

UMNUTZUNG VON LIEGENSCHAFTEN – BAUBEWILLIGUNGS- PFLICHTIG ODER NICHT?

Dieser Beitrag ist der Frage gewidmet, wie aus Sicht von thurgauischen Gemeinden und Grundeigentümern vorzugehen ist, wenn eine Nutzungsänderung erfolgen soll, die keine baulichen Massnahmen mit sich bringt: Ist dafür eine Baubewilligung erforderlich? Und was geschieht, wenn eine solche nicht beantragt oder nicht erteilt wird?

* EMANUEL SORBA, M.A. (HSG), RECHTSANWALT UND ÖFFENTLICHE URKUNDSPERSON

** BERNHARD GERSTL, M.A. (HSG), RECHTSANWALT UND ÖFFENTLICHER NOTAR,
LEHRBEAUFTRAGTER AN DER UNIVERSITÄT ST.GALLEN (HSG)

GRUNDSATZ UND AUSNAHMEN VON DER BAUBEWILLIGUNGSPFLICHT

Gemäss § 98 des thurgauischen Planungs- und Baugesetzes (PBG) bedürfen grundsätzlich alle ober- oder unterirdischen Bauten und Anlagen einer Bewilligung, aber auch Zweckänderungen bewilligungspflichtiger Bauten und Anlagen. Gemäss § 99 Abs. 2 PBG verlangt die Gemeindebehörde die Einreichung eines Baugesuchs, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass keine baubewilligungsfreie Baute gemäss Abs. 1 (geringfügige Änderungen an Mauerwerk, Terrain, Anlagen oder Fahrnisbauten, etc.) erstellt wird.

§ 99 Abs. 2 PBG schränkt somit den Ermessensspielraum der Gemeindebehörde ein: Im Zweifelsfall, wenn sie ohne Baugesuchsunterlagen nicht eindeutig beurteilen kann, ob ein Vorhaben bewilligungspflichtig ist oder nicht, ist sie gehalten, ein Baugesuch zu verlangen.¹ Kommt sie aufgrund der Gesuchsunterlagen zum Schluss, dass das Vorhaben (doch) nicht bewilligungspflichtig ist, so kann das Baugesuch als gegenstandslos abgeschlossen und das Vorhaben ohne Bewilligung ausgeführt werden.

BAUBEWILLIGUNGSPFLICHT FÜR REINE UMNUTZUNGEN UND RENOVATIONEN

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme dem Baubewilligungsverfahren unterliegt, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage so wichtige räumliche Folgen verbunden sind,

dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es mithin ermöglichen, ein Bau- oder (Um-)Nutzungsvorhaben vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der Nutzungsordnung und Gesetzgebung zu überprüfen.²

Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, unterstehen auch reine Umnutzungen der Baubewilligungspflicht – selbst wenn gar keine baulichen Änderungen erfolgen.³ Damit soll gewährleistet werden, dass nicht etwa ein ruhiges Wohnhaus «durch die Hintertür» zur hochfrequentierten Touristenunterkunft gemacht wird. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht nur dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als geringfügig erweist. Sind die Auswirkungen neu intensiver als die bisherigen, so ist von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen. Dies ist insbesondere bei einer deutlichen Zunahme von Immissionen der Fall.⁴

Wenn eine Liegenschaft umgenutzt wird, bietet sich häufig auch die Gelegenheit oder ist es sogar notwendig, Renovationen am Objekt vorzunehmen. Seit dem Unglücksfall von Crans-Montana dürfte bspw. vielerorts eine strengere Handhabung von Brandschutzvorschriften erfolgen, die eine Erwei-



terung von Feuerwiderständen, Brandmeldeanlagen oder Fluchtwegen erfordert. Ist etwa aufgrund der neuen Nutzung eine erhöhte Brandgefahr zu befürchten, so können die Behörden die Nachrüstung von Brandschutzanlagen verlangen, was regelmässig im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens mittels Brandschutznachweis zu belegen ist.⁵ Selbst wenn also eine Umnutzung an sich zonenkonform wäre und keine erheblichen Mehrimmissionen mit sich brächte, könnten immer noch etwa Bedenken bezüglich der Betriebs- und Benützungssicherheit der Baute ein Bewilligungsverfahren notwendig machen.

WAS GESCHIEHT, WENN TROTZ AUFFORDERUNG KEIN BAUGESUCH EINGEREICHT WIRD?

