Urteilskopf

102 Ib 212

34. Urteil vom 9. April 1976 i.S. Britschgi gegen Regierungsrat des Kantons Appenzell-Ausserrhoden
Regeste (de):
Gewässerschutz; Baubewilligung für sog. "Ersatzbauten".

Ausserhalb der Bauzonen resp. des GKP zu erstellende Ersatzbauten sind gewässerschutzrechtlich analog zu behandeln wie Umbauten, sofern sie nach Grösse und Nutzungsart dem zu ersetzenden Gebäude entsprechen. Ist dies nicht der Fall, so sind sie als Neubauten zu behandeln und nur zu bewilligen, wenn ein sachlich begründetes Bedürfnis nachgewiesen ist.

Regeste (fr):
Protection des eaux; autorisation de construire des "bâtiments de remplacement".

Du point de vue de la réglementation concernant la protection des eaux, il convient d'appliquer par analogie les dispositions relatives aux transformations aux demandes d'autorisations de remplacer un bâtiment existant, lorsque les nouvelles constructions correspondent, par leur volume et leur usage, à celles qu'elles remplacent. Si cette condition n'est pas remplie, il faut alors les qualifier de constructions nouvelles, qui ne peuvent être autorisées que s'il existe un besoin objectivement fondé.

Regesto (it):
Protezione delle acque; autorizzazione a edificare "costruzioni sostitutive".

Dal punto di vista della disciplina concernente la protezione delle acque, alle costruzioni previste fuori delle zone edificabili o del perimetro del progetto generale di canalizzazione, e destinate a sostituire edifici esistenti, si applicano in via analogica le disposizioni relative alle trasformazioni ove dette costruzioni corrispondano, con riferimento al loro volume e al loro uso, agli edifici da esse sostituiti. Qualora non sia dato tale presupposto, esse sono da considerare quali nuove costruzioni e possono essere autorizzate soltanto se sia dimostrata l'esistenza di un bisogno oggettivamente fondato.

Sachverhalt ab Seite 212

BGE 102 Ib 212 S. 212

Hans Britschgi ist Eigentümer der Liegenschaft Gasthof "Trübli" in Waldstatt. Er reichte am 19. November 1973 das

BGE 102 Ib 212 S. 213

Gesuch ein, es sei ihm zu bewilligen, die auf dem ausserhalb des Baugebietes beziehungsweise des generel-

len Kanalisationsprojektes (GKP) liegenden Grundstück vorhandenen Gebäulichkeiten abzubrechen und durch einen neuen Landgasthof zu ersetzen. Mit Verfügung vom 24. März 1975 verweigerte die Gewässerschutzkommission die Bewilligung, da der erforderliche Nachweis für ein sachlich begründetes Bedürfnis nicht erbracht sei. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell-Ausserrhoden bestätigte diese Verfügung mit Entscheid vom 30. September 1975. Er führte aus, nach den eingereichten Plänen sei eindeutig ein Neubau projektiert; anstelle des bisherigen bescheidenen Restaurants mit Nebengebäuden für einen kleinen Landwirtschaftsbetrieb sei ein wesentlich grösserer Gasthof mit Fremdenzimmern, aber ohne landwirtschaftliche Dependenzen vorgesehen. Da dieser Neubau nicht standortbedingt sei, könne die Bewilligung nicht erteilt werden. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt Britschgi, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, und es sei ihm die Bewilligung zu erteilen, anstelle des baufälligen Restaurants "Trübli" einen Neubau (Ersatzbau) zu erstellen, wobei die Auflage gemacht werden könne, dass der Ersatzbau grössenmässig dem Volumen des Altbaues zu entsprechen habe. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell-Ausserrhoden und das Eidgenössische Departement des Innern schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäss Art. 20 GSchG dürfen Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt (GKP) abgegrenzten Gebietes bzw. ausserhalb der Bauzone (vgl. BGE 101 Ib 66 E. 5a und 193 E. 2a) nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Wie es sich verhält, wenn eine ausserhalb des GKP vorhandene Baute verändert, umgebaut oder durch einen Neubau ganz oder teilweise ersetzt werden soll, ist dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung nicht zu entnehmen. a) Art. 19 und 20 GSchG dienen nicht nur dem Gewässerschutz, sondern verfolgen bewusst auch raumplanerische Ziele, indem die Streubauweise verhindert und eine gewisse

