

BGer 1C 193/2021 vom 9. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_193_2021

FR: TF 1C 193/2021 du 9 janvier 2023

IT: TF 1C 193/2021 del 9 gennaio 2023

Regeste

Bauen ausserhalb der Bauzonen | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerden betreffen Bewilligungen für bauliche Massnahmen und für Umnutzungen eines Wohnhauses auf demselben Grundstück und werfen inhaltlich weitgehend die gleichen Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich, die Verfahren 1C_193/2021 und 1C_194/2021 zu vereinigen (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP; SR 273]).

E. 2

Angefochten sind zwei kantonale letztinstanzliche Endentscheide aus dem Bereich des Baurechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 82 ff. BGG). Die bisherige Beschwerdeführerin hat an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und war als Eigentümerin des betroffenen Grundstücks sowie als Gesuchstellerin zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da sie das streitgegenständliche Grundstück ihrem Sohn übertragen hat, dieser an ihrer Stelle in das Verfahren treten möchte und die Beschwerdegegner dem konkludent zugestimmt haben (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 17 Abs. 1 BZP ; vgl. vorne lit. E), ist er zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 71 BGG i.V.m. Art. 21 Abs. 2 BZP ; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 4 zu Art. 89 BGG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 3.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundesrecht, Völkerrecht oder kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann, abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen, gemäss Art. 95 lit. c und d BGG vor Bundesgericht nicht gerügt werden; zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2).

E. 3.2

Nach der Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine

andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 II 106 E. 4.6.1; 146 II 111 E. 5.1.1; 145 II 32 E. 5.1 ; 144 I 170 E. 7.3; je mit Hinweisen).

E. 3.3

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdebegründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 135 III 127 E. 1.6). Macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots von Art. 9 BV geltend, genügt es nicht, wenn er einfach behauptet, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Er hat vielmehr anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids aufzuzeigen, inwiefern dieser an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 145 II 32 E. 5.1; 137 V 57 E. 1.3; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG und die Behebung dieses Mangels kann für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, die ergriffenen baulichen Massnahmen sowie die Umbauten und Umnutzungen des Wohnhauses seien zonenkonform. Die Verweigerung ihrer Bewilligung verletze Art. 22 Abs. 1 RPG .

E. 4.1

Die Vorinstanz hält fest, dass das Grundstück Nr. 860, GB Horw, am Vierwaldstättersee in der Uferschutzzone gemäss Art. 22 des kommunalen Bau- und Zonenreglements vom 26. September 2010 (BZR Horw) liegt. Bei der Uferschutzzone handle es sich um eine Schutzzone im Sinn von Art. 17 RPG bzw. § 60 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG/LU; SRL Nr. 735), welche - abgesehen von der hier nicht interessierenden Ausnahme, dass sie eine Bauzone überlagert - als Nichtbauzone gelte. Wie die Vorinstanz ausführt, sind in Schutzzonen Bauten, Anlagen und Nutzungen zulässig, die dem Zonenzweck entsprechen und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 60 Abs. 2 PBG /LU). Die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens beurteile sich daher nach Massgabe der Uferschutzzone gemäss Art. 22 BZR Horw. Die Uferschutzzone nach Art. 22 BZR Horw dient (demgemäss) der Erhaltung schützenswerter Landschaftselemente entlang des Seeufers (Abs. 1). In dieser Zone sind eine natürliche Ufergestaltung sowie die Erhaltung und Ergänzung der bestehenden Bepflanzung anzustreben. Es dürfen grundsätzlich keine neuen Bauten und Anlagen erstellt oder Terrainveränderungen vorgenommen werden. Ausnahmen sind zulässig, soweit sie dem Schutzziel nicht widersprechen (Abs. 2). Bestehende Bauten und Anlagen dürfen gemäss Abs. 3 zeitgemäss erneuert, teilweise geändert, dem bisherigen Zweck entsprechend wieder aufgebaut sowie angemessen erweitert werden. Einschränkend hielt die Vorinstanz fest, dass sich das BZR Horw an den bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben auszurichten habe, weshalb darin bloss die Zulässigkeit zonenkonformer Bauten näher umschrieben werden könnte. Entsprechend