Erfolgt eine Umnutzung ohne erforderliche Bewilligung, so können die verwaltungs- und strafrechtlichen Folgen gemäss §§ 114 ff. PBG eintreten: Als Massnahme kommt vor allem ein vorsorgliches, sofort vollstreckbares Benützungsverbot für unbewilligt umgenutzte Bauten infrage.⁶ Sodann wäre ein (nachträgliches) Baubewilligungsverfahren durchzuführen bzw. der Bauherrschaft eine angemessene Frist zur Wiederherstellung anzusetzen und die Ersatzvornahme anzudrohen (vgl. § 115 Abs. 2 PBG). Ausserdem können Straffolgen angedroht oder ausgesprochen werden (§ 117 Abs. 1 und 2 PBG). Nicht zu unterschätzen sind regelmässig auch Reputationsrisiken für Bauherrschaften, die sich nicht an das geltende Recht halten – insbesondere, wenn es sich um Vorhaben mit grosser Öffentlichkeitswirkung handelt, wie bspw. Asylunterkünfte oder Wohn- und Pflegeeinrichtungen für Personen mit Unterstützungsbedarf.

EMPFEHLUNGEN FÜR GEMEINDEN UND PRIVATE

Wenn die Gemeindebehörde von einem möglicherweise bewilligungspflichtigen Bau- oder Umnutzungsvorhaben erfährt, und ihr nicht bereits ein entsprechendes Baugesuch

vorliegt, wird sie die Bauherrschaft auffordern, ein solches (allenfalls nachträglich) einzureichen. Dieser Beschluss stellt nach hierseitiger Auffassung einen mit Rekurs an das DBU anfechtbaren Entscheid dar.

Für Bauherren und Grundeigentümerinnen ist aber grundsätzlich nicht zu empfehlen, sich die Bewilligungsfreiheit zu «erstreiten», da dies nicht nur regelmässig das Einvernehmen mit der Bauverwaltung beeinträchtigt, sondern zumeist auch eine längere Verfahrensdauer und höhere Kosten(-vorschüsse) zur Folge hätte als das Durchlaufen eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens. Sollte am Ende dieses Verfahrens die Baubewilligung verweigert werden, so wäre es immer noch möglich, im Rekursverfahren den Antrag zu stellen, es sei festzustellen, dass das Vorhaben keiner Baubewilligung bedürfe (und falls doch, sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und die Baubewilligung zu erteilen).

Den Gemeindebehörden ist also anzuraten, im Zweifelsfall – zur Abklärung der Bewilligungspflicht – ein Baugesuch zu verlangen, selbst wenn sich aufgrund der Gesuchsunterlagen nachträglich herausstellen sollte, dass das Vorhaben doch nicht bewilligungspflichtig ist.

Für Grundeigentümer und Nutzungsberechtigte ist es ratsam, der Aufforderung einer Gemeindebehörde, ein Baugesuch einzureichen, Folge zu leisten. Die Einreichung kann zwar nicht erzwungen werden, die oben genannten verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen lassen dies aber regelmässig sinnvoll erscheinen. Insbesondere Grundeigentümer sollten die Prüfung des Bewilligungserfordernisses standardmässig in ihre Checklisten bei Mieterwechseln aufnehmen und nötigenfalls entsprechende Abklärungen mit den Gemeindebehörden treffen oder eine fachkundige Rechtsberatung einholen. ■

¹ Vgl. auch Verwaltungsgericht St. Gallen, B 2024/197, E. 5

² BGE 139 II 134, E. 5.2; BGE 120 Ib 379, E. 3c; BGE 119 Ib 222, E. 3b; BGE 114 Ib 312, E. 2a; vgl. auch TVR 2013 Nr. 21, E. 2.2.

³ BGer 1C_127/2008, E. 2.2, m.H. auf BGE 119 Ib 222, E. 3a; BGer 1A.216/2003, E. 2.1.

⁴ BGer 1C_285/2015, E. 3; BGer 1C_347/2014, E. 3.2; BGE 113 Ib 219, E. 4d; siehe auch ARNOLD MARTI, in: ZBI 116/2015, S. 339, m.H. auf Verwaltungsgericht Basel-Landschaft, VG.2013.00128, E. 3.

⁵ Vgl. BGer 1C_285/2015, E. 6.

⁶ DBU, Bauen ohne Baubewilligung, September 2021, S. 5.