

GR_GERICHTE R 2020 42 vom 6. Juli 2021

GR Gerichte, 2021-07-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_R_2020_42

FR: GR_GERICHTE R 2020 42 du 6 juillet 2021

IT: GR_GERICHTE R 2020 42 del 6 luglio 2021

Regeste

Baugesuch | Baurecht

Erwägungen

E. 1

Am 6. März 2020 reichte A._____ bei der Gemeinde B._____ ein Gesuch um Erweiterung des Ferienhauses, C._____, Parzelle Nr. D._____, in B._____ ein. Das Baugesuch sieht die Erweiterung des im Jahre 1945 von der Schweizer Architektin E._____ erstellten und in der kantonalen Inventarliste der Denkmalpflege Graubünden aufgeführten Ferienhauses vor. Gemäss Zweckbestimmung des Baugesuchs soll ein zusätzliches Gästezimmer mit einer Nasszelle in einer separaten Baute erstellt werden.

E. 2

Mit Schreiben vom 16. April 2020 teilte die Gemeinde B._____ der Gesuchstellerin mit, das Baugesuch vom 6. März 2020 nicht zu bewilligen. Das geplante Bauprojekt sei grundsätzlich keine Wohnung gemäss Zweitwohnungsgesetz, da eine Küche fehle und insofern die Baute bewilligt werden könnte. Die Baukommission schätze jedoch die Umgehungsgefahr als zu gross ein, da eine Kochplatte und ein Kühlschrank ohne grossen Aufwand in die zusätzliche Baute gestellt werden könne und folglich eine unzulässige, zusätzliche Zweitwohnung bestehen würde. Überdies sei eine Wohnungserweiterung üblicherweise eine direkte bauliche Verbindung zur bereits bestehenden Wohnung. Obwohl das Zweitwohnungsgesetz dies nicht explizit verbiete, so entspräche jedoch eine solche abgetrennte Erweiterung wohl nicht dem Sinn und Zweck des Gesetzes.

E. 3

Unter o/e Kostenfolge."

- 3 - Begründend führte die Beschwerdeführerin insbesondere aus, der Umstand, dass die Erweiterung als separater Anbau ausgestaltet werden soll, das Risiko einer Umgehung der Bestimmungen des Zweitwohnungsgesetzes nicht vergrössere. Im Sinne des nachgewiesenen Denkmalcharakters des Ferienhauses solle vorliegend das bestehende Gebäude baulich unangetastet bleiben und die Erweiterung daher mit einer getrennten Baute realisiert werden.

E. 4

Mit Vernehmlassung vom 29. Juni 2020 beantragte die Gemeinde B._____ (nachfolgend Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Im Wesentlichen hielt sie fest, die vorliegende Wohnflächenerweiterung sei nicht in oder an der vorbestehenden Wohneinheit vorgesehen, sondern als eigenständige Baute davon abgesetzt und folglich keine bauliche Einheit. Die Begrifflichkeit der Erweiterung gehe im Gegensatz zu einer

