

BGer 1C_760/2021 vom 24. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_760_2021

FR: TF 1C_760/2021 du 24 janvier 2023

IT: TF 1C_760/2021 del 24 gennaio 2023

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Endentscheid auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen; ein gesetzlicher Ausschlussgrund liegt nicht vor (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführenden sind als erfolglose gesuchstellende Personen und direkte Adressatinnen und Adressaten des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.2

Anfechtbar ist allerdings nur der Entscheid des Verwaltungsgerichts (sog. Devolutiveffekt); dem Antrag der Beschwerdeführenden auf Aufhebung auch der unterinstanzlichen Entscheide kann daher von vornherein nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441).

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a und Art. 97 Abs. 1 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 gemäss Art. 9 BV, hin (vgl. BGE 138 I 143 E. 2).

E. 2.2

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführenden geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG), sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). Eine reine Wiederholung des Parteistandpunkts ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten unter Einschluss des Willkürverbots gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen).

E. 2.3

Die Beschwerdeführenden berufen sich wiederholt auf einige Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016 des Kantons St. Gallen (PBG; sGS 731.1). Sie beschränken sich dabei aber weitgehend auf die Darstellung des kantonalen Rechts und

legen nur vereinzelt dar, inwiefern das Verwaltungsgericht bei der Anwendung des kantonalen Rechts Bundesrecht verletzt haben sollte. Insbesondere enthält die Beschwerdeschrift keine ausreichende Willkürüge. In rechtlicher Hinsicht kann daher auf die Beschwerde nur im nachfolgenden beschränkten Umfang eingetreten werden. Im Übrigen erweist sie sich als unzulässig.

E. 3.1

Bei der Sachverhaltsrüge ist auszuführen, weshalb die bestrittenen tatsächlichen Feststellungen offensichtlich unrichtig sein sollten; die blosser Behauptung, sie seien unzutreffend, genügt nicht. Offensichtlich unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde bei ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen. Dass eine andere Lösung ebenfalls möglich erscheint, genügt nicht (vgl. BGE 143 IV 241 E. 2.3.1 ; 137 I 58 E. 4.1.2; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführenden berufen sich zwar auf Art. 97 Abs. 1 BGG, behaupten aber lediglich, die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts seien falsch, ohne ausreichend darzulegen, weshalb sie offensichtlich unzutreffend sein sollten. Ein solcher, hier einzig massgeblicher, qualifizierter Mangel wird demnach nicht dargetan. Er ist überdies auch nicht ersichtlich.

E. 3.2

Was die mit der nachgereichten Eingabe von den Beschwerdeführenden angerufenen nachmaligen gesetzgeberischen Entscheide auf kantonaler Stufe betrifft, so handelt es sich dabei um nach dem angefochtenen Entscheid eingetretene Umstände. Diese stellen echte Noven dar, deren Anrufung im bundesgerichtlichen Verfahren unzulässig ist (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG). Wie das Bau- und Umweltdepartement im Übrigen in nachvollziehbarer Weise ausführt, wäre die neue gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Grünflächenziffer im vorliegenden Fall angesichts der mehrjährigen Umsetzungsfrist ohnehin noch nicht von entscheidender Bedeutung.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie eine Rechtsverweigerung, weil das Verwaltungsgericht ihren Beweisanträgen nicht stattgegeben und seine Kognition nicht bundesrechtskonform ausgeübt habe. Sie stellen auch vor dem Bundesgericht ergänzende Beweisbegehren und beantragen insbesondere die Vornahme eines Augenscheins sowie den Beizug der Akten der verschiedenen, das Grundstück Nr. 908, Grundbuch Schmerikon, betreffenden Baubewilligungsverfahren.

E. 4.2

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien im verwaltungs- sowie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu gehört, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt und die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Umgekehrt folgt daraus, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweis). Sodann begeht eine Behörde unter anderem dann eine formelle Rechtsverweigerung (im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV), wenn sie die ihr zustehende

Kognition nicht ausschöpft oder sich mit den ihr vorgebrachten Rügen nicht auseinandersetzt, wobei sich diesfalls eine Überschneidung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV ergeben kann (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2C_608/2017 vom 24. August 2018 E. 5.2).

