

gelingen, wenn es als zulässig erachtet würde, die Anträge zu erweitern. Auch eine Gemeinde als Planungsträgerin hat ein eigenes legitimes Interesse, im Einwendungsverfahren gegen die Revision der Nutzungsplanung dargelegt zu bekommen, welche Punkte umstritten sind und wo sie ein zeitliches und finanzielles Risiko eingeht, wenn sie abweichend von den Einwendungsanträgen entscheidet, und sie vertritt auch die gleichgerichteten und öffentlich bedeutsamen Interessen der Bauwilligen im Planungsgebiet. § 4 Abs. 2 BauG in Verbindung mit § 24 BauG schützt diese Interessen. § 60 Abs. 2 BauV erweist sich damit als gesetzmässig (§ 2 Abs. 2 Satz 1 VRPG).

75 Grenzabstand in Dorfzone

In einer Dorfzone, die den Erhalt des Bestehenden bezweckt und wo für Neu- und Umbauten die Grenzabstände im Einzelfall festgelegt werden, ist für die Abstandsbestimmung auf die Stellung bestehender Bauten und die Einpassung ins Ortsbild abzustellen, und nicht auf die Werte einer Referenzzone (Erw. 5.2.4).

Aus dem Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 26. August 2016 (BVURA.15.463).

Aus den Erwägungen

2. Ausgangslage

...

2.2 Bauvorhaben ...

Mit dem nun strittigen Bauprojekt ist die Aufstockung der an das Einfamilienhaus angebauten Garage um ein Geschoss als Erweiterung des Obergeschosses des Wohngebäudes vorgesehen. Die bestehende Garage weist einen Grenzabstand von 2,85 m zur Nachbarparzelle 3225 der Beschwerdeführenden auf. ...

5. Grenzabstand

5.1 Vorbringen der Beschwerdeführenden

Materiell rügen die Beschwerdeführenden zunächst, die vorgesehene Aufstockung der Garage führe zu einer Verletzung der Grenzabstände. Als Begründung führen sie im Wesentlichen an, dass die Garage mit der nunmehr vorgesehenen Aufstockung ihren Charakter als Klein- und Anbaute verliere und zur Hauptbaute werde.

...

5.2 Massgebender Grenzabstand

...

5.2.2

§ 8 Abs. 1 BNO legt die Grenzabstände für die verschiedenen Zonen in A. wie folgt fest:

	klein	gross
	m	m
Dorfzone	0	–
Landhauszone	4.00	7.00
Wohnzone W2	4.00	8.00
Wohnzone W3	5.00	9.00
Wohn- und Gewerbezone 3	5.00	9.00
Wohn- und Gewerbeparkzone	5.00	9.00
Arbeitszone	6.00	6.00
Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	0	0

Die mit «0» bezeichneten Werte und Masse legt der Gemeinderat unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall fest (vgl. § 8 Abs. 5 BNO).

5.2.3

In der Dorfzone D, in der sich das Bauvorhaben befindet, hat der Gesetzgeber somit keinen kleinen Grenzabstand (numerisch) festgelegt, sondern überlässt dies dem Gemeinderat im Einzelfall unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (§ 8 Abs. 5 BNO). Die Beschwerdeführenden berufen sich diesbezüglich auf folgende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die insbesondere im Zusammenhang mit Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen entwickelt wurde (vgl. AGVE 2002, S. 232 ff.):

