere nichts daran, dass am rechtsgültigen Überbauungsplan festgehalten werde und weitere Bauten in diesem Baubereich nur bewilligt würden, wenn das Seitenverhältnis maximal 2 zu 3 betrage; es gelte insoweit der Grundsatz "keine Gleichbehandlung im Unrecht". Gestützt darauf hat die Vorinstanz gefolgert, die Gemeinde Gossau habe ein klares Bekenntnis zur Durchsetzung des Überbauungsplans abgegeben.

Des Weiteren hat die Vorinstanz hervorgehoben, aus den Akten und dem Ortsplan (vgl. www.geoportal.ch) seien zwar im Baubereich IIIb zwei kleinere Abweichungen vom Überbauungsplan ersichtlich. Solche geringfügigen Abweichungen durch andere Bauvorhaben würden indes von vorneherein keinen Anlass zur Annahme bieten, dass die Baukommission generell nicht bereit sei, die Besonderen Vorschriften auch künftig durchzusetzen. Die grosse Mehrzahl der Bauten stehe in Übereinstimmung mit den Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans. Die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht seien nicht erfüllt.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin wendet insoweit ein, das Schreiben vom 20. August 2012 stamme nicht von der Baukommission als Baubewilligungsbehörde. Diese habe nicht zugesichert, die Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans künftig einzuhalten. Vielmehr wende die Baukommission verschiedene Vorschriften praxisgemäss nicht an. Die Vorinstanz habe ihre Beweisanträge auf Beizug aller Baubewilligungsakten im Überbauungsplangebiet und auf Durchführung eines Augenscheins zu Unrecht abgewiesen und hierdurch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV verletzt.

E. 4.5

Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs steht in Zusammenhang mit der Frage, ob die Beschwerdeführerin vorliegend einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht hat. Ein solcher Anspruch ist, wie ausgeführt (E. 4.2 hiervor), nur ganz ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen zu bejahen. Mit diesen rechtlichen Voraussetzungen, welche auch im angefochtenen Urteil korrekt dargestellt worden sind, setzt sich die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde nicht substantiiert auseinander.

Das Schreiben vom 20. August 2012, auf welches sich die Beschwerdeführerin in ihrer Argumentation stützt, stammt zwar in der Tat nicht von der Baukommission, sondern von Thomas Taverna, dem Leiter des Bausekretariats im Hochbauamt der Stadt Gossau und Bausekretär der Baukommission. Letztere hat die Ausführungen von Thomas Taverna indes

nicht bestritten oder auch nur relativiert und im gesamten Verfahren nie zum Ausdruck gebracht, dass sie die Vorschriften des Überbauungsplans nicht einhalten will. Erst recht nicht hat sich die Gemeinde Gossau dahin gehend geäußert, dass sie eine als rechtswidrig qualifizierte Praxis künftig weiterführen wolle.

Das Bauprojekt der Beschwerdeführerin verstößt gegen das Gesamtkonzept des Überbauungsplans und missachtet die zentralen Vorschriften über die Pflichtbaulinien, das Seitenverhältnis der Baukörper und die Terraingestaltung. Wie die Vorinstanz gestützt auf die Akten und den Ortsplan willkürfrei festgestellt hat, hält demgegenüber die grosse Mehrzahl der Bauten im Baugebiet mit Ausnahme von kleineren Abweichungen den Überbauungsplan und die Besonderen Vorschriften ein. Es kann somit nicht die Rede davon sein, dass die Baukommission in ständiger Praxis von den grundlegenden Vorschriften des Überbauungsplans abweicht und dies auch künftig tun will. Die von der Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren neu eingereichten Unterlagen, soweit sie gestützt auf Art. 99 Abs. 1 BGG überhaupt zuzulassen sind, vermögen an dieser Einschätzung nichts zu ändern.

Da die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht klarerweise nicht erfüllt sind, konnte die Vorinstanz in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung von weiteren Beweiserhebungen absehen, ohne hierdurch den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör zu verletzen.

E. 5

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner sowie die kommunalen und kantonalen Behörden haben keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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