Neuschaffung von einer bereits vorhandenen Fläche aus. Eine separate Baute würde dem Sinn und Zweck der Entgegenwirkung der Zersiedelung und dem haushälterischen Umgang mit den Bodenressourcen zuwiderlaufen. Die Beweggründe betreffend Denkmalschutz seien zwar zweifellos nachvollziehbar und begrüssenswert. Die öffentlichen Interessen an der Einhaltung der Bestimmungen des Zweitwohnungsgesetzes und die Gleichbehandlung würden indes überwiegen und es liege keine ausserordentliche Härte vor.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin bringt in der Beschwerde vom 8. Juni 2020 vor, dass das geplante Projekt einer vom ursprünglichen Ferienhaus separaten und im Abstand von elf Metern getrennten Baute im Vergleich zu einem von der bestehenden Wohneinheit nicht abgetrennten Anbau kein vergrössertes Risiko einer Gesetzesumgehung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) mit sich bringe. Es sei nicht die Absicht der Bauherrschaft, diese zu einer unzulässigen zusätzlichen Zweitwohneinheit umzunutzen. Eine Ablehnung des Baubewilligungsgesuchs für die Erweiterung mit separatem Anbau wäre diesbezüglich willkürlich und mit dem Gebot der Gleichbehandlung nicht vereinbar (Bf-act. A1, S. 3 f.). Die Beschwerdeführerin führt sodann aus, es rechtfertige sich vorliegend, zur Wahrung des im öffentlichen Interesse stehenden Denkmalschutzes, keine baulichen Veränderungen am bestehenden Ferienhaus vorzunehmen und stattdessen das zusätzliche Gästezimmer mit Nasszelle in einer separaten Baute zu bewilligen. Daraus ableitend fordert die Beschwerdeführerin vorliegend eine Präzisierung der Praxis, dass eine separate Baute jedenfalls dann bewilligt werden können sollte, wenn dies zum Zwecke der Erhaltung einer bestehenden Baute im Interesse des Denkmalschutzes sinnvoll ist und wenn das Risiko einer Gesetzesumgehung sich im konkreten Fall dadurch nicht vergrössert (vgl. Bf-act. A1, S. 4).

E. 4.2

Soweit die Beschwerdeführerin festhält, die Notwendigkeit einer separaten Erweiterung sei gegeben, hält ihr die Beschwerdegegnerin entgegen, dass

- 6 - das vorliegende Erweiterungsprojekt nicht in oder an der vorbestehenden Wohneinheit vorgesehen sei und die Wohnflächen daher keine bauliche Einheit i.S.v. Art. 2 ZWG bilde. Die Begrifflichkeit der Erweiterung in Art. 11 Abs. 3 ZWG gehe zudem von einer bereits vorhandenen, zu erweiternden Fläche aus und nicht etwa von einer Neuschaffung (vgl. beschwerdegegnerische Akte [Bg-act.] 2, S. 4). Die Beschwerdeführerin ihrerseits hält diesbezüglich lediglich ohne substantiierte Ausführungen fest, dass dies nicht belege, weshalb es nicht möglich sein sollte, die Erweiterung der Hauptnutzfläche in einem separaten Anbau zu realisieren. (vgl. Bg-act. A1, S. 1)

E. 5

Am 3. Juli 2020 hielt die Beschwerdeführerin replicando an ihren Anträgen fest. Sie beanstandete einerseits, dass die Ausführungen der Vorinstanz zu den Begrifflichkeiten nicht belegen würden, weshalb es nicht möglich sein soll, die Erweiterung der Hauptnutzfläche in einem separaten Anbau zu realisieren. Sodann sei der Denkmalschutz ebenfalls ein öffentliches Interesse, welches einer Güterabwägung unterliege. Schliesslich gehe die Vorinstanz auch nicht auf das Argument ein, dass bei einer separaten Baute kein erhöhtes Risiko einer gesetzwidrigen Zweckentfremdung vorliege.

E. 5.1

Zur Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) bzw. Willkürverbots (Art. 9 BV) im Rahmen des Planungsrechts gilt es zunächst unter Hinweis auf die gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichts klar festzuhalten, dass dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen. Ein Entscheid verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit nicht gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Sofern ein vernünftiger Grund für eine Ungleichbehandlung gegeben ist, liegt also keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vor; dabei kommt dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 2019 32 vom 16. Februar 2021 E.2.10 mit Verweis auf Urteil des Bundesgerichts 1C_37/2009 vom 9. Juli 2009 E.3.5.2 und BGE 139 V 331 E.4.3 m.w.H.).

