

GR_GERICHTE PVG 2020 19 vom 25. Januar 2024

GR Gerichte, 2024-01-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2020_19

FR: GR_GERICHTE PVG 2020 19 du 25 janvier 2024

IT: GR_GERICHTE PVG 2020 19 del 25 gennaio 2024

Erwägungen

E. 5

Metern ab der Grenze zur Strassenparzelle fest. Gestützt auf Art. 55 Abs. 2 Satz 1 KRG kommen für die Parzelle Y. (im fraglichen Bereich entlang der A. -strasse) die Grenzabstände der Wohnzone W2 (3 Meter hinten, 5 Meter seitlich und 7 Meter vorne, vgl. Zonenschema in Art. 57 BG) nicht zum Tragen. Damit bleibt auch für deren «sinngemässe» (Art. 47 Abs. 4 BG) Anwendung für die Parzelle X. kein Raum. Aus Art. 70 BG und dem Bestand der Baulinie entlang der A. -strasse (Parzelle Z.) lässt sich somit ableiten, dass auf der Parzelle X. grundsätzlich nicht näher als 5 Meter an die Strassenparzelle und nicht mehr als 21 Meter hoch gebaut werden darf. Zu prüfen ist im Nachfolgenden, ob die weiteren Einschränkungen, welche die Beschwerdegegnerin gestützt auf ihre aus Art. 47 Abs. 4 BG abgeleitete Lichtraumprofil-Praxis verlangt, zulässig sind oder nicht.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin rügt, Art. 47 Abs. 4 BG sei keine genügende gesetzliche Grundlage für die Anwendung der Lichtraumprofil-Praxis, weshalb diese Bestimmung nicht zur Anwendung gelangen dürfe (Hauptbegehren, auf das nicht einzutreten ist, vgl. Erwägung 4.2.1). Sei dies doch der Fall (Eventualbegehren), so habe die Beschwerdegegnerin diese willkürlich ausgelegt.

E. 5.2.1

Staatliches Handeln darf nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Normen ausgeübt werden, die genügend bestimmt sind (Legalitätsprinzip; Art. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]; Häfelin/Müller/UHIMann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, Rz. 334 und Rz. 338). Damit wird garantiert, dass das Handeln der Verwaltungsbehörden voraussehbar und rechtsgleich ist (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 342 und Rz. 390). Allerdings weist jedes Gesetz naturgemäss einen gewissen Grad an Ungewissheit auf (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 344). So enthalten sogenannte offene Normen Ermessensklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 393; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, §26, Rz. 1; vgl. zur Kritik an der Unterscheidung zwischen Ermessensklausel und unbestimmtem Rechtsbegriff: Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 1 und Rz. 31). Gemäss bisheriger Konzeption belassen Ermessensklauseln den Verwaltungsbehörden einen Handlungsspielraum, dessen Angemessenheit von den Gerichten nicht überprüft werden darf (Entschliessungs- und Auswahlermessung; Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 394 ff.). Unbestimmte Rechtsbegriffe dagegen liegen vor, wenn sich der Entscheidungsspielraum der Behörde auf die Voraussetzungen für den Eintritt der

Rechtsfolgen bezieht (Tatbestands- ermessen) (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 403 f. und Rz. 413; TscHannen/ZiMMerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 10 und Rz. 25 ff.). Die Ver- deutlichung eines unbestimmten Rechtsbegriffs ist das Ergebnis eines Auslegungsvorgangs (TscHannen/ZiMMerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 28; Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 417). Ob ein unbestimm- ter Rechtsbegriff richtig ausgelegt wurde, ist eine Rechtsfrage und ist daher durch die Gerichte grundsätzlich frei überprüfbar (Häfelin/ Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 417; TscHannen/ZiMMerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 29). Allerdings belassen auch unbestimmte Rechtsbegriffe der zuständigen Behörde einen gewissen Beurteilungsspielraum,

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 169 in den die Gerichte nur mit Zurückhaltung eingreifen, insbesonde- re, wenn örtliche Verhältnisse zu würdigen sind (Urteile des Bun- desgerichts 1C_179/2015/1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 E.6.3 und 1C_226/2008 vom 21. Januar 2009 E.2.4; BGE 137 I 235 E.2.5).

