

BGer 1P.270/2005 vom 26. September 2005

Bundesgericht, 2005-09-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.270_2005

FR: TF 1P.270/2005 du 26 septembre 2005

IT: TF 1P.270/2005 del 26 settembre 2005

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene, kantonale letztinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts betrifft einen Teil-Gestaltungsplan der Stadt Kreuzlingen und damit einen Nutzungsplan im Sinne von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Gegen den angefochtenen Entscheid steht grundsätzlich nur die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht zur Verfügung (Art. 84 OG ; Art. 34 Abs. 3 RPG). Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Recht gewährleisteten Autonomie verletzt wird (Art. 50 Abs. 1 und Art. 189 Abs. 1 lit. b BV ; Art. 88 OG). Ob ihr im betreffenden Bereich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c mit Hinweisen). Als Grundeigentümerin ist die Stadt Kreuzlingen zudem berechtigt, sich auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) zu berufen (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 88 OG).

E. 1.2

Der angefochtene Entscheid schliesst das Nutzungsplanverfahren nicht ab, sondern schützt den Rekursentscheid des Departements für Bau und Umwelt, mit welchem der Gestaltungsplan zur Überarbeitung und Neuauflage an die Stadt Kreuzlingen zurückgewiesen wurde. Es handelt sich somit um einen Zwischenentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur zulässig ist, wenn er für die Beschwerdeführerin einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Ein solcher ist nach ständiger Rechtsprechung gegeben, wenn eine Gemeinde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, entgegen ihrer Rechtsauffassung eine neue Anordnung zu erlassen (BGE 128 I 3 E. 1b; 120 Ib 207 E. 1a; 116 Ia 221 E. 1d/aa S. 225). Vorliegend haben die kantonalen Instanzen andere Rechtsauffassungen vertreten als die Beschwerdeführerin; die angeordnete neue Entscheidung müsste auf der Grundlage einer Auffassung ergehen, die von der Gemeinde abgelehnt wird. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.3

Das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren führt nicht das vorangegangene kantonale Verfahren weiter, sondern stellt als ausserordentliches Rechtsmittel ein selbständiges staatsrechtliches Verfahren dar, das der Kontrolle kantonalen Hoheitsakte unter dem spezifischen Gesichtspunkt verfassungsmässiger Rechte dient (BGE 117 Ia 393 E. 1c S. 395). Die als verletzt erachteten verfassungsmässigen Rechte oder deren Teilgehalte sind zu bezeichnen; überdies ist in Auseinandersetzung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids im Einzelnen darzustellen, worin die Verletzung der angerufenen

Verfassungsrechte bestehen soll (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren prüft das Bundesgericht nur klar und detailliert erhobene Rügen (Rügeprinzip), welche soweit möglich zu belegen sind. Auf ungenügend begründete Rügen und rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f. ; 129 I 185 E. 1.6 S. 189 ; 127 I 38 E. 3c S. 43; 117 Ia 393 E. 1c S. 395, je mit Hinweisen). Auf die vorliegende Beschwerde kann nur eingetreten werden, soweit die genannten Voraussetzungen erfüllt sind (s. nachfolgend E. 3.3).

E. 1.4

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

E. 2.1

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8 mit Hinweisen).

E. 2.2

Gemäss § 59 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 erfüllen die Gemeinden die Aufgaben im eigenen Bereich selbständig. Nach § 2 PBG obliegt die Ortsplanung der Ortsgemeinde. Die thurgauischen Gemeinden sind demnach in der Nutzungsplanung grundsätzlich autonom. Die Zonenpläne bedürfen allerdings der Genehmigung durch das Departement (§ 32 PBG). Nach der kantonalen Praxis sind auch Einsprachen in Gestaltungsplanverfahren, in welchen die Gemeinde - wie hier - erhebliche Eigeninteressen verfolgt, in analoger Anwendung von § 109 PBG vom Departement zu beurteilen (TVR 2002, Nr. 1). Die Genehmigungsinstanz prüft, ob die Pläne und Vorschriften rechtmässig sind und der übergeordneten Planung wie auch dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung entsprechen (§ 33 Abs. 1 PBG).

Auf Rekurs hin muss sodann von Bundesrechts wegen mindestens durch eine Rechtsmittelbehörde eine volle Überprüfung vorgenommen werden (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Zwar dürfen die Rechtsmittelbehörden nicht das Ermessen der Gemeinde durch ihr eigenes ersetzen; sie haben es den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Doch haben sie nicht erst dann einzugreifen, wenn die Lösung der Gemeinde offensichtlich unhaltbar oder willkürlich ist, sondern bereits dann, wenn sie sich als rechtswidrig oder unzweckmässig erweist (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 56 zu Art. 33). Insofern ist die Autonomie der Gemeinde durch übergeordnetes Recht eingeschränkt. Die Gemeinde kann deshalb eine Verletzung ihrer Autonomie nur dann mit Erfolg geltend machen, wenn sich der Eingriff der kantonalen Behörden in die kommunale Gestaltungsfreiheit nicht mit sachlichen Gründen vertreten lässt (BGE 116 Ia 221 E. 2c).