müsse es sich bei den in Art. 22 Abs. 2 BZR Horw erwähnten Ausnahmen, die zulässig sind "soweit sie dem Schutzziel nicht widersprechen", um zonenkonforme Bauvorhaben handeln. Gestützt auf eine entsprechende Auslegung kommt die Vorinstanz zum Schluss, dass die strittigen neuen Bauten und Anlagen oder Terrainveränderungen nicht zonenkonform bzw. zulässig sind. Soweit das nachträgliche Baubewilligungsverfahren die Umbauten und Umnutzungen des Wohnhauses betrifft, seien folgende Änderungen zu beurteilen: die Umnutzung von Nebenflächen (Kellerflächen) zu Wohnflächen, der Einbau einer Küche und eines Coiffeursalons mit Sanitäranlagen (WC und Lavabo) im Untergeschoss, der Einbau eines Fensters und von Zugängen an der Süd- und Ostfassade im Untergeschoss sowie die Umnutzung von Zimmern im Erdgeschoss als Zimmer für ein Bed and Breakfast. Weiter sei die Treppe, die vom Erdgeschoss ins Untergeschoss führte und dieses intern erschloss, abgebrochen worden. Diese vorgenommenen baulichen Massnahmen und Nutzungsänderungen dienten weder dem Landschaftsschutz noch der Erhaltung oder Ergänzung der vorhandenen Bepflanzung. Sie entsprächen damit nicht dem Zonenzweck der Uferschutzzone und seien - wie auch das bestehende, ehemalige Ferienhaus - nicht zonenkonform.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer argumentiert dagegen, dass die Baute zonenkonform sei, da neue Bauten und Anlagen oder Terrainveränderungen nach Art. 22 Abs. 2 BZR Horw ausnahmsweise zulässig seien, wenn sie dem Schutzziel nicht widersprächen, was vorliegend der Fall sei. Zudem komme Art. 22 Abs. 3 BZR Horw eigenständige Bedeutung zu und seien entsprechend die Umbauten und Umnutzungen des Wohnhauses zonenkonform, da sie dem Zonenzweck nicht widersprechen würden und bloss das Innere des bereits bestehenden Wohnhauses beträfen.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer rügt letztlich, dass Art. 22 Abs. 2 und 3 BZR Horw anders auszulegen sei, als dies die Vorinstanz getan hat. Er macht damit geltend, die Vorinstanz habe kantonales bzw. kommunales Recht falsch ausgelegt. Insoweit ist die Kognition des Bundesgerichts jedoch entgegen seiner Ansicht beschränkt (vorne E. 3.1). Der Beschwerdeführer setzt der Vorinstanz eine andere Auslegung dieser kommunalen Norm gegenüber. Soweit er sich überhaupt genügend mit der vorinstanzlichen Begründung auseinandersetzt, zeigt er jedoch nicht auf, weshalb die Auslegung der Vorinstanz - auch im Ergebnis - willkürlich sei (vgl. vorne E. 3.3). Dies ist im Übrigen auch nicht ersichtlich. Entsprechendes gilt für die verschiedenen Sachverhaltsrügen, welche der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang vorbringt. Auch diesbezüglich legt er nicht dar, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt offensichtlich unrichtig oder unter Verletzung von Art. 95 BGG festgestellt haben soll (vgl. vorne E. 3.4). Ohnehin wird nicht ersichtlich, dass die verschiedenen Einwendungen im Lichte der willkürfreien Auslegung der Vorinstanz für die Prüfung der Zonenkonformität des Umbaus und der Umnutzungen des Wohnhauses entscheidend sein könnten. Die Rüge ist daher nicht genügend substantiiert, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

E. 5

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass selbst wenn mit der Vorinstanz davon auszugehen wäre, die im Streit liegenden baulichen Massnahmen seien nicht zonenkonform, ihm doch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG hätte erteilt

werden müssen.