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden machen ergänzend einen Verstoss gegen Art. 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) geltend. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung sieht das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vor, die sich auf das Raumplanungsgesetz des Bundes stützen; gemäss Abs. 3 ist dabei die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten. Die Beschwerdeführenden sehen darin eine Verletzung von Bundesrecht, dass sich das Verwaltungsgericht unter Verweis auf Art. 61 des Gesetzes vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen (VRP; sGS 951.1) auf eine Rechtskontrolle und dabei auf die Überprüfung der korrekten Ausübung des Ermessens durch seine Vorinstanzen beschränkt habe. Indessen handelte im vorliegenden Fall als erste Beschwerdeinstanz das Bau- und Umweltsdepartement des Kantons St. Gallen. Dass dieses keine volle Überprüfung der Streitfrage vorgenommen hätte, legen die Beschwerdeführenden nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Inwiefern allenfalls abgesehen davon in der Kognitionsbeschränkung des Verwaltungsgerichts eine formelle Rechtsverweigerung (nach Art. 29 Abs. 1 BV) oder eine Gehörsverletzung (gemäss Art. 29 Abs. 2 BV) liegen sollte, wird nicht ausreichend dargetan. Art. 33 RPG ist damit nicht verletzt.

E. 4.4

Das Verwaltungsgericht führte einen Augenschein durch, wies im Übrigen aber die Beweisanträge der Beschwerdeführenden, insbesondere das Begehren auf Beizug der Akten der verschiedenen das Grundstück Nr. 908 betreffenden Baubewilligungsverfahren, im Wesentlichen ab. Das Verwaltungsgericht durfte dabei in vorweggenommener Beweiswürdigung davon ausgehen, dass die für seine Entscheidung massgeblichen tatsächlichen Umstände ausreichend aus den ihm vorliegenden Akten hervorgingen und die verlangten Beweismittel nicht geeignet gewesen wären, seine Überzeugung zu ändern. Das gilt insbesondere für die mit der geltenden Bauordnung im fraglichen Gebiet bestehenden baulichen Möglichkeiten, die sich für ein regelmässig mit Fragen des Bau- und Planungsrechts befasstes Gericht aus den einschlägigen Plänen und Bestimmungen, die insofern keine besonderen Schwierigkeiten bieten, nachvollziehbar ergeben. Das Verwaltungsgericht durfte auch von der Einholung von Fachexpertisen zu Umweltfragen bzw. zur Beurteilung der Raumentwicklung absehen, erweisen sich solche doch im vorliegenden Zusammenhang nicht als unerlässlich. Umgekehrt war es dem Verwaltungsgericht nicht verwehrt, einen Augenschein durchzuführen, auch wenn ein Verzicht darauf womöglich keine Gehörsverletzung bedeutet hätte. Es versties demnach mit der Verweigerung weiterer Beweiserhebungen nicht gegen den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör. Das gilt im Übrigen auch für die dem Verwaltungsgericht vorgelagerten unteren Instanzen. Die Ausführungen der Beschwerdeführenden zur Unzulässigkeit der Heilung einer von den Unterinstanzen begangenen Gehörsverletzung durch das Verwaltungsgericht gehen insoweit an der Sache vorbei, als im vorliegenden Fall keine Behörde gegen den Gehörsanspruch der Beschwerdeführenden verstossen hat und es in diesem Sinne auch nichts zu heilen gab. Es

ist ferner nicht ersichtlich, worin hinsichtlich der Beweisabnahmen eine Rechtsverweigerung (im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV) liegen sollte. Aus dem gleichen Grund erübrigen sich ergänzende Beweisvorkehren unter Einschluss eines Augenscheins auch für das Bundesgericht.

