

Planungs- und Baurecht. Art. 40 Abs. 3 PBG. Bestehende Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen, dürfen in der Gefahrenzone rot nur unterhalten werden; die Besitzstandsgarantie gilt nur in diesem Rahmen. Der Begriff des «Unterhalts» ist so auszulegen, dass in der Gefahrenzone rot der verfassungsrechtlich garantierte minimale Besitzstand gewährleistet ist, nicht aber mehr. Dies kann auch moderate Modernisierungen beinhalten. Der Ansatz, nur blosser Unterhaltsarbeiten im Sinne von Reparaturen und/oder Ausbesserungen zuzulassen, ist nicht rechtmässig. Der durch die Vorinstanz geschützte kategorische Ausschluss von Modernisierungen war nicht haltbar. Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Rückweisung der Sache zur Neuurteilung an die Baubewilligungsbehörde.

Obergericht, 5. Februar 2021, OG V 20 7

Aus den Erwägungen:

3. Im vorliegenden Kontext unbestritten ist, dass das 1912 erbaute Wohnhaus der Beschwerdeführer im Sinne der kantonalen Besitzstandsgarantie (Art. 126 Abs. 1 PBG) nach bisherigem Recht rechtmässig erstellt wurde. Die Gefahrenzone rot und die damit verbundenen Restriktionen gehen auf die Totalrevision des Bau- und Planungsrechts im Jahr 2010 zurück (vergleiche Amtsblatt des Kantons Uri Nr. 15 vom 16.04.2010 sowie Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 25.08.2009, S. 29). Ebenfalls unbestritten ist, dass sich das Wohnhaus der Beschwerdeführer in der Gefahrenzone rot befindet und Sanierungsarbeiten, welche über den blossen Unterhalt hinausgehen, gestützt auf Art. 40 Abs. 3 PBG unzulässig sind. Strittig ist der Bedeutungsgehalt des Begriffs «Unterhalt» im Sinne von Art. 40 Abs. 3 PBG.

3.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahe legen. Nach ständiger bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung unterstehen die Auslegungselemente keiner Prioritätenordnung. Vielmehr wird ein pragmatischer Methodenpluralismus befolgt und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (vergleiche Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 16.12.2016, OG V 16 6, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017, Nr. 41 S. 240 E. 3e mit Hinweisen). Eine kantonale Norm muss mit dem Bundesrecht im Einklang stehen (BGE 144 I 123 E. 6.2). Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (verfassungskonforme Auslegung; BGE 140 II 500 E. 2.3.3). Ist die kantonale Gesetzesnorm einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich, ist sie – infolge Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht beziehungsweise übergeordnetem kantonalen Verfassungsrecht – zu ignorieren (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rn. 1191 und 2082 sowie 2085).

3.2 Wie bereits die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, ist der Begriff des „Unterhalts“ im Gesetz nicht näher geregelt. Der Wortlaut lässt dabei verschiedene Interpretationen zu, weshalb alleine auf das grammatische Element nicht abgestützt werden kann.

3.3 Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Planungs- und Baugesetz [PBG] a.a.O. ergibt sich, dass die Absicht des Gesetzgebers hinter der Schaffung von Gefahrenzonen unter anderem darin bestand, für die baurechtliche Berücksichtigung von Naturgefahren eine differenzierte Ordnung vorzusehen. Dafür sollten drei Gefahrenstufen vorgesehen werden, wobei die höchste Stufe Gebiete mit erheblicher Gefährdung bezeichnen sollte. Was die Besitzstandsgarantie betrifft, so sollte diese in der Gefahrenzone rot (höchste Gefahrenstufe) «eingeschränkt», in der blauen und gelben Gefahrenzone dagegen «uneingeschränkt» gelten. Die Absicht des Gesetzgebers war somit, den Schutz vor Naturgefahren zu verbessern, denn die differenzierte Ausscheidung von Gefahrengebieten erlaubt es, erheblich gefährdete Gebiete besser zu erkennen und mit entsprechend gesteigerten Schutzmassnahmen zu belegen (vergleiche bereits Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 06.03.2020, OG V 19 39, E. 6f). Aus den Materialien ist überdies zu schliessen, dass der verbesserte Schutz respektive eine „gesteigerte Schutzmassnahme“ auch darin zu sehen ist, dass die Besitzstandsgarantie in der höchsten Gefahrenstufe (Gefahrenzone rot) restriktiver zu handhaben ist. Die Besitzstandsgarantie soll „eingeschränkt“ werden, wobei hier offensichtlich auf die allgemeine kantonale Besitzstandsgarantie (Art. 126 Abs. 1 PBG) Bezug genommen wird. Eine eindeutige Antwort auf die Frage nach dem Bedeutungsgehalt des Begriffs „Unterhalt“ lässt sich aus dem historischen Auslegungselement indessen nicht gewinnen.

