

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_541/2017

Urteil vom 15. Mai 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Karlen, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ GmbH,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Bernhard Stadelmann,

gegen

1. B. _____,
2. C. _____,
3. D. _____,
4. E. _____,
Beschwerdegegner,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Beat Mühlebach,

Regionales Bauamt Wolhusen,
Menznauerstrasse 13, Postfach 55, 6110 Wolhusen.

Gegenstand
Bau- und Planungsrecht,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 4. September 2017 (7H 17 16).

Sachverhalt:

A.
Am 18. März 2016 ersuchte die A. _____ GmbH (nachstehend: Bauherrin) die Gemeinde Wolhusen darum, auf ihrem Grundstück Nr. 1139, GB Wolhusen, (nachstehend: Baugrundstück) die Errichtung von zwei Mehrfamilienhäusern (A und B) mit Einstellhalle und von zwei Einfamilienhäusern (C und D) zu bewilligen. Für alle Bauten wurden Flachdächer vorgesehen.

Das Baugrundstück entspricht der Parzelle Nr. 22 des vom Gemeinderat Wolhusen am 4. Oktober 2001 genehmigten Gestaltungsplans Hiltentrain. Gemäss den Erläuterungen dieses Plans können die Bauten terrassenförmig im von West nach Ost leicht ansteigenden Hang platziert werden (Ziff. 4), wobei alle Dacharten gestattet sind (Ziff. 10). Die Gestaltungsplan-Vorschriften (GPV) schreiben in Ziff. 7 vor, dass die Hauptfirstrichtung parallel zum Hang zu verlaufen hat.

Gegen das öffentlich aufgelegte Bauvorhaben erhoben B. _____ und C. _____ sowie D. _____ und E. _____ (nachstehend: Einsprecher) Einsprache.

In ihrer Stellungnahme vom 4. Mai 2016 kam die kommunale Fachkommission zum Ergebnis, die Diagonalstellung des Mehrfamilienhauses A und das quer zur Hangrichtung platzierte Mehrfamilienhaus B störten die Ordnung im Gestaltungsplangebiet und im Quartier. Gemäss dem Gestaltungsplan müsse die Firstrichtung parallel zum Hang ausgerichtet werden, womit wohl eine entsprechende Ausrichtung auch bei Flachdachbauten gemeint sei.

In der Folge legte die Bauherrin den Entwurf eines abgeänderten Bauprojekts mit einem neu parallel zum Hang ausgerichteten Mehrfamilienhaus A vor. In ihrer Beurteilung vom 7. Juli 2016 begrüsst die Fachkommission Architektur die neue Positionierung des Mehrfamilienhauses A und führte aus, das quer zum Hang platzierte Mehrfamilienhaus B störe nach wie vor die Ordnung im Gestaltungsplangebiet.

Am 24. Oktober 2016 reichte die Bauherrin der Gemeinde Wolhusen eine Projektänderung ein, gemäss welcher die Gebäudelängsseite des Mehrfamilienhauses A parallel zum Hang ausgerichtet war und die ursprünglich vorgesehene Ausrichtung des Mehrfamilienhauses B nicht geändert wurde. Nach der öffentlichen Auflage der Planunterlagen für die Projektänderung erhoben die Einsprecher wiederum Einsprache.

Mit Entscheid vom 23. Dezember 2016 erteilte das Regionale Bauamt Wolhusen (nachstehend: Bauamt) der Bauherrin die verlangte Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Die gegen das Baugesuch erhobenen Einsprachen wies das Bauamt ab, soweit es sie nicht als erledigt erklärte oder bezüglich der privatrechtlichen Aspekte an den Zivilrichter verwies. Zur Begründung der Zulässigkeit der Ausrichtung des Mehrfamilienhauses B führte das Bauamt aus, die Regelung in Ziff. 7 GPV betreffend die Firstrichtung sei nur auf Schrägdachformen, nicht aber auf Flachdächer anwendbar und verlange nicht, dass die Längsseite eines Gebäudes mit seiner Firstrichtung gleichzusetzen sei. Mit Urteil vom 4. September 2017 hob das Kantonsgericht des Kantons Luzern den Baubewilligungsentscheid des Bauamts vom 23. Dezember 2016 in Gutheissung einer dagegen von den Einsprechern erhobenen Beschwerde mit der Begründung auf, die Ausrichtung des Mehrfamilienhauses B verstosse gegen Ziff. 7 GPV.

B.