Konzentration der Überbauung im erschlossenen Gebiet erreicht werden soll. Dass der Gesetzgeber mit Art. 20 GSchG aber den Unterhalt und die zweckmässige Erneuerung der ausserhalb des GKP bereits vorhandenen Bauten durch das Erfordernis eines sachlich begründeten Bedürfnisses ebenfalls habe erschweren wollen, ist auf Grund des Gesetzestextes und der Entstehungsgeschichte nicht anzunehmen. Mit dieser Vorschrift wollte der Gesetzgeber die Bewilligung neuer Streubauten weitgehend verhindern; dagegen lässt sich aus Art. 20 GSchG nicht ableiten, dass die Erneuerung der ausserhalb der Bauzonen stehenden Gebäude baupolizeilich erschwert und deren Zahl dadurch allmählich vermindert werden soll (BGE 100 Ib 91 E. 4). Anderseits darf natürlich die ratio legis nicht dadurch umgangen werden, dass bestehende Bauten beliebig erweitert und für andere Nutzungsarten umgebaut werden. Entsprechend dem Sinn und Zweck von Art. 20 GSchG ist für die in der gesetzlichen Bestimmung nicht erwähnten Umbauten durch Art. 25 AGSchV eine ausdrückliche Regelung getroffen worden. Danach untersteht die bauliche Veränderung eines ausserhalb des GKP liegenden Gebäudes der Bewilligungspflicht gemäss Art. 20 GSchG, wenn dadurch die einer bestimmten Nutzung (Wohnen, Landwirtschaft, Gewerbe und dergleichen) dienenden Räumlichkeiten um mehr als einen Viertel vergrössert werden oder im gleichen Verhältnis anders genutzt oder gebraucht werden können. Nach dieser gesetzeskonformen Regelung ist somit die bauliche Erneuerung von Häusern ausserhalb des GKP ohne besondern Nachweis eines sachlich begründeten Bedürfnisses zulässig, sofern dabei nicht eine Erweiterung oder Nutzungsänderung erfolgt, welche die festgelegte Toleranzmarge überschreitet. b) Wird ein bestehendes Gebäude weitgehend oder vollständig abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt, so fällt dieser Vorgang nicht ohne weiteres unter den Begriff der "baulichen Veränderungen", mit welchem in Art. 25 AGSchV der Umbau umschrieben wird. Nach

allgemeinem Sprachgebrauch setzt ein Umbau voraus, dass das bestehende Gebäude im wesentlichen erhalten bleibt. Man kann nicht annehmen, dass die Schöpfer von Art. 25 AGSchV mit der gewählten Formulierung bewusst auch die Frage der Ersatzbauten, d.h. der an Stelle abgebrochener Objekte neu errichteten Gebäude hätten regeln wollen. Ferner darf daraus, dass Art. 25 AGSchV

