

Tribunal fédéral – 1C_432/2023
I^{re} Cour de droit public
Arrêt du 15 août 2024

Bundesgericht – 1C_432/2023
I. öffentliche Abteilung
Urteile vom 15. August 2024

Garantie de la propriété
Eigentumsgarantie

Restrictions à la garantie
de la propriété

*Einschränkungen der
Eigentumsgarantie*

Art. 26 et 36 Cst.
Art. 26 und 36 BV



Restrictions à la garantie de la propriété (art. 26 et 36 Cst.) – Rappel des principes (consid. 4.1). Le refus d'accorder une autorisation d'exploitation pour la terrasse d'un restaurant ne viole pas la garantie de propriété, lorsque le droit cantonal prévoit qu'une telle infrastructure nécessite un permis de construire et que celui-ci n'a pas été obtenu (consid. 4.2).

Einschränkungen der Eigentumsgarantie (Art. 26 und 36 BV) – Wiederholung der Grundsätze (E. 4.1). Die Verweigerung einer Betriebsbewilligung für die Terrasse eines Restaurants verletzt die Eigentumsgarantie nicht, wenn das kantonale Recht vorsieht, dass eine solche Infrastruktur eine Baubewilligung erfordert und diese nicht eingeholt wurde (E. 4.2).

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag,
Gerichtsschreiberin Trutmann.

Verfahrensbeteiligte

A. GmbH,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Gerhard Frey,

gegen

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern,
Rechtsabteilung, Münsterplatz 3a, 3011 Bern,
Einwohnergemeinde Sigriswil,
Baubewilligungsbehörde, Kreuzstrasse 1, 3655 Sigriswil,
Beschwerdegegnerschaft.

Gegenstand

Betriebsbewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 27. Juni 2023 (100.2023.12U).

Sachverhalt:

A.

Die A. GmbH ist Eigentümerin der Parzelle Sigriswil Nr. 4287 in Gunten. Darauf befindet sich ein Gastgewerbebetrieb mit einem Pavillon und Aussensitzplätzen. Am 25. April 2022 widerrief die Regierungsstatthalterin von Thun die Betriebsbewilligung für die Aussengastwirtschaft, weil die Aussensitzplätze eine Baubewilligung benötigten und eine solche nie erteilt worden sei.

Am 20. Mai 2022 stellte die neue Pächterin im Hinblick auf die künftige Betriebsübernahme ein Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung für 24 Innen- und 60 Aussensitzplätze. Der stellvertretende Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Thun bewilligte dieses Gesuch für die Sitzplätze im Pavillon, mangels Baubewilligung nicht aber für die Aussengastwirtschaft.

B.

Dagegen erhob die A. GmbH Beschwerde bei der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern (WEU). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 15. Dezember 2022 ab. Das hierauf angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Bern wies die Beschwerde der A. GmbH mit Urteil vom 27. Juni 2023 ebenfalls ab.

C.

Mit Beschwerde vom 31. August 2023 gelangt die A. GmbH an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 27. Juni 2023 und die Erteilung einer Betriebsbewilligung A für Gastgewerbebetriebe mit Alkoholausschank für die Aussensitzplätze auf der Parzelle Nr. 4287. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen; subeventualiter an die Regierungsstatthalterin von Thun.

Die WEU reicht eine Vernehmlassung ein, ohne einen Antrag in der Sache zu stellen; das Verwaltungsgericht verweist in seiner Stellungnahme auf seinen Entscheid und schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das zur Stellungnahme eingeladenes Bundesamt für Raumplanung (ARE) hat keine Bemerkungen zum angefochtenen Entscheid.

D.

In ihrer Stellungnahme im Rahmen des Replikrechts stellt die Beschwerdeführerin ein Akteneinsichtsgesuch. Sie beantragt zudem, die Gemeinde Sigriswil sei zur Stellungnahme einzuladen und die Vorakten (A 2022-005 und 006) seien zu edieren.