E. 5.2.2

Wo Unklarheiten über die Tragweite eines Rechts- satzes bestehen, ist dessen Sinn durch Gesetzesauslegung zu er- mitteln (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 175; TscHannen/ZiMMerli/ Müller, a.a.O., §25, Rz. 3). Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung – die gram- matikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleolo- gische –, wobei die teleologische im Vordergrund steht (Häfelin/ Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 177 und Rz. 179; TscHannen/ZiMMerli/ Müller, a.a.O., §25, Rz. 3 ff.). Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang – im Sinne einer Ergänzung der herkömmlichen Auslegungsmethoden – auch die Interessenabwägung (Häfelin/ Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 178; TscHannen/ZiMMerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 34 ff.).

E. 5.2.3

Mit der Auslegung ist auch dafür zu sorgen, dass die massgeblichen Verfassungsgrundsätze und verfassungsmässigen Rechte beachtet werden (Häfelin/Müller/UHIMann, a.a.O., Rz. 176). Vorliegend ist insbesondere die Eigentumsgarantie tangiert (Art. 26 BV). Diese schützt auch die Baufreiheit und damit das Recht auf Nutzung eines Grundstücks durch Überbauung (vgl. Hänni, Pla- nungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, §3, S. 27 f.). Beschränkungen dieses Nutzungsrechts müssen als Grundrechtseingriffe auf einer ausreichenden gesetzlichen Grund- lage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäs- sig sein sowie die Kerngehaltsgarantie wahren (Art. 36 BV; vgl. auch BGE 145 I 156 E.4.1). Bei der Interessenabwägung zu berück- sichtigen sind im vorliegenden Fall insbesondere die im Bundes- gesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) enthaltenen Ziele und Grundsätze der Raumplanung: z.B. haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG), Siedlungsverdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und lit. b und Art. 3 Abs. 3 RPG), Beachtung der Bedürf- nisse der Bevölkerung (Art. 3 Abs. 3 RPG), sachgerechte Standorte für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen (Art. 3 Abs. 4 RPG) (vgl. auch Hänni, a.a.O., §6, S. 39 ff.).

E. 5.3

Wie bereits erwähnt (vgl. Erwägung 5), enthalten we- der das Zonenschema (Art. 57 BG) noch Art. 47 BG für die ZöBA eigene Bestimmungen über Grenzabstände und Gebäudehöhen. Aus Art. 70 BG (betreffend Hochhäuser) e contrario ergibt sich für die Parzelle X. (ZöBA) der Beschwerdeführerin die nicht be-

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 170 strittene maximale Gebäudehöhe von 21 Metern. Für die Parzelle Y. (Wohnzone W2) jenseits der A. -strasse (üG) bestimmt das Zonenschema (Art. 57 BG) eine maximale Gebäudehöhe von 7.5 Metern. Was die Grenzabstände betrifft, legen die Baulinien entlang der A. -strasse sowohl für die Parzelle X. (ZöBA) als auch für die Parzelle Y. (Wohnzone W2) einen Abstand von

E. 5.3.1

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, ergibt sich der Mechanismus des Lichtraumprofils nicht direkt und anschaulich aus dem Wortlaut von Art. 47 Abs. 4 BG. Unzutreffend ist jedoch ihre Behauptung, es seien lediglich die Grenz- und Gebäudeabstände der angrenzenden Zone (nicht: Zonen) – hier des üG – massgebend, auf die Vorschriften der übernächsten Zone – hier der Wohnzone W2 – dürfe nicht abgestellt werden. Art. 47 Abs. 4 BG spricht von angrenzenden Zonen in der Mehrzahl, womit, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin, bereits der Wortlaut nicht ausschliesst, dass auch den Zonenvorschriften der übernächsten Zone, hier der Wohnzone W2, die sich in casu jenseits der im üG liegenden Strassenparzelle Z. befindet, Rechnung zu tragen ist. Dies gilt umso mehr, als es wenig Sinn macht, einzig die (Abstands-) Verhältnisse einer im üG liegenden Strassenparzelle zu berücksichtigen, zumal eine solche gerade nicht der Überbauung mit Gebäuden dient und für die demgemäss (vgl. Zonenschema in Art. 57 BG) auch keine Grenz- und Gebäudeabstände sowie Gebäudehöhen definiert sind. Insofern kann der Ansicht der Beschwerdeführerin, für die im üG liegende A. -strasse sei mangels anderer Bestimmungen der allgemeine Grenzabstand von 2.5 Metern

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 171 gemäss Art. 75 KRG massgebend, nicht – jedenfalls nicht im Zusammenhang mit Art. 47 Abs. 4 BG – gefolgt werden.

