

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00370 vom 27. März 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00370

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00370 du 27 mars 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00370 del 27 marzo 2019

Regeste

Nutzungsplanung | Revision der Bau- und Zonenordnung: Festsetzung des Baubereichs und eines Wohnanteils. Die Akten zu den Einwendungen, die den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens – und zwar konkrete Festsetzungen – betreffen, sind als Akten eines hängigen Verfahrens zu qualifizieren und unterliegen dem Akteneinsichtsrecht nach § 8 VRG, unabhängig davon, ob sie zu einem weiteren Erkenntnisgewinn führen können oder nicht (E. 3). Darlegung der Voraussetzungen des Anspruchs auf öffentliche Verhandlung bei Rechtsmitteln durch Nachbarn, der allgemeinen Ausnahmen vom Anspruch nach der EGMR-Rechtsprechung sowie der Abgrenzung zum Anspruch auf rechtliches Gehör (Äusserungsrecht). Vorliegend Bejahung des Anspruchs auf öffentliche Verhandlung (E. 4). Rechtsverweigerung durch - versehentliches und in der Vernehmlassung anerkanntes - Nichtprüfen eines Eventualantrags durch die Vorinstanz (E. 5.1). Rückweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00370 Urteil der 3. Kammer vom 27. März 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen 1.1 A, 1.2 B, 2. C, 3. D, 4. E, 5. F, alle vertreten durch RA G, Beschwerdeführende, gegen 1. Gemeinderat der Stadt Zürich, 2. Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerschaft, und Stiftung H, vertreten durch RA I, Mitbeteiligte, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss des Gemeinderats vom 30. November 2016 wurde die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 teilweise revidiert. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Teilrevision (im Folgenden: BZO 2016) mit hier nicht interessierenden Ausnahmen am 5. Juli 2017. Mit der BZO 2016 wurde neu die Kernzone J festgelegt, zu der unter anderem die Grundstücke Kat.-Nrn. 01 (K-Strasse 02), 03 (K-Strasse 04) und 05 (L-Strasse 06) gehören. Die Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 03 befinden sich im Eigentum der Stiftung H und dienen (ganz oder teilweise) dem Betrieb der Schule H. Bei den Gebäuden K-Strasse 02 und 04 handelt es sich um Baumeisterhäuser aus dem Jahr 1862, wobei das Gebäude K-Strasse 02 im Jahr 1943 totalsaniert wurde. Haus und Garten der Liegenschaft K-Strasse 04 sind in den Inventaren der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt. Ein Bauprojekt für den Neubau eines Schulhauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 (unter Beanspruchung eines Teils des Nachbargrundstücks Kat.-Nr. 03) war am 19. April 2016 von der Bausektion der Stadt Zürich bewilligt worden, doch wurde die Bewilligung im Rechtsmittelverfahren aufgehoben, weil die Voraussetzungen für einen Dispens vom vorgeschriebenen minimalen Wohnanteil nicht gegeben waren (VGr, 20. Dezember 2017, VB.2017.00019). II. Gegen die mit der