«Das Verwaltungsgericht hatte sich schon in verschiedenen analogen Fällen mit dieser Problematik rechtssatzmässiger Verwaltung zu befassen (siehe zum vorhin Gesagten und zum Folgenden: AGVE 1992, S. 313 ff., und 1994, S. 374 ff., je mit Hinweisen; VGE III/71 vom 22. September 1995 [BE.1994.00216] in Sachen S., S. 15 ff.). Zusammengefasst ist das Verwaltungsgericht dabei zu folgenden Schlüssen gelangt: In der bisherigen Rechtsprechung sei es bei inhaltlich unbestimmten Normen jeweils als zulässig erachtet worden, auf die Wertungen zurückzugreifen, welche sich in andern Bestimmungen des gleichen Erlasses fänden (AGVE 1970, S. 168 ff.; 1972, S. 300 ff.; 1980, S. 142 ff.; 1987, S. 275 ff.). Daran sei festzuhalten. Nutzungsbestimmungen der in Frage stehenden Art seien bewusst sehr offen gehaltene Normen, welche der rechtsanwendenden Behörde einen grossen Spielraum bei der Anwendung, insbesondere der Gewichtung der zu beachtenden öffentlichen und privaten Interessen einräumten. Dies könne freilich nicht bedeuten, dass ohne Bindung an allgemein geltende Regeln einzig unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse des Einzelfalls Billigkeitsentscheide getroffen werden dürften; vielmehr sei die rechtsanwendende Behörde gehalten, nach objektiven Kriterien und in Anlehnung an das bestehende Recht Regeln zu erarbeiten, welche der Verallgemeinerung fähig seien. Als Besonderheit sei sodann die Stellung des Gemeinderats zu beachten, der bei derartigen Baugesuchen von Einwohnergemeinden sozusagen in eigener Sache zu entscheiden habe. Aus dieser Sicht drängten sich Leitplanken und Begrenzungen seiner Entscheidungsfreiheit auf. Namentlich sei dem Schutz der Nachbarn generell grosse Beachtung zu schenken.

Entsprechend der bisherigen Praxis sei also festzuhalten, dass Entscheide im Rahmen derartiger Bestimmungen an das geltende kommunale Baurecht gebunden seien, aus welchem die erforderlichen Massstäbe und Kriterien in erster Linie abgeleitet werden müssten. Von Bedeutung seien insbesondere die allgemeinen Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung einerseits und die speziellen Bestimmungen der angrenzenden Zonen sowie jener Zonen, in welchen ein Bauvorhaben der fraglichen Art am ehesten zu realisieren wäre (sog. Referenzonen), anderseits. In diesem Sinne bleibe der

Rechtsanwender und auch der Richter an das geltende kommunale Baurecht gebunden, auch wenn er zu dessen Vervollständigung gleichsam an die Stelle des Gesetzgebers trete. Von den auf diese Weise gewonnenen Kriterien und Vorgaben dürfe nur insofern abgewichen werden, als dies auf Grund einer Abwägung der konkret in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen begründet erscheine und die Grundmassstäblichkeit der geltenden Ordnung insgesamt nicht erheblich gestört und damit verletzt werde.

Dies müsse auch bei einem hoch zu veranschlagenden öffentlichen Interesse gelten. Wenn sich der kommunale Gesetzgeber nicht veranlasst gesehen habe, in Bezug auf die Errichtung von Bauten in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen Vorschriften über die Nutzungsstärke und zulässige Bauweise zu erlassen, sei es dem Gemeinderat auch bei einer solchen Interessenlage verwehrt, die in den vergleichbaren Zonen bestehenden Vorschriften erheblich zu überschreiten, ohne dass das Gewaltenteilungsprinzip verletzt werde.»

Gestützt auf diese Rechtsprechung erachten die Beschwerdeführenden vorliegend in Anbetracht der Referenzwerte in § 8 Abs. 1 BNO einen Grenzabstand von 4 m als erforderlich. Anlässlich der Augenscheinsverhandlung brachten sie konkretisierend vor, als Referenzzone kämen die Landhauszone oder die Wohnzone W2 in Frage.

5.2.4

Wie erwähnt, wurde die vorstehende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung insbesondere im Zusammenhang mit offenen Zonenbestimmungen für Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen entwickelt, in der nicht nur die Ausmasse der Baute offen gelassen wurden, sondern sich auch aus den übrigen Zonenbestimmungen keine Einschränkungen in Bezug auf Ausmasse und Nutzung der zulässigen Bauten ergaben.