E. 5.3.2

Art. 47 Abs. 4 BG enthält offene Formulierungen bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. «sinngemäss», «angrenzende Zonen», «Abstandsverhältnisse»), die der Auslegung bedürfen (Urteil des Bundesgerichts 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E.3.1.2; BGE 96 I 374 E.4). Die Norm setzt damit voraus, dass die Behörde im konkreten Fall darlegt, welches die Voraussetzungen (Tatbestand) für die Erteilung einer Baubewilligung bzw. in casu den Erlass eines positiven Vorentscheids (Rechtsfolge) sind.

E. 5.3.2.1

Die Baulinie auf der Parzelle X. bezweckt die Einhaltung eines freien Raums zur A. -strasse hin (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 KRG). Mit der Anwendung des Lichtraumprofils verlangt die Beschwerdegegnerin eine zusätzliche stufenweise Erweiterung des Grenzabstands mit zunehmender Gebäudehöhe (entsprechend Lichtraumprofil C auf Bf-act. 3). Diesbezüglich weist sie in ihren Rechtsschriften darauf hin, dass die ZöBA überwiegend von Wohnzonen mit geringeren Nutzungsmöglichkeiten umgeben sind und dass der Sinn und Zweck von Art. 47 Abs. 4 BG darin liege, einen Interessen- und Werteausgleich zwischen den möglichen, grossvolumigen Bauten in der ZöBA und den angrenzenden, ebenfalls mit Gebäuden überbaubaren Bauzonen zu finden. Dem Mechanismus zur Ermittlung des Lichtraumprofils in der ZöBA bzw. eines zunehmenden Grenzabstandes mit zunehmender Gebäudehöhe liege die Überlegung zugrunde, dass ein ausreichender Abstand zwischen den Gebäuden eingehalten werde. Art. 47 Abs. 4 BG habe damit neben einer städtebaulichen auch eine nachbarschützende Funktion.

E. 5.3.2.2

erläuterten Beispiele zu einer Reduktion des Bauvolumens geführt hat. Soweit aus den Plänen ersichtlich ist, passten die geplanten Gebäude in das fragliche Lichtraumprofil, ohne dass mit zunehmender Gebäudehöhe ein grösserer Grenzabstand hätte eingehalten werden müssen. Auch kann festgestellt werden, dass keines der Gebäude – mit Ausnahme der (einstöckigen) Kindertagesstätte Schulhaus B. – direkt auf der Baulinie bzw. auf dem Grenzabstand erstellt wurde, woraus abgeleitet werden kann, dass die konkret zur Verfügung stehenden Raumverhältnisse für die dortigen baulichen Bedürfnisse ausreichend gewesen sein dürften. Daraus lässt sich auch schliessen, dass zwischen den entsprechenden Neubauten und den jeweils auf der anderen Strassenseite stehenden Gebäuden ein in städtebaulicher und nachbarschützender Hinsicht genügender Abstand gegeben war, ohne dass dieser gestützt auf Art. 47 Abs. 4 BG weiter eingeschränkt werden musste, dass also dem Sinn und Zweck dieser Norm allein mit dem beste-

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 174 henden Grenz- bzw. Baulinienabstand und der maximal zulässigen Gebäudehöhe bereits Genüge getan wurde.

E. 5.3.2.3

Der umstrittene Mechanismus führt dazu, dass auf die Grenzabstände sowie Gebäudehöhen und damit generell auf die Abstandsverhältnisse der (Wohn-)Zonen, die an die ZöBA angrenzen, Rücksicht genommen wird. Die fragliche Lichtraumprofil-Praxis stellt also eine Möglichkeit dar, wie Art. 47 Abs. 4 BG konkretisiert und ausgelegt werden kann. Das Gericht folgert daraus, dass die von der Beschwerdegegnerin angewendete Lichtraumprofil-Praxis auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht (vgl. Erwägung 5.2.1 und 5.2.3). In diesem Zusammenhang liesse sich einzig fragen, ob bzw. wie diese Auslegung seitens der Beschwerdegegnerin für allfällige Bauwillige zugänglich und damit im Allgemeinen auch voraussehbar gemacht sowie deren rechtsgleiche Anwendung garantiert wird. Vorliegend war die fragliche Auslegung von Art. 47 Abs. 4 BG der Beschwerdeführerin allerdings nachweislich bekannt, sodass auf diese Frage nicht weiter einzugehen ist. Nach all dem Gesagten erweist sich die Lichtraumprofil-Praxis der Beschwerdegegnerin, entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin, weder als unrechtmässig noch widerrechtlich.

