

OW_GERICHTE VVGE 1981/82 Nr. 44 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1981_82_Nr_44

FR: OW_GERICHTE VVGE 1981/82 Nr. 44 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 1981/82 Nr. 44 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 1981/82 Nr. 44, S. 79: a) Art. 63 Abs. 1 GOG; Art. 23 BauG. Rechtsnatur von Quartierplänen; Anfechtbarkeit. Soweit Quartierpläne der Einzelverfügung näher stehen als dem generellabstrakten Rechtssatz, kann deren Genehmigung bzw. der W

Erwägungen

E. 1

Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Entscheid zwar mit den einzelnen Planänderungen befasst, doch diese zum Anlass genommen, den Quartierplan als ganzes aufzuheben. Es stellt sich deshalb die Frage, ob dieser Widerruf rechtmässig sei und, falls dies zu verneinen wäre, ob die früheren Planänderungen, aber auch die jüngste und angefochtene Planänderung vom Regierungsrat hätte genehmigt werden müssen. Vorab ist jedoch die Frage der Rechtsnatur des widerrufenen Quartierplanes zu klären. Je nach dem, ob es sich beim Quartierplan um einen Erlass oder eine Verfügung handelt, gelangen nicht nur unterschiedliche Grundsätze für deren Aufhebung zur Anwendung (BGE 94 I 341 E. 3), sondern kann die Sache beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden oder nicht, da das Verwaltungsgericht nur konkrete Entscheide, nicht aber generellabstrakte Rechtssätze überprüft (Art. 63 Abs. 1 GOG). Letztere kann es nur im konkreten Eintelfall vorfrageweise auf Verfassungs- und Gesetzmässigkeit überprüfen (VVGE 1981/1982 Nr. 42 und Nr. 43; VVGE 1978-1980 Nr. 54). Für die Frage, ob der Quartierplan dem Erlass oder der Einzelverfügung nähersteht, ist entscheidend, ob der Plan - ungeachtet seiner Form - materiell eine Bedeutung hat, die derjenigen einer Baubewilligung gleichkommt (VVGE 1981/1982, Nr. 43). Der vom Regierungsrat am 29. August 1972 genehmigte Quartierplan Chlewigenmatte beinhaltet den Grundriss der Erschliessungsstrasse und unterteilt das Grundstück, soweit es in den Quartierplan einbezogen wurde, in einzelne Bauparzellen. Spezialvorschriften zum Quartierplan wurden nicht erlassen. So fehlen beispielsweise Bestimmungen über Baumaterialien, Fassadengestaltung, Farbgebung, Dachneigung, Bepflanzung usw. Im vom Regierungsrat genehmigten Quartierplan findet sich auch keine Beschränkung der Ausnützung. Die offenbar nachträglich vom Gemeinderat festgelegten AZ von 1,0 für Mehrfamilienhäuser und 0,4 für die Ein- bzw. Zweifamilienhäuser wurden dem Regierungsrat nicht zur Genehmigung unterbreitet und sind deshalb auch nicht verbindlich, sieht doch das BauR von Kerns die Festlegung der AZ nur im Rahmen von Quartierplänen vor (Art. 4) Es handelt sich um einen rudimentären Quartierplan. Von einem Teilbebauungsplan unterscheidet er sich aber immerhin insoweit, als er die Aufteilung der Gesamtparzelle in einzelne Bauparzellen, die Erschliessung der einzelnen Parzellen, die Art und Anzahl der Bauten (Ein- bzw. Zweifamilienhäuser; Reihenhäuser; Mehrfamilienhäuser), Geschosshöhe, Anzahl Wohnungen und den ungefähren Standort der Bauten festlegt. Eine solche Regelung der Überbauung steht nach Auffassung des

Bundesgerichtes der Einzelverfügung näher als dem generell-abstrakten Rechtssatz (BGE 94 I 343). Das Verwaltungsgericht ist deshalb zur Beurteilung des Widerrufs der Genehmigung des Quartierplanes 1972 zuständig (Art. 63 Abs. 1 GOG). Es bleibt aber weiter zu prüfen, ob die Gemeinde zur Führung der Beschwerde legitimiert ist.