Nun ist aber zu berücksichtigen, dass das vorliegende Bauvorhaben im Ortsteil S. liegt, der integral der Dorfzone zugeordnet ist. In der Dorfzone sind Wohnungen, mässig störendes Gewerbe, landwirtschaftliche und öffentliche Bauten sowie Läden und Gaststätten zulässig (vgl. § 9 Abs. 1 BNO). Die Dorfzone bezweckt die Erhaltung und, wo dazu Anlass gegeben, die Wiederinstandstellung der baulichen Einheit und Eigenart des Ortsbildes. Dies betrifft so-

wohl den Schutz ortsgestalterisch wertvoller Einzelgebäude als auch Gebäudegruppen und deren Umgebung (vgl. § 9 Abs. 3 BNO). Es dürfen nur Bauten und Anlagen erstellt werden, welche sich in das Ortsbild einfügen. Neu-, Um- und Anbauten haben sich in Stellung, Bau- und Dachform, Massstab, Material- und Farbgebung den bestehenden Bauten anzupassen. Der Bau von Flachdächern auf Hauptbauten ist untersagt (§ 9 Abs. 3 BNO). Hinzu kommt, dass der Weiler S. gemäss ISOS als Weiler von regionaler Bedeutung eingestuft ist. Das strukturell noch weitgehend intakte Ortsbild wurde im ISOS mit dem Erhaltungsziel A versehen, was der höchsten Einstufung entspricht und bedeutet, dass die Substanz integral zu erhalten ist.

Aus diesen Bestimmungen lässt sich entnehmen, dass der Gesetzgeber u.a. die Grenzabstände in dieser Zone deshalb nicht festlegen wollte, weil die Zone dem Erhalt des Bestehenden dient. Die Referenzmasse, nach der sich Bauten in dieser Zone zu richten haben, ergeben sich – was sich insbesondere aus § 9 Abs. 3 BNO explizit ergibt – damit nicht aus Massen angrenzender Zonen, sondern aus Stellung und Massstab bestehender Bauten in der betreffenden Zone selbst, denen sich Neu- Um- und Anbauten gemäss § 9 Abs. 3 BNO anzupassen haben. Das geltende kommunale Baurecht hat somit in § 9 BNO bereits jene Massstäbe und Kriterien in Bezug auf die Dorfzone festgelegt, welche in anderen Zonen, in denen derartige Bestimmungen fehlen, zunächst durch den Gemeinderat noch festgelegt werden müssen. Die Suche nach Referenzzonen ... erübrigt sich daher. Die Kriterien und Massstäbe, an denen sich Bauten zu orientieren haben, ergeben sich direkt aus § 9 BNO bzw. aus dem Bestand (vgl. so auch im Ergebnis: RRB 2014-676 vom 20. Juni 2014, S. 8). Diesbezüglich ergibt sich Folgendes:

5.2.5

Typisch im Weiler S. sind nach den Ausführungen der Fachperson anlässlich der Augenscheinsverhandlung die traufständig den Strassenraum begleitenden Bauten und die kompakte Siedlungsform, umgeben von der schönen unbebauten Reusslandschaft. Oft werden Weiler einer eigenen Zone, der sogenannten Weilerzone zugeteilt. In diesem Fall wurde der Weiler der Dorfzone zugeteilt. Das Erhal-

tungsziel beider Zonen unterscheidet sich nicht: Ziel ist es, die bauliche Einheit zu erhalten, in diesem Fall die bäuerlichen Bauten bzw. Bauweise. Hinsichtlich der Grenz- (und Gebäude)abstände ist die Vielfalt typisch. Sowohl Ensembles wie auch grosse Volumen mit dazugehörigen grösseren Freiräumen, die als Vorgärten und Vorplätze ausgestaltet sind, werden angetroffen. Damit auch künftig diese Struktur nicht verloren geht, stehen gewisse Gebäude unter Volumenschutz.