BGE 102 Ib 212 S. 215

nicht direkt auf Ersatzbauten anwendbar ist, nicht geschlossen werden, solche Objekte seien nach Art. 20 GSchG gleich zu behandeln wie irgendwelche Neubauten ausserhalb des GKP, und die Tatsache, dass eine bestehende Baute zu ersetzen ist, spiele keine Rolle oder sei höchstens sekundär bei der Beurteilung des sachlichen Bedürfnisses zu berücksichtigen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zulässigkeit von Ersatzbauten weder im Gesetz noch in der Verordnung ausdrücklich geregelt ist. Daher ist zu untersuchen, ob derartige Bauvorhaben nach dem Grundgedanken von Art. 20 GSchG rechtlich als Neubau oder als Umbau zu behandeln sind. c) Da Art. 20 GSchG nicht bezweckt, bestehende Gebäude ausserhalb des GKP zum Verschwinden zu bringen, und da Art. 25 AGSchV folgerichtig deren Erneuerung und - in gewissem Umfang - sogar deren Erweiterung durch Umbau gestattet, ohne dass die Standortbedingtheit des Objektes im Sinne von Art. 27 AGSchV zu prüfen wäre, liegt es nahe, in analoger Anwendung von Art. 25 AGSchV auch Ersatzbauten als zulässig zu betrachten, soweit dadurch nach Umfang und Nutzungsart lediglich ein bisher vorhandenes Gebäude durch ein neues ersetzt wird. Wollte man die Ersatzbaute einem Neubau gleichstellen, so hätte dies zur Folge, dass alle jetzt ausserhalb des GKP liegenden Gebäude, für die die Standortgebundenheit gemäss Art. 27 AGSchV verneint wird, im Falle einer Vernichtung durch Brand oder Naturkatastrophe nicht mehr am bisherigen Ort aufgebaut werden dürften. Dass in solchen Fällen aus subjektiven Gründen mit Rücksicht auf die Bedürfnisse des Geschädigten je nach den Umständen des Einzelfalles ein Ersatzbau eventuell doch bewilligt werden könnte, wie in der Vernehmlassung des EDI angedeutet wird, erscheint nach der zutreffend auf die objektive Standortbedingtheit abstellenden Fassung des heute geltenden Art. 27 AGSchV als ausgeschlossen. Entweder bedarf es bei Ersatzbauten des Nachweises der Standortbedingtheit, oder es ist in diesen Fällen in analoger Anwendung von Art. 25 AGSchV grundsätzlich darauf zu verzichten. Die Gleichstellung der Ersatzbaute mit einem Neubau hätte überdies zur Folge, dass ein Grundeigentümer zwar gemäss Art. 25 AGSchV ein bestehendes Haus vollständig erneuern könnte, aber auf jeden Fall den Eindruck eines Abbruchs verhindern

BGE 102 Ib 212 S. 216

müsste, wobei je nach dem konkreten Vorgehen die Abgrenzung zwischen einem Umbau und einem Ersatzbau recht schwierig sein dürfte. Für eine Regelung, welche ausserhalb des GKP die Erhaltung und den vollständigen Umbau einer nicht standortbedingten Baute im Rahmen von Art. 25 AGSchV erlaubt, aber den Ersatz eines veralteten oder durch Brand zerstörten Gebäudes durch einen Neubau von gleicher Grösse und Nutzungsmöglichkeit verbietet, fehlt ein tragfähiges planerisches oder gewässerschutzrechtliches Motiv. Aus Art. 20 GSchG lässt sich nicht ableiten, dass derjenige, der sein Haus durch ein neues ersetzen will oder - im Brandfall - muss, grundsätzlich anders behandelt werden soll als derjenige, der sein Gebäude durch Umbau erneuert. d) Aus diesen Erwägungen erscheint es gerechtfertigt, Ersatzbauten gewässerschutzrechtlich analog zu behandeln wie Umbauten, und sie demnach nur dann den Vorschriften von Art. 19 und 20 GSchG zu unterstellen, wenn bezüglich Grösse und Nutzungsart erhebliche Abweichungen von dem zu ersetzenden Gebäude vorgesehen sind.

2. Aus den vorangehenden grundsätzlichen Erwägungen ergibt sich, dass dem Beschwerdeführer gestützt auf

Art. 20 GSchG nicht verwehrt werden kann, sein ausserhalb des GKP liegendes Gebäude - Restaurant mit kleinem Landwirtschaftsbetrieb - zu erneuern oder allenfalls durch einen nach Grösse und Nutzungsart den vorhandenen Gebäulichkeiten ungefähr entsprechenden Neubau zu ersetzen. Die Bewilligung eines in diesem Rahmen bleibenden Bauvorhabens könnte nicht von der Prüfung der Standortgebundenheit abhängig gemacht werden; es würde sich um die zeitgemässe Erhaltung und Modernisierung einer bereits vorhandenen Baute handeln, also um ein Vorhaben, dem Art. 20 GSchG in Verbindung mit Art. 25 AGSchV nicht entgegensteht. Dass ein blosser Umbau wegen der Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts in den vorangegangenen Jahren kaum mehr in Frage kommt und ein Ersatzbau sich offenbar aufdrängt, kann nicht zu einer andern Lösung führen; denn es besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass aufgrund des Gewässerschutzrechts die Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts nachher mit dem Verbot von baulichen Veränderungen oder des Ersatzbaus zu "bestrafen" wäre. Hingegen ist durch die strikte Anwendung der Regel, dass ein Ersatzbau nach Nutzungsart und Grösse