E. 2

a) Gemäss Art. 64 Bst. b GOG sind Gemeinden "in Gemeindeangelegenheiten zur Wahrung öffentlicher Interessen" zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt. Damit ist gemäss konstanter Praxis des Verwaltungsgerichts jener (und nur jener) Bereich der Gemeinde gemeint, wo sie als autonome Körperschaft fingiert (VGE vom 21. März 1980 i.S. EG Engelberg, E. 1; VGE vom 19. Dezember und 20. November 1974 i.S. EG Engelberg). Die Aufhebung des Quartierplanes durch den Regierungsrat berührt die Gemeinde Kerns in ihrer Eigenschaft als Inhaberin der öffentlichen Gewalt. Da die Gemeinde behauptet, in ihrer Autonomie verletzt zu sein, ist sie zur Beschwerde befugt. Ob sie im fraglichen Bereich tatsächlich autonom und allenfalls in ihrer Autonomie verletzt ist, sind Fragen der materiellen Beurteilung der Beschwerde (VGE a.a.O.; H. Marti, Die staatsrechtliche Beschwerde, Basel 1977, 79).

b) Kommt einer Gemeinde in einem Sachbereich Autonomie zu, kann sie nicht nur beanspruchen, dass die kantonale Behörde anlässlich der Genehmigung von Gemeindeerlassen oder der Prüfung von Gemeindeverfügungen im Rechtsmittelverfahren sich formell innerhalb der ihr im kantonalen Recht gesetzten Schranken bleibt, sondern auch, dass sie materiell bei der Anwendung kommunaler, kantonaler und bundesrechtlicher Normen, die den Sachbereich gemeinsam ordnen, nicht in Willkür verfallt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Gemeinde im betreffenden Sachbereich den Autonomieschutz genießt. Dies ist dort der Fall, wo das kantonale Recht für eine Materie keine abschliessende Ordnung trifft, sondern der Gemeinde, sei es auf dem Gebiete der Rechtssetzung oder der Rechtsanwendung, eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 106 Ia 208; 104 Ia 45/126 E. 2b 103 Ia 196/474 ff.). Dies äussert sich vorab im Umfang der der Genehmigungsbehörde zustehenden Überprüfungsbefugnis (BGE 104 Ia 47 E. 3/126 f.). Gemäss Art. 83 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden alle in ihren Bereich fallenden Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung selbständig. Die KV sagt indessen nicht, welche Angelegenheiten in den Autonomiebereich der Gemeinde fallen. Gemäss Art. 89 Abs. 1 KV erstreckt sich die Prüfungsbefugnis des Regierungsrates gegenüber Gemeinden nur auf die Rechtmässigkeit der Beschlüsse, soweit durch die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt ist. Inwieweit die Gemeinden autonom sind, beurteilt sich deshalb nach dem kantonalen Gesetzesrecht (BGE 103 Ia 194 f./321; 102 Ia 168 f. E. 2a; 97 I 521 f.; 93 I 431 E. 2). In bezug auf die Genehmigung von Gemeindeerlassen und Plänen gemäss Art. 26 BauG hat der Regierungsrat wiederholt die Zweckmässigkeitskontrolle beansprucht. Das Bundesgericht hat dies allerdings als höchst fragwürdig bezeichnet, ohne jedoch die Frage abschliessend zu klären. Der Regierungsrat leitet die umfassende Prüfungsbefugnis namentlich aus Art. 21 Abs. 1 BauG ab, der mit Bezug auf die Baureglemente festhält, diese könnten sämtliche Bestimmungen enthalten, die dem Zweck des BauG entsprechen. Diese Schlussfolgerung ist aber nicht zwingend. Zweck des BauG ist die Förderung einer geordneten baulichen Entwicklung in den Gemeinden, der günstigen Nutzung des Bodens, der möglichen Erhaltung des Kulturlandes, des Schutzes der Orts- und Landschaftsbilder und der Wahrung des Gemeinwohles in der Baugestaltung (Art. 1 Abs. 1 BauG). Dagegen bedeutet Zweckmässigkeitskontrolle oder auch Angemessenheitsüberprüfung, dass die Rechtsmittelinstanz innerhalb des Ermessensspielraumes entscheidet, was aus ihrer Sicht

