

BGer 1C_614/2021 vom 23. Februar 2023

Bundesgericht, 2023-02-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_614_2021

FR: TF 1C_614/2021 du 23 février 2023

IT: TF 1C_614/2021 del 23 febbraio 2023

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung eines oberen Gerichts über die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind als Baugesuchstellerinnen durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und damit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Die Rüge- und Begründungsanforderungen (vgl. nachfolgend E. 2) stehen einem Eintreten auf die fristgerecht (vgl. Art. 100 Abs. 1 BG) eingereichte Beschwerde nicht grundsätzlich entgegen. Auf diese ist im Grundsatz einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 141 I 36 E. 1.3 ; 138 I 143 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2; 140 III 115 E. 2). Der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht geht es sodann in jedem Fall nur nach, soweit eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet wird (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich (vgl. dazu BGE 137 I 58 E. 4.1.2), ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Erforderlich ist zudem, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 140 III 16 E. 1.3.1; 264 E. 2.3).

E. 3.1

Der Überbauungsplan "Chastel" mit Besonderen Vorschriften (BesV) vom 18. Juli 2012 wurde noch unter der Geltung des Gesetzes vom 6. Juli 1972 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) des Kantons St. Gallen (sGS 731.1; BauG/SG) sowie des Zonenplans und des Baureglements der Politischen Gemeinde Eschenbach vom 15. April 2011 (Zonenplan bzw. BauR 2011) erlassen. Gemäss dem damaligen Zonenplan war das im Baubereich für Ein-, Doppel- und Mehrfamilienhäuser des Plangebiets (Baubereich C) liegende Grundstück Nr. 2540E, auf dem das umstrittene Mehrfamilienhaus erstellt werden soll, der Wohnzone W2 zugewiesen. Am 1. Oktober 2017 trat das neue Planungs- und Baugesetz des Kanton St. Gallen vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1; PBG/SG) in Kraft. Auf den 1. September 2019 wurde die an dieses Gesetz angepasste Rahmennutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement) der Politischen Gemeinde Eschenbach in Vollzug gesetzt (Zonenplan bzw. BauR 2019). Danach gehört das Baugrundstück neu zur Wohnzone niedrige Dichte (W 11.5); die Wohnzone W2 gibt es nicht mehr. Am 1. September 2020 trat weiter der nachträglich ins Gesetz eingefügte Art. 175a PBG /SG in Kraft. Gemäss dessen lit. c bleiben die Bestimmungen des BauG/SG in der Fassung vor Vollzugsbeginn des PBG/SG sachgemäss anwendbar, soweit sie als Rechtsgrundlage für unter der Geltung des ersteren Gesetzes erlassene und nicht an das neue Gesetz angepasste Sondernutzungspläne wie (u.a.) Überbauungspläne dienen.

E. 3.2

Vorliegend ist unbestritten, dass im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs durch die Beschwerdeführerinnen am 28. Oktober 2019 das PBG/SG sowie der Zonenplan und das BauR 2019 bereits in Kraft waren. Die Verfahrensbeteiligten gehen weiter übereinstimmend davon aus, dass der Überbauungsplan "Chastel" nach wie vor gilt, obschon er unter dem alten Recht erlassen wurde. Strittig ist hingegen, welche (Regelbau-) Vorschriften neben dem Überbauungsplan zur Anwendung kommen. Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen und der Baukommission im Baubewilligungsentscheid ist grundsätzlich auf die Bestimmungen des PBG/SG und des BauR 2019 abzustellen. Die Beschwerdegegnerinnen und die Vorinstanz wie auch das Departement halten dagegen die Vorschriften des BauG/SG und des BauR 2011 für massgebend. Die Frage ist dabei von entscheidender Bedeutung, ist das Bauvorhaben der Beschwerdeführerinnen bei Anwendung der altrechtlichen Bestimmungen in der gegenwärtigen Form doch unbestrittenermassen nicht bewilligungsfähig, da es jedenfalls den nach dem BauR 2011 in der Wohnzone W2 vorgeschriebenen grossen Grenzabstand von 8 m nicht einhält.

