

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 61/2018

Urteil vom 13. August 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Sauthier.

Verfahrensbeteiligte
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Christian Zuberbühler,

Stadtrat Zofingen,
Kirchplatz 26, Postfach, 4800 Zofingen,
Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Abteilung für Baubewilligungen,
Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5001 Aarau,

C._____.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 14. Dezember 2017 (WBE.2017.221).

Sachverhalt:

A.
C._____ ist seit ca. 1980 Eigentümer der in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzelle GB Nr. 4208 in Mühlethal, welche von einer Landschaftsschutzzone überlagert wird. Er stellte am 29. April 2016, nach wiederholten Aufforderungen der Behörden, ein nachträgliches Baugesuch für die Sanierung des sich auf der Parzelle befindlichen Gebäudes Nr. 4149 und für diverse Umgebungsarbeiten.
Mit Entscheid vom 15. September 2016 verfügte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Abteilung für Baubewilligungen, die Abweisung des nachträglichen Baugesuchs. Soweit das Gesuch den Umbau des Gebäudes Nr. 4149 in ein Wochenendhaus betraf, verzichtete es aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf die Anordnung eines Rückbaus. Es legte fest, die Bauten sowie die Nutzung als Wochenendhaus würden unter Auflagen toleriert (Ziffer 1). Betreffend die Bauten der Umgebungsgestaltung verfügte es hingegen, diese seien bis spätestens am 31. Januar 2017 zurückzubauen (Ziffer 2).
Gestützt auf diesen Entscheid eröffnete der Stadtrat Zofingen am 19. Oktober 2016 den Bauabschlag. Gegen diese Verfügung erhoben A._____ und B._____, als vom Rückbau betroffene Mieter des Gebäudes Nr. 4149, am 23. November 2016 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Aargau. Sie beantragten, aus Gründen der Verhältnismässigkeit sei auch auf den Rückbau der Bauten und Anlagen der Umgebungsgestaltung zu verzichten. Mit Entscheid vom 22. März 2017 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab und bestätigte den Rückbau bezüglich der

Umgebungsgestaltungen.

Dagegen reichten A. _____ und B. _____ am 9. Mai 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau ein. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 14. Dezember 2017 ab.

B.

Mit Eingabe vom 1. Februar 2018 führt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Es beantragt, die Entscheide der drei Vorinstanzen betreffend Wiederherstellung der Umgebungsarbeiten auf Parzelle Nr. 4208 der Gemeinde Zofingen in Mühlethal seien zu bestätigen. Die Entscheide der drei Vorinstanzen betreffend Tolerierung des rechtswidrigen Zustandes auf Parzelle Nr. 4208 der Gemeinde Zofingen in Mühlethal seien aufzuheben. Weiter seien die Akten zur Anordnung der Details der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an die Stadt Zofingen zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht, die Stadt Zofingen sowie das Departement Bau, Verkehr und Umwelt verzichten auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdegegner beantragen, auf die Beschwerde sei aufgrund verpasster Beschwerdefrist nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

1.2. Das ARE ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 48 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) zur Beschwerde legitimiert. Das Beschwerderecht der Bundesbehörden ist abstrakter und autonomer Natur, weshalb sich das ARE erstmals vor Bundesgericht am Verfahren beteiligen und neue, im kantonalen Beschwerdeverfahren nicht streitige Begehren stellen kann. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist es insbesondere befugt, eine Änderung der vor Verwaltungsgericht angefochtenen Verfügung zu Ungunsten des damaligen Beschwerdeführers (reformatio in peius) zu beantragen (BGE 136 II 359 E. 1.2 S. 363 f.; Urteil 1C 283/2017 vom 23. August 2017 E. 1.2; je mit Hinweisen).

1.3. Wie den Akten und dem Schreiben des ARE vom 29. Mai 2018 entnommen werden kann, ist der angefochtene Entscheid dem ARE nicht wie fälschlicherweise in seiner Beschwerde festgehalten am 14. Dezember 2017, sondern am 22. Dezember 2017 zugestellt worden. Damit wurde die Beschwerde unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes nach Art. 46 Abs. 1 lit. c BGG mit Eingabe vom 1. Februar 2018 fristgerecht eingereicht. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.

Vor Bundesgericht nicht mehr strittig sind die verfügten Rückbauten betreffend die Umgebungsgestaltung auf der Parzelle Nr. 4208. Streitgegenstand bildet vorliegend einzig die Frage, ob der verfügte Verzicht auf den Rückbau der Umbauten des Gebäudes Nr. 4149 und die Tolerierung der Nutzung des Gebäudes als Wochenendhaus rechtmässig ist, oder ob zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes auch die Umbauten zur Wohnnutzung rückgängig zu machen sind.

2.1. Die Vorinstanz konnte sich in der von den Beschwerdegegnern erhobenen Beschwerde aufgrund des Verbots der reformatio in peius (vgl. § 48 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Aargau vom 4. Dezember 2007 [VRPG; SAR 271.200]) nicht zu dieser Frage äussern. Sowohl das Departement Bau, Verkehr und Umwelt wie auch der Regierungsrat waren der Ansicht, es könnte aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf einen Rückbau verzichtet und die Bauten sowie die Nutzung als Wochenendhaus toleriert werden. Der Regierungsrat verneinte ein öffentliches Interesse an einem Rückbau, da weder der Eigentümer noch die Mieter ein Interesse an einer Wohnnutzung des Gebäudes hätten.