E. 2.3

Diese Grundsätze gelten auch im vorliegenden Fall. Der Auffassung des Departements für Bau und Umwelt sowie einiger privater Beschwerdegegner, die Stadt Kreuzlingen könne sich im vorliegenden Verfahren nicht auf die Gemeindeautonomie berufen, geht fehl. Auch wenn die Gemeinde wegen ihrer Eigenschaft als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 2136 nicht die Funktion der Einsprachebehörde wahrnehmen kann, bleibt sie gemäss den §§ 2 und 21 PBG zum Erlass des umstrittenen Gestaltungsplans zuständig (vgl. TVR 2002 Nr. 1 E. 3b/cc S. 35). Damit verbleibt ihr auch im vorliegenden Fall eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zum Erlass und Vollzug eigener kommunaler Vorschriften, welche durch die Gemeindeautonomie geschützt ist.

E. 3

Zu prüfen ist somit zunächst, ob der angefochtene Entscheid gegen die Gemeindeautonomie verstösst. Das Verwaltungsgericht hat den umstrittenen Gestaltungsplan mit zwei von einander unabhängigen Begründungen als unzulässig bezeichnet. Zunächst weiche die beabsichtigte Nutzung der Parzelle Nr. 2136 von der in der WG50 zonengemässen Nutzungsart ab. Ausserdem entsprächen die geplanten Ausmasse des Gebäudekomplexes nicht dem Zonencharakter der WG50.

E. 3.1

Nach § 19 Abs. 2 PBG kann mit dem Gestaltungsplan von der Regelbauweise abgewichen werden, wenn dadurch gesamthaft ein besseres architektonisches und ortsbauliches Ergebnis erzielt wird und dieses im öffentlichen Interesse liegt. Die zonengemässe Nutzungsart darf nicht geändert werden. Ausserhalb des Gestaltungsplangebiets gelegene Grundstücke dürfen nicht anders als nach den für die Zone des Gestaltungsplanareals geltenden Vorschriften der Regelbauweise betroffen werden.

Das umstrittene Gestaltungsplangebiet liegt nach dem Zonenplan der Stadt Kreuzlingen vom 1. September 2000 in der WG50 im Sinne von Art. 12 des kommunalen Baureglements vom 4. Juli 2000 (BR). Nach dessen Abs. 1 sind in den Wohn- und Gewerbebezonen Wohn-, Gewerbe- und Wohngewerbebauten zulässig. Ziff. 5.1 der Sonderbauvorschriften des umstrittenen Gestaltungsplans (SBV) sieht für die Parzelle Nr. 2136 im Erdgeschoss ausschliesslich Büro- und Gewerbenutzungen vor. In der Ausgestaltung sei eine publikumsorientierte Kollektivnutzung wie Ausstellungshallen, Auditorien, Mensa etc. anzustreben. Die Obergeschosse dürften auch zu Wohnzwecken genutzt werden.

E. 3.2

Im angefochtenen Entscheid wird festgehalten, die in den Sonderbauvorschriften umschriebenen Nutzungen fielen zwar im Einzelnen noch unter den Begriff der gewerblichen Nutzung, doch sei hier der Charakter der Zusammenfassung verschiedener solcher Nutzungen in einem für Kreuzlingen relativ grossen, als Businesspark bezeichneten Zentrum entscheidend. Der geplante Businesspark mit Schwerpunkt Dienstleistungen falle unter die Nutzungsart, wie sie für die Cityzone gemäss Art. 11 BR beschrieben würde und sei deshalb in der Wohn- und Gewerbezone ausgeschlossen.

Nach Art. 11 BR dient die Cityzone der Verwirklichung eines repräsentativen Geschäftszentrums mit publikumsintensiver Nutzung. Zulässig ist die Errichtung von Geschäfts- und Dienstleistungsbauten, Einkaufszentren, Wohngeschäfts- und Wohnbauten. Ob die Zusammenfassung der im umstrittenen Gestaltungsplan vorgesehenen Nutzungen in

einem als Businesspark bezeichneten Zentrum nur in der Cityzone zulässig ist, kann im vorliegenden Verfahren offen bleiben, da - wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt - die Abweichungen von der Regelbauweise ohnehin das zulässige Mass übersteigen.