E. 4.1

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, das PBG/SG enthalte hinsichtlich der Frage, welche (Regelbau-) Vorschriften neben unter dem alten Recht erlassenen Überbauungsplänen anwendbar seien, keine ausdrückliche Regelung. Dies gelte bei einer streng formalen Lesart auch für Art. 175a lit. c PBG /SG, dessen Anwendbarkeit - wegen des Inkrafttretens nach dem Baubewilligungsentscheid der Baukommission vom 30. Juli 2020 - im vorliegenden Fall umstritten sei. Die Antwort auf die Frage ergebe sich jedoch aus einer, von letzterer Bestimmung unabhängigen, Auslegung des im PBG/SG vorgesehenen übergangsrechtlichen Regimes. Aus der Entstehungsgeschichte des neuen Gesetzes sowie teleologisch-systematischen Überlegungen gehe hervor, dass die Weitergeltung von unter dem alten Recht erlassenen Sondernutzungsplänen im entsprechenden Planperimeter auch die Weitergeltung des BauG/SG und des im Planerlasszeitpunkt in Kraft stehenden Baureglements zur Folge habe. Dies gelte zumindest

für Sondernutzungspläne, die einen Vorbehalt zugunsten der bei Planerlass massgebenden Regelbauvorschriften enthielten. Ob es sich bei Sondernutzungsplänen ohne einen solchen Vorbehalt gleich verhalte, könne offen bleiben, da der Überbauungsplan "Chastel" statisch auf die alte Ordnung verweise. Damit kämen neben den Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans namentlich die Vorschriften des BauR 2011 für die Wohnzone W2 zur Anwendung, womit das Bauvorhaben der Beschwerdeführerinnen in der jetzigen Form nicht bewilligungsfähig sei.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Anwendung des aufgehobenen bisherigen Rechts verletze Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG, werde doch das geplante Bauvorhaben nicht bewilligt, obschon es dem Zweck des Überbauungsplans "Chastel" und jenem der mit dem BauR 2019 neu festgesetzten Wohnzone W 11.5 entspreche. Da die zonengemässen Nutzungsmöglichkeiten nicht realisiert werden könnten und sich ihr Planungsaufwand als unnütz erweise, verstosse die Anwendung des aufgehobenen bisherigen Rechts auch gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV). Sie widerspreche im Weiteren dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und dem Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und verletze die allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze. Zudem sei sie willkürlich (Art. 9 BV) und liege eine materielle Rechtsverweigerung vor.

E. 4.3.1

Die Vorinstanz hat im Rahmen ihrer Erwägungen zur Auslegung des übergangsrechtlichen Regimes des PBG/SG ausgeführt, der Entwurf der Kantonsregierung zum neuen Gesetz habe einen Art. 180 enthalten. Dieser habe vorgesehen, dass Sondernutzungspläne der politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des Gesetzes an das neue Recht anzupassen seien und bis zu ihrer Anpassung angewendet würden, soweit sie dem unmittelbar anwendbaren neuen Recht nicht widersprüchen. Nicht angepasste Sondernutzungspläne hätten nach Ablauf der Anpassungsfrist als aufgehoben gegolten. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats habe entschieden, diese Bestimmung ersatzlos zu streichen, wobei Überlegungen der Rechtssicherheit sowie das Anliegen, den Verwaltungsaufwand der Gemeinden tief zu halten, zentral gewesen seien. Der Kantonsrat sei der vorberatenden Kommission gefolgt. Aus der Entstehungsgeschichte gehe somit hervor, dass der Gesetzgeber beim Erlass des PBG/SG vom Verständnis ausgegangen sei, bei einer Weitergeltung altrechtlicher Sondernutzungspläne habe dies im entsprechenden Planperimeter auch die Weitergeltung des BauG/SG und des alten Baureglements zur Folge, dies zumindest in jenen Fällen, in denen die fraglichen Sondernutzungspläne einen Vorbehalt zugunsten der bei Planerlass geltenden Regelbauvorschriften enthielten.