BZO 2016 erfolgte Festsetzung des Baubereichs und des Wohnanteils von 0 % auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 erhoben einerseits D, E und F (Miteigentümer der Liegenschaft Kat.-Nr. 07 [K-Strasse 08]) und andererseits A und B, M, C sowie N (Miteigentümer der Liegenschaft Kat.-Nr. 05) Rekurs an das Baurekursgericht. Die Letztgenannten beantragten zudem die Änderung der Festsetzung des Baubereichs auf ihrem Grundstück Kat.-Nr. 05. Mit Entscheid vom 18. Mai 2018 vereinigte das Baurekursgericht die beiden Rekurse und wies sie ab. III. Gegen diesen Entscheid erhoben A und B, C sowie D, E und F (im Folgenden: die Beschwerdeführenden) am 22. Juni 2018 gemeinsam Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit den folgenden materiellen Anträgen (im Original teilweise hervorgehoben): "1. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und an die Vorinstanz zur Ergänzung und Neuentscheid des Rekursverfahrens zurückzuweisen. 2. Eventuell: In Gutheissung der Beschwerde und Aufhebung des angefochtenen Beschlusses sei der Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats vom 30. November 2016 'Teilrevision der BZO Stadt Zürich' aufzuheben, als damit per Ergänzungsplan Kernzone J ... A.1 ... auf dem Grundstück Kat. Nr. FL05 (Rekurrenten 1.1, 1.2 und 2) ein Baubereich festgesetzt worden ist, welcher an der Ost-Ecke das bestehende Gebäude der Rekurrenten (Miteigentum) durchschneidet (= Eventualantrag A.1 [recte: A.2] in Rekurs 2 vor Rekursinstanz); A.2 ... auf den Grundstücken 01 und 03 (Mitbeteiligte Schule H) ein erweiterter Baubereich in der 2. Bautiefe (K4/450 statt W3) festgesetzt worden ist; B. ... auf dem Grundstück Kat. Nr. 01 ein Wohnanteil von 90 % auf 0 % herabgesetzt, und auf 03 ein Wohnanteil von 0 % festgesetzt worden ist." In prozessualer Hinsicht beantragten die Beschwerdeführenden unter anderem die Sistierung des Verfahrens, Einsicht in weitere Akten sowie die Durchführung einer Parteianhörung und öffentlichen Verhandlung. Die Kosten und eine Parteientschädigung seien "der Rekursgegnerin" aufzuerlegen. Das Baurekursgericht wies in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass es den erwähnten Eventualantrag A.2 versehentlich nicht behandelt habe, und beantragte, aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung abzusehen und die Beschwerde "in diesem Punkt" abzuweisen; im Übrigen stellte es keinen Antrag. In den Beschwerdeantworten beantragten der Gemeinderat der Stadt Zürich (Beschwerdegegner 1) und die Baudirektion Kanton Zürich (Beschwerdegegnerin 2), die Beschwerde sei abzuweisen. Denselben Antrag stellte die Stiftung H (Mitbeteiligte) in ihrer Vernehmlassung. Beschwerdegegnerschaft und Mitbeteiligte sprachen sich sodann gegen eine Sistierung aus, der Beschwerdegegner 1 wandte sich zudem auch gegen die beantragte Aktenedition. Schliesslich beantragten der Beschwerdegegner 1 und die Mitbeteiligte eine Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführenden. Die Beschwerdeführenden verzichteten stillschweigend auf eine Replik. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Nach § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung bzw. den angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren bzw. dessen Aufhebung oder Änderung hat. 1.2.1 Die Beschwerdeführenden sind Miteigentümer von unmittelbar an die Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 03 (bzw. an das Grundstück Kat.-Nr. 0) angrenzenden Liegenschaften und ohne Weiteres zur Beschwerde gegen die Festsetzungen legitimiert, die diese Grundstücke betreffen. Ebenso sind die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 befugt zur Anfechtung der Baubereichsfestsetzung auf dem Grundstück Kat.-Nr. 05, dessen Miteigentümer sie sind.

1.2.2 Die Beschwerdeführenden 3–5 stellten im Rekursverfahren keine Anträge in Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 05, weshalb es ihnen an der formellen Beschwer mangelte, soweit die Beschwerde diese Parzelle betrifft. Insoweit ist demnach auf die Beschwerde nicht einzutreten. Im Übrigen ist weder ersichtlich noch wird begründet, weshalb die Beschwerdeführenden 3–5 ein schutzwürdiges Interesse an der beantragten Erweiterung des Baubereichs auf dieser Parzelle haben sollen.

