

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 566/2019

Urteil vom 5. August 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Kneubühler, Bundesrichterin Jametti,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Joel Steiner,

gegen

Gemeinderat Beromünster,
vertreten durch Rechtsanwalt Tobias Bättig,

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement,
Dienststelle Raum und Wirtschaft.

Gegenstand

Bauen ausserhalb der Bauzonen,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts
Luzern, 4. Abteilung, vom 19. September 2019
(7H 18 193).

Sachverhalt:

A.

A. _____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 910 in Neudorf, Beromünster, das der Landwirtschaftszone zugeteilt ist. Am 1. September 2014 erteilte das Bauamt Beromünster A. _____ und B. _____ die Baubewilligung für verschiedene Um- und Anbauten; bewilligt wurde unter anderem der Einbau einer dritten Wohnung in den Ökonomieteil des bestehenden Wohn- und Ökonomiegebäudes Nr. 93.

Nach der Schlussabnahme am 10. Oktober 2016 stellte das Bauamt Beromünster diverse Abweichungen von den bewilligten Plänen fest; insbesondere sei durch die Erstellung eines zusätzlichen separaten Zugangs (Türe) zu einem mit "Grosi" bezeichneten Raum im Erdgeschoss und den Einbau einer Küchenzeile in diesen Raum eine vierte Wohnung geschaffen worden. Mit Entscheid vom 13. Juni 2018 verweigerte die Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) des Kantons Luzern die Bewilligung für diese nachträgliche Projektänderung. Auch der Gemeinderat Beromünster verweigerte am 12. Juli 2018 die Bewilligung der Planänderung und räumte eine Frist von 2 Monaten ein, um die vorhandenen Installationen und Geräte (Armaturen, Kochherd, Backofen, Dampfabzug usw.) der ohne Bewilligung eingebauten Küche zu entfernen, den Wasseranschluss stillzulegen, die neue Türe zu entfernen und die Wand zu schliessen. Die übrigen Projektänderungen (Änderungen Treppenhaus, Verschiebungen von Innenwänden, Umplatzierung von Fenstern und Türen) wurden nachträglich bewilligt.

B.

Gegen die Verweigerung der Bau- und der Ausnahmewilligung erhoben A. _____ und B. _____ Beschwerde beim Kantonsgericht Luzern. Dieses wies die Beschwerde am 19. September 2019 ab.

C.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid gelangten A._____ und B._____ am 28. Oktober 2019 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei die Baubewilligung für die Planänderung zu erteilen. Eventualiter sei die Baubewilligung unter der Auflage zu erteilen, dass der als "Grosi" bezeichnete Wohnraum im Erdgeschoss nicht an Dritte fremdvermietet werden dürfe bzw. die Verbindung des Wohnungsteils "Grosi" mit dem restlichen Erdgeschoss und dem Obergeschoss auch inskünftig bestehen bleiben müsse. Subeventualiter sei die Baubewilligung nur für den Einbau der Küchenzeile zu erteilen. Sub-subeventualiter sei die Sache an die Erstinstanzen, eventuell an die Vorinstanz, zu weiterer Abklärung und neuem Entscheid zurückzuweisen.

D.

Das Kantonsgericht und der Gemeinderat Beromünster beantragen Abweisung der Beschwerde (soweit darauf eingetreten werden könne). Die Dienststelle rawi nimmt zur Beschwerde Stellung, ohne einen Antrag zu stellen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragt Abweisung der Beschwerde.

Es wurde keine Replik eingereicht.

E.

Mit Verfügung vom 28. November 2019 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Kantonsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführenden, deren Gesuch um nachträgliche Baubewilligung abgewiesen wurde, sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

1.1. Die Gemeinde erachtet den Subeventualantrag als neu und damit als nach Art. 99 Abs. 2 BGG unzulässig. Nach dieser Bestimmung kann vor Bundesgericht nichts Neues verlangt werden; dagegen ist es zulässig, den Antrag zu reduzieren, d.h. weniger zu verlangen. Vorliegend stellt der Subeventualantrag, nur den Einbau der Küche zu bewilligen, ein Minus gegenüber dem ursprünglichen Antrag dar, sämtliche Projektänderungen zu bewilligen, weshalb er zulässig ist.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Zonenkonform sind auch Bauten für den Wohnbedarf, der für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation (Art. 34 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Streitgegenstand sind vorliegend nur noch die nicht bewilligten Projektänderungen, d.h. Türe und Küche im mit "Grosi" bezeichneten Raum.