Demgemäss hielt die kantonale Fachperson anlässlich der Augenscheinsverhandlung denn auch fest, dass die Einhaltung eines Grenzabstands von 4 m als Regelmass – wie von den Beschwerdeführenden gefordert – dem Charakter und den bestehenden Strukturen in der fraglichen Zone zuwiderlaufen und zu einer für diese Zone untypischen Gleichförmigkeit führen würde. Das Beibehalten der Vielfaltigkeit, also das Vermeiden einheitlicher Abstände, sei mit einem hohen öffentlichen Interesse zu veranschlagen.

Weiter hielt die Fachperson fest, dass der Zwischenraum zwischen den beiden Häusern vorliegend durch die Aufstockung zwar optisch verengt werde, aber nicht in einer Weise, die aus Sicht des Ortsbildes nachteilig wäre. Das Gebäude trete im Strassenraum zudem nicht wesentlich in Erscheinung.

5.2.6

Die Beschwerdeinstanz kann sich diesen nachvollziehbaren, in sich schlüssigen ... Ausführungen der Fachperson ohne Weiteres anschliessen. Bereits ein Blick auf den Situationsplan zeigt, dass die Abstände im Weiler S. in der Tat sehr uneinheitlich sind. So betragen die Abstände im Bereich der vom Gemeinderat anlässlich der Augenscheinsverhandlung erwähnten Ensembles auf den Parzellen 3102 und 3103 bis zu gar nur ca. 2,1 m Gebäudeabstand, Grenzabstände bestehen in diesem Ensemble teilweise gar keine. Und auch in der direkten Umgebung der vorliegend zur Diskussion stehenden Situation finden sich geringe Grenzabstände von bis zu lediglich ca. 2,55 m. Demgegenüber bestehen auch die von der Fachperson erwähnten grossen Bauten mit grösseren Freiräumen. Einheitliche Abstände lassen sich in der fraglichen Zone jedenfalls nicht feststellen. Bereits aus diesem Grund wäre das Heranziehen eines Regelmasses von 4 m

Grenzabstand in der fraglichen Zone verfehlt und entspräche – dies ergibt sich explizit aus § 9 Abs. 3 BNO – offensichtlich auch nicht den Intentionen des Gesetzgebers.

Ebenso ist die Auffassung der Fachperson, dass sich durch die Aufbaute der Zwischenraum zwischen den beiden Häusern verenge, aber nicht in einer für das Ortsbild nachteiligen Weise, für die Beschwerdeinstanz ohne Weiteres nachvollziehbar. Die fragliche Situation liegt in der zweiten Bautiefe und ist – was auch an der Augenscheinsverhandlung festgestellt werden konnte – vom Strassenraum zwar einsehbar, aber nicht in dominierender Weise. Auch in Anbetracht dessen kann von einer Beeinträchtigung des Ortsbildes durch den Grenzabstand von 2,85 m – was wie gesagt im Weiler S. nicht aussergewöhnlich ist – keine Rede sein. ...

