

# **BGer 1C\_567/2021 vom 23. Januar 2023**

Bundesgericht, 2023-01-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_567\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_567_2021)

FR: TF 1C\_567/2021 du 23 janvier 2023

IT: TF 1C\_567/2021 del 23 gennaio 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid des Obergerichts des Kantons Uri in einer Bausache; dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen ( Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG ).

### **E. 1.2**

Das ARE ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 RPV (SR 700.1) im Bereich der Raumplanung zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt. Die Behördenbeschwerde dient dazu, den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen und dessen richtige und einheitliche Anwendung - wenn nötig auch letztinstanzlich durch das Bundesgericht - zu gewährleisten (Urteil 1C\_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.1 mit Hinweisen). Die Legitimationsvoraussetzungen gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG sind nicht anwendbar, weshalb insbesondere eine Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG nicht erforderlich ist. Zudem erfahren die zuständigen Bundesbehörden in aller Regel erst nach dem Urteil der letzten kantonalen Instanz vom Inhalt des erstinstanzlichen Entscheids. Um ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, müssen sie die Möglichkeit haben, eine Korrektur des erstinstanzlichen Entscheids zu verlangen, soweit dieser Bundesrecht verletzt. Dies schliesst die Überprüfung von Fragestellungen mit ein, die im kantonalen Verfahren nicht umstritten waren. Die Bundesbehörden sind somit auch nicht an Einschränkungen des Streitgegenstands im Zuge des kantonalen Rechtsmittelverfahrens gebunden, sondern können im Rahmen ihres Beschwerderechts neue Begehren stellen und insbesondere auch eine reformatio in peius beantragen ( BGE 136 II 359 E. 1.2; Urteil 1C\_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.1 mit Hinweisen).

Auf die (fristgerechte) Beschwerde des ARE ist daher vorliegend nicht nur bezüglich der geltend gemachten Rechtsverweigerung einzutreten, sondern auch bezüglich der materiellen Überprüfung der Baubewilligung für die Autoabstellplätze. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs ist es dem privaten Beschwerdegegner im Gegenzug gestattet, neue Tatsachen und Beweismittel vorzubringen, zu denen erst die neuen Begehren des ARE Anlass geben (Urteil 1C\_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.1 mit Hinweisen).

### **E. 2**

Das ARE macht zunächst eine Rechtsverweigerung durch das Obergericht des Kantons Uri geltend.

### **E. 2.1**

Das Obergericht des Kantons Uri hielt in seinem Urteil fest, die nach Art. 25 Abs. 2 RPG (SR 700) und kantonalem Recht zuständige kantonale Behörde entscheide abschliessend und für die Gemeinde verbindlich, ob Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zonenkonform seien oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden könne. Wenn die kantonale Behörde die BAB-Verfügung erteilt habe, stehe es der betroffenen Einwohnergemeinde - vorliegend der Gemeinde Seelisberg - nicht zu, die Baubewilligung wegen Bundeswidrigkeit zu verweigern. Vielmehr müsse diese, falls sie betreffend die bundesrechtlichen Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone anderer Meinung sei, die BAB-Verfügung unmittelbar - d.h. noch vor Erlass des Bauentscheids - nach deren Eingang anfechten. Tue sie dies nicht, habe sie keine Möglichkeit mehr, die Anwendung der Bundesvorschriften durch die kantonale Behörde zu bestreiten.

### **E. 2.2**

Das ARE hält dagegen, es gebe weder im kantonalen noch im Bundesrecht Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinde Seelisberg verpflichtet gewesen sei, die BAB-Verfügung unmittelbar nach deren Eingang bei ihr anzufechten. Das kantonale Recht deute nicht darauf hin, dass mit der Zustellung einer verbindlichen Stellungnahme der kantonalen Behörde für die Gemeinde eine Beschwerdefrist zu laufen beginne. Vielmehr sei es willkürlich, das kantonale Recht so auszulegen, dass der Verzicht auf die Einreichung einer Beschwerde zu diesem Zeitpunkt zum Verlust der Beschwerdemöglichkeit für die Gemeinde gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. c RPG führe. Auch das Bundesrecht verlange von der Gemeinde nicht, den ihr nach Art. 34 Abs. 2 lit. c RPG zustehenden Rechtsschutz zwingend und in jedem Fall auf dem Beschwerdeweg einzufordern. Eine solche Verpflichtung ergebe sich weder aus dem Gesetzestext, noch aus der Rechtsprechung noch aus der Lehre; sie verstosse vielmehr gegen das Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG, da sie zu zwei parallelen Beschwerdeverfahren führen würde, wovon eines die Bundesrechtskonformität zum Gegenstand hätte und das andere die Konformität mit den übrigen einschlägigen Bestimmungen, insbesondere dem Gemeinderecht. Dagegen erfülle der von der Gemeinde gewählte Weg - die Möglichkeit für die Gemeinde, das Baugesuch auch aufgrund von Bundesrechtswidrigkeit abzuweisen - die Anforderungen der bundesrechtlichen Koordinationsbestimmungen ( Art. 25a RPG ) fast ideal. Nach Ansicht des ARE war die Gemeinde Seelisberg somit befugt gewesen, das Baugesuch trotz des zustimmenden Entscheids der Justizdirektion wegen Bundesrechtswidrigkeit abzuweisen: Die Verweigerung der Vorinstanz, die Baubewilligung auf ihre Konformität mit dem Bundesrecht zu prüfen, stelle eine Rechtsverweigerung dar und verstosse gegen Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG sowie Art. 29 Abs. 1 BV .