Das Bundesgericht hat der Beschwerdeführerin die verlangten Aktenstücke zugestellt und sie darauf hingewiesen, dass sich die Gemeinde Sigriswil - trotz Einladung - nicht vernehmen liess und die beantragten Vorakten eingeholt worden sind. Auch die übrigen von der Beschwerdeführerin editionsweise beantragten Aktenstücke befinden sich bereits in den eingereichten Vorakten.

Daraufhin äussert sich die Beschwerdeführerin nicht mehr.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein letztinstanzlicher Entscheid betreffend eine Betriebsbewilligung für eine Aussengastwirtschaft. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 83 ff. BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen und als Eigentümerin des Restaurants und der Parzelle Nr. 4287 sowie Adressatin des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2. Das Bundesgericht ist an den vorinstanzlichen Streitgegenstand gebunden (Urteile 1C_83/2023 vom 5. Februar 2024 E. 1.2; 1C_85/2023 vom 12. Februar 2024 E. 1.2). Der Streitgegenstand kann im

Laufe des Rechtsmittelverfahrens nur eingeschränkt, nicht aber ausgeweitet oder geändert werden (**BGE 136 V 362** E. 3.4.2). Vor den Vorinstanzen war einzig umstritten, ob der Pachtanwärterin eine neue Betriebsbewilligung für die Aussengastwirtschaft auf der Parzelle Nr. 4287 erteilt werden kann. Dies beantragte die Beschwerdeführerin denn auch explizit in ihrer Beschwerde an die Vorinstanz. Die Übertragung der widerrufenen Betriebsbewilligung vom 12. März 2019 stand nicht zur Diskussion; auch die Wirksamkeit des Widerrufs dieser Betriebsbewilligung war nicht Gegenstand des Verfahrens. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, Thema des Verfahrens hätte nur die Übertragung der Betriebsbewilligung vom 12. März 2019 sein sollen, gehen ihre Ausführungen am Verfahrensgegenstand vorbei. Gleiches gilt aus demselben Grund für ihre Behauptung, die widerrufenen Betriebsbewilligung vom 12. März 2019 gelte immer noch, da einer gegen den Widerruf erhobenen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zukomme. Die neue Pachtanwärterin habe das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung bereits am 20. Mai 2022 gestellt. Damals habe die Betriebsbewilligung vom 12. März 2019 noch volle Geltung gehabt. Auf die damit begründeten Verfassungsrügen ist nicht einzugehen.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (**BGE 141 I 36** E. 1.3; **138 I 143** E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 144 V 388** E. 2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 142 I 99** E. 1.7.2; **139 I 229** E. 2.2).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht prüft die Rüge der offensichtlich unrichtigen Feststellung des Sachverhalts nur, soweit sie in der Beschwerde explizit vorgebracht und substantiiert begründet worden ist (**BGE 147 IV 73** E. 4.1.2 mit Hinweisen).

3.

Dem verwaltungsgerichtlichen Urteil lag eine vorfrageweise Überprüfung der Baubewilligungspflicht für 60 Aussensitzplätze auf der Parzelle Nr. 4287 zugrunde. Die Vorinstanz bejahte eine solche und stellte fest, dass bis anhin weder eine entsprechende Baubewilligung erteilt noch ein Baugesuch eingereicht worden sei; eine Betriebsbewilligung für die Bewirtung der Aussengastwirtschaft könne daher nicht erteilt werden.

3.1. Umstritten ist zunächst die Baubewilligungspflicht der Aussengastwirtschaft gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG.

3.2. Die Baubewilligungspflicht richtet sich nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Demnach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der

Nachbarinnen und Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (**BGE 139 II 134** E. 5.2). Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen konkretisiert und erweitert, nicht aber enger gefasst werden (vgl. Urteile 1C_506/2023 vom 23. April 2024 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen; 1C_389/2019 vom 27. Januar 2021 E. 3.1, in: URP 2021 S. 491; 1C_12/2022 vom 23. Januar 2023 E. 7.3).