Die dem Bauvorhaben entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführenden werden durch einen Grenzabstand von 2,85 m ebenfalls nicht übermässig beeinträchtigt bzw. sind mit diesem ebenfalls verträglich. Zwar erscheint es aufgrund der am Augenschein gewonnen Eindrücke in der Tat plausibel, dass – wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht – mit der Aufstockung der Garage ein gewisser Verlust an Abendsonne auf der Liegenschaft der Beschwerdeführenden einhergeht. Hiervon betroffen ist der nordwestliche Gebäudeteil der Liegenschaft der Beschwerdegegner, in dem sich im Erdgeschoss der Hauseingang, das Gäste-WC und ein Teil des Wohnzimmers sowie das Treppenhaus und im Obergeschoss ein weiteres Badezimmer und ein Schlafzimmer befinden. Letzteres weist auf diese Gebäudeseite allerdings keine Fenster auf, das einzige auf diese Gebäudeseite weisende Fenster ist jenes im Badezimmer im Erdgeschoss. Insoweit fällt eine etwaige Einbusse an Sonnenlicht (wenn überhaupt) auf dieser Gebäudeseite kaum ins Gewicht; der Gartensitzplatz und die Hauptwohnseite der Liegenschaft der Beschwerdeführenden weisen auf die dem Bauvorhaben abgewandte südwestliche Gebäudeseite, die von dem Aufbau in keiner Weise beeinträchtigt wird. Weitere konkrete Interessen machen die Beschwerdeführenden weder geltend, noch wären solche erkennbar. Demgemäss stehen auch keine überwiegenden privaten Interessen einem Grenzabstand von 2,85 m vorliegend entgegen.

5.2.7

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der vorliegend vorgesehene Grenzabstand der Aufstockung von 2,85 m mit den tangierten öffentlichen und privaten Interessen kompatibel ist und diese nicht bzw. nicht in rechtserheblicher Weise beeinträchtigt.

5.3 Bedeutung Dienstbarkeitsvertrag

5.3.1

Die Beschwerdeführenden berufen sich weiter auf das auf ihrer Parzelle 3225 im Grundbuch zu Gunsten von Parzelle 3214 eingetragene *«Näherbaurecht für Garage»*. Da nun mit der Aufstockung nicht mehr nur eine Garage vorhanden ist, sondern sich ein weiterer, dem Wohnen dienender Raum darauf befindet, ist der Umbau klarerweise nicht mehr von dem Dienstbarkeitsvertrag gedeckt. ...

5.3.2

Im Übrigen vermögen die Beschwerdeführenden aus dem Vorliegen des fraglichen Dienstbarkeitsvertrags öffentlich-rechtlich aber nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Diesbezüglich gilt Folgendes:

Die Baubewilligungsbehörde muss lediglich prüfen, ob einem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche, insbesondere baupolizeiliche und raumplanerische, Hindernisse entgegenstehen. In diesem Zusammenhang muss sie untersuchen, ob sich das Bauvorhaben an die gesetzlichen Grenzabstände hält. Soweit diese unterschritten sind, hat die Baubewilligungsbehörde ausserdem abzuklären, ob die Voraussetzungen für eine Unterschreitung des gesetzlichen Grenzabstands erfüllt sind (vgl. § 47 Abs. 2 BauG). Werden diese eingehalten, hat die Baubewilligungsbehörde dagegen nicht zu prüfen, ob dem gewählten Grenzabstand privatrechtliche Vereinbarungen entgegenstehen. Es ist generell nicht Aufgabe der Baubewilligungsbehörde und der Rechtsmittelinstanzen, die Rechte Privater durch die Verweigerung einer Baubewilligung zu wahren, mögen diese Rechte noch so offenkundig sein. Diese Aufgabe ist von Verfassungs wegen den Zivilbehörden zugedacht. Im Baubewilligungsverfahren sind privatrechtliche Fragen nur zu beantworten, sofern und soweit die öffentlich-rechtliche Ordnung unmittelbar an das Privatrecht anknüpft. Da-

bei muss sich aber aus dem öffentlichen Recht selber ergeben, dass eine privatrechtliche Vorfrage durch die Baubewilligungsbehörde zugunsten des Baugesuchstellers entschieden sein muss, bevor er bauen darf (vgl. AGVE 1987, S. 227 f.; 1986, S. 248 f.; 1992, S. 305).