### **E. 2.3**

Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. In welcher Form dies geschieht, regelt das kantonale Recht ( BGE 145 II 83 E. 4). Im Kanton Uri bedürfen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen neben der kommunalen Baubewilligung die Zustimmung der zuständigen kantonalen Direktion (Art. 108 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Uri vom 13. Juni 2010 [PBG/UR], RB Nr. 40.1111). Nach Art. 108 Abs. 2 PBG /UR überweist die Baubehörde Gesuche für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, bei denen sie die Voraussetzungen für eine Baubewilligung als erfüllt betrachtet, der zuständigen Direktion. Andernfalls weist sie das Gesuch von sich aus ab. Weiter sieht Art.

108 Abs. 3 PBG /UR vor, dass die Baubehörde der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller den Entscheid des Kantons zusammen mit ihrem Bauentscheid eröffnet.

Gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. b RPG i.V.m. Art. 111 BGG sind Gemeinden zur Beschwerde gegen die Entscheide betreffend Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen berechtigt.

#### **E. 2.4**

Vorliegend ergibt sich aus den Akten, dass die Gemeinde Seelisberg das umstrittene Bauvorhaben des Beschwerdegegners - den Bau von drei Autoabstellplätzen auf seinem Grundstück ausserhalb der Bauzone in Entfernung von ca. 20 Metern vom Wohnhaus - für nicht bewilligungsfähig hält. Folgt man dem Wortlaut von Art. 108 Abs. 2 PBG /UR, hätte die Gemeinde das Gesuch von vornherein und von sich aus abweisen müssen, ohne dieses der zuständigen kantonalen Direktion zu überweisen.

Das Verfahren ist aber vorliegend insofern ungewöhnlich verlaufen, als dass die Autoabstellplätze ursprünglich Teil eines umfassenderen Baugesuchs waren, das als Ganzes der Justizdirektion Uri überwiesen wurde. Während die übrigen Bauvorhaben (Sanierung Wohnhaus, Anbau Terrasse) bewilligt wurden, teilte das Amt für Raumentwicklung Uri dem Beschwerdegegner im Dezember 2018 mit, die geplanten Autoabstellplätze könnten nicht bewilligt werden. Daraufhin erlangte der Beschwerdegegner bei der Gemeinde die Sistierung des Baugesuchs betreffend Autoabstellplätze und nahm direkte informelle Verhandlungen mit der Justizdirektion Uri auf, ohne Beteiligung oder auch nur Wissen der Gemeinde. Aus diesen Verhandlungen ging hervor, dass die Autoabstellplätze nun trotzdem wie geplant realisiert werden können, jedoch mit Auflagen. Obwohl die Gemeinde das Bauvorhaben nicht für bewilligungsfähig hielt, hob sie die Sistierung auf und legte das Gesuch öffentlich auf. In der Folge erteilte sie diesem jedoch den Bauabschlag, unter anderem weil sie dieses für bundesrechtswidrig hielt.

Bei dieser speziellen Ausgangslage stellt sich die Frage, ob die Gemeinde Seelisberg den Teil des Baugesuchs betreffend Autoabstellplätze in Anwendung von Art. 108 Abs. 2 PBG /UR sofort hätte abweisen und der Justizdirektion nur den bewilligungsfähigen Teil des Baugesuchs hätte überweisen sollen oder ob sie das ganze Baugesuch überweisen durfte unter dem Hinweis, dass sie einen Teil für nicht bewilligungsfähig hielt. Gemäss ihren eigenen Ausführungen hat die Gemeinde sich stets und von Anfang an gegen die Bewilligungsfähigkeit der Autoabstellplätze ausgesprochen. Aus den Akten ergibt sich jedoch nicht, inwiefern die Gemeinde Seelisberg ihre diesbezügliche Haltung bei der Überweisung des Baugesuchs an die Justizdirektion zum Ausdruck gebrachte hatte. Im Übrigen ist auch nicht klar, ob und inwiefern die bilateralen und informellen Verhandlungen zwischen dem Beschwerdegegner und der Justizdirektion zulässig waren, nachdem sich das Amt für Raumentwicklung Uri bezüglich der Bewilligungsfähigkeit der Autoabstellplätze bereits negativ geäussert hatte und zumal das Verfahren formell bei der BK Seelisberg hängig war, da die Sistierung ja bei dieser Behörde beantragt worden ist.