1.2.3 Während die Beschwerdeführenden 3–5 im Rekursverfahren die Festsetzung des Wohnanteils auf den beiden Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 beanstandeten, beschränkten sich die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 auf einen Antrag zur Festsetzung des Wohnanteils auf der Parzelle Kat.-Nr. 01. Sie begründeten jedoch ihren Sistierungsantrag damit, dass die Beschwerdeführenden 1.1 und 1.2 anlässlich der öffentlichen Auflage der BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum eine Einwendung zum Wohnanteil auf der Parzelle Kat.-Nr. 03 eingereicht hätten. Sie haben damit im Rekursverfahren hinreichend ausgeführt, dass sie auch auf der Parzelle Kat.-Nr. 03 materiell die Festsetzung eines Wohnanteils von 90 % fordern, wobei dies nach ihrer Ansicht in einem Verfahren geschehen soll, das mit dem vorliegenden Rechtsmittelverfahren zu koordinieren ist. Sie sind demnach ebenso wie die Beschwerdeführenden 3–5 durch den vorinstanzlichen Entscheid auch insoweit formell beschwert, als über den Wohnanteil auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 entschieden worden ist. Auf den Beschwerdeantrag zur Festsetzung des Wohnanteils ist daher uneingeschränkt einzutreten.

1.3 Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind gegeben. Auf die Beschwerde ist mit der erwähnten Einschränkung einzutreten.

2. 2.1 Die Beschwerdeführenden beantragen, das Verfahren zu sistieren, bis die BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum im Gebiet Kernzone J genehmigt und publiziert worden ist. Sie begründen dies damit, dass mit dieser Vorlage der Wohnanteil im Quartier erhöht werden soll. Die Beurteilung der Wohnanteilsfestsetzungen im vorliegenden Fall müsse mit den Interessenabwägungen gemäss dieser Teilrevision koordiniert werden.

2.2 Mit Weisung vom 28. Februar 2018 hat der Stadtrat dem Gemeinderat die BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum beantragt (GR Nr. 2018/69). Der Antrag sieht unter anderem vor, auf einigen Grundstücken ausserhalb des Perimeters des Hochschulgebiets die Wohnanteile zu erhöhen, um die Rückführung von Wohnraum zu ermöglichen, der derzeit von den Hochschulen und vom Universitätsspital zweckentfremdet genutzt wird. Er folgt damit dem kantonalen Richtplan (Kanton Zürich, Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 13. März 2017: Öffentliche Bauten und Anlagen, Gebietsplanung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, Ziff. 6.2.1). Im Bereich der Kernzone sind gemäss Zonenplan drei Grundstücke betroffen. Die Einwendungen (unter anderem der Beschwerdeführenden 1.1 und 1.2), im Rahmen dieser Teilrevision auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 03 einen Wohnanteil von 90 % festzusetzen, wurden vom Stadtrat nicht berücksichtigt (Stadt Zürich, BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen [Beilage 5 zu GR Nr. 2018/69], 4. Dezember 2017, S. 10 f.).

2.3 Eine Sistierung kann sich namentlich rechtfertigen, wenn die Anordnung bzw. der Entscheid vom Ausgang eines anderen Verfahrens abhängig ist oder von diesem wesentlich beeinflusst wird (Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbem. zu §§ 4–31 N. 40). Ein derart enger Zusammenhang ist hier nicht ersichtlich. Vorauszuschicken ist, dass die Ausklammerung des Hochschulgebiets aus der Bau- und Zonenordnung 2016 sachlich begründet ist, weil sie namentlich auf die Abhängigkeit von der kantonalen Planung zurückgeht (vgl. Weisung Teilrevision

Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, Ziff. 1 f.). Sodann werden die vorliegend betroffenen Grundstücke von der BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum nicht berührt; ihr Wohnanteil wurde vielmehr mit der Bau- und Zonenordnung 2016 festgesetzt. Sie brauchen auch nicht in die neue Teilrevision einbezogen zu werden: Sie werden nicht von den Hochschulen oder vom Universitätsspital genutzt. Zwar kann in der Rückgewinnung zweckentfremdeten Wohnraums allgemein ein öffentliches Interesse gesehen werden, doch ist der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Grundstücken nicht so eng und das Ziel der Rückgewinnung quantitativ nicht so klar definiert, dass über alle in Frage kommenden Grundstücke im Gebiet der Kernzone J gemeinsam entschieden werden müsste. Schliesslich ist die beantragte Wohnraumrückführung für das vorliegende Verfahren nicht von präjudizieller oder sonst wie massgeblicher Bedeutung: Das öffentliche Interesse am Schutz des Wohnraums kann berücksichtigt und im konkreten Fall gewichtet werden, ohne dass das konkrete Mass der Rückgewinnung im Zug der BZO-Teilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum feststeht. Demnach führt die Aufteilung der BZO-Teilrevisionen nicht zu widersprüchlichen Entscheiden oder unvollständigen Interessenabwägungen. Folglich ist der Sistierungsantrag abzuweisen.