als sachgerecht, vernünftig oder zweckmässig erscheint, ohne dass sie sich von den Überlegungen der Vorinstanz leiten zu lassen braucht (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1979, 231). Wie weit sie dabei geht, hängt dann allenfalls vom Masse der Zurückhaltung ab, welche sie sich auferlegt. Mit dem gesetzlich in Art. 1 definierten Zweck des BauG können nun durchaus verschiedene Lösungen vereinbar sein, obwohl die eine Lösung im konkreten Fall zweckmässiger, angemessener erscheinen kann und deshalb jener vorgezogen wird. Es kann deshalb nicht gesagt werden, dass alles, was dem Zweck des BauG nicht zuwiderläuft, auch schon die zweckmässigste Lösung sei. Die Prüfung von Plänen und Reglementen auf ihre Übereinstimmung mit dem Zweck des BauG bedeutet deshalb keine Zweckmässigkeitskontrolle. Wohl bestimmt Art. 4 der Ausführungsbestimmungen zum RPG vom 11. Dezember 1979 (LB XVIII, 216) wie schon zuvor Art. 4 VV zum BMR mit Bezug auf Baureglemente und Zonenpläne, dass dem Regierungsrat die Zweckmässigkeitskontrolle zusteht (vgl. BGE vom 11. Februar 1981 i.S. Kiser, E. 3). Mit Bezug auf die Genehmigung von Quartierplänen erstreckt sich hingegen die Prüfungsbefugnis des Regierungsrates nur auf Rechtmässigkeit, d.h. Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensfehlgebrauch (Art. 89 Abs. 1 KV; BGE 104 Ia 127 f.). Beim Erlass von Quartierplänen steht deshalb der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Sie kann sich gegenüber dem Genehmigungsentscheid wie auch dem Widerruf der Genehmigung auf ihre Autonomie berufen. Es ist deshalb im folgenden zu prüfen, ob der Regierungsrat mit dem Widerruf der Genehmigung die Gemeindeautonomie verletzt hat.

E. 3

Bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit des Widerrufs der Genehmigung ist von den Regeln auszugehen, die für die Abänderung bzw. Zurücknahme von konkreten Einzelverfügungen gelten (E. 1). Ob ein Verwaltungsakt von der Behörde zurückgenommen werden kann, hängt, soweit darüber keine positiven gesetzlichen Bestimmungen bestehen, von einer Abwägung der beiden sich gegenüberstehenden Gesichtspunkte ab: des Gebots der richtigen Durchführung des objektiven Rechts auf der einen und den Anforderungen der Rechtssicherheit auf der andern Seite (VVGE 1971-1975, Nr. 128 E. 4d; VGE vom 30. August 1979 i.S. Waser c/Riedweg, E. 3 mit Hinweisen). Zuerst stellt sich die Frage, ob - lösgelöst vom Postulat der Rechtssicherheit, nämlich der Rechtsbeständigkeit der einmal geschaffenen Rechtsordnung - die "richtige Durchführung des objektiven Rechts" den Widerruf des genehmigten Quartierplanes erfordert. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid ausführlich darlegt, sah der Quartierplan 1972 im Gegensatz zur zonengemässen Bauweise von zwei- bis dreigeschossigen Ein- bzw. Zweifamilienhäusern mit einer maximalen Länge von 20 m (Art. 23 BauR) eine differenzierte Überbauung vor. Diese war charakterisiert durch Einfamilienhäuser im südöstlichen Teil des Areals mit dazwischengestellten Reiheneinfamilienhäusern einerseits sowie vier drei- bzw. viergeschossigen Mehrfamilienhäusern im nordwestlichen Teil des Areals. Durch die drei nachträglichen Planänderungen sollten anstatt der drei Reiheneinfamilienhäuser Nr. 5-7 ein Einfamilienhaus (Änderung vom 6. Juni 1977), anstatt der drei Reiheneinfamilienhäuser Nr. 8-10 zwei Einfamilienhäuser (Änderung vom 28. November 1977) und anstatt der zwei Mehrfamilienhäuser Nr. 2 und 3 vier Einfamilienhäuser erstellt werden (Änderung vom 17. Juli 1978). Die Änderung vom 6. Juni 1977 wurde nicht realisiert, hingegen die beiden Änderungen. Von den anstelle der zwei Mehrfamilienhäuser geplanten vier Einfamilienhäusern wurden allerdings erst deren drei realisiert. Doch kann auch die vierte noch unüberbaute Parzelle faktisch nur mit einem