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass sie selbstverständlich nicht beabsichtige, die projektierte separate Baute zu einer unzulässigen zusätzlichen Zweitwohnungseinheit umzunutzen (vgl. Bf-act. A1, S. 3). Die Gemeinde resp. die Baukommission schätzte jedoch die Umgehungsgefahr, dass mit einem ohne grossen Aufwand zu bewerkstellenden Einbau einer Kochplatte und eines Kühschranks eine unzulässige zusätzliche Zweitwohnung entstünde, als sehr gross ein (vgl. Bg-act. 1, S. 1). Gemäss der Vollzugshilfe des Departements für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden zum ZWG und zur Zweitwohnungsverordnung (ZWV; SR 702.1) vom Januar 2016 (Stand März 2019) ist das Vorhandensein einer Kocheinrichtung von der Baubewilligungsbehörde kritisch zu prüfen, um einer Umgehung des ZWG entgegenzuwirken. Auch wenn bloss technische Installationen für einen nachträglichen Einbau von Kocheinrichtungen vorhanden sind, ist das Kriterium einer vorhandenen Kocheinrichtung erfüllt (<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/ds/Documents/Zweitwohnungen/13%20Vollzugshilfe%20ZWG.pdf>; S. 10, zuletzt besucht am 12. Juli 2021). Solche technischen Installationen sind auf den Projektplänen im Massstab 1:100 (vgl. Bf-act. 3-9) nicht zu erkennen, was aber daran liegt, dass branchenüblich solche Installationen erst in detaillierteren Ausführungsplänen ab dem Massstab 1:50 (für z.B. den Sanitärinstallateur/Küchenbauer) aufgeführt werden. Würden solche Pläne mit besagten erkennbaren Installationen vorliegen, wäre die Baubewilligung bereits aufgrund der Schaffung einer unzulässigen Zweitwohnung abzuweisen. Auf den Beizug solcher Pläne durch das Gericht kann an dieser Stelle jedoch aus nachfolgenden Gründen verzichtet werden.

E. 5.3

Das Potenzial der Eigennutzbarkeit (und damit das Risiko einer künftigen Gesetzesumgehung durch die Schaffung einer unzulässigen Zweitwohnung) ist bei einer Erweiterung in einer separaten, getrennten Baute wesentlich höher als bei einem mit dem bestehenden Gebäude direkt verbundenen Anbau. Die von der Gemeinde vorgebrachte Befürchtung ist da-

- 8 - her nachvollziehbar, während der von der Beschwerdeführerin dagegen aufgestellte Standpunkt, das Umgehungsrisiko sei in beiden Konstellationen gleich hoch, als blosser Schutzbehauptung zu qualifizieren ist. Insofern ist die Rüge einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) bzw. des Willkürverbots (Art. 9 BV) als unbegründet abzuweisen.

E. 6

Mit Duplik vom 18. August 2020 (Datum Poststempel: 17. August 2020) hielt die Beschwerdegegnerin an ihren Anträgen fest. Sie führte insbesondere aus, dass es der Beschwerdeführerin nicht gelinge darzulegen, die Erweiterung des Ferienhauses liesse sich aus Denkmalschutzgründen nur mit einem Anbau bewerkstelligen. Zudem folgen weitere Ausführungen dazu, dass eine bauliche Erweiterung an eine bestehende Wohneinheit knüpfe und nicht an ein abgetrenntes, neu geschaffenes Gebäude. Sodann lägen keine ausserordentlichen Verhältnisse vor, die eine Ausnahmewilligung rechtfertigen würden. Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensparteien und die eingereichten Beweismittel wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens ist der Bauentscheid des Gemeindevorstands der Beschwerdegegnerin vom 16. April 2020, worin dieser das Baugesuch (Nr. F. _____) betreffend Erweiterung eines Ferienhauses in einer separaten Baute nicht bewilligt wurde. Für die Beurteilung des angefochtenen Bauentscheides ist das Verwaltungsgericht zuständig (Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Als Adressatin des angefochtenen Entscheides ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 50 VRG). Zudem wurde die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 52 Abs. 1 und Art. 38 VRG), weshalb darauf einzutreten ist. 2. In beweisrechtlicher Hinsicht gilt es zunächst festzuhalten, dass auf die von der Beschwerdeführerin beantragte amtliche Erkundigung bei der Denkmalpflege Graubünden (vgl. beschwerdeführerische Akten [Bf-act.] A1, S. 2) im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren verzichtet werden kann. Einerseits ergibt sich der Sachverhalt hinreichend

- 5 - aus den Akten und andererseits gilt es vorliegend ausschliesslich Rechtsfragen zu beantworten, welche sich anhand der bei den Akten liegenden Unterlagen hinreichend beurteilen lassen (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BGE 134 I 140 E.5.3, 131 I 153 E.3, 127 V 491 E.1b). 3. Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Beschwerdegegnerin das Bauvorhaben für die Erweiterung in einer separaten Baute gemäss Art. 11 Abs. 3 ZWG zu Recht abschlägig beurteilt hat.