E. 3.3

Nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Entscheid überschreitet der umstrittene Gebäudekomplex bezogen auf das teilweise oberirdische Unter- und das Erdgeschoss mit einer Länge von 75 m gegen Osten (das heisst gegenüber der Nachbarparzelle) die maximale Länge von 40 m (Regelbauweise gemäss Art. 12 BR) um rund 75%. Die gegen Süden in Erscheinung tretenden Gebäudehöhen der drei an die Werftstrasse grenzenden Gebäudeteile von je 11.10 m würden die nach Art. 12 BR zulässige maximale Gebäudehöhe von 8 m um je 3.10 m oder knapp 40% überschreiten. Dies bedeute, dass die südlich an das Gestaltungsplangebiet anschliessenden Parzellen von Gebäudehöhen betroffen seien, welche die Regelbauweise verletzen und damit zu geringe Grenzabstände bewirken würden. Das gesamte Gebäudevolumen überschreite die Regelmasse um knapp die Hälfte bis zu drei Viertel, was auch bei grosszügiger Auslegung von § 19 Abs. 2 erster Satz PBG nicht mehr zulässig sei, denn damit werde der Zonencharakter eindeutig verlassen. Verdeutlicht werde dies dadurch, dass selbst die Masse der nächst höheren Zone (WG70) überschritten würden und nicht einmal die maximale Gebäudelänge der WG100 eingehalten sei. Sinnvollerweise sei eine Abweichung im Sinne von § 19 Abs. 2 PBG in der Regel nur dann zulässig, wenn zumindest die nächst höheren Zonenausnutzungen eingehalten würden, nicht aber dann, wenn die Vorschriften aller Zonen dieser Art (hier Wohn- und Gewerbezone) überschritten werden. Bezüglich Gebäudehöhe und -länge passe der geplante Gebäudekomplex allein in eine Industrie- und Gewerbezone oder in die Cityzone. Der Entscheid des Departements für Bau und Umwelt, der Zonencharakter werde mit dem Gebäudekomplex verlassen und Art. 19 Abs. 2 PBG sei verletzt, sei daher - wenn auch teilweise mit etwas anderer Begründung - nicht zu beanstanden.

E. 3.3.1

Die Stadt Kreuzlingen stellt das vom Verwaltungsgericht dargelegte Ausmass der Abweichungen des Gestaltungsplans von den für die WG50 geltenden Nutzungsmassen nicht in Frage. Sie macht jedoch geltend, mit der Erwägung, wonach eine Abweichung im Sinne von § 19 Abs. 2 PBG in der Regel nur dann zulässig sei, wenn zumindest die nächst höheren Zonenausnutzungen eingehalten würden, führe das Verwaltungsgericht eine Begrenzung der Abweichungsmöglichkeiten von der Regelbauweise wieder ein, welche in § 32 Abs. 2 des alten Baugesetzes enthalten gewesen sei. Mit dem Erlass des PBG im Jahre 1995 sei diese Beschränkung indessen bewusst überwunden worden.

E. 3.3.2

Es trifft zu, dass § 19 Abs. 2 PBG keine zahlenmässige Begrenzung der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise mittels Gestaltungsplan enthält. Das bedeutet jedoch nicht, dass die im Zonenplan und im Baureglement enthaltene Grundnutzungsordnung mit dem Gestaltungsplan ausser Kraft gesetzt werden könnte. Als Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Abweichungen nennt § 19 Abs. 2 PBG, dass mit den Abweichungen gesamthaft ein besseres architektonisches und ortsbauliches Ergebnis erzielt wird und dies im öffentlichen Interesse liegt. Zudem dürfen ausserhalb des Gestaltungsplangebiets gelegene Grundstücke nicht anders als nach den für die Zone des Gestaltungsplanareals

geltenden Vorschriften der Regelbauweise betroffen werden.

Die Stadt Kreuzlingen legt in ihrer Beschwerde nicht dar, inwiefern die erwähnten gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der beanspruchten Abweichungen von der Regelbauweise erfüllt wären. Aus den nicht beanstandeten Darlegungen des Verwaltungsgerichts ergibt sich, dass die südlich an das Gestaltungsplangebiet anschliessenden Parzellen von Gebäudehöhen betroffen wären, welche die Regelbauweise verletzen und damit zu geringe Grenzabstände bewirken würden. Allein dieser Umstand muss im Lichte von § 19 Abs. 2 Satz 3 PBG zu einer Verweigerung der Abweichungen führen. Unter diesen Umständen kann dahin gestellt bleiben, ob eine Abweichung im Sinne von § 19 Abs. 2 PBG in der Regel nur dann zulässig sein soll, wenn zumindest die nächst höheren Zonenausnutzungen eingehalten sind, wie dies das Verwaltungsgericht ausführt. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht die Einhaltung der nächst höheren Zonenausnutzungen als "in der Regel" massgebend bezeichnet. Damit kann die Anwendung von § 19 Abs. 2 PBG der jeweiligen Situation angepasst werden. Im vorliegenden Fall ergibt sich indessen, dass die Nutzungsmasse nicht nur der nächst höheren WG70 überschritten werden, sondern dass zumindest die Gebäudelänge die zulässigen Masse aller Wohn- und Gewerbezone der Stadt Kreuzlingen übersteigt. Es ist verfassungsrechtlich keineswegs zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht dieses erhebliche Ausmass der Abweichungen von der Regelbauweise als mit § 19 Abs. 2 PBG unvereinbar bezeichnete. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte weitere Kritik am angefochtenen Entscheid führt zu keinem anderen Ergebnis. Insbesondere kann, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, den Rügen der Verletzung der Gemeindeautonomie, der Eigentumsgarantie und des Willkürverbots nicht gefolgt werden.

E. 4

Damit ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Der unterliegenden Beschwerdeführerin sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 OG). Sie hat indessen den privaten Beschwerdegegnern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 2 OG).

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