Die Bauherrin (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Kantonsgerichts vom 4. September 2017 aufzuheben und den Baubewilligungsentscheid des Bauamts vom 23. Dezember 2016 zu bestätigen. Eventuell sei die Sache mit der Auflage an die Vorinstanz zurückzuweisen, den Baubewilligungsentscheid zu bestätigen.

Die Gemeinde Wolhusen beantragt, die Beschwerde gutzuheissen. Das Kantonsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Einsprecher (Beschwerdegegner) beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Die Beschwerdeführerin und die Gemeinde Wolhusen stellen in ihren Repliken keine neuen Anträge. Die Beschwerdegegner bestätigen in ihrer Duplik ihre Anträge.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts im Bereich des Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (**BGE 133 II 353** E. 2 S. 356). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Baugesuchstellerin beschwerdelegitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Anrufung der Gemeindeautonomie legitimiert, weil die gerügte Verletzung sich auf ihre tatsächliche Stellung auswirkt (Urteil 1C_906/2013 vom 20. November 2014 E. 6.2 mit Hinweis).

Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und interkantonalem Recht geltend gemacht werden (Art. 95 lit. a, b und e BGG).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zu Grunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Die von der Beschwerdeführerin erstmals vor Bundesgericht eingereichten Visualisierungen des Mehrfamilienhauses B mit einem Schrägdach, sind als unzulässige Noven aus dem Recht zu weisen, zumal nicht erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gab.

2.

2.1. Die Vorinstanz führte zusammengefasst aus, der kommunalen Behörde komme bei der Auslegung von Gestaltungsplanvorschriften prinzipiell ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Trotz der gebotenen Zurückhaltung sei ein Eingreifen des Gerichts jedoch angezeigt, falls sich die Auslegung eines Gestaltungsplans durch eine kommunale Behörde im Ergebnis nicht halten lasse. Dies treffe bezüglich der Auslegung von Ziff. 7 GPV durch das Bauamt zu. Die in dieser Ziffer vorgeschriebene parallel zum Hang verlaufende Hauptfirstrichtung bedeute bei Schrägdachbauten in aller Regel, dass auch ihre Gebäudelängsseite parallel zum Hang verlaufe. Mit dieser einheitlichen Ausrichtung der Bauten werde ihre gute Eingliederung in die Umgebung und das bestehende Gelände erzielt. Demnach sei Ziff. 7 GPV gemäss ihrem Zweck als Ausrichtungsvorschrift zu verstehen, welche die Hauptfirstrichtung und die Gebäudelängsseite erfasse. Diese Zielsetzung erfasse auch Flachdachbauten, die zwar keinen First aber eine Gebäudelängsseite und damit eine Ausrichtung hätten. Dieser Auslegung stehe der Wortlaut von Ziff. 7 GPV nicht entgegen, weil er keine explizite Einschränkung enthalte, dass diese Bestimmung nur auf Bauten mit einem First oder geneigten Dächern anwendbar sei. (Demnach verstosse die quer zum Hang angeordnete Gebäudelängsseite des Mehrfamilienhauses B gegen Ziff. 7 GPV. Eine Abweichung von dieser Vorschrift könne nicht mittels einer Ausnahmegewilligung zugelassen werden, weshalb die Baubewilligung zu verweigern sei.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe das Willkürverbot und die Gemeindeautonomie verletzt, indem sie bezüglich der Auslegung von Ziff. 7 GPV ihr Ermessen in unhaltbarer Weise anstelle desjenigen der kommunalen Baubehörde gestellt habe. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin namentlich aus, die in Ziff. 7 GPV geregelte Hauptfirstrichtung habe mit der Gebäudelängsseite nichts zu tun, weshalb es willkürlich sei, von der Hauptfirstrichtung auf die Lage und Gestaltung der Bauten zu schliessen.

2.3. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden 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 kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (**BGE 141 I 36** E. 5.2 S. 42 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (**BGE 141 I 36** E. 5.4 S. 43 mit Hinweisen).

2.4. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, steht den kommunalen Behörden bei der Auslegung von Vorschriften eines Gestaltungsplans ein erheblicher Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu (vgl. Urteil 1C_569/2016 vom 21. Juni 2017 E. 7).