E. 5.3.2.4

Was den Sinn und Zweck von Art. 47 Abs. 4 BG angeht, kann keine Rolle spielen, ob zwischen den massgeblichen Zonen (ZöBA und Wohnzone) noch eine Strassenparzelle, die grundsätzlich keine Grenzabstände kennt (Art. 57 BG), liegt oder nicht (vgl. auch Erwägung 5.3.1); immerhin sind die massgeblichen Abstände gegenüber einer Strasse auch innerhalb einer Wohnzone einzuhalten. Mit dem fraglichen Mechanismus des Lichtraumpro-

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 173 files werden insbesondere städtebauliche (z.B. Auflockerung in Bezug auf die Gebäudehöhen, weniger abrupte Übergänge zwischen ZöBA und Wohnzone, Beachtung von Ortsbild, Ästhetik und Topografie, etc.) und nachbarschützende Aspekte (z.B. Beachtung von Sichtverhältnissen, Licht- und Sonneneinfall sowie Schattenwurf, etc.) berücksichtigt. Die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Auslegung verfolgt also raumplanerische Ziele (vgl. Erwägung 5.2.2 und 5.2.3), sie erweist sich zudem als sachgemäss und den Zwecken der Bauordnung dienlich (vgl. Erwägung 5.2.3). Dem Grundsatz nach sind somit auch das

öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit (Eignung und Erforderlichkeit, vgl. Häfelin/ Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 461 ff. und Rz. 514 ff., insbesondere Rz. 476, Rz. 522 und Rz. 527) zu bejahen (vgl. Erwägung 5.2.3; auch Häfelin, a.a.O., S. 39 ff. und S. 50 ff.).

E. 5.3.2.5

Folglich erweist sich die seit mindestens 2008 angewendete – und offenbar bekannte – Lichtraumprofil-Praxis im Sinne eines funktionierenden Mechanismus, wie auf die Abstandsverhältnisse der angrenzenden Zonen Rücksicht genommen und somit Art. 47 Abs. 4 BG Genüge getan werden soll, als grundsätzlich zulässig.

E. 5.3.3

Im Nachfolgenden ist zu prüfen, ob die Auslegung von Art. 47 Abs. 4 BG auch im konkreten Fall, nämlich beim Bauprojekt der Beschwerdegegnerin auf der Parzelle X., verfassungs- und gesetzeskonform erfolgt (vgl. Erwägung 5.2.3).

E. 5.3.3.1

Das Gericht stellt fest, dass die Anwendung der Lichtraumprofil-Praxis in der ZöBA bei keinem der in Erwägung

E. 5.3.3.2

Die Beschwerdegegnerin hat ihre Lichtraumprofil-Praxis beim Bauprojekt der Beschwerdeführerin gleich angewendet wie bei den oben dargestellten Beispielen (vgl. Erwägung 5.3.2.2). Dies geht aus der Skizze in Verbindung mit der Begründung im angefochtenen Beschluss/Vorentscheid vom 20./26. November 2018 hervor: Die Ankaethete beginnt im Baulinienabstand ab Parzellengrenze (hier 5 Meter), auf der maximalen Gebäudehöhe von 7.5 Metern gemäss Wohnzone W2 (jenseits der A.-strasse) liegt der Schnittpunkt mit der an der Parzellengrenze beginnenden und das Lichtraumprofil definierenden Hypotenuse. Diese Berechnung bzw. Konstruktion entspricht dem Lichtraumprofil C auf dem von der Beschwerdeführerin als Bf-act. 3 eingereichten Plan. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin war somit praxisgemäss und bedeutete eine gesetzeskonforme und rechtsgleiche Behandlung der Beschwerdeführerin. Im Gegensatz zu den oben aufgeführten Beispielen (vgl. Erwägung 5.3.2.2) führt allerdings die schematische Anwendung der Lichtraumprofil-Praxis im vorliegenden Fall zu einer Beschränkung des Bauvolumens im obersten Stockwerk des auf dem Plan dargestellten mehrstöckigen Gebäudes, was sich anschaulich erst aus dem von der Beschwerdeführerin als Bf-act. 3 eingereichten Plan (vgl. Lichtraumprofil C) ergibt, nicht jedoch aus der Skizze und der eher rudimentären Begründung im angefochtenen Beschluss/Vorentscheid vom 20./26. November 2018 der Beschwerdegegnerin. Wie aus Letzterem hervorgeht, hat sich die Beschwerdegegnerin im konkreten Fall (auch wenn es sich «nur» um einen Vorentscheid bzw. eine vorläufige Beurteilung im Sinne von Art. 41 KRVO handelt) nicht weiter damit auseinandergesetzt, welche konkreten Auswirkungen die Anwendung der Lichtraumprofil-Praxis auf das Bauprojekt auf Parzelle X. der Beschwerdeführerin zeitigen würde. Damit ist auch nicht ersichtlich, dass sie geprüft hätte, ob die aus der Einhaltung der Abstandsverhältnisse bzw. der Lichtraumprofilpraxis resultierende Beschränkung des Bauvolumens im konkreten Fall tatsächlich raumplanerische und nachbarschützende Funktionen erfüllt oder nicht. Im konkreten Fall ist nämlich zu berücksichtigen, dass bereits die Baulinien auf beiden Seiten der A.-strasse eine Freihaltung des Strassenkörpers bezwecken und dass daraus ein entsprechender Abstand zwischen den Gebäuden in der