Zwar gewährt § 47 Abs. 2 BauG die Möglichkeit, die Grenzabstände mittels Dienstbarkeitsvertrags zu reduzieren. Soweit der gesetzlich vorgesehene Grenzabstand aber eingehalten ist, nimmt das öffentliche Recht keine Rücksicht auf privatrechtliche Vereinbarungen. Ist der Grenzabstand damit eingehalten, kann dieser nicht in öffentlich-rechtlich verbindlicher Weise erhöht werden (vgl. so im Ergebnis: VGE III/4 vom 18. Februar 2008, S. 5 f.). § 47 Abs. 2 BauG spricht denn auch lediglich von ungleicher Verteilung, Verkleinerung oder Aufhebung der Grenzabstände mittels öffentlich beurkundeten Dienstbarkeitsvertrags, nicht jedoch von einer Erhöhung. Dasselbe gilt, wenn der Gesetzgeber – wie hier (vgl. § 8 Abs. 5 BNO) – eine einzelfallweise Festlegung des Grenzabstands durch den Gemeinderat vorsieht. Auch in diesen Fällen ist eine privatrechtlich vereinbarte Fixierung eines Grenzabstands für die Bewilligungsbehörde nicht verbindlich, da sich deren Erfordernis nicht aus dem öffentlichen Recht selbst ergibt. ...

5.4 Fazit

Zusammenfassend kann der Auffassung der Beschwerdeführenden, dass vorliegend ein Grenzabstand von 4 m einzuhalten wäre, nicht gefolgt werden. Gemäss den einschlägigen Zonenbestimmungen haben sich Neu-, An- und Umbauten insbesondere in Stellung und Massstab den bestehenden Bauten anzupassen, d.h. es ist diesbezüglich auf die bauliche Umgebung abzustellen. Nachdem in dieser diverse Bauten mit geringen bis gar keinen Grenzabständen vorhanden sind, die Vielfalt der Abstände aus Sicht des Ortsbilds an dieser Lage geradezu typisch ist und hieran ein grosses öffentliches Interesse besteht und dem vorliegend auch keine überwiegenden privaten Interessen entgegenstehen, steht einer Aufstockung der Garage mit einem Grenzabstand von 2,85 m öffentlich-rechtlich nichts entgegen. Der zwischen den beiden Parzellen vorhandene Dienstbarkeitsvertrag ist für die vorliegende Situation öffentlich-rechtlich ohne Belang, da das öffentliche Recht in dieser Hinsicht nicht an das Privatrecht an-

knüpft und allfällige privatrechtliche Baubeschränkungen öffentlich-rechtlich unbeachtlich sind.

76 Rückweisung

Die Beschwerdeinstanz kann bei einer nötigen Anpassung des Baugesuchs die Sache an den Gemeinderat zurückweisen, wenn die Anpassung im vereinfachten Verfahren (§ 61 BauG) beurteilt und so eine Wiederholung der Publikation des ganzen Baugesuchs vermieden werden kann.

Aus dem Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 31. August 2016 (BVURA.14.538).

Aus den Erwägungen

3.4 Verhältnismässigkeitsprinzip

Ist ein Baugesuch mangelhaft bzw. stimmt es nicht durchwegs mit dem objektiven Recht überein, hat die Baupolizeibehörde nach den konkreten Umständen und nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob das Gesuch gesamthaft abgewiesen werden muss oder ob die Mängel mit Nebenbestimmungen geheilt werden können. Das Vorgehen der Behörde hat sich in solchen Fällen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu richten. Die Baubewilligungsbehörde hat den Grundsatz der Verhältnismässigkeit als allgemeines verfassungs- und verwaltungsrechtliches Prinzip von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGE 108 Ia 216). Diese Grundsätze gelten in analoger Weise auch für das verwaltungsinterne und das verwaltungsexterne Beschwerdeverfahren (vgl. auch Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsentscheide des Kantons Obwalden [VVGE] IV, Nr. 59, S. 119 f.; zur Bedeutung der Verhältnismässigkeit als Grundprinzip des Verwaltungsrechts auch ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 320, 514 ff.). Eine Baubewilligung zu verweigern,