Einfamilienhaus überbaut werden. Diese inzwischen eingetretenen neuen Tatsachen schufen eine neue Rechtslage: Aufgrund des heutigen Überbauungsstandes hat das Areal den Charakter einer Einfamilienhaussiedlung. In der westlichen und nördlichen Ecke des Quartiers kämen die Mehrfamilienhäuser Nr. 1-4 je für sich isoliert zu stehen. Während im ursprünglichen Plan die vier Mehrfamilienhäuser eine gegenüber den Ein- bzw. Zweifamilienhäusern abgehobene Einheit bildeten, müssten sie heute in ihrer isolierten Stellung innerhalb des Quartierplanes, der insgesamt nun eindeutig von den Ein- bzw. Zweifamilienhäusern dominiert wird, als Fremdkörper erscheinen. Mit Quartierplänen soll eine differenzierte Bauweise angestrebt werden. Zonenordnungen vermögen wohl eine schrankenlose Bautätigkeit einzudämmen, sind jedoch oft ungeeignet, die Entstehung gleichförmiger und eintöniger Quartiere zu verhindern. Art. 30 BauR schafft nun die Möglichkeit, abwechslungsreich zu bauen (sog. Mischbauweise; vgl. Forestier, Der Gestaltungsplan nach aargauischem Recht, Zürich 1975, 87 f.), indem durch Quartierpläne Ausnahmen von Grenz- und Gebäudeabständen sowie von Gebäudelängen und -höhen gewährt werden. Allerdings werden diese Privilegien nur gewährt, "wenn daraus eindeutige Vorteile gegenüber der zonengemässen Einzelbauweise resultieren" (Art. 30 BauG). Davon kann aber aufgrund der neuen Situation nicht mehr die Rede sein. Infolge der verschiedenen nachträglich vorgenommenen und auch realisierten Planänderungen wurde dem ursprünglichen Quartierplan ein wesentlicher Teil seines Inhaltes entzogen. Das ursprüngliche Planungsziel, das in einer Gruppierung von Ein- bzw. Zweifamilienhäusern, Reihenhäusern und Mehrfamilienhäusern bestand und welches eine von der Zonenordnung abweichende Überbauung rechtfertigte, kann nicht mehr erreicht werden. Es ist nicht zu sehen, inwiefern die Realisierung des Planungsfragmentes, nämlich die Erstellung von isoliert stehenden Mehrfamilienhäusern auf den Restparzellen gegenüber der zonengemässen Überbauung einen Vorteil, geschweige denn einen "eindeutigen Vorteil" bedeuten sollte. Im Gegenteil stünde eine solche Überbauung dem in Art. 30 BauR umschriebenen Sinn des Quartierplanes offensichtlich entgegen. Es ist aktenkundig, dass sich der Gemeinderat bei den nachträglichen Änderungen nicht von planerischen Motiven hat leiten lassen, sondern jeweils den sich am Liegenschaftsmarkt orientierenden Interessen der Grundeigentümerin nachgegeben hat. Eine Realisierung dieser Planung bedeutete nicht bloss eine unzweckmässige, sondern dem Sinn des BauG und des BauR offensichtlich entgegenlaufende Lösung. Deshalb erscheint der Widerruf unter dem Gesichtspunkt der richtigen Durchführung des objektiven Rechts als geboten.

E. 4

Das Postulat der Rechtssicherheit geht jenem der richtigen Durchführung des objektiven Rechts dann vor, wenn durch den Verwaltungsakt subjektive Rechte zugunsten bestimmter Personen begründet wurden, wenn die Verfügung aufgrund eines Einsprache- und Ermittlungsverfahrens ergangen ist, dessen Aufgabe in der allseitigen Prüfung der öffentlichen Interessen und ihrer Abwägung gegenüber den entgegengesetzten Privatinteressen besteht, oder endlich, wenn der Private von der ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat (BGE 105 Ia 315 ff., 103 Ib 244, 100 Ib 302, 94 I 344). Weder das kantonale noch das kommunale Baurecht enthalten Bestimmungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Verwaltungsakt wie die hier zur Diskussion stehende Genehmigung des Quartierplanes 1972 widerrufen werden darf. Die Frage entscheidet sich somit nach den erwähnten allgemeinen Grundsätzen. a) Durch den Quartierplan 1972 sind in bezug auf die Parzelle 284 und namentlich die beiden (teilweise) für Mehrfamilienhäuser reservierten Bauparzellen 1870 und 1864 keine