Die Frage, ob die Gemeinde vor diesem Hintergrund das Baugesuch betreffend die Autoabstellplätze unter anderem wegen Bundesrechtswidrigkeit abweisen durfte, und jene, ob die kantonalen Instanzen eine Rechtsverweigerung begangen haben, indem sie die Bundesrechtskonformität des Bauvorhabens nicht geprüft haben, können jedoch im Hinblick des Ausgangs des Verfahrens offen bleiben. Wie im Folgenden auszuführen ist, muss die Beschwerde im materiellen Streitpunkt so oder so gutgeheissen werden.

### **E. 3**

Materiell macht das ARE geltend, die geplanten Autoabstellplätze seien bundesrechtswidrig. Zu dieser Rüge ist es befugt (vgl. E. 1.2).

#### **E. 3.1**

Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Bewilligung für eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone setzt voraus, dass sie zonenkonform ist oder dass sie die Voraussetzungen nach Art. 24 ff. RPG für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung erfüllt.

#### **E. 3.2**

Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind ( Art. 24c Abs. 2 RPG ). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern ( Art. 24c Abs. 4 RPG ). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten ( Art. 24c Abs. 5 RPG ).

#### **E. 3.3**

Der Bundesrat hat in Art. 42 RPV die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG weiter konkretisiert. Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt ( Art. 42 Abs. 1 RPV ). Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen ( Art. 42 Abs. 3 RPV ).

#### **E. 3.4**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung von untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Die Identität einer Baute wird in massgeblicher Weise durch die Umgebung mitgeprägt. Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, beurteilt sich unter Würdigung aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. 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. Bei der Beurteilung des äusseren Erscheinungsbilds ist entscheidend, ob das geplante Bauprojekt bezüglich Gebäudeform, Stil und Gestaltung wesentlich vom bestehenden Gebäude abweicht. Fehlt es an der Identität, liegt eine vollständige Änderung vor und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG fällt ausser Betracht (zum Ganzen Urteile 1C\_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 3.1; 1C\_312/2016 vom 3. April 2017 E. 3.1 f. mit

Hinweisen).

#### **E. 4.1**

Das vorliegende Bauprojekt betrifft drei Autoabstellplätze, die auf der sich in der Landwirtschaftszone befindenden Parzelle Nr. 357 in Seelisberg errichtet werden sollen. Aus den Akten ergibt sich, dass ein 752 m<sup>2</sup> grosser Teil des Grundstücks umfriedet ist. Darauf befindet sich ein Wohnhaus; der Rest der umfriedeten Fläche wird vom Beschwerdegegner als Garten genutzt. Die drei Autoabstellplätze sind unmittelbar ausserhalb der vorhandenen Umfriedung auf einer Fläche von ca. 90 m<sup>2</sup> geplant, welche gegenwärtig landwirtschaftlich genutzt wird. Aus den Akten ergibt sich ausserdem, dass das Bauprojekt Terrainveränderungen voraussetzt und den Bau von Umgebungsmauern mitbeinhaltet.

Wie im Folgenden ausgeführt wird, reichen diese sich aus den Akten ergebenden Elemente aus, um die Bundesrechtskonformität des Bauvorhabens zu beurteilen. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nicht notwendig. Der entsprechende Antrag des Beschwerdeführers ist abzuweisen.