E. 5.1

In materiell-rechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden insbesondere, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Art. 75 BV sowie Art. 2 und 27 RPG . Im Wesentlichen machen sie geltend, die Gemeinde sei von Bundesrechts wegen verpflichtet, den von ihnen beantragten Sondernutzungsplan und zu dessen Sicherung eine Planungszone über das davon erfasste Gebiet zu erlassen.

E. 5.2

Nach Art. 75 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest; diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die verfassungsmässige Vorgabe wird in Art. 1 und 3 RPG in konkreteren Planungszielen und -grundsätzen umgesetzt. Diese definieren insbesondere die bei der Raumplanung zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum, namentlich bei der Erfüllung von raumwirksamen Aufgaben (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG ; Urteil des Bundesgerichts 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.1). Im Kanton St. Gallen steht die Ortsplanung in der Kompetenz der politischen Gemeinden (vgl. Art. 1 und 7 PBG). Die Einleitung eines Verfahrens auf Erlass eines Sondernutzungsplans kann allerdings auch von Privatpersonen beantragt werden (Art. 40 Abs. 1 PBG). Den Beschwerdeführenden steht damit ein solches Antragsrecht zu; sie haben aber grundsätzlich keinen Anspruch auf Erlass des beantragten Sondernutzungsplans. Die Gemeinde kann allerdings insbesondere aufgrund von Bundesrecht zum Erlass eines Nutzungsplans verpflichtet sein. Gemäss Art. 2 RPG gilt eine allgemeine Planungspflicht. Nach Art. 15 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1), wobei überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind (Abs. 2). Die zulässige Nutzung des Bodens wird durch Nutzungspläne geordnet (Art. 14 RPG). Der Begriff des Nutzungsplans umfasst sowohl den eigentlichen Plan in Kartenform als auch die dazugehörigen Nutzungsvorschriften, die regelmässig in die Form eines Reglements oder einer Verordnung gekleidet sind und welche die in den einzelnen Zonen zulässige Nutzung näher definieren (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_492/2011 vom 23. Februar 2012 E. 4.1 mit Hinweisen). Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze des Raumplanungsrechts des Bundes gegeneinander abzuwägen (Urteil des Bundesgerichts 1C_492/2011 vom 23. Februar 2012 E. 4.4 mit Hinweisen).

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, falls sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann freilich seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 132 II 408 E. 4.2; 120 Ia 227 E. 2b, mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1C_530/2021 vom 23.

August 2022 E. 5.3). Die Verhältnisse müssen sich somit massgeblich geändert haben, damit die Nutzungsplanung überprüft werden darf (BGE 140 II 25 E. 3).

E. 5.3

Der im vorliegenden Fall einschlägige Zonenplan der Gemeinde Schmerikon wurde am 10. September 1997 erlassen (genehmigt vom damaligen Baudepartement des Kantons St. Gallen am 7. Dezember 1998). Mit Geltung ab dem 31. März 2016 wurde er (offenbar letztmals) nachgeführt. Am 22. Oktober 2015 (in Kraft seit dem 22. Juni 2016) erliess die Gemeinde ein neues Baureglement. Damit verbunden war unter anderem die Aufhebung der Ausnützungsziffer und des Verbots von Mehrfamilienhäusern in der Wohnzone W2a, womit die Gemeinde eine Verdichtung der bestehenden Wohnzone bezweckte. Darauf möchten die Beschwerdeführenden für das Gebiet "Breite" im Wesentlichen zurückkommen. Unabhängig vom vorliegenden Fall steht in der Gemeinde Schmerikon eine umfassende Ortsplanrevision an, die von der Gemeinde bereits angedacht ist.

