

Kantonale Baubewilligungspflicht – Art. 26 und Art. 36 Abs. 3 BV; Art. 22 Abs. 1 RPG; Art. 54 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a sowie Art. 70 Abs. 1 BauG.

Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, aber nicht enger gefasst werden (E. 3.1).

Das kantonale Recht sieht für bauliche Massnahmen von geringfügiger Bedeutung keine ausdrücklichen Ausnahmen von der baurechtlichen Bewilligungspflicht vor. Die Tragweite der Bewilligungspflicht wird durch die aus der Eigentumsgarantie fliessende Bestandesgarantie bzw. Baufreiheit und dem Gebot der Verhältnismässigkeit von Eigentumsbeschränkungen eingeschränkt. Ob ein Vorhaben bewilligungspflichtig ist, muss anhand einer Gesamtbetrachtung aller im Einzelfall massgebenden Elemente und Interessen beurteilt werden (E. 3.2.2 und 3.2.3).

Baubewilligungspflicht im konkreten Fall bejaht (E. 4.4).

OGE 60/2016/1 vom 11. Dezember 2018

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

3.1. Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Bauten und Anlagen mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher, ob damit im allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (zum Ganzen BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139 f.; BGer 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018 E. 5). Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden (statt vieler BGer 1C_285/2015 vom 26. September 2017 E. 4.2).

3.2.1. Gemäss Art. 54 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) bedürfen Bauten und Anlagen, d.h. alle Vorkehren, durch welche nachbarliche oder öffentliche Interessen berührt werden könnten, der behördlichen Bewilligung. Bewilligungspflichtig sind demnach sämtliche baulichen Massnahmen, sofern diese in irgendeiner Art nachbarliche oder öffentliche Interessen berühren könnten (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Grossen Rat betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen, Amtsdruck-schrift 4154, S. 16). Die baurechtliche Bewilligungspflicht wird in Art. 54 Abs. 2 lit. a bis h BauG beispielhaft konkretisiert (vgl. OGE 60/2016/9 vom 20. April 2018 E. 4.2). Bewilligungspflichtig sind demnach insbesondere die Errichtung neuer und die Erneuerung, Änderung und Erweiterung bestehender Hoch- und Tiefbauten, inkl. kulturhistorisch sowie gesundheits- oder baupolizeilich und energetisch bedeutsame bauliche Massnahmen im Freien und im Inneren bestehender Bauten (lit. a).

3.2.2. Das Baugesetz sieht für geringfügige Vorhaben, die keine wesentlichen nachbarlichen und öffentlichen Interessen berühren, zwar verfahrensmässige Erleichterungen vor (vgl. Art. 70 Abs. 1 BauG). Anders als in anderen Kantonen sind Massnahmen von geringfügiger Bedeutung jedoch nicht ausdrücklich von der baurechtlichen Bewilligungspflicht ausgenommen (vgl. etwa § 309 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1] und § 1 der Bauverfahrensverordnung des Kantons Zürich vom 3. Dezember 1997 [BVV, LS 700.6]; Art. 1b des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 [BauG-BE, BSG 721.0] und Art. 5 ff. des Dekrets des Kantons Bern über das Baubewilligungsverfahren vom 22. März 1994 [Baubewilligungsdekret, BewD, BSG 725.1]). Die Tragweite der baurechtlichen Bewilligungspflicht nach Art. 54 BauG wird indes aus verfassungsrechtlicher Sicht durch die aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) fliessende Bestandesgarantie bzw. Baufreiheit eingeschränkt. Demnach ist das Gebot der Verhältnismässigkeit von Eigentumsbeschränkungen (Art. 36 Abs. 3 i.V.m. Art. 26 BV) zu beachten, wonach Bagatellvorhaben mit räumlich minimalen Auswirkungen und nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge unerheblichem Störpotenzial keiner präventiven Kontrolle unterworfen werden dürfen (VGer ZH VB.2006.00196 vom 21. Juli 2006 E. 2.1, publ. in: BEZ 2006 Nr. 56; BRGE ZH II Nr. 0102/2012 vom 19. Juni 2012 E. 5.3.5, publ. in: BEZ 2012 Nr. 60; vgl. ferner BGer 1A.202/2006 vom 10. September 2007 E. 5 ff., mit welchem eine Beschwerde gegen den zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich abgewiesen wurde). In der Literatur wird daraus abgeleitet, dass Massnahmen zur Bestandenserhaltung einer bestehenden, formell rechtmässigen Baute

und Anlage keiner Baubewilligung bedürfen, worunter auch Renovationen im Sinne von Modernisierungen und Anpassungen an zeitgemässe Komfortansprüche und den aktuellen Stand der Technik, welche die Gebäudestruktur und das Gebäudevolumen unverändert lassen und das äussere Erscheinungsbild nicht oder nur geringfügig verändern, zu subsumieren seien (vgl. Bernhard Waldmann, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht [Hrsg.], Schweizerische Baurechtstagung 2017, Freiburg 2017, S. 47 ff.).

3.2.3. Ob ein Vorhaben der baurechtlichen Bewilligungspflicht unterliegt, ist somit anhand einer Gesamtbetrachtung aller in einem konkreten Fall massgebenden Elemente und Interessen zu beurteilen (vgl. Waldmann, S. 56; Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, Bau- und Umweltrecht, 5. A., Zürich 2011, S. 256 f.). Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessens-, sondern um eine Rechtsfrage, welche im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich frei zu prüfen ist. Die Baubehörde verfügt indes bezüglich der Frage, ob die Voraussetzungen der baurechtlichen Bewilligungspflicht erfüllt sind, über einen Beurteilungsspielraum, weshalb sich das Obergericht als gerichtliche Instanz ohne besondere Fachkenntnisse Zurückhaltung auferlegt. Auslegung und Praxis der mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden haben daher zum Vornherein ein massgebliches Gewicht (vgl. OGE 60/2013/37 vom 11. September 2015 E. 2.3.2 mit Hinweisen, Amtsbericht 2015, S. 96; ferner Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 26 N. 10, S. 216 und N. 27 f., S. 222).

[...]

4.4. Eine Gesamtwürdigung ergibt, dass die gemäss den vorstehenden Erwägungen berührten öffentlichen und nachbarlichen Interessen die Baufreiheit der Beschwerdeführer überwiegen. Insbesondere kann angesichts des Umfangs der fraglichen baulichen Massnahmen – Ersatz von 22 Bädern und Küchen inkl. Erstellung neuer Leitungen, Einbau einer neuen zentralen Gasheizung mit Warmwasseraufbereitung als Ersatz für eine Ölheizung und 22 Elektroboiler, neue Öffnungen für die Küchenabluft und Änderung der Fenstereinteilung infolge Absturzsicherung, zwei Monate andauernde Bauphase – sodann nicht bloss von einer bewilligungsfreien Renovation oder von einer baurechtlichen Bagatelle gesprochen werden, zumal die baulichen Änderungen nicht nur vorübergehend, sondern von Dauer sind und nicht ohne Weiteres entfernt bzw. rückgängig gemacht werden können. Eine präventive Kontrolle des Bauvorhabens war im Ergebnis gerechtfertigt.