3.4 Gemäss der allgemeinen Besitzstandsgarantie von Art. 126 Abs. 1 PBG sind bestehende Bauten und Anlagen, die nach bisherigem Recht rechtmässig erstellt wurden, aber dem neuen Recht widersprechen, in ihrem Bestand geschützt. Sie dürfen unterhalten und zeitgemäss erneuert werden. Die Bestimmung von Art. 40 Abs. 3 PBG über die Restriktionen in der Gefahrenzone rot nimmt Bezug auf die allgemeine Besitzstandsgarantie. Nach der gesetzgeberischen Absicht soll die Besitzstandsgarantie eingeschränkt werden (vergleiche E. 3.3 hievor). Indem Art. 40 Abs. 3 PBG im Unterschied zu Art. 126 Abs. 1 PBG ausdrücklich nur den Unterhalt als zulässig bezeichnet, nicht aber die zeitgemässe Erneuerung, kann in gesetzssystematischer Hinsicht geschlossen werden, dass die zeitgemässe Erneuerung in der Gefahrenzone rot nicht zulässig sein soll. Die diesbezügliche Auffassung der Vorinstanz (vergleiche angefochtener Beschluss, E. 7) ist insofern durchaus nachvollziehbar. Allerdings erscheint nicht ohne Weiteres klar, inwiefern der „Unterhalt“ von der „zeitgemässen Erneuerung“ abzugrenzen ist. Die von der Vorinstanz angeführte Kommentirstelle zum aargauischen Baugesetz hält dafür, dass auch bauliche Massnahmen, die nicht nur die Erhaltung, sondern auch die Modernisierung bezwecken, zulässig seien, wenn keine baulichen Umgestaltungen vorgenommen werden. Der Begriff «Unterhalt» solle also nicht zu eng ausgelegt werden (Verena Sommerhalder Forestier, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 68 N. 16). Dagegen spricht sich die Kommentirstelle zum bernischen Baugesetz dafür aus, dass das Modernisieren im Rahmen der normalen Lebensdauer von Bauten und Anlagen zeitgemässe Erneuerung darstelle. Das könne nebst der umfassenden Renovation auch ein Anpassen an moderne Komfortansprüche einschliessen, wie die Verbesserung der technischen und sanitären Einrichtungen und der Isolation (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 3 N. 3). Die zitierten Kommentirstellen lassen gerade keine eindeutigen Schlüsse zu. Zu berücksichtigen ist auch, dass es sich bei der hier auszulegenden Norm weder um aargauisches noch bernisches Baurecht handelt. Kommentare zu ausserkantonalen Gesetzen können zwar im Einzelfall bei der Auslegung hiesigen Rechts herangezogen werden. Aufgrund der spezifischen kantonalen Gegebenheiten ist aber stets zu prüfen, ob die ausserkantonale Lehre mit der ratio legis der kantonalen Bestimmung übereinstimmt. Bei divergierenden ausserkantonalen Lehrmeinungen ist eine besonders kritische Prüfung geboten. Das systematische Auslegungselement führt insofern zu keinen eindeutigen Schlüssen. Klar erscheint nur – auch gestützt auf das historische Auslegungselement (E. 3.3 hievor) –, dass die Besitzstandsgarantie im Rahmen von Art. 40 Abs. 3 PBG ein Minus zur allgemeinen Besitzstandsgarantie von Art. 126 Abs. 1 PBG darstellt; letztere also im Vergleich eine grosszügigere Regelung vorsieht.