2.1. Im angefochtenen Entscheid wird festgehalten, dass nach der Bewilligungspraxis des Kantons Luzern die maximal anrechenbare Wohnfläche (aGF) für landwirtschaftliche Betriebe (bis zu 3 Standardarbeitskräfte) 350 m² betrage, wobei Erweiterungen innerhalb des Gebäudevolumens bei

bestehenden Wohnbauten, die vor dem 1. Juli 1972 erstellt wurden, nur zur Hälfte angerechnet werden. Es seien in der Regel 2 Wohnungen zulässig; bei ausgewiesenem Bedarf könne eine dritte Wohnung geltend gemacht werden. Eine vierte Wohnung sei nach dieser Praxis von vornherein nicht bewilligungsfähig. Ob diese Praxis - von der alle Beteiligten ausgehen - aus bundesrechtlicher Sicht zu grosszügig ist, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden (vgl. Art. 107 Abs. 1 BGG).

2.2. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die von der Grossmutter bewohnten Räume bildeten keine selbstständige Wohneinheit, sondern seien Teil der neuen Wohnung 3 (unten E. 3). Überdies berufen sie sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben, weil ihnen von einem Mitarbeiter des Bauamts vor Baubeginn die Bewilligung zugesichert worden sei (dazu unten E. 4 und 5). Eventualiter verlangen sie, die Projektänderungen seien unter Auflagen oder nur teilweise zu bewilligen (E. 6). Dies ist im Folgenden zu prüfen.

3.

Das Kantonsgericht hielt fest, die zusätzlich eingebaute ebenerdige Türe im Eingangsbereich des Erdgeschosses ermögliche den direkten Zugang zu dem mit "Grosi" bezeichneten Raum. Dieser weise wiederum einen weiteren Zugang zum gedeckten Sitzplatz, zu einem mit "Ankleide" bezeichneten Raum und zu einer Dusche mit WC auf. Ferner sei ein Wohn- und Schlafbereich in dem mit "Grosi" bezeichneten Raum vorgesehen. Die neue Küchenzeile umfasse namentlich einen Backofen und Herdplatten. Damit weise der mit "Grosi" bezeichnete Gebäudeteil alle Elemente auf, die es erlaubten, darin einen selbstständigen Haushalt zu führen. Der Umstand, dass diese Räume Zugang zum übrigen Teil des Erdgeschosses und des Obergeschosses hätten, ändere daran nichts, weil sowohl die "Grosi-Wohnung" als auch die übrigen Räumlichkeiten im Erd- und im Obergeschoss mit Türen abschliessbar seien.

3.1. Die Beschwerdeführenden rügen eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Die streitigen Projektänderungen dienten lediglich dazu, der Grossmutter ein möglichst unbeschwertes Wohnen in ihrem Zimmer zu ermöglichen; dieses stelle keine selbstständige Wohneinheit dar, sondern sei ein gewöhnliches Zimmer mit Bad en Suite und einer Ankleide innerhalb der Wohnung 3. Die Waschküche befinde sich ausserhalb des streitbetroffenen Raums. Es handle sich auch nicht um eine geschlossene bauliche Einheit, weil das streitbetroffene Zimmer nur durch dünne Trockenbauwände und eine gewöhnliche Zimmertüre von den drei übrigen Zimmern im Erdgeschoss getrennt sei. Eine spätere Vermietung des "Grosi-Zimmers" an Dritte wäre mit einem massiven Verlust an Privatsphäre verbunden.

3.2. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass in der Landwirtschaftszone keine landwirtschaftsfremden Wohnungen gebaut werden. Wie die Dienststelle rawi in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt, kommt es nicht darauf an, ob die Absicht der Fremdvermietung besteht, sondern es genügt, dass die streitigen Räume objektiv für eine selbstständige Wohnnutzung geeignet sind und deshalb fremdvermietet werden könnten.