dem zu ersetzenden Bau entsprechen muss, der Umgehung von Art. 20 GSchG durch irgendwelche Neubauten an Stelle von Abbruchobjekten konsequent entgegenzutreten.

3. Bei dem vom Beschwerdeführer eingereichten Bauprojekt, das von der Gewässerschutzkommission und vom Regierungsrat nicht bewilligt wurde, handelt es sich offensichtlich nicht um eine Ersatzbaute im eben umschriebenen Sinn, sondern um einen Neubau, der mit den bestehenden Gebäulichkeiten nur gemeinsam hat, dass darin ebenfalls ein - wenn auch viel grösseres - Restaurant vorgesehen ist. Die herkömmliche Verbindung mit einem Landwirtschaftsbetrieb ist im Projekt nicht vorgesehen, sondern erst im Laufe des Verfahrens als Möglichkeit erwähnt worden. Dagegen wurde neu ein kleiner Hotelbetrieb mit Gästezimmern geplant. Dass dieses Projekt eines grossen Landgasthofs mit Gästezimmern an Stelle des kleinen Restaurants mit Landwirtschaft von den kantonalen Instanzen als Neubau behandelt wurde, ist nicht zu beanstanden. Ein solches Bauvorhaben kann ausserhalb des GKP nur bewilligt werden, sofern es als standortgebunden betrachtet werden muss. Im Gegensatz zu den Bergrestaurants, die in Art. 27 Abs. 2 AGSchV ausdrücklich erwähnt werden, sind Passantenrestaurants an Durchgangsstrassen in der Regel nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Im vorliegenden Fall wird vom Regierungsrat in der Vernehmlassung geltend gemacht, ein Landgasthof an diesem Strassenstück könnte in geringer Entfernung unter Wahrung der gewässerschutzrechtlichen Vorschriften erstellt werden. Der Beschwerdeführer bringt - ausser dem für das eingereichte Projekt nicht stichhaltigen Argument der Ersatzbaute - nichts vor, was den Standort ausserhalb des GKP zu begründen vermöchte. Die angefochtene Verweigerung der Baubewilligung entspricht somit dem Bundesrecht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen.

4. Wird die Bewilligung für einen nach Nutzung und Grösse nicht als Ersatzbaute in Frage kommenden Neubau verweigert, so ist es nicht Sache der Bewilligungsbehörde, gleichzeitig darüber zu befinden, ob und in welcher Weise vorhandene Gebäulichkeiten allenfalls erneuert bzw. ersetzt werden dürften. Die Rüge, der Regierungsrat sei auf die verbindliche Erklärung des Beschwerdeführers, er sei bereit,

"das Restaurationsvolumen zu reduzieren", nicht eingetreten, ist unbehelflich. Zu entscheiden war über das eingereichte Bauprojekt, nicht über die Frage, welche andere bauliche Veränderung allenfalls bewilligt werden könnte. Es steht dem Beschwerdeführer frei, ein Gesuch für die Bewilligung einer eigentlichen Ersatzbaute zu

stellen, sofern er bereit ist, seine Pläne - im Rahmen der Erweiterungsmöglichkeiten nach Art. 25 AGSchV - auf die Dimension und Nutzungsart der bestehenden Gebäulichkeiten zu reduzieren. Ob einem solchen Vorhaben Hindernisse entgegenstehen, die sich aus dem kantonalen Recht, namentlich dem Planungsrecht, ergeben, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.