E. 6.1

Zu prüfen ist vorliegend, was unter einer Erweiterung der bestehenden Hauptnutzfläche zu verstehen ist. Gemäss Art. 11 Abs. 1 ZWG sind altrechtliche Wohnungen unter Vorbehalt in der Art der Wohnnutzung frei. Solche Wohnungen dürfen gemäss Abs. 2 im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche erneuert, umgebaut und wieder aufgebaut werden. Gemäss Art. 11 Abs. 3 Satz 1 ZWG dürfen altrechtliche Wohnungen innerhalb der

Bauzonen um maximal 30 Prozent der am 11. März 2012 vor- bestehenden Hauptnutzfläche erweitert werden, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Das ersuchte Bauvorhaben der separa- ten Baute fällt unbestrittenermassen nicht unter Erneuerung, Umbau oder Wiederaufbau gemäss Art. 11 Abs. 2 ZWG.

E. 6.2

Ob im Rahmen der Erweiterung das Gästezimmer mit Nasszelle als sepa- rate, vom bestehenden Gebäude getrennte Baute bewilligt werden darf, ist durch Auslegung von Art. 11 Abs. 3 ZWG zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut. Ist der Text nicht klar und sind ver- schiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzu- stellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (BGE 143 II 268 E.4.3.1, 141 V 191 E.3, 138 V 17 E.4.2). Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmati- schen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstel- len (BGE 142 III 557 E.8.3 S. 561 f.; BGE 141 III 195 E.2.4 S. 198 f.; BGE 140 III 206 E.3.5.4 S. 214; BGE 140 IV 1 E.3.1 S. 5; je mit Hinweisen).

- 9 - 6.3.1. Der grammatikalischen Auslegung als Ausgangspunkt dient der Bezug allgemeiner baurechtlicher Terminologie sowie entsprechende Literatur. Das Bundesgericht zieht etwa im Entscheid 1C_104/2012 vom 30. August 2012 (betr. Baubewilligung) die Unterscheidung zwischen selbständigen und unselbständigen Erweiterungen heran. Erstere Fälle werden (z.B.) vom § 357 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG) betreffend Änderung einer Baute oder Anlage – im Übrigen wie neu- bauähnliche Umbauten – nicht erfasst. Dabei handelt es sich um ei- genständige Bauten, wo das neue Gebäude von der vorbestanden Baute vollständig getrennt ist, was eine konstruktive Selbständigkeit vor- aussetzt sowie einen eigenen, vom bestehenden Gebäude unabhängigen Zweck erfüllt und von der Altbaute her nicht zugänglich ist. Demgegenüber werden unselbständige Bauten als bauliche Massnahmen zur Vergrösse- rung des Gebäudevolumens verstanden, welche mit dem Bestehenden eine konstruktive Einheit bilden und in der Regel zu einer Erhöhung der Nutzfläche führen. (KONRAD WILLI, Die Besitzstandsgarantie für vor- schriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, 2003, S. 90 ff. und S. 95 ff.). Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der geplanten Baute offensichtlich nicht um eine unselbständige Erweiterung, sondern sie würde nach zürcherischem Recht als selbständige Erweiterung nicht von § 357 Abs. 1 PGB erfasst.