3.3. Der "Grosi-Raum" umfasst gemäss bewilligtem Bauplan 30.51 m², mit einer angrenzenden "Ankleide" (11.48 m²), eigenem Bad und WC (4.17 m²), gedecktem Sitzplatz, Kochmöglichkeit und eigenem Eingang. Mit diesen Elementen ist er grundsätzlich geeignet, die grundlegenden Wohnbedürfnisse zu erfüllen. Die Tatsache, dass keine eigene, sondern nur eine gemeinsame Waschküche mit Wohnung 3 besteht, ändert daran nichts, sondern ist für viele Mietwohnungen typisch. Gleiches gilt für die noch bestehenden Türverbindungen bzw. dünnen Wände. Das Kantonsgericht hat richtigerweise darauf hingewiesen, dass sich die Türen allesamt verschliessen lassen. Hinzu kommt, dass die streitbetroffenen Räume im westlichen Hausteil von den Wohnräumen im östlichen Hausteil durch einen Korridor getrennt sind.

Dem Kantonsgericht kann daher keine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden.

4.

Die Beschwerdeführenden berufen sich weiter auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV).

4.1. Sie machen geltend, sie hätten Urs Jost, ihrer Ansprechperson im Bauamt, vor Baubeginn mitgeteilt, dass sie ursprünglich als Elternschlafzimmer vorgesehene Zimmer im Erdgeschoss für ihre betagte Grossmutter nutzen und für diese eine kleine Teeküche einbauen wollten. Urs Jost habe ihnen mitgeteilt, das sei kein Problem, und habe die Beschwerdeführenden lediglich um angepasste Planunterlagen gebeten. Daraufhin hätten sie ihm einen Grundrissplan ausgehändigt, in dem neu auch

der ebenerdige Zugang zum Zimmer eingezeichnet gewesen sei. Urs Jost habe ihnen mitgeteilt, die Änderungen seien in Ordnung. Vor der definitiven Auftragsvergabe hätten sie Urs Jost gebeten, ihnen den Grundrissplan mit Bewilligungsvermerk zu retournieren. Dieser habe gereizt reagiert und gefragt, ob man ihm denn nicht glaube. Er habe die Beschwerdeführenden aufgefordert, mit dem Einbau der Küche zu beginnen, und ihnen zugesichert, den bewilligten Grundrissplan demnächst zu erhalten. Daraufhin hätten sie den Einbau der Küchenzeile in Auftrag gegeben.

4.2. Das Kantonsgericht hielt fest, es sei nicht bestritten, dass Urs Jost hauptsächliche Ansprechperson der Beschwerdeführenden bei Projektfragen gewesen und diesen mitgeteilt habe, der Einbau einer Teeküche sei unproblematisch. Ob dieser nur die Skizze einer Teeküche gesehen habe (wie in einer Aktennotiz festgehalten) oder den von den Beschwerdeführenden nachträglich eingereichten Plan, könne offenbleiben, weil sich die Beschwerdeführenden so oder so nicht auf die Auskunft hätten verlassen dürfen. Zunächst sei Urs Jost als technischer Sachbearbeiter nicht zur nachträglichen Bewilligung von baulichen Massnahmen zuständig; Änderungen einer schriftlich erteilten Baubewilligung könnten sodann ohnehin nicht mündlich bewilligt werden. Schliesslich sei in der Landwirtschaftszone für Projektänderungen ein Entscheid der Dienststelle rawi erforderlich.

Zwar könne dem Bürger nicht zugemutet werden, die verwaltungsinterne Zuständigkeit bis in alle Einzelheiten zu kennen. Indessen falle vorliegend ins Gewicht, dass die Beschwerdeführenden schon 2013 ein Baubewilligungsverfahren durchlaufen hatten. Die Zuständigkeit der Dienststelle rawi gehe in hinreichender Weise aus dem Baugesuchsformular hervor, das von den Beschwerdeführenden am 23. September 2013 unterzeichnet worden sei. Der entsprechende Entscheid der Dienststelle rawi sei ihnen am 1. September 2014 eröffnet worden. Auch eine anschliessend ergangene Projektänderung zum Baugesuch (Anpassung Jungpferdestall und Neubau Kraftfutterstation) habe wiederum eine Beurteilung der Dienststelle rawi vorausgesetzt, welche den Beschwerdeführenden erneut zusammen mit dem kommunalen Bauentscheid eröffnet worden sei. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten sie bei pflichtgemässer Sorgfalt erkennen können und müssen, dass Projektänderungen ausserhalb der Bauzone den Einbezug der Dienststelle rawi bedingen. Dies umso mehr, als es sich bei den streitbetreffenden Massnahmen (separater Zugang und Einbau einer Küchenzeile) nicht um geringfügige Änderungen gehandelt habe. Anzumerken sei im Übrigen, dass sich die Auskunft von Urs Jost nur auf eine