E. 5.1

Gemäss Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Sie können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5). Die nach Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen werden in Art. 42 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) konkretisiert. Als Grundregel für alle Bauvorhaben gilt, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben muss, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute oder Anlage muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich vielmehr auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (Urteil 1C_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 6.1 mit Hinweisen, in: ZBl 123/2022 S. 442). Die Veränderungen können sowohl in inneren Umbauten als auch in äusseren Erweiterungen sowie in Zweckänderungen bestehen (Urteil 1C_312/2016 vom 3. April 2017 E. 2.1 mit Hinweis, in: ZBl 119/2018 S. 314). In die Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung sowie die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt (Urteil 1C_312/2016 vom 3. April 2017 E. 3.2 mit Hinweis, in: ZBl 119/2018 S. 314).

E. 5.2

Die Vorinstanz hat nicht beanstandet, dass die Dienststelle Raum und Wirtschaft die vorgenommene Terrainveränderung im Sinn der Wesensgleichheit als zu massiv beurteilt hat. Sie tat dies mit Blick auf den durch die Abgrabung entstandenen unterirdischen Durchgang von der Nordwest- bis zur Südfassade, die neu in die Fassade des Untergeschosses eingebauten Fenster und Türen, welche die Umnutzung von Nebenflächen zur Wohnnutzung begünstigten, und den Umstand, dass dadurch eine zusätzliche sichtbare Geschossfläche geschaffen wurde. Denn mit den vorgenommenen Änderungen werde die Identität der Baute und der Umgebung nicht gewahrt. Einerseits wurde, so die Vorinstanz, das äussere Erscheinungsbild und das bestehende Terrain verändert, andererseits - entgegen den Behauptungen der damaligen Beschwerdeführerin - auch die Erschliessung. Die Räumlichkeiten im Untergeschoss würden neu direkt von aussen erschlossen, während sie vormals durch eine interne Treppe zugänglich gewesen seien, die heute nicht mehr bestehe. Mit der vorgenommenen Abgrabung und den daraus folgenden baulichen Massnahmen sei die Identität des Gebäudes folglich massgeblich verändert worden und könne nach Art. 24c

RPG nicht bewilligt werden. Am Rande weist die Vorinstanz darauf hin, dass im Baubewilligungsentscheid vom 8. September 2005, in dem u.a. eine bereits vorgenommene Terrainaufschüttung ausnahmsweise toleriert wurde, explizit darauf hingewiesen worden sei, weitere Korrekturen und Geländeanpassungen seien in der Uferschutzzone strikte untersagt. Mit der Umnutzung von Neben- und Wohnflächen zu Meditations- und Seminarräumen sei die Baute teilweise einer gewerblichen Nutzung zugeführt worden. Die Dienststelle habe diese an sich nicht bloss untergeordnete Zweckänderung mit der Begründung bewilligt, dass die Seminare und Workshops als sogenannte stille Gewerbe in einer Wohnzone zulässig seien und die Identität der Baute gewahrt bleibe, da von aussen nicht sichtbar sei, dass im Gebäude neben Wohnnutzung auch Seminare angeboten würden. In ihrem Entscheid habe die Dienststelle jedoch auch festgehalten, dass mit diesem Entscheid das zulässige Mass an Erweiterungen gemäss Art. 24c RPG auf diesem Grundstück vollständig ausgeschöpft sei und künftige Erweiterungen nicht mehr bewilligungsfähig seien. Dieser Entscheid sei von der damaligen Beschwerdeführerin nicht angefochten worden und folglich in Rechtskraft erwachsen. Entgegen ihrer Behauptung sei die damalige Beschwerdeführerin aufgrund der rechtsverbindlichen Feststellung in Ziff. 3.3 des Rechtsspruchs verpflichtet gewesen, den Entscheid im damaligen Zeitpunkt anzufechten. Dass die Feststellung verbindlich sei, habe der damaligen Beschwerdeführerin überdies bekannt sein dürfen, da ihr ein nachträgliches Bewilligungsgesuch für eine Nutzungsänderung des Gartenhäuschens im Jahr 2010 aus demselben Grund verweigert worden sei. Auch die nun beantragte, neuerliche Umnutzung der Kellerräumlichkeiten in ein Zimmer mit Schlafmöglichkeit und in eine Küche führe eindeutig zu einer Erweiterung der Wohnfläche. Im Untergeschoss sei eine zusätzliche, extern zugängliche Wohnung erschaffen worden. Eine solche Umnutzung von Nebenflächen sei jedoch nicht mehr möglich, nachdem das zulässige Mass an Erweiterungen bereits ausgeschöpft worden sei.