2.2. Das ARE hält den Verzicht auf die Wiederherstellung hingegen für bundesrechtswidrig. Es hält fest, aus den Akten gehe nicht klar hervor, welche Anlagen und Installationen bereits 1972 im fraglichen Schopf mit Garage bestanden hätten. Unbestritten sei aber, dass diverse nicht bewilligte bauliche Veränderungen vorgenommen worden seien. Diese Anlagen und Installationen (Hausabwasserleitung, Fäkalientank, gedeckter Sitzplatz mit Cheminée, offener Unterstand [Pergola]) hätten zu einer Komfortsteigerung geführt und die Möglichkeit geschaffen, den Schopf als

Wochenendhaus zu nutzen. Aufgrund des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, dass das ausserhalb der Bauzone liegende Gebäude nicht als Wochenendhaus genutzt werde.

2.3. Die Beschwerdegegner machen dagegen geltend, eine weitergehende Wiederherstellung sei angesichts der Sach- und Rechtslage weder verständlich noch angezeigt, sondern unverhältnismässig. Das gepflegte Erscheinungsbild, das die Parzelle heute hinterlasse, sei mit einem enormen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden gewesen. Sie würden sich seit Jahren für die Erhaltung und Förderung der genetischen Vielfalt in Fauna und Flora einsetzen, wodurch heute ein kleines Ökosystem auf dem Grundstück entstanden sei. Im Übrigen sei die Nutzung des Schopfs als Wochenendhaus aus diversen Gründen gar nicht möglich. Ihrer Ansicht nach wären dazu grosse finanzielle Aufwendungen und bauliche Massnahmen nötig. Zudem hätten sie ohnehin keinen Bedarf nach einem Wochenendhaus, da sie nur wenig hundert Meter vom strittigen Schopf entfernt wohnen würden.

3.

3.1. Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu: Werden illegal errichtete, dem RPG widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Formell rechtswidrige Bauten, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden (BGE 136 II 359 E. 6 S. 364 f. mit Hinweisen). Davon geht auch § 159 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau vom 19. Januar 1993 (Baugesetz; SAR 713.100) aus.

Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein. Dazu gehört namentlich der in Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV festgehaltene Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder nicht im öffentlichen Interesse liegt. Gleiches gilt, wenn der Bauherr in gutem Glauben angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, sofern ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (BGE 132 II 21 E. 6 S. 35 mit Hinweis).

3.2. Gestützt auf die vorerwähnte Rechtsprechung ist entscheidend, ob die beantragte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Bei der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet handelt es sich um einen fundamentalen raumplanerischen Grundsatz. Der vorliegend geschaffene, unrechtmässige Zustand durch die Wohnnutzungsmöglichkeit des Gebäudes ist nicht marginal und es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, mithin an der Unterbindung dieser zonenwidrigen Wohnnutzung des Gebäudes Nr. 4149.

Die vom ARE beantragte Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes des Gebäudes Nr. 4149 ist im Übrigen auch verhältnismässig. Der Rückbau ist - im Gegensatz zur Tolerierung der Bauten im Gebäudeinneren - geeignet, die zonenwidrige Wohnnutzung zu unterbinden und dafür auch erforderlich. Wie das ARE zu Recht ausgeführt hat, stellt der Verzicht auf die Entfernung der Umbauten eine ungenügende Massnahme der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes dar. Dadurch ist die Nutzung als Wochenendhaus nach wie vor möglich. Soweit die Beschwerdegegner einwenden, sie bräuchten das Gebäude gar nicht als Wochenendhaus, können sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Entscheidend ist alleine die Tatsache, dass das ausserhalb der Bauzone liegende Gebäude mit den vorgenommenen baulichen Veränderungen als Wochenendhaus benutzt werden kann, allenfalls auch durch künftige Mieter oder den Eigentümer selbst. Die Tolerierung der Umbauten stellt mithin keine wirksame Massnahme dar, um diesen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Dem ARE ist auch zuzustimmen, wenn es ausführt, durch den Verzicht auf den Rückbau der inneren Veränderungen würde zudem ein beträchtlicher Folgeaufwand generiert. Tatsächlich müsste die Baupolizei regelmässig überprüfen, ob

das Gebäude nach wie vor nicht widerrechtlich bewohnt wird. Eine andere mildere, gleich wirksame Massnahme wie die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durch einen Rückbau ist daher nicht ersichtlich. Sodann ist auch nicht zu erkennen und wird von den Beschwerdegegnern auch nicht dargetan, weshalb der Rückbau nicht zumutbar sein sollte, zumal die Beschwerdegegner nicht bestreiten, dass sie gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen bösgläubig gehandelt haben.

Der vom ARE beantragte Rückbau betreffend die Umbauten des Gebäudes Nr. 4149 auf der Parzelle

Nr. 4208 liegt somit im öffentlichen Interesse und ist mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar.

4.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache zur Anordnung der Details der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes des Gebäudes Nr. 4149 an das Departement Bau, Verkehr und Umwelt zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt das ARE. Die Gerichtskosten sind den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 14. Dezember 2017 aufgehoben. Die Sache wird zur Anordnung der Details der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes des Gebäudes Nr. 4149 an das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat Zofingen, dem Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Abteilung für Baubewilligungen, dem Regierungsrat des Kantons Aargau, C. _____ und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. August 2018

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Sauthier