3.3. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Parzelle Nr. 4287 sei bereits in den 1990er Jahren - vor der Einführung des Uferschutzplans - gastgewerblich genutzt worden. Damals habe nach kantonalem Recht noch keine Baubewilligungspflicht für das Aufstellen von Tischen und Stühlen im Aussenbereich eines Gastwirtschaftsbetriebs bestanden.

3.4. Art. 22 Abs. 1 RPG statuiert seit seiner Inkraftsetzung am 1. Januar 1980 von Bundesrechts wegen die Pflicht, Bauten und Anlagen behördlich zu bewilligen. Die Aussensitzplätze wurden zu einem Zeitpunkt errichtet, in welchem bundesrechtlich bereits eine Minimalregelung der Baubewilligungspflicht bestand. Ob der kantonale Gesetzgeber damals schon ausführende Bauvorschriften erlassen hatte, ist für die Beurteilung der Baubewilligungspflicht der Aussengastwirtschaft nicht relevant. Ebenfalls nicht von Belang ist in diesem Zusammenhang, ob die Baubehörden die Aussensitzplätze über Jahre geduldet hatten. Dies beträfe die Frage, ob der gesetzmässige Zustand wieder herzustellen ist, falls keine Baubewilligung erteilt werden könnte.

3.5. Die Beschwerdeführerin vertritt sodann die Auffassung, es rechtfertige sich vorliegend nicht, die Aussengastwirtschaft der Baubewilligungspflicht zu unterstellen. Laut Art. 23 RPG könnten die Kantone für gewisse Arten von baulichen Massnahmen eine Ausnahme von der Baubewilligungspflicht vorsehen. Der Kanton Bern habe in Art. 5 ff. des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (BweD/BE; BSG 725.1) von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und gewisse Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht befreit. Die Beschwerdeführerin deutet mit ihren Aussagen, wonach die Aussensitzplätze stets widerspruchsfrei geduldet worden seien und der Betrieb keine "problematischen" Lärmimmissionen erzeuge sowie mit den Ausführungen zur Lage der Parzelle an, die Aussensitzplätze könnten unter eine kantonale Ausnahmeregelung fallen und seien daher von der Baubewilligungspflicht befreit.

3.5.1. Auch dieser Argumentation ist nicht zu folgen. Zum einen deshalb nicht, weil sich Art. 23 RPG nur auf Ausnahmen von der Baubewilligungspflicht innerhalb der Bauzonen bezieht. Nach der verbindlichen Darstellung der Vorinstanz liegen die Aussensitzplätze ausserhalb des Baugebiets im Gewässerraum gemäss Art. 36a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20) und in der Freifläche gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über See- und Flussufer des Kantons Bern vom 6. Juni 1982 (SFG/BE; BSG 704.1); diese dient der Erholung und dem Sport. Aus dem kommunalen Baureglement lässt sich in Bezug auf die Zonierung der Parzelle - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nichts Gegenteiliges ableiten.

3.5.2. Zum anderen hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter Verweisung auf Art. 22 Abs. 1 RPG und die kantonalen Bauvorschriften zutreffend dargelegt, die 60 Aussensitzplätze im Uferbereich berührten umwelt-, planungs-, und baurechtliche Belange; sie hätten zweifellos räumliche Auswirkungen. Sie lägen in der Freifläche Nr. 36 gemäss der See- und Flussufergesetzgebung. Diese sei zweckbestimmt zu gestalten und unter Einbezug der bestehenden Bäume und Sträucher zu bepflanzen. Die Aussengastwirtschaft unterliege daher der Baubewilligungspflicht. Diese Schlussfolgerung ist nicht zu beanstanden. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht; die in diesem Zusammenhang geltend gemachten Verletzungen der Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit werden überdies nicht begründet. Darauf ist somit nicht einzugehen (Art. 106 Abs. 2 BGG; E. 2 hiavor).

4.