E. 5.3

Im Wesentlichen macht der Beschwerdeführer demgegenüber geltend, dass die Identität der Baute nur schon deshalb gewahrt bleibe, weil die streitgegenständlichen baulichen Massnahmen äusserlich nicht oder kaum sichtbar seien. Das Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsausmass etc. seien nicht oder kaum verändert worden. Mit einer Fläche von rund 18 m² und einem Volumen von ca. 33 m³ handle es sich um sehr geringfügige Terrainveränderungen, welche die Wesensgleichheit der Baute nicht beeinträchtigen könnten. Zudem seien sie weitestgehend unterirdisch, weshalb sie auch für das Landschaftsbild nicht von Bedeutung seien. Weiter verkenne die Vorinstanz bezüglich Erschliessung, dass es dabei nicht um Eingangstüren und Treppen innerhalb des Gebäudes gehe, sondern um die Zufahrt und die Erschliessung mit Wasser, Strom etc. Zudem bedeute die beantragte Umnutzung von Räumen für Bed & Breakfast-Gäste weder eine stärkere Belastung der Umgebung noch eine Nutzungsintensivierung, da diese bereits zuvor als Schlafmöglichkeit benützt werden konnten und die neue Nutzung die bisherige Nutzung für Seminare und Workshops ersetzen und nicht ergänzen würde. Dies gelte auch für den Coiffeursalon.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer dringt mit seinen Vorbringen gegen die Ausführungen der Vorinstanz nicht durch. Auch diesbezüglich setzt er sich über weite Strecken nur ungenügend mit den Ausführungen der Vorinstanz auseinander und bringt wiederholt Sachverhaltsergänzungen vor, ohne darzulegen, dass der von der Vorinstanz festgestellte

Sachverhalt offensichtlich unrichtig oder unter Verletzung von Art. 95 BGG erfolgt ist (vgl. vorne E. 3.4). In der Sache lässt er insbesondere ausser Acht, dass es sich vorliegend nicht um das erste Gesuch um die Änderung der bestehenden zonenwidrigen Baute ausserhalb der Bauzone handelt. Vielmehr sind bereits mehrere solcher Änderungsgesuche eingereicht und teilweise auch bewilligt worden. Dabei ist im Jahre 2005 rechtskräftig entschieden worden, dass das zulässige Mass an Erweiterungen gemäss Art. 24c RPG auf dem betroffenen Grundstück bereits vollständig ausgeschöpft ist. Entsprechend kann gestützt auf Art. 24c RPG grundsätzlich keine Ausnahmegewilligung mehr erteilt werden. Weshalb dies vorliegend anders sein soll, legt der Beschwerdeführer weder dar noch ist dies ersichtlich. Dass die vorgenommenen Änderungen im und um das Wohnhaus bewilligungspflichtig wären, sollten sie sich als nicht zonenkonform erweisen, stellt der Beschwerdeführer nicht in Abrede. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Umnutzung und die verschiedenen baulichen Massnahmen nicht bewilligt hat.

E. 6

Da die streitgegenständlichen baulichen Massnahmen weder zonenkonform sind noch nach Art. 24c RPG bewilligt werden können, gehen die Einwände des Beschwerdeführers gegen die angeblich unzulässige Anordnung der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands an der Sache vorbei.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Auch das Sistierungsgesuch ist abzuweisen. Zum einen erweist sich die Sache als spruchreif und das Bestehen einer Einigung, welche gemäss Vorbringen des Beschwerdeführers zum Beschwerderückzug führen könnte, ist nach den Ausführungen der übrigen Verfahrensbeteiligten nicht erkennbar. Zudem wären weitere Verfahrensverzögerungen unangebracht. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

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