subjektiven Rechte der Grundeigentümerin begründet worden, sondern wurde lediglich die Möglichkeit geschaffen, diese Parzellen intensiver zu nutzen, als es nach den Zonenbestimmungen zulässig wäre. Es kann auch nicht gesagt werden, dass die Grundeigentümerin von der durch den Quartierplan für die beiden Parzellen 1870 und 1864 geschaffenen Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht hätte (BGE 105 Ia 316). b) Hingegen war die zweite der drei Voraussetzungen, bei deren Vorliegen das Postulat der Rechtssicherheit vorgeht, zunächst insoweit erfüllt, als der Quartierplan 1972 unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahrensvorschriften zustandegekommen worden war. Der Quartierplan war öffentlich angezeigt und aufgelegt worden. Es wurde anschliessend ein Einspracheverfahren durchgeführt, dessen Zweck es war, das öffentliche Interesse an der Planung und dessen Abwägung gegenüber allfälligen privaten Interessen allseitig zu prüfen (Art. 5 Abs. 3 VV zum BauG). Was für den Erlass des Quartierplanes 1972 galt, gilt jedoch nicht für die nachträglichen Planänderungen, bei welchen es sich im Gegensatz zur Ansicht des Gemeinderates nicht um nebensächliche, sondern an die Substanz des Planes gehende Änderungen handelte. Die Änderungen erfolgten in Verletzung der Publikations- und Auflagevorschriften (Art. 14 in Verbindung mit Art. 12 VV zum BauG) sowie des Genehmigungsvorbehalts durch den Regierungsrat (Art. 26 BauR). Nicht durch den Widerruf der Genehmigung, sondern durch die nachträglichen Änderungen des Quartierplanes bzw. deren Realisierung wurde ein Zustand der Rechtsunsicherheit geschaffen. Gerade die jüngste Planänderung des Gemeinderates vom 19. Januar 1981 macht deutlich, dass sich die Beschwerdegegner, die ihre Parzellen im Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit der Planung erworben haben, weder auf den ursprünglichen Quartierplan noch auf die nachträglichen Änderungen verlassen konnten. In ihrem jüngsten Planänderungsbeschluss hat die Gemeinde nicht etwa die Planänderung vom 6. Juni 1977 zugunsten des ursprünglichen Planes aufgehoben, sondern verfügte dessen nochmalige Änderung. Damit manifestierte sie wiederum, dass sie sich selber nicht (mehr) an den ursprünglichen Quartierplan gebunden fühlt. Dem Interesse an einer zonengemässen Überbauung steht im vorliegenden Fall das Postulat der Rechtssicherheit nicht entgegen. Im Gegenteil beseitigt der Widerruf einen rechtsunsicher gewordenen Planungszustand. Der Widerruf des Quartierplanes durch den Regierungsrat bedeutet keine Verletzung der Gemeindeautonomie und ist deshalb zu schützen. Dies hat nun zur Folge, dass die noch unüberbauten Teile der im aufgehobenen Quartierplan ausgeschiedenen Grundstücksflächen nach der für die Zone E 2-3 (Art. 23 BauR) geltenden Bauordnung überbaut werden können. de| fr | it Schlagworte regierungsrat gemeinde widerruf gemeinderat verwaltungsgericht frage entscheidung autonomie kv rechtssicherheit richtigkeit einfamilienhaus postulat objektiv vorteil Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund RPG: Art.4 Leitentscheide BGE 94-I-336 S.344 94-I-336 S.343 105-IA-315 104-IA-120 S.127 104-IA-43 S.47 94-I-336 S.341 97-I-519 S.521 103-IA-191 S.194 93-I-427 S.431 103-IB-241 S.244 105-IA-315 S.316 106-IA-206 S.208 100-IB-299 S.302 102-IA-167 S.168 103-IA-191 S.196 104-IA-43 S.45 VVGE 1978/80 Nr. 54 1981/82 Nr. 44 1981/82 Nr. 42 1981/82 Nr. 43

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