In teleologisch-systematischer Hinsicht hat die Vorinstanz namentlich vorgebracht, nach altem Recht erstellte Sondernutzungspläne seien aufgrund ihres Zwecks und ihres Gegenstands auf das BauG/SG und nicht auf das PBG/SG abgestimmt. Es sei deshalb folgerichtig, auf betroffenen Grundstücken nicht nur die besonderen Bestimmungen des altrechtlichen Sondernutzungsplans, sondern auch die Regelbauvorschriften des aufgehobenen BauG/SG und des kommunalen Baureglements, auf denen sie basierten, anzuwenden. Die Anwendung einer neurechtlichen Grundordnung auf altrechtliche und nicht angepasste Sondernutzungspläne könnte je nach Ausgangslage zu erheblichen Verzerrungen innerhalb des Verhältnisses zwischen Grund- und Sondernutzungsordnung und damit zu einem Regime führen, das in der entsprechenden Kombination nie öffentlich

aufgelegen habe und unter Umständen gar nicht zulässig gewesen wäre. Zwecks Vermeidung von Anwendungsproblemen wären die Gemeinden grundsätzlich faktisch gezwungen, ihre Sondernutzungspläne auf deren Kompatibilität mit dem neuen Regime zu überprüfen und allenfalls anzupassen, was dem Ziel der Streichung von Art. 180 des Gesetzesentwurfs gerade widerspräche. Resümierend hat die Vorinstanz im hier interessierenden Zusammenhang festgehalten, eine Anwendung des neuen Rechts auf altrechtliche Sondernutzungspläne würde zu einem Zusammenspiel verschiedener Ordnungen führen, die jedenfalls unweckmässiger wäre als der von den Beschwerdeführerinnen beanstandete Ansatz. Dies wäre der Rechtssicherheit abträglich und gelte es demnach zu vermeiden.

E. 4.3.2

Die Beschwerdeführerinnen konkretisieren ihren allgemeinen Willkürvorwurf im Wesentlichen dahingehend, die Vorinstanz habe im Rahmen ihrer teleologisch-systematischen Erwägungen vorausgesetzt, dass die gleichzeitige Anwendung der weitergeltenden Vorschriften des Überbauungsplans "Chastel" und der Regelbauweise gemäss dem neuen Recht zu Problemen führe, obschon sie dies zunächst materiell hätte prüfen müssen. Dies sei widersprüchlich und somit willkürlich. Die Vorinstanz hat in den entsprechenden Erwägungen indes nichts Derartiges vorausgesetzt. Vielmehr hat sie sich in allgemeiner Weise zum Verhältnis von Sondernutzungsplänen bzw. Überbauungsplänen und Regelbauweise sowie dazu geäußert, welche Schlüsse daraus für die Auslegung des übergangsrechtlichen Regimes des PBG/SG und die vorliegend strittige Frage, welche (Regelbau-) Vorschriften neben dem Überbauungsplan "Chastel" anwendbar seien, zu ziehen sind. Soweit die Beschwerdeführerinnen die vorinstanzliche Auslegung des übergangsrechtlichen Regimes des PBG/SG aus dem genannten Grund als willkürlich kritisieren, ist dies daher - ungeachtet der Frage, ob ihr Vorbringen den Begründungsanforderungen genügt (vgl. vorne E. 2.1) - schon deshalb unbehelflich.

Dass die betreffende vorinstanzliche Auslegung aus anderen Gründen willkürlich wäre, machen die Beschwerdeführerinnen nicht (rechtsgenügend) geltend. Sie benügen sich vielmehr damit, diese Auslegung aus ihrer Sicht als unzutreffend zu kritisieren und eine abweichende Auslegung vorzutragen, obschon das Bundesgericht abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmen kantonales Recht nicht frei prüft (vgl. Art. 95 BGG ; vorne E. 2.1). Es ist daher nicht ansatzweise dargetan, dass die vorinstanzliche Auslegung des übergangsrechtlichen Regimes des PBG/SG im Ergebnis unhaltbar wäre oder sonst wie gegen das Willkürverbot nach Art. 9 BV verstossen würde (vgl. BGE 144 I 170 E. 7.3; 144 II 281 E. 3.6.2). Dies gilt umso mehr, als sich diese Auslegung mit jener deckt, die in der Kommentierung des erwähnten Art. 175a lit. c PBG /SG vertreten wird. Danach gelten auf betroffenen Grundstücken nicht nur die besonderen Bestimmungen des altrechtlichen Sondernutzungsplans weiter, sondern auch die Regelbauvorschriften des aufgehobenen BauG/SG und des kommunalen Baureglements, auf denen sie basieren. Die materiellen Bestimmungen des PBG/SG und die Normen eines neuen, an dieses angepassten Baureglements finden auf solche Planperimeter keine Anwendung. Diesen Grundsatz halte Art. 175a lit. c PBG /SG nun ausdrücklich fest (vgl. JÜRGEN BEREUTER/JÖRG FREI/WERNER RITTER, Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, 2020, N. 17 zu Art. 175a).