6.3.2 Eine Wohnung im Sinne des ZWG (Art. 2 Abs. 1) ist eine Gesamtheit von Räumen, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt: Für eine Wohn- nutzung geeignet (lit. a); eine bauliche Einheit bildend (lit. b); Zugang ent- weder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes (lit. c); über eine Kocheinrich- tung verfügend (lit. d); und keine Fahrnis darstellend (lit. e). Gemäss dem Einheitserfordernis nach lit. b zählen baulich abgetrennte Räume nicht zur Raumesamtheit. Allenfalls stellen sie – im Rahmen der Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 ZWG – eigenständige Wohnungen dar (ALIG, Der Woh-

- 10 - nungsbegriff des Zweitwohnungsgesetzes [ZWG], in: Jusletter 30. Mai 2016, Rz. 14). Wie die Beschwerdegegnerin korrekterweise ausführte, würde die Wohnfläche einer von der vorbestehenden Wohneinheit abge- setzten, eigenständigen Baute keine bauliche Einheit mit dieser mehr bil- den. Das Einheitserfordernis würde durchbrochen, da keine

Raumgesamt- heit mehr bestünde.

E. 6.4

Auch die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte als historisches Auslegungselement führt zum selben Ergebnis. Im Protokoll der ständerät- lichen Sitzung vom 25. September 2014 zum (noch damaligen) Art. 12 Abs. 2bis und Abs. 3 wird ausgeführt, dass sich die Erweiterungsmöglich- keit um 30 % nur auf bestehende Gebäude beziehe. Es solle im Rahmen einer massvollen Erweiterung beispielsweise möglich sein, auch in Zu- kunft an einer altrechtlichen Zweitwohnung eine Nasszelle anzubauen, da- mit diese Wohnungen den Ansprüchen der heutigen Gesellschaft entspre- chen (Ivo Bischofberger, AB 2014 962). Die Erweiterung von bestehenden Häusern und Wohnungen solle gewährleisten, dass Gebäude nicht zerfie- len und es sei wichtig, dass diesen ein zeitgemässer Ausbaustandard er- möglicht werde (Werner Hösli, AB 2014 963). Es werde das Bedürfnis und die Notwendigkeit bestehen, den bestehenden Gebäudepark massvoll zu erweitern (Stefan Engler, AB 2014 964) bzw. zu modernisieren (René Imo- berdorf, AB 2014 964) zu dürfen. Im Umkehrschluss lässt sich daraus ab- leiten, dass eine separate, vom ursprünglichen Gebäude in elf Metern Ab- stand befindliche Baute nicht unter die Erweiterung gemäss Art. 11 Abs. 3 ZWG fallen kann.

E. 6.5

Es bestehen zudem keine Hinweise, dass der Zweck der Norm, die ihr zugrundeliegenden Wertungen (teleologisches Auslegungselement) so- wie die Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systemati- sches Auslegungselement) am klaren Wortlaut sowie den eindeutigen Ausführungen in den Gesetzesmaterialien etwas zu ändern vermögen. Eine von der Beschwerdeführerin verlangte Interessenabwägung zwi-

- 11 - schen Denkmalschutzaspekten und der Einhaltung der Gesetzesbestim- mungen bzw. Gleichbehandlung erübrigt sich dahingehend ebenfalls.

E. 7

Nach vorgängiger Prüfung ist das vorliegende Bauvorhaben nicht als Er- weiterung i.S.v. Art. 11 Abs. 3 ZWG, sondern als Neubau zu qualifizieren. Zusammenfassend kann in der Folge festgehalten werden, dass die Be- schwerdegegnerin das Baugesuch zu Recht nicht erteilt hat, weshalb die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen ist.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Gerichtskosten gemäss Art. 73 Abs. 1 VRG vollumfänglich der unterliegenden Beschwerdeführe- rin auferlegt. Die Staatsgebühr wird vorliegend auf Fr. 1'500.-- festgesetzt. Eine aussergerichtliche Entschädigung wird nicht gewährt, da die anwalt- lich vertretene Beschwerdegegnerin laut Art. 78 Abs. 2 VRG in ihrem amt- lichen Wirkungskreis obsiegt und deshalb grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, denn ge- radezu mutwillig war die Beschwerdeerhebung nicht.

- 12 - III. Demnach erkennt das Gericht:

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