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden beantragen Einsicht in sämtliche Akten und Aufzeichnungen im Zusammenhang mit den Einwendungen, welche die Mitbeteiligte und die Beschwerdegegnerin 2 im Rahmen der öffentlichen Auflage nach § 7 PBG erhoben haben, soweit diese die Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 03 betreffen. Es handle sich um die Akten "im Zusammenhang mit den Einwendungen Nrn. 09, 10., 11". Der Beschwerdegegner 1 wendet sich gegen den Antrag unter Verweisung auf seine Rekursantworten. Dort führt er im Wesentlichen aus, die Edition der verlangten Unterlagen führe zu keinem weiteren Erkenntnisgewinn, wobei die sogenannten internen Akten nicht dem Akteneinsichtsrecht im laufenden Verfahren unterstünden. Die Vorinstanz erachtete die fraglichen Akten als unerheblich.

E. 3.2

Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, sind berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 VRG; sinngemäss gleich für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren: § 26a Abs. 2 und § 57 Abs. 2 VRG). Das Akteneinsichtsrecht im laufenden Verfahren stellt einen Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) und ist grundsätzlich umfassend (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 2, 12). Es gilt für die Rechtsmittellegitimierten voraussetzungslos, das heisst ohne Nachweis eines (besonderen) Einsichtsinteresses und ohne Bezug zu einem bestimmten Beweisthema (Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014, Art. 29 N. 51; VGr, 4. Februar 2016, VB.2013.00631, E. 3). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden, unabhängig davon, ob die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache zu beeinflussen vermag (BGE 132 V 387 E. 3.2). Ausgenommen sind allein die sogenannten internen Akten, worunter Unterlagen zu verstehen sind, die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und deshalb nur für den internen Gebrauch bestimmt sind, wie zum Beispiel Notizen, Entwürfe, interne Stellungnahmen oder Anträge (Griffel, § 8 N. 14 mit Hinweisen). Soweit

Dokumente Informationen enthalten, die als Entscheidungsgrundlagen dienen können, dürfen sie jedoch nicht zu den internen Akten gezählt werden (vgl. BGr, 10. Oktober 2014, 1C_159/2014, E. 4.3 f.; VGr, 4. Februar 2016, VB.2013.00631, E. 3 f.; VGr, 22. November 2006, VB.2006.00248, E. 4.2; VGr, 12. März 2003, VB.2002.00403, E. 2). In der Literatur wird daher diese Kategorie auf unfertige Notizen und Entwürfe beschränkt (Griffel, § 8 N. 15, mit Hinweisen auf weitere Kritik in der Lehre und eingehender Begründung). Das Einsichtsrecht ist an die Parteistellung gebunden und bezieht sich grundsätzlich nur auf das Verfahren, an dem die Partei selbst mitwirkt, und nicht auf ähnlich gelagerte Verfahren Dritter (BGr, 18. November 2015, 1C_441/2015, E. 2.4 mit Hinweis).

E. 3.3

Nutzungspläne nehmen eine Zwischenstellung zwischen Erlass und Verfügung ein, weshalb das Bundesgericht einen differenzierten Anspruch auf rechtliches Gehör je nach Massgabe der Betroffenheit anerkennt. Das Mass der Beteiligung hängt vom Grad der Betroffenheit und den gestellten Anträgen ab. Das Bundesgericht erachtet es daher als zulässig, bezüglich des Umfangs des rechtlichen Gehörs und des Akteneinsichtsrechts im Nutzungsplanverfahren für jede Einwendung bzw. Beschwerde von einem separaten Verwaltungsverfahren auszugehen, obwohl es sich für die Gemeinde- und Kantonsbehörden um ein einheitliches Planungsverfahren handelt. Dies hat zur Folge, dass kein voraussetzungsloser Anspruch auf Einblick in alle Einwendungen und Einwendungsentscheide Dritter besteht (BGr, 18. November 2015, 1C_441/2015, E. 2.4).