Die Beschwerdeführerin erachtet die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV und Art. 24 Abs. 3 KV/BE) auch deshalb als verletzt, weil sich die gastgewerbliche Nutzung der Parzelle ohne die beantragte Betriebsbewilligung nur noch auf den Pavillon beschränken würde. Durch das "Wegbrechen" der Aussensitzplätze würde sie faktisch enteignet.

4.1. Die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV schützt als Bestandesgarantie nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums. Sie gewährleistet das Eigentum innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Zu beachten sind namentlich die Anforderungen der Raumplanung (vgl. BGE 144 II 367 E. 3.2 mit Hinweisen).

4.2. Nach Auffassung der Vorinstanz kann eine neue Betriebsbewilligung nur erteilt werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gemäss der Gastgewerbegesetzgebung erfüllt sind und die Bau- und Planungsgesetzgebung den Betrieb einer Aussengastwirtschaft auf der Parzelle Nr. 4287 nicht ausschliesst. Die vorinstanzliche Auffassung ist verfassungskonform. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei einer gastwirtschaftlichen Betriebsbewilligung um eine Polizeierlaubnis. Diese schliesst die Feststellung mit ein, dass der Aufnahme des Gastwirtschaftsbetriebs keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse, wie etwa eine fehlende Baubewilligung, im Wege stehen (vgl. BGE 109 Ia 128 E. 5b; Urteil 2C_860/2010 vom 2. März 2011 E. 3.2.3; je mit Hinweisen). Die strittige Aussengastwirtschaft ist baubewilligungspflichtig (E. 3 ff. hiavor). Eine Baubewilligung liegt nicht vor. In der Nichterteilung der beantragten Betriebsbewilligung liegt somit keine Verletzung der Eigentumsgarantie.

5.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Verweigerung der Betriebsbewilligung verletze den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV und Art. 23 KV/BE).

5.1. Wie bereits ausgeführt, hängt die beantragte Betriebsbewilligung von der Baubewilligung der Aussengastwirtschaft ab. Raumplanerische Massnahmen sind mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbar, solange diese raumplanerisch bedingt sind, im Zielbereich von Art. 75 BV liegen und sofern die Wirtschaftsfreiheit dadurch nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (BGE 142 I 162 E. 3.3; 109 Ia 264 E. 4a; Urteil 1C_124/2018 vom 4. Juni 2019 E. 6; je mit Hinweisen).

5.2. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die Baubewilligungspflicht richtet sich nach Art. 22 Abs. 1 RPG (E. 3.2 hiavor). Das öffentliche Interesse an der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens besteht in der Kontrolle der umstrittenen Aussengastwirtschaft auf die Übereinstimmung mit dem massgebenden Recht (vgl. ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 29 zu Art. 22 RPG). Aus den Behauptungen der Beschwerdeführerin zu den Gründen, weshalb sie das Restaurant erwarb oder die Aussengastwirtschaft eine wichtige Einnahmequelle sei, erschliesst sich nicht, inwiefern die Unterstellung der Aussengastwirtschaft unter die Baubewilligungspflicht mit der Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbar sein soll. Soweit die Beschwerde in dieser Hinsicht überhaupt den Begründungsanforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügt, erweist sich die Rüge als unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt im Zusammenhang mit der Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit noch eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts (Art. 97 Abs. 1 BGG). Ihrer Auffassung nach hätte die Vorinstanz im angefochtenen Urteil feststellen sollen, dass die Aussensitzplätze bereits seit der Betriebsübernahme in den Jahren 2001 und 2002 bewirtet würden. Inwiefern dies für den Ausgang des Verfahrens relevant sein soll, zeigt die Beschwerdeführerin indes nicht auf. Ihre Aussagen zielen vor allem auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ab. Diese Frage liegt ausserhalb des Streitgegenstands, weshalb die Vorinstanz keine diesbezüglichen Sachverhaltsfeststellungen zu treffen hatte.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. August 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Trutmann