#### **E. 4.2**

Die Justizdirektion beurteilte das Bauvorhaben nach Art. 24c Abs. 4 RPG. Wäre diese Bestimmung tatsächlich anwendbar, wären die geplanten Autoabstellplätze klarerweise nicht bewilligungsfähig: Drei Autoabstellplätze sind weder für eine zeitgemässe Wohnnutzung noch für eine energetische Sanierung oder für die bessere Einpassung in die Landschaft notwendig.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung führt die Umgebungsgestaltung - zu welcher die vorliegend geplanten Autoabstellplätze gezählt werden müssen - jedoch nicht zu einer Erweiterung des bestehenden Gebäudevolumens und ist deshalb nicht nach den Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG zu beurteilen (Urteile 1C\_572/2020 vom 30. November 2021 E. 7.4; 1C\_480/2019 vom 16. Juli 2020 E. 3.3 mit Hinweisen). Vielmehr ist bei solchen Veränderungen zu untersuchen, ob in Bezug auf die Umgebung das Identitätserfordernis erfüllt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zielsetzung, den schleichenden Verlust des Charakters landwirtschaftlich geprägter Landschaften zu verhindern, auch bezüglich der Umgebungsgestaltung zu gelten hat (vgl. die ebenfalls Umgebungsgestaltungen betreffenden Urteile 1C\_572/2020 vom 30. November 2021 E. 7; 1C\_480/2019 vom 16. Juli 2020 E. 3.3; 1C\_10/2019 vom 15. April 2020 E. 4; 1C\_128/2018 vom 28. September 2018 E. 6; 1C\_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 3.3.; abweichend: 1C\_76/2019 vom 28. Februar 2020 E. 5).

#### **E. 4.3**

Vorliegend ist der Bau der Autoabstellplätze auf einer Fläche geplant, die heute landwirtschaftlich genutzt wird und ausserhalb des umfriedeten Teils des Grundstücks liegt. Die von aussen sichtbare Überbauung der Parzelle würde sich somit neu über die Umfriedung hinaus erstrecken. Die drei Autoabstellplätze würden zudem eine relativ grosse Fläche von 90 m<sup>2</sup> in Anspruch nehmen und somit auffallend in Erscheinung treten (vgl. Urteil 1C\_312/2016 vom 3. April 2017 E. 4.2, wo das Bundesgericht erwog, dass die Errichtung eines Carports von 20 m<sup>2</sup> das äussere Erscheinungsbild prägen würde). Hinzu kommt, dass die Autoabstellplätze auch aufgrund ihrer relativ grossen Entfernung zum Wohnhaus - ca. 20 Meter - die Landschaft markant verändern (vgl. Urteil 1C\_99/2017 vom

20. Juni 2017 E. 3.3 betreffend eine Solaranlage, die in einer Entfernung von 18-28 Metern vom Wohnhaus geplant war). Schliesslich müssten für die Errichtung der Parkplätze neue Umgebungsmauern gebaut werden, was Terrainveränderungen zur Folge hätte. Aufgrund dieser verschiedenen Elemente kann das streitige Vorhaben nicht als von untergeordneter Natur bezeichnet werden; vielmehr verändert sie das Gesamtbild beträchtlich.

Entgegen der Auffassung der Justizdirektion und des Beschwerdegegners vermögen dabei die vom Amt für Raumentwicklung und vom Amt für Umweltschutz formulierten Auflagen betreffend Terrainveränderung und Parkplatzoberfläche (Umgebungsmauern als traditionelle, trocken erstellte Natursteinmauer, formwild und mit möglichst kleinen Steinen; Umgebungsgestaltung mit ausschliesslich einheimischen und standortgerechten Gehölzarten; sickerfähige Gestaltung der Oberfläche) nichts daran zu ändern, dass die Autoabstellplätze in ihrer geplanten Dimension als Fremdkörper in Erscheinung treten würden, zumindest am geplanten Standort. Ebenfalls nichts an dieser Einschätzung zu ändern vermag die Auflage, wonach im Fall der Abparzellierung des Wohnhauses von der Parzelle als Kompensation von der Gartenumgebung eine Fläche von 90 m<sup>2</sup> rückzubauen und als landwirtschaftliche Nutzfläche der Restliegenschaft eigentumsrechtlich zuzuweisen sei.

#### **E. 4.4**

Insgesamt ist festzuhalten, dass durch den Bau der Autoabstellplätze die Identität der Umgebung nicht gewahrt würde. Somit sind die Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 2 RPG nicht erfüllt: die Ausnahmegewilligung wurde zu Unrecht erteilt. Da die Bundesrechtswidrigkeit des Bauprojekts feststeht, erübrigt es sich, die Frage zu beantworten, ob es auch gegen die BZO Seelisberg und insbesondere dessen Art. 59 Abs. 2 verstösst.

#### **E. 5**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Obergerichts des Kantons Uri vom 20. August 2021 aufzuheben. Das Baugesuch vom 29. November 2018 ist bezüglich der Autoabstellplätze abzuweisen.

Zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen der Verfahren vor dem Regierungsrat und dem Obergericht ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt das ARE. Die Gerichtskosten sind daher dem Beschwerdegegner aufzuerlegen ( Art. 66 BGG ) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

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