3.5

3.5.1 Die Einwohnergemeinde Altdorf argumentiert, der Zweck der Bestimmung von Art. 40 Abs. 3 PBG liege darin, Wohnen in der Gefahrenzone rot nicht zu fördern (Beschluss vom 24.07.2019, S. 3). Im Rahmen ihrer Stellungnahme an die Vorinstanz vom 11. September 2019 hielt die Gemeinde fest (S. 3 f.), in der Gefahrenzone rot dürfe oberstes Ziel nicht die Erhaltung eines Wohnhauses sein. Das Ziel sei, die Gefahrenzone rot von Wohnbauten frei zu halten. Solange mit einfachen Instandhaltungsarbeiten die Bewohnbarkeit eines bestehenden Hauses erhalten bleibe, dürfe dies bewohnt werden. Könne mit einfachen Instandhaltungsarbeiten die Wohnhygiene nicht mehr gewährleistet werden, dürfe das Gebäude nicht mehr bewohnt werden.

3.5.2 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Art. 40 Abs. 3 PBG statuiert eine Besitzstandsgarantie, wenn auch aufgrund der Gesetzessystematik und der gesetzgeberischen Absicht eine eingeschränkte. Sinn und Zweck einer Besitzstandsgarantie ist gerade der Erhalt eines Besitzstandes. Somit ist es sehr wohl das Ziel von Art. 40 Abs. 3 PBG, dass ein bestehendes Wohnhaus erhalten werden darf. Dass in der Gefahrenzone rot der Wohnzweck nicht gefördert werden soll, ist zwar insofern zutreffend, als dass keine neuen Bauten und Anlagen, die dem Aufenthalt von Mensch und Tier dienen, zulässig sind. Davon zu unterscheiden ist aber die Behandlung von bestehenden Bauten. Diese geniessen auch unter dem Regime von Art. 40 Abs. 3 PBG eine Besitzstandsgarantie. Die Auslegung der Einwohnergemeinde würde Art. 40 Abs. 3 PBG eine Art «wohnpolizeilichen» Gehalt beilegen. Das geht aus der Wendung hervor, ein Wohnhaus dürfe nur solange bewohnt werden, als die Wohnhygiene gewährleistet werden könne. Darum geht es bei der Besitzstandsgarantie gerade nicht. Es geht nicht darum die Wohnnutzung zu regulieren, sondern den bestehenden Hauseigentümern die Wohnnutzung im bisherigen Umfang weiterhin zu ermöglichen. Insofern müssen unter der Geltung von Art. 40 Abs. 3 PBG nach einer teleologischen Auslegung diejenigen Sanierungsmassnahmen zulässig sein, welche für die Erhaltung der bisherigen Nutzung erforderlich sind. Dies ergibt sich auch aus den nachfolgenden Überlegungen.

3.6

3.6.1 Der aus der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV; Art. 12 lit. I KV) gewährleistete minimale Besitzstandsschutz umfasst den Bestand, die Weiternutzung und den Unterhalt von einst rechtmässigen Bauten (BGE 146 II 308 E. 9.2). Darunter fallen sämtliche Arbeiten zur Instandhaltung (Reparaturen) und Modernisierung (Renovationen), soweit Umfang, Erscheinung, Bestimmung und Wert der Anlage unverändert bleiben (BGE 1C_283/2017 vom 23.08.2017 E. 3.1). Entscheidend ist, dass es sich um Vorkehren handelt, welche der Werterhaltung dienen, das heisst, die Baute davor schützen, vorzeitig zu verfallen oder, gemessen am heutigen Wohnstandard, vor Ablauf der Lebensdauer ihrer Substanz unbenutzbar zu werden. So ist es dem Eigentümer zum Beispiel dort, wo ein Wohngebäude den gewandelten Wohnbedürfnissen nicht mehr genügt, gestützt auf die Eigentumsgarantie erlaubt, unbefriedigende technische Einrichtungen zu ersetzen oder sanitäre Anlagen zu verbessern (Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone – Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Zürich 2003, S. 43 f.). Die kantonale rechtliche Regelung zum Besitzstandsschutz darf wohl grosszügiger, nicht aber restriktiver als das aus der Eigentumsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Minimum sein (vergleiche BGE 1P.418/2002 vom 16.12.2002 E. 3.1.1).