E. 5.4

Die Ortsplanung der Gemeinde Schmerikon ist inzwischen zwar knapp 25 Jahre alt. Die Regelungen, welche die Beschwerdeführenden ändern wollen, sind aber im Wesentlichen erst im Jahre 2016 in Kraft getreten und bezwecken, in möglicher Vorwegnahme der integralen Ortsplanrevision, bereits die wenigstens teilweise Anpassung des kommunalen Baurechts im Sinne des verbreiteten Trends zur Verdichtung. Es handelt sich dabei noch nicht um eine langjährige Bauordnung, die bereits wieder überholt scheint. Wenn die Beschwerdeführenden geltend machen, sie hätten gar keine Änderung des Baureglements, sondern den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt, sehen sie über den engen Konnex von Zonen- und Bauordnung hinweg. Mit ihrem Antrag bezwecken sie im Ergebnis eindeutig ein Zurückkommen auf die Reglementsrevision von 2015/2016 für ihr Wohnquartier, auch wenn sie sich dafür nicht für die formelle Anpassung des Baureglements als solchem, sondern für den Erlass eines Sondernutzungsplans für das Gebiet "Breite" entschieden haben. Es wäre den Beschwerdeführenden im Übrigen frei gestanden, die Reglementsrevision von 2015/2016 anzufechten, was sie damals jedoch nicht getan haben. Die zeitliche Dringlichkeit einer Anpassung des Baureglements ist nicht erstellt. Es trifft zwar zu, dass Neubauten, welche die Möglichkeiten der Reglementsänderung von 2015/2016 nutzen, mittel- bis langfristig zu einer Änderung des Charakters des Wohnquartiers "Breite" führen könnten. Die entsprechenden Auswirkungen ergeben sich aber aus dem Zweck des grundsätzlich mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbaren verdichteten Bauens. Die Beschwerdeführenden vermögen denn auch nicht überzeugend darzutun, die Planungsziele und -grundsätze des Bundesrechts stünden deswegen in einer Art und Weise in Frage, dass ihnen nur durch den von ihnen beantragten Sondernutzungsplan nachgekommen werden könnte. Daran ändern auch die von ihnen detailliert vorgetragenen Auswirkungen auf die baulichen Möglichkeiten nichts. Wohl ist es nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführenden aus subjektiver Sicht einer Verdichtung ihres Wohnquartiers skeptisch gegenüber stehen und eine mögliche Werteinbusse ihres Grundeigentums befürchten. Damit machen sie jedoch vorrangig ihre privaten Interessen geltend, welche das gegenüberstehende öffentliche Interesse an einer verstärkten Nutzung des vorhandenen Baulandes nicht zu überwiegen vermögen.

E. 5.5

Das Verwaltungsgericht verletzte demnach mit dem angefochtenen Entscheid Bundesrecht nicht, indem es entschied, es sei rechtmässig, dem Antrag der Beschwerdeführenden auf Erlass eines Sondernutzungsplans nicht stattzugeben.

E. 6.1

Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde nach Art. 27 RPG für genau bezeichnete Gebiete für längstens fünf Jahre Planungszone bestimmen, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. Innerhalb solcher Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszone bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Sie entfalten Vorwirkungen auf die betroffenen Grundstücke, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2 mit Hinweisen). Die damit verbundene Eigentumsbeschränkung ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Die Rechtmässigkeit einer Planungszone setzt voraus, dass der geplante Erlass bzw. die vorgesehene Änderung des Plans grundsätzlich zulässig ist, was vorfrageweise geprüft werden muss (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_530/2021 vom 23. August 2022 E. 5.1-5.3).

E. 6.2

War die Verweigerung des Erlasses des von den Beschwerdeführenden beantragten Sondernutzungsplanes rechtmässig, haben sie auch keinen Anspruch auf Erlass einer Planungszone, welche die Umsetzung des entsprechenden, nicht zu realisierenden Sondernutzungsplans sichern würde. Eine Planungszone im Zusammenhang mit der umfassenden Ortsplanrevision steht im vorliegenden Verfahren nicht zur Diskussion. Der angefochtene Entscheid verletzt mithin auch insoweit Bundesrecht nicht, als damit die Verweigerung des Erlasses einer Planungszone geschützt wird.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführenden unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

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