2.5. Ein Gestaltungsplan enthält gemäss dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG) namentlich Bestimmungen über die Firstrichtungen sowie Dach- und Fassadengestaltungen (§ 73 Abs. 1 lit. c PBG in der bis am 1. Januar 2014 gültigen Fassung). Entsprechend schreibt Ziff. 7 GPV vor, dass die Hauptfirstrichtung parallel zum Hang zu verlaufen hat. Diese Regelung bezieht sich gemäss ihrem Wortlaut auf den Hauptfirst und kommt demnach bei Flachdächern, die keinen First haben, nicht zur Anwendung. Entsprechend kann der Zweck von Ziff. 7 GPV darin gesehen werden, dass mit der Festlegung der Hauptfirstrichtung bezüglich der Dächer, die einen über die Geschosse hinausragenden First haben, eine einheitliche Dachlandschaft erreicht werden soll. Diese beschränkte Zielsetzung entspricht Ziff. 2 der Erläuterungen des Gestaltungsplans Hiltentrain, wo ausgeführt wird, dieser Plan verzichte bewusst auf allzu strenge und verbindliche Vorschriften bezüglich Materialwahl, Fassadenfarbe, Dachform und Baulinien, um die Verwirklichung von individuellen Bauten zu ermöglichen. Zwar durfte die Vorinstanz gemäss der allgemeinen Lebenserfahrung davon ausgehen, dass im Regelfall der Dachfirst eines Schrägdachs parallel zur Gebäudelängsseite verläuft, wovon auch die Rechtsprechung im Kanton Zürich ausgeht (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2013.00437 vom 19. September 2013 E. 3.1). Daraus durfte sie ohne Willkür folgern, Ziff. 7 GPV gehe bei Schrägdachbauten grundsätzlich von der Übereinstimmung der Hauptfirstrichtung mit der Gebäudelängsseite aus. Vorliegend geht es indessen nicht um Häuser mit traditioneller Dachform mit einem First, sondern um Flachdachbauten. Auf diese ist Ziff. 7 GPV offensichtlich nicht direkt anwendbar. Es liegt auch nicht auf der Hand, die genannte Bestimmung entgegen ihrem Wortlaut sinngemäss auf Flachdachbauten anzuwenden und deren Ausrichtung entsprechend einem fingierten First zu verlangen. Im Gegenteil: Wie aus den Erläuterungen zum Gestaltungsplan erhellt, soll der Bauherrschaft im Plangebiet ein breiter architektonischer Spielraum offen gelassen werden; so ist ausdrücklich die Rede von einer "Überbauung aus verschiedenen Häusertypen, Dachformen und Materialien", was nicht dafür spricht, Flachdachbauten einer bestimmten Ausrichtung zu unterwerfen. Aus den genannten Gründen durfte das Bauamt Ziff. 7 GPV in vertretbarer Weise dahingehend auslegen, dass sie nur die Hauptfirstrichtung und nicht auch die Gebäudelängsseite festlegt. Indem die Vorinstanz bezüglich dieser Auslegung dennoch von einer Überschreitung des Ermessensspielraums der Gemeinde ausging, verletzte sie die Gemeindeautonomie (vgl. Urteil 1C_424/2014 vom 26. Mai 2015 E. 4.3).

3.

3.1. Nach dem Gesagten ist das angefochtene Urteil zufolge der Verletzung der Gemeindeautonomie in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Da die Vorinstanz die vom Bauamt erteilte Baubewilligung aufgrund einer Verletzung des Gestaltungsplans aufhob, liess sie offen, ob das geplante Mehrfamilienhaus B gemäss den Behauptungen der Beschwerdegegner auch gegen das Gebot der Eingliederung und zusätzliche Vorschriften verstösst. Die Sache ist daher zur Prüfung der bisher offen gelassenen Fragen und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Urteil 1C_424/2014 vom 26. Mai 2015 E. 5).

3.2. Bei der Aufhebung des angefochtenen Urteils und der Rückweisung zur neuen Entscheidung gilt die beschwerdeführende Partei praxismässig als ganz obsiegend, wenn der Verfahrensausgang noch offen ist (**BGE 141 V 281** E. 11.1 S. 3.12; Urteile 1C_621/2014 vom 31. März 2015 E. 3.3; 2C_60/2011 vom 12. Mai 2011 E. 2.4; HANSJÖRG SEILER, in: Bundesgerichtsgesetz, Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer [Hrsg.], 2. Aufl. 2015, N. 17 zu Art. 66 BGG). Die Gerichtskosten sind daher den unterliegenden Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG), die der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen haben (Art. 68 Abs. 2 und Abs. 5 i.V.m. Art. 68 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

- 1.**
In Gutheissung der Beschwerde wird das Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 4. September 2017 aufgehoben und die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
- 2.**
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
- 3.**
Die Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.
- 4.**
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regionalen Bauamt Wolhusen und dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Mai 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Karlen

Der Gerichtsschreiber: Gelzer