E. 3.4

Vorliegend ist nicht das Einsichtsrecht im erstinstanzlichen Planungsverfahren streitig, sondern die Akteneinsicht im Rechtsmittelverfahren (vgl. zur Unterscheidung VGr, 25. August 2005, VB.2005.00255, E. 2 f.). Sodann sind nicht generell-abstrakte Normen der Bau- und Zonenordnung Streitgegenstand (wie es im zitierten Urteil des Bundesgerichts vom 18. November 2015, 1C_441/2015, der Fall war), sondern konkrete Festsetzungen. Die Beschwerdeführenden sind insoweit als Nachbarn der vom streitigen Baubereich erfassten Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 berührt und in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen. Die Akten zu den Einwendungen, die den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens – die Festsetzung des Baubereichs und des Wohnanteils auf den genannten Parzellen – betreffen, sind als Akten des hängigen Verfahrens zu betrachten. Unter Vorbehalt allfälliger Geheimhaltungsinteressen (§ 9 VRG; vgl. Griffel, § 8 N. 12, § 9 N. 3, 12) und mit der Ausnahme interner Akten im oben definierten Sinn ist den Beschwerdeführenden daher die Einsicht zu gewähren.

E. 3.5

Dagegen spricht insbesondere nicht das vom Beschwerdegegner 1 vorgebrachte Argument, dass von der Edition dieser Akten kein weiterer Erkenntnisgewinn zu erwarten sei. Massgeblich ist allein die objektive Eignung eines Aktenstücks, den Entscheid zu beeinflussen; dass es im betreffenden Verfahren tatsächlich als Beweismittel herangezogen wird, ist nicht erforderlich. Es muss den Betroffenen überlassen bleiben, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2; VGr, 4. Februar 2016, VB.2013.00631, E. 3; Griffel, § 8 N. 12). Wenn sich die Vorinstanz für den Verzicht auf die Aktenedition auf die Praxis zur antizipierten Beweiswürdigung stützt, ist dies sachfremd: Sie übersieht, dass nicht die Edition von Akten aus anderen Verfahren zu Beweis Zwecken infrage steht, sondern die Einsicht in Akten des hängigen Verfahrens.

E. 3.6

Die Beschwerdeführenden berufen sich auch auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4). Die streitige Akteneinsicht betrifft jedoch keine Akteneinsicht ausserhalb eines hängigen Verfahrens (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG) und ist daher nicht anhand der Regelung des Zugangs zu Informationen in §§ 24 ff. IDG zu prüfen. Ein entsprechendes Begehren hätte im Übrigen auch nicht im Rechtsmittelverfahren, sondern mit Gesuch an das zuständige Organ vorgebracht werden müssen (§ 24 Abs. 1 IDG).

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden stellen den Antrag, es sei im Sinn von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) "nach der Beweiserhebung" eine Parteianhörung und öffentliche Verhandlung durchzuführen. Den gleichen Antrag stellten die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 schon vor der Vorinstanz. Diese verzichtete auf eine öffentliche Verhandlung, weil eine eingehende mündliche Äusserung anlässlich des Augenscheins möglich gewesen sei und nicht ersichtlich sei, inwiefern sich aus einer mündlichen Verhandlung neue Ergebnisse ergeben könnten. Der Antrag wird im Beschwerdeverfahren ebenso wenig wie im Rekursverfahren begründet.