Teeküche und nicht auf die zusätzliche Türe bezogen habe.

Mangels Vorliegens der Voraussetzungen für den Schutz des Vertrauens bestehe somit weder eine Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage noch ein Entschädigungsanspruch der Beschwerdeführenden.

4.3. Die Beschwerdeführenden wenden ein, das Baubewilligungsverfahren 2013 sei von einem beauftragten Architekten durchgeführt worden und nicht von ihnen persönlich, und habe umfangreiche Bauvorhaben betroffen. Dagegen habe sich ihre Anfrage im Frühling 2016 auf eine simple bauliche Anpassung im Innern der ohnehin schon bewilligten Wohnung bezogen. Sie seien von einer geringfügigen Anpassung ausgegangen und in dieser Meinung durch die Antwort von Urs Jost bestätigt worden. Dieser habe auch nicht gesagt, dass er die nachträgliche Projektänderung bewilligen werde, sondern lediglich, dass der Einbau kein Problem darstelle. Damit habe sich für sie die Frage nach der Baubewilligungskompetenz gar nicht gestellt.

Die Beschwerdeführenden weisen darauf hin, dass bauliche Massnahmen im Gebäudeinnern in aller Regel nur bewilligungspflichtig seien, wenn sie mit einer Nutzungsänderung einhergingen. Auch die Gemeinde sei nach der Schlussabnahme zunächst davon ausgegangen, dass die Abweichung von den bewilligten Plänen nur die Gebäudeversicherung interessiere (Schreiben vom 17. November 2016). Erst Anfang 2017 habe die Gemeinde ihre Meinung geändert und erstmals die Auffassung vertreten, es sei eine vierte Wohnung entstanden, für welche eine Ausnahmbewilligung der Dienststelle rawi erforderlich sei (E-Mail vom 18. Januar 2017). Dies hätten die Beschwerdeführenden unmöglich vorhersehen können.

4.4. Der Gemeinderat Beromünster betont in seiner Vernehmlassung, Urs Jost habe sich lediglich zum Einbau einer Küche geäussert; es sei daher nicht nachvollziehbar, inwiefern die Beschwerdeführer auf die Erlaubnis zum Einbau einer Türe hätten vertrauen dürfen. Die Beschwerdeführenden würden erstmals vor Bundesgericht geltend machen, sie seien davon ausgegangen, dass gar keine Bewilligung erforderlich sei. Dies stehe aber im Widerspruch mit ihrem Vorbringen, wonach sie vor Baubeginn Urs Jost aufgefordert hätten, ihnen den Projektänderungsplan mit Bewilligungsvermerk zu retournieren.

4.5. Das ARE ist der Auffassung, jedermann mit Grundeigentum ausserhalb der Bauzone müsse wissen, dass Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone nur wirksam sind, wenn sie die zuständige

kantonale Behörde erteilt oder ihnen schriftlich und ausdrücklich, in Form einer Verfügung, zugestimmt hat. Seit Jahren weist das ARE prominent zuvorderst auf der Internetseite zum Bauen ausserhalb der Bauzone darauf hin (www.are.admin.ch/bab). Vorliegend hätten die Beschwerdeführenden überdies im vorangegangenen Baubewilligungsverfahren mitbekommen, welche zentrale Bedeutung der Dienststelle rawi bei der Beurteilung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zukomme. Der finanzielle Anreiz, zur Befriedigung von Nutzungsansprüchen, für die an sich das Baugebiet zur Verfügung stehe, in Gebiete ausserhalb der Bauzonen auszuweichen, sei dermassen gross, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und die Rechtsgleichheit nur dann einigermaßen gewahrt werden könnten, wenn illegales Bauen ausserhalb der Bauzone konsequent geahndet werde und illegale Bauten zurückgebaut werden müssten. Hätte es ein Gemeindefunktionär in der Hand, einen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand zu schaffen und damit die bundesrechtlichen Grenzen zum Bauen