3.6.2 Für Bauten und Anlagen im Anwendungsbereich von Art. 40 Abs. 3 PBG muss somit im Minimum die verfassungsrechtlich garantierte Besitzstandsgarantie gelten. Daraus und aus der Gesetzessystematik sowie der gesetzgeberischen Absicht, die Besitzstandsgarantie einzuschränken (vergleiche E. 3.3 f. hievon), muss geschlossen werden, dass Art. 40 Abs. 3 PBG letztlich so ausgelegt werden muss, dass in der Gefahrenzone rot der verfassungsrechtlich garantierte minimale Besitzstand gewährleistet ist, nicht aber mehr.

Davon geht im Übrigen auch die Vorinstanz aus (angefochtener Beschluss, E. 5.6). Die hier strittige Frage, ob die vorliegenden Sanierungsarbeiten zulässig sind, ist daher unter Berücksichtigung der vorstehenden Grundsätze zu prüfen (vergleiche E. 3.6.1 hievore).

3.6.3 Übertragen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Renovation der Aussenfassade, die Innenisolation der bergseitigen Natursteinmauer, die Isolation der Böden sowie der Ersatz der Fenster nicht einfach deshalb nicht zu bewilligen sind, weil es sich hierbei um Modernisierungen beziehungsweise Renovationen handelt. Die Vorinstanz lässt ausser Acht, dass die Zulässigkeit auch von Modernisierungen in gewissem Umfang aus der verfassungsrechtlichen Besitzstandsgarantie folgt. Ein kategorischer Ausschluss von Modernisierungen ist verfassungsrechtlich somit nicht haltbar. Das ergibt sich auch daraus, dass die von der Vorinstanz geschützte Interpretation von Art. 40 Abs. 3 PBG zu teilweise willkürlichen Ergebnissen führt. Beispielsweise leuchtet nicht ein, weshalb der Ersatz der alten Elektroinstallationen durch zeitgenössische Elektroinstallationen zulässig sein soll, der Ersatz von über 100-jährigen Fenstern durch zeitgenössische Fenster aber nicht.

3.6.4 Der Ansatz, nur bloss (vermutlich letztlich nicht einmal bewilligungspflichtige [vergleiche Art. 101 Abs. 1 lit. c PBG]) Unterhaltsarbeiten im Sinne von Reparaturen und/oder Ausbesserungen zuzulassen, ist nach dem Gesagten nicht rechtmässig. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Sanierungsmassnahmen der Werterhaltung dienen; durch die Sanierungsarbeiten also letztlich der Umfang, die Erscheinung, die Bestimmung und der Wert der Anlage im Wesentlichen unverändert bleiben. Es ist zu fragen, ob es bei den Sanierungsarbeiten um Arbeiten geht, die für die Erhaltung der bisherigen Nutzung erforderlich sind, das heisst, ob sie der Aufrechterhaltung der zweckgemässen Funktionalität der Baute (hier Wohnhaus) dienen. Dies kann auch moderate Modernisierungen beinhalten. Aufgrund der beschwerdeführerischen Ausführungen bestehen Anhaltspunkte, dass es sich bei den Sanierungsmassnahmen bloss um das für die Erhaltung der Wohnnutzung Erforderliche handelt. Ob es sich bei den hier vorliegenden Sanierungsmassnahmen um Massnahmen handelt, die für die Erhaltung der bisherigen Nutzung erforderlich sind, wurde aber bisher weder von der Vorinstanz noch der BK Altdorf geprüft. Es ist nicht am Gericht darüber erstinstanzlich zu befinden. In Aufhebung des angefochtenen Beschlusses geht die Sache deshalb zur erneuten Prüfung an die BK Altdorf (Art. 62 Abs. 2 VRPV).