Soweit die Beschwerdeführerinnen darüber hinaus vorbringen, die Besonderen Bestimmungen des Überbauungsplans "Chastel" verwiesen im Wesentlichen dynamisch

und nicht statisch auf die jeweils geltende baurechtliche Grundordnung, machen sie ebenfalls nicht (rechtsgenügend) geltend, die vorinstanzliche Auslegung sei willkürlich bzw. ist solches ebenfalls in keiner Weise dargetan. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach gemäss dem übergangsrechtlichen Regime des PBG/SG, unabhängig von Art. 175a lit. c PBG /SG, neben dem Überbauungsplan "Chastel" bzw. dessen Besonderen Vorschriften die (Regelbau-) Vorschriften des BauG/SG und des BauR 2011 zur Anwendung kommen, ist unter Willkürgesichtspunkten daher auch insofern und damit insgesamt nicht zu beanstanden. Ebenso wenig liegt eine materielle Rechtsverweigerung vor. Auf die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Zusammenhang ist deshalb nicht weiter einzugehen.

E. 4.3.3

Da die Vorinstanz ohne Willkür den erwähnten übergangsrechtlichen Grundsatz und gestützt darauf die Anwendbarkeit der genannten altrechtlichen (Regelbau-) Vorschriften bejahen durfte, erweist sich die Kritik der Beschwerdeführerinnen, die Anwendung dieser Vorschriften auf das umstrittene Bauvorhaben verstosse gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) sowie die allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze (vgl. BGE 144 II 326 E. 2.1.1; 139 II 263 E. 6; je mit Hinweisen), ohne Weiteres als unbegründet (vgl. auch MATTHIAS KRADOLFER, Intertemporales öffentliches Recht, 2020, S. 31 Rz. 52 [zur Vereinbarkeit der sog. Nachwirkung mit dem Legalitätsprinzip]). Dasselbe gilt für die Rügen der Beschwerdeführerinnen, die Anwendung der betreffenden altrechtlichen Vorschriften verletze Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG und die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV). Ob das Bauvorhaben nach den Vorgaben des BauR 2019 zonenkonform wäre, wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen, ist dabei nicht von Belang, kommen diese Vorgaben doch gerade nicht zur Anwendung. Nach den anwendbaren Vorschriften des BauR 2011 zur Wohnzone W2 ist das Vorhaben in der gegenwärtigen Form unbestrittenermassen nicht bewilligungsfähig (vgl. vorne E. 3.2). Auf die genannten Vorbringen der Beschwerdeführerinnen ist somit nicht weiter einzugehen.

Soweit die Beschwerdeführerinnen daneben beiläufig auch eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend machen, weil die Vorinstanz nicht auf ihre Vorbringen zur Vereinbarkeit des Überbauungsplans "Chastel" mit der neurechtlichen Regelbauweise eingegangen sei, ist dies - ungeachtet der Frage, ob das Vorbringen den Begründungsanforderungen genügt - ebenfalls unzutreffend. Die Vorinstanz hat den angefochtenen Entscheid ausreichend begründet (vgl. BGE 146 II 335 E. 5.1; 143 III 65 E. 5.2); auch sonst ist keine Gehörsverletzung dargetan. Die Beschwerde erweist sich somit auch insofern und damit insgesamt als unbegründet, soweit sie den Begründungsanforderungen genügt, woran die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen nichts zu ändern vermögen.

E. 5

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie haben zudem den Beschwerdegegnerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteienschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

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