ausserhalb der Bauzonen zu unterlaufen bzw. die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu vereiteln, käme ihm damit faktisch eine Handlungsmacht zu, die mit dem Bundesrecht und dem Trennungsgrundsatz nicht vereinbar wäre. Selbst wenn das in der Beschwerde dargestellte Verhalten des Gemeindeangestellten zutreffen sollte, könnte dies nichts daran ändern, dass aus grundsätzlichen Erwägungen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzuordnen und zu vollziehen sei.

5.

Abgeleitet aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV), welcher den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten schützt, können falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebieten. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin ist dies der Fall, wenn 1. die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; 2. sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder die rechtsuchende Person die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; 3. die Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte; 4. sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und 5. die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 143 V 341 E. 5.2.1 S. 346; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f., 129 I 161 E. 4.1 S. 170; je mit Hinweisen).

5.1. In Bezug auf den neuen Zugang (Türe) fehlt es bereits an der ersten Voraussetzung des Vertrauensschutzes: Die Anfrage der Beschwerdeführenden bezog sich unstrittig nur auf den Einbau einer Teeküche; der neue Zugang wurde weder bei der ersten mündlichen Anfrage noch der Nachfrage vor Projektbeginn thematisiert. Die mündliche Auskunft von Urs Jost bezog sich daher einzig auf den Einbau einer Teeküche, nicht aber auf den Zugang.

Zwar machen die Beschwerdeführenden geltend, sie hätten Urs Jost vor Baubeginn einen revidierten Grundrissplan eingereicht, auf dem alle Projektänderungen eingezeichnet gewesen seien. In dem - mit E-Mail vom 21. November 2016 dem Bauamt nachgereichten - Plan sind die Projektänderungen jedoch nicht besonders (z.B. farblich) hervorgehoben (anders als im später vom Bauamt teilweise bewilligten Plan). Die Beschwerdeführenden durften nicht darauf vertrauen, dass Urs Jost den Plan ungefragt auf weitere, nicht angekündigte und nicht speziell markierte Änderungen durchsuchen und auf ihre Bewilligungsbedürftigkeit und -fähigkeit prüfen würde.

Zu prüfen ist daher im Folgenden einzig noch die Bewilligungsfähigkeit der Küchenzeile mit Blick auf Treu und Glauben.

5.2. Grundsätzlich ist dem Kantonsgericht und dem ARE zuzustimmen, dass die Notwendigkeit einer kantonalen Mitwirkung für bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone (Art. 25 Abs. 2 RPG) als bekannt vorausgesetzt werden darf (Urteil 1C 403/2008 vom 23. Oktober 2008, RtiD, 2009 I 208 E. 3.1). Es handelt sich um eine grundlegende Verfahrensregelung zur Einhaltung des raumplanungsrechtlichen Trennungsprinzips (BGE 128 I 254 E. 3.8.4 S. 265 f.), die seit Inkrafttreten des RPG im Jahre 1980 für Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzone gilt (aArt. 25 Abs. 2 RPG) und sich zuvor schon aus Art. 20 des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 (aGSchG; AS 1972 950) ergab (BGE 111 I b 213 E. 5a S. 220). Die kantonale Zuständigkeit für die Prüfung der Zonenkonformität ausserhalb der Bauzone wurde mit der Revision von Art. 25 Abs. 2 RPG vom 20. März 1998 (in Kraft seit 1. September 2000) gesetzlich verankert, galt aber zuvor schon gestützt auf Verordnungsrecht (Art. 26 Abs. 1 aRPV vom 2. Oktober 1989, AS 1989 1985 ff.). Bau- und Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzone, die ohne die Mitwirkung der zuständigen kantonalen Behörde von der Gemeinde erlassen werden, sind nach ständiger Rechtsprechung nicht nur anfechtbar, sondern nichtig

(BGE 111 Ib 213 E. 5b S. 220; Urteil 1A.17/1992 vom 4. Dezember 1992, RDAF 1993 310).