E. 4.2

Im Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK besteht ein Anspruch auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung. Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinn dieser Bestimmung liegt unter anderem vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung von Eigentumsrechten hat (BGE 127 I 44 E. 2a mit Hinweisen). Das Vorliegen zivilrechtlicher Ansprüche wird auch bejaht, wenn Nachbarinnen und Nachbarn die Verletzung von Normen geltend machen, die auch ihrem Schutz dienen, nicht aber, wenn lediglich die Einhaltung öffentlichrechtlicher Bestimmungen verfolgt wird (BGE 128 I 59 E. 2a/bb; VGr, 30. Mai 2012, VB.2012.00032, E. 3.1 f.). Dem Schutz der Nachbarschaft dienen etwa Normen über die Gebäudehöhe, die Geschosshöhe, die Ausnützung, die Gebäude- und Grenzabstände oder die Immissionen (Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 56 mit Hinweisen; BGE 127 I 44 E. 2d). Inwieweit nachbarrechtliche Abwehransprüche betroffen sind, muss allenfalls substantiiert dargelegt werden (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 59 N. 21); so genügt es etwa im Bereich des Immissionsschutzes nicht, eine allgemeine Forderung nach Emissionsbegrenzung vorzubringen, sondern es muss geltend gemacht werden, dass die Immissionsgrenzwerte auf dem eigenen Grundstück überschritten seien (BGE 128 I 59 E. 2a/bb). Wenn jedoch eine Partei hinreichend begründet, auf welche Weise sie durch die Verletzung nachbarschützender Bestimmungen betroffen sein soll, braucht sie nicht zusätzlich explizit darzutun, inwieweit dadurch ihre zivilrechtlichen Ansprüche im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK berührt sind.

E. 4.3

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) lässt über die in Art. 6 Abs. 1 EMRK genannten, hier nicht relevanten Einschränkungen der Publikumsöffentlichkeit hinaus zu, dass in Ausnahmefällen trotz entsprechendem Antrag auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet wird, wobei nicht die Zahl der betreffenden Fälle, sondern der Charakter der Streitsachen massgeblich ist. Dabei unterschieden sich die Anforderungen je nach der Stufe der Rechtsmittelinstanz (vgl. EGMR, 8. Februar 2005, Miller, 55853/00,

§§ 29 f.; EGMR, 12. November 2002, Döry, 28394/95, §§ 38 ff.). Gemäss einem Grundsatzentscheid kann namentlich in folgenden Fällen auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet werden: erstens, wenn keine Fragen der Glaubwürdigkeit oder Tatsachenfragen aufgeworfen werden und das Gericht fairer- und vernünftigerweise aufgrund der Aktenlage entscheiden kann; zweitens, wenn reine Rechtsfragen von begrenzter Tragweite oder ohne besondere Komplexität zu klären sind; drittens in hochtechnischen Materien (EGMR, 6. November 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá, 55391/13, § 190). Laut dem Bundesgericht kann von einer ausdrücklich beantragten öffentlichen Verhandlung in folgenden Fällen abgesehen werden: Erstens, wenn der Antrag der Partei als schikanös erscheint oder auf eine Verzögerungstaktik schliessen lässt, womit er dem Grundsatz der Einfachheit und Raschheit des Verfahrens zuwiderläuft oder sogar rechtsmissbräuchlich ist; zweitens, wenn sich ohne öffentliche Verhandlung mit hinreichender Zuverlässigkeit erkennen lässt, dass eine Beschwerde offensichtlich unbegründet oder unzulässig ist; drittens bei hoher Technizität der zur Diskussion stehenden Materie, was etwa auf rein rechnerische, versicherungsmathematische oder buchhalterische Probleme zutrifft; viertens, wenn sich allein aufgrund der Akten ergibt, dass dem materiellen Rechtsbegehren der Partei, welche die Verhandlung beantragt, zu entsprechen ist (BGE 136 I 279 E. 1; 122 V 47 E. 3b/cc–ff). Wenn das Gericht Beweismassnahmen vornimmt und den Sachverhalt überprüft, darf es – jedenfalls bei umfassenderer Prüfung – nicht auf eine beantragte öffentliche Verhandlung verzichten (EGMR, 6. November 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá, 55391/13, § 191; BGr, 23. Juni 2010, 1C_457/2009, E. 3.4; BGE 121 I 30 E. 5h–j).