ZöBA und in der Wohnzone W2 re- sultiert. Daher stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob über die Baulinien hinaus eine weitergehende Einschränkung, hier

7/19 Raumordnung und Umweltschutz PVG 2020 175 ein zunehmender Grenzabstand mit zunehmender Gebäudehöhe (Lichtraumprofil), überhaupt notwendig ist, um z.B. eine Auflocke- rung der Gebäudehöhen oder einen sanfteren Zonenübergang zu gewährleisten, und ob die Lichtraumprofil-Praxis angesichts der konkreten Verhältnisse geeignet ist, allfällige Nachbarn auf der Parzelle Y. z.B. vor übermässigem Schattenwurf zu schützen bzw. diesen angemessene Sichtverhältnisse zu garantieren. Die Beschwerdegegnerin hat es im angefochtenen Beschluss/Vorent- scheid vom 20./26. November 2018 unterlassen, auf all diese qua- litativen Umstände des Einzelfalles (vgl. dazu Urteil des Bundes- gerichts 1C_499/2015 vom 7. Dezember 2015 E.3.5.2) einzugehen. Weder ist klar, auf wieviel des geplanten Bauvolumens bei sche- matischer Anwendung der Lichtraumprofil-Praxis die Beschwer- degegnerin tatsächlich verzichten müsste, welche Interessen bzw. Vor- und Nachteile damit einhergehen würden und inwiefern die- ser Verlust einem aktuellen, überwiegenden öffentlichen Interesse diene (vgl. dazu Hänni, a.a.O., §6, S. 46 ff.) und verhältnismässig wäre. Für das Gericht ist folglich nicht beurteilbar, ob die Anwen- dung der Lichtraumprofil-Praxis in diesem konkreten Fall die ver- fassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin tangiert oder nicht, ob die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Aus- legung von Art. 47 Abs. 4 BG hier also tatsächlich verfassungs- und gesetzeskonform erfolgte oder nicht. Damit kann umgekehrt auch nichts dazu gesagt werden, ob die Baufreiheit der Beschwer- deführerin mit dem angefochtenen Beschluss/Vorentscheid vom 20./26. November 2018 unzulässigerweise eingeschränkt wurde oder nicht (vgl. Erwägung 5.2.3).

E. 5.3.4

Zusammenfassend kommt das Gericht zum Schluss, dass die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, teilweise gut- zuheissen und der angefochtene Beschluss/Vorentscheid vom 20./26. November 2018 aufzuheben ist. Die Beschwerdegegnerin ist aufgefordert, die erforderlichen Abklärungen zur konkreten Si- tuation im Sinne der oben erwähnten Ausführungen (vgl. insbe- sondere Erwägung 5.3.3.2 sowie auch TschHannen/ZiMMerli/Müller, a.a.O., §26, Rz. 37) vorzunehmen, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit des sich ergebenden Lichtraumprofils (Er- weiterung des Grenzabstands mit zunehmender Gebäudehöhe) zu prüfen und in der Folge über die Angelegenheit neu zu entscheiden R 19 4 Urteil vom 7. Januar 2020

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