Nur in Ausnahmefällen hat das Bundesgericht den guten Glauben anerkannt, so im Fall einer von der Gemeinde bewilligten Garage, die knapp ausserhalb der Bauzone lag, weil der amtliche Geometer die Garage im Situationsplan fälschlicherweise als innerhalb der Bauzone liegend eingezeichnet hatte und dieser Fehler dem Eigentümer aufgrund der kantonalen Regelung nicht zugerechnet werden konnte (Urteil 1C 183/2018 vom 22. Juli 2019 E. 3).

5.3. Die Beschwerdeführenden machen geltend, vorliegend hätten sie als juristische Laien auf die Auskunft von Urs Jost vertrauen dürfen, dass der Einbau einer Teeküche kein Problem sei, d.h. auch ohne Bewilligung möglich sei, weil es sich lediglich um eine Änderung im Gebäudeinnern handle, die keine Auswirkungen auf die Nutzungsart habe, nachdem die Wohnnutzung des streitigen Raums bereits rechtskräftig bewilligt gewesen sei.

Bauliche Veränderungen im Gebäudeinnern, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentlichrechtliche noch nachbarliche Interessen berühren, sind nicht nach Art. 22 Abs. 1 RPG bewilligungspflichtig (vgl. BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 140). Die Abgrenzung kann heikel sein und hängt insbesondere davon ab, ob es zu mehr als geringfügigen Änderungen von Nutzungsart oder -intensität kommen kann (vgl. z.B. Urteil 1C 431/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 4).

Den Beschwerdeführenden ist einzuräumen, dass es grundsätzlich sinnvoll ist, sich bei geringfügigen Änderungen des Innenausbaus an das Bauamt der Gemeinde zu wenden, um in Erfahrung zu bringen, ob es sich um eine rechtlich relevante Projektänderung handelt, die formell bewilligt werden muss. Erteilt der zuständige Sachbearbeiter des Bauamts die Auskunft, die Änderung sei problemlos möglich, besteht in der Regel keine Veranlassung, weitere Auskünfte (z.B. bei der Dienststelle rawi) einzuholen, sofern keine Anhaltspunkte für eine Fehlantwort vorliegen.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Umfang und Art der Änderung wahrheitsgemäss und vollständig angegeben werden, um dem Bauamt eine gesamthafte Prüfung der Änderungen und ihrer Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu ermöglichen. Dies war vorliegend nicht der Fall: Es erscheint schon höchst fraglich, ob eine Küchenzeile mit Herd und Ofen als "Teeküche" bezeichnet werden kann. Jedenfalls aber verschwiegen die Beschwerdeführenden bei ihrer Anfrage, dass weitere bauliche Änderungen geplant waren (zusätzliche Türe im Eingangsbereich, Grundrissänderungen, Treppenaufgang) und wiesen Urs Jost auch nachträglich nicht darauf hin. Wie schon erwähnt (oben E. 5.1), waren die baulichen Änderungen im Plan zudem nicht farblich hervorgehoben und sprangen damit nicht ohne Weiteres ins Auge.

Unter diesen Umständen durften die Beschwerdeführenden nicht auf die Auskunft des Sachbearbeiters vertrauen, der - wie sie wussten - nicht über alle für die Beurteilung relevanten Informationen verfügte.

Im Übrigen ist der Gemeinde zuzustimmen, dass das Verhalten der Beschwerdeführenden (Bitte an Urs Jost, ihnen vor Baubeginn den Grundrissplan mit Bewilligungsvermerk zu retournieren) dafür spricht, dass sie selbst von bewilligungspflichtigen Projektänderungen ausgingen.

5.4. Nach dem Gesagten liegen die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht vor. Es kann daher offenbleiben, ob andernfalls eine Bindung an die Vertrauensgrundlage zu bejahen wäre oder aufgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Einhaltung des Trennungsprinzips lediglich ein Anspruch auf Ersatz des Vertrauensschadens wegen falscher Auskunft anzuerkennen wäre (vgl. Urteil 8C 542/2007 vom 14. April 2008 E. 4.2; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Habilitationsschrift, Basel/Frankfurt am Main 1983 S. 128 ff.; ELISABETH CHIARELLO, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Bern 2004, S. 129 ff., 140 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN; Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2016, N. 706).