E. 4.4

Die öffentliche Verhandlung ist von der mündlichen Äusserung anlässlich des Augenscheins zu unterscheiden. Bei Letzterer handelt es sich um eine Stellungnahme zum Beweisergebnis, die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt. Der Lokaltermin dient nicht der Herstellung von Publikumsöffentlichkeit, die in diesem Rahmen faktisch auch kaum gewährleistet werden könnte (vgl. VGr, 22. März 2018, VB.2016.00349, E. 3.2.3). Die Öffentlichkeit der Verhandlung im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK umfasst dagegen gerade die Publikumsöffentlichkeit, also die Zugänglichkeit für jede Person, namentlich für die Vertreter der Medien (Donatsch, § 62 N. 3). Sie bezweckt, die Prozessparteien vor Geheimjustiz zu schützen, das Vertrauen in die Gerichte zu stärken und zur Fairness des Verfahrens im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK beizutragen (EGMR, 2. Oktober 2018, Mutu et Pechstein, 40575/10, § 175; EGMR, 8. Januar 2009, Schlumpf, 29002/06, § 62; BGE 142 I 188 E. 3.1.1).

E. 4.5

Im vorliegenden Fall haben die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 bereits vor der Vorinstanz den Antrag auf eine öffentliche Verhandlung gestellt. Sie haben diesen zwar nicht begründet, doch ergibt sich aus den Akten ohne Weiteres, dass er der Wahrnehmung ihrer Eigentumsrechte und/oder ihrer nachbarlichen Abwehransprüche dienen soll und worin diese Letzteren bestehen: Die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 berufen sich einerseits auf ihr Eigentum am Grundstück Kat.-Nr. 05, andererseits auf ihre Nachbarschaft zu den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 sowie auf Bestimmungen, die dem Schutz der Nachbarschaft dienen, namentlich in Bezug auf die Gebäudeabstände und die Wohnhygiene. Demnach erfüllt ihr Antrag auf eine öffentliche Verhandlung die formellen Voraussetzungen trotz dem Fehlen einer Begründung.

E. 4.6

Dagegen haben sich die Beschwerdeführenden 3–5 dem Antrag erst vor Verwaltungsgericht angeschlossen. Gemäss der Praxis des Bundes- und des Verwaltungsgerichts ist dem Begehren um öffentliche Verhandlung nicht zu entsprechen, wenn vor einer Vorinstanz, die ebenfalls als Gericht im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK gilt, noch kein solcher Antrag gestellt wurde (BGr, 17. Juni 2014, 2C_879/2013, E. 3; BGr, 18. März 2013, 2C_349/2012, E. 3.3; VGr, 30. Mai 2012, VB.2012.00032, E. 3.1 f.; Donatsch, § 59 N. 15 mit weiteren Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist allerdings eine Gesamtbetrachtung des Verfahrens geboten (vgl. EGMR, 12. November 2002, Döry, 28394/95, §§ 38 ff.; BGr, 12. Oktober 2012, 1C_156/2012, E. 5.2.3). Im vorliegenden Fall kann die Frage offenbleiben, weil jedenfalls die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 ihren Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung bereits vor der Vorinstanz vertreten haben.

E. 4.7

Die Vorinstanz hat einen Augenschein vorgenommen und damit Sachverhaltsabklärungen getätigt; entsprechend hat sie den Sachverhalt umfassend geprüft. Angesichts dessen durfte sie nicht auf die beantragte öffentliche Verhandlung verzichten (vgl. BGE 121 I 30 E. 5i–j). Hinzu kommt, dass den Beschwerdeführenden die Einsicht in die Akten zu den Einwendungen bezüglich der Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 zu gewähren ist, was zur Ergänzung und neuen Würdigung des Sachverhalts führen kann. Im vorliegenden Fall ist eine öffentliche Verhandlung durchzuführen.

E. 5

Zu prüfen ist, ob das Verwaltungsgericht die Aktenevidenz und die öffentliche Verhandlung selber vorzunehmen hat oder ob die Angelegenheit deswegen an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

E. 5.1

Im Rekursverfahren stellten die Beschwerdeführenden 1.1, 1.2 und 2 unter anderem den Eventualantrag, der Baubereich auf dem Grundstück Kat.-Nr. 05 sei an der Ostecke so zu erweitern, dass er das bestehende Gebäude nicht durchschneide. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung einräumt, hat sie diesen Antrag versehentlich nicht behandelt. Damit liegt eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV vor. Eine Heilung des Verfahrensmangels ist im vorliegenden Fall ausgeschlossen, weil das Verwaltungsgericht im Gegensatz zur Vorinstanz nicht zur Überprüfung der Angemessenheit befugt ist und damit über eine engere Kognition verfügt (§ 20 Abs. 1 bzw. § 50 VRG). Zwar kann das Verwaltungsgericht gemäss seiner Praxis ausnahmsweise über Ermessensfragen entscheiden, wenn es einen reformatorischen Entscheid fällt, doch kann diese Rechtsprechung bei formeller Rechtsverweigerung ebenso wenig wie bei Verletzungen des rechtlichen Gehörs (vgl. dazu Donatsch, § 64 N. 11) zum Tragen kommen. Dem Antrag der Vorinstanz, aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung abzusehen, ist daher nicht zu entsprechen, und die Sache ist an die Vorinstanz zum Entscheid über diesen Antrag zurückzuweisen.

E. 5.2

Soweit der Baubereich und der Wohnanteil auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 streitig sind, erscheint es aufgrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts ebenso

wenig angezeigt, dass dieses die Aktenedition und die öffentliche Verhandlung vornimmt. Die Sache ist daher an die Vorinstanz zur Vornahme dieser Verfahrenshandlungen und zum anschliessenden Neuentscheid zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG).

E. 5.3

An dieser Stelle ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Annahme der Vorinstanz, wonach die Aktenedition und die öffentliche Verhandlung für den Entscheid irrelevant seien, nicht zuzutreffen braucht. Zwar liegt der Beschluss des Gemeinderats über die Festlegung des Wohnanteils auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 03 bereits bei den Akten. Doch könnten die Akten zu den Einwendungen betreffend die Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 03 über die planerischen Überlegungen und die Interessenabwägung Auskunft geben, die zum Verzicht auf eine Profilerhaltungslinie für das Gebäude K-Strasse 02 (Kat.-Nr. 01) und zur Festsetzung des streitigen Baubereichs führten (wobei allerdings auf eine Profilerhaltungslinie bereits im Ergänzungsplan Kernzone J in der Fassung vom 30. August 2013 für die öffentliche Auflage verzichtet worden war). Ob allfällige neue Tatsachenfeststellungen geeignet sein könnten, den Entscheid der Vorinstanz umzustossen, kann nicht vorweg beurteilt werden und ist auch nicht Voraussetzung einer Rückweisung.

E. 6.1

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Partei als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f.; VGr, 7. Juni 2018, VB.2018.00153, E. 5). Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung kann gemäss dem Verursacherprinzip (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG) auch eine Vorinstanz für kostenpflichtig erklärt werden, wenn die Kosten auf ihre Verfahrensfehler zurückgehen und keine der Parteien darauf einen Einfluss hatte (VGr, 5. April 2018, VB.2017.00348, E. 9.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 59 mit weiteren Hinweisen). Vorliegend haben zwar die Verfahrensfehler der Vorinstanz zur Rückweisung geführt; doch hätte der Beschwerdegegner 1 die Akten, in die Einsicht verlangt wurde, grundsätzlich von sich aus einreichen müssen. Es rechtfertigt sich daher aufgrund des Unterlieger- wie auch des Verursacherprinzips, die Kosten dem Beschwerdegegner 1 aufzuerlegen. Das teilweise Nichteintreten auf die Beschwerde ist von untergeordneter Bedeutung, weswegen aus Billigkeitsgründen auf eine Beteiligung der Beschwerdeführenden 3–5 an den Kosten zu verzichten ist.

E. 6.2

Den Beschwerdeführenden ist sodann zulasten des Beschwerdegegners 1 eine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Dem Beschwerdegegner 1 und der Mitbeteiligten ist bereits mangels Obsiegens eine Parteientschädigung zu verwehren.

E. 7

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, BGE 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen

Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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