Zu prüfen sind noch die Eventualanträge der Beschwerdeführenden.

6.

Das Kantonsgericht wies den Eventualantrag, die baulichen Massnahmen unter Auflage eines Vermietungsverbots an Dritte zu bewilligen, ab, weil dies eine bewilligungsfähige Wohnung voraussetzen würde. Mit diesem Argument setzen sich die Beschwerdeführenden nicht auseinander. Ihre Ausführungen zur Möglichkeit einer Nutzungsbeschränkung verkennen, dass sie keinen Anspruch auf die Erstellung einer vierten Wohnung haben, unabhängig davon, ob diese vermietet wird oder nicht.

Im Übrigen sind auch die Bedenken der Gemeinde zur Möglichkeit, die Einhaltung eines Vermietungsverbots effektiv zu kontrollieren, berechtigt (vgl. Urteil 1C 464/2010 vom 26. Mai 2011 E. 6.3 am Ende).

7.

Näher zu prüfen ist der Subeventualantrag, wonach nur der separate Zugang zurückzubauen und die

Küchenzeile zu bewilligen bzw. zu belassen sei.

7.1. Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Einbau der Küchenzeile könne bewilligt werden, wenn auf die Schaffung eines separaten Zugangs verzichtet werde, weil der Raum diesfalls keine eigenständige Wohnung mehr darstellen würde. Sie berufen sich auf die Wohnungsdefinition in Art. 2 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702), wonach zur Wohnung ein Zugang gehöre, entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes. Würde vorliegend der separate Zugang zum Zimmer der Grossmutter zugemauert, könnte dieses nur noch über die Zimmertüre, die sich innerhalb der bewilligten dritten Wohnung befinde, erreicht werden. Es gebe keine gesetzliche Grundlage dafür, eine zweite Küche in einer Wohnung zu verbieten.

7.2. Nach den in den Akten liegenden Projektänderungsplänen führt die verbleibende Zimmertüre aber nicht direkt in die Wohnräume der Wohnung 3, sondern auf einen Flur, der in die Garage mündet und von dort aus auch betreten werden kann, ohne die Zimmer der Wohnung 3 durchqueren zu müssen. Zudem besteht auch eine Türe zum gedeckten Sitzplatz und damit ins Freie, die u.U. als Zugang dienen kann (eventuell nach Austausch des Türmodells).

Unter diesen Umständen erscheint es nicht bundesrechtswidrig bzw. unverhältnismässig, auch den Rückbau der Kochzeile zu verlangen, da das Vorhandensein einer Kochmöglichkeit ebenfalls Voraussetzung für das Vorliegen einer eigenständigen Wohnung ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. d ZWG).

7.3. Den Beschwerdeführenden ist in Erinnerung zu rufen, dass die Wohnnutzung in der Landwirtschaftszone nur ausnahmsweise zonenkonform ist. Sie ist es nur dann, wenn sie für den landwirtschaftlichen Betrieb (einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation) unentbehrlich ist (oben E. 2). In der Landwirtschaftszone können sich daher Beschränkungen zur Verhinderung einer zonenwidrigen Wohnnutzung rechtfertigen, die in der Wohnbauzone unzulässig wären. Diese bedürfen keiner zusätzlichen, ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, sondern stützen sich auf die raumplanerische Grundordnung (vgl. zur analogen Situation in der Arbeitszone Urteil 1C 673/2013 vom 7. März 2014 E. 6.4: Entfernung von WC-, Dusch- und Kücheneinrichtungen, welche die unzulässige Nutzung eines Gebäudes zu Wohnzwecken erleichtern würden).

Wie in der Verfügung der Gemeinde vom 12. Juli 2018 ausgeführt wird, steht es den Beschwerdeführenden frei, die Schränke als Einstellraum und die Ablageflächen für das Aufstellen einer Kaffeemaschine oder eines Teekochers zu nutzen.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Die Gemeinde Beromünster und die Dienststelle rawi prozessieren in ihrem amtlichen Wirkungskreis und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Beromünster, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Raum und Wirtschaft, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. August 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Chaix Gerber