Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 99/2019

Urteil vom 17. April 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Haag, Müller,
Gerichtsschreiberin Sauthier.

Verfahrensbeteiligte
Staatsrat des Kantons Wallis,
Beschwerdeführer,

gegen

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans-Peter Jaeger,
Beschwerdegegner,

Einwohnergemeinde St. Niklaus,
Kantonale Baukommission
des Kantons Wallis.

Gegenstand
Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausserhalb der Bauzone,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung,
vom 11. Januar 2019 (A1 18 110).

Sachverhalt:

A.
Die Gemeinde St. Niklaus informierte die kantonale Baukommission am 31. Oktober 2014, dass auf dem in der Zone mit unbestimmter Nutzung gelegenen Grundstück Nr. 4313 diverse Bautätigkeiten vorgenommen worden seien. Die kantonale Baukommission forderte daraufhin A. _____, Eigentümer der Parzelle, zur Stellungnahme auf. Mit Schreiben vom 20. November 2014 teilte A. _____ mit, er habe für den Geräteschuppen und für den offenen Unterstand eine Baubewilligung der Gemeinde erhalten.

Am 24. Februar 2015 erliess die kantonale Baukommission einen Strafentscheid wegen Verletzung der Bauvorschriften und eine Wiederherstellungsverfügung. Sie ordnete den Abbruch des 1986 erstellten Geräteschuppens, des Ende der 1980er Jahre erstellten Unterstandes, des 1991 erstellten Gartenhäuschens sowie des im September 2014 erstellten abgeschlossenen Raums im Unterstand an. Gegen die Wiederherstellungsverfügung erhob A. _____ Beschwerde beim Staatsrat des Kantons Wallis, welcher die Beschwerde am 2. Mai 2018 abwies. Die von A. _____ erhobene Beschwerde hiess das Kantonsgericht Wallis mit Urteil vom 11. Januar 2019 teilweise gut (Dispositiv-Ziffer 1) und hob den Staatsratsentscheid vom 2. Mai 2018 betreffend die Wiederherstellung des Geräteschuppens, des Gartenhäuschens und des Unterstandes auf (Dispositiv-Ziffer 2). Betreffend die Wiederherstellung des abgeschlossenen Raums im Unterstand bestätigte es indessen den Entscheid des Staatsrats.

B.
Mit Eingabe vom 23. Februar 2019 führt der Staatsrat Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt, das Urteil des Kantonsgerichts vom 11. Januar 2019 sei bezüglich der Dispositiv-Ziffern 1, 2 sowie bezüglich der die Kostenverteilung betreffenden Dispositiv-Ziffern 4 und 5 insoweit aufzuheben, als die Beschwerde gegen den Staatsratsentscheid

vom 2. Mai 2018 teilweise gutgeheissen und die Wiederherstellung des Geräteschuppens, des Gartenhäuschens und des Unterstandes aufgehoben worden sei und A. _____ zulasten des Kantons Wallis eine Prozessentschädigung von Fr. 1'500.-- zugesprochen und ihm lediglich 1/4 der Gerichtskosten auferlegt worden seien. Stattdessen sei der Staatsratsentscheid vom 2. Mai 2018 betreffend Anordnung der Wiederherstellung des Geräteschuppens, des Gartenhäuschens und des Unterstandes zu bestätigen.

Der Beschwerdegegner beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die kantonale Baukommission stellt den Antrag, die Beschwerde gutzuheissen. Das Kantonsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Raumentwicklung stellt den Antrag auf Gutheissung der Beschwerde. Der Beschwerdegegner nahm erneut Stellung.

Erwägungen:

1.

Der angefochtene, kantonale letztinstanzliche Entscheid betrifft eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Nach Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Art. 34 Abs. 2 lit. c RPG sieht ein solches Beschwerderecht für Kantone und Gemeinden vor gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne der Art. 24-24d und 37a RPG. Im vorliegenden Fall stützt sich der Entscheid über die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung bzw. die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes der weder zonenkonformen noch standortgebundenen Bauten auf Art. 24 RPG. Soweit in den kantonalen Regelungen nichts anderes vorgesehen ist, obliegt die Kompetenz, im Namen des Kantons nach Art. 89 BGG Beschwerde an das Bundesgericht zu erheben, der Regierung als oberste Exekutivbehörde, die den Kanton nach aussen vertritt (vgl. BGE 137 V 143 E. 1.1 S. 145 mit Hinweisen). Im Kanton Wallis ist dies der Staatsrat (vgl. Art. 55 Abs. 1 lit. c der Verfassung des

Kantons Wallis vom 8. März 1907 [SGS 101.1] i.V.m. Art. 93 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996 [SGS 171.1]). Der Staatsrat ist folglich zur Beschwerde befugt. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.

2.1. Die fehlende Bewilligungsfähigkeit des Geräteschuppens, des Gartenhäuschens und des Unterstandes ist vor Bundesgericht unbestritten. Die im Streit liegenden Bauten befinden sich allesamt in der Zone mit unbestimmter Nutzung, welche gemäss den unbestrittenen vorinstanzlichen Feststellungen raumplanungsrechtlich wie eine Landwirtschaftszone zu behandeln ist. Umstritten ist indessen, ob die Vorinstanz den vom Staatsrat mit Entscheid vom 2. Mai 2018 angeordneten Abbruch der rechtswidrigen Bauten zu Recht teilweise aufhob, da der Anspruch auf Wiederherstellung durch Zeitablauf verwirkt ist.

2.2. Die Vorinstanz führte zur Begründung ihres Entscheids aus, zwar gelte die vom Bundesgericht festgelegte Maximalfrist von 30 Jahren, nach welcher der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verwirkt sei, auch für Bauten ausserhalb der Bauzone. Dies treffe indessen nur zu, sofern der Kanton keine kürzere Verjährungsfrist vorsehe. Vorliegend bestimme Art. 57 Abs. 4 des neuen Baugesetzes des Kantons Wallis vom 15. Dezember 2016 (BauG/VS; SGS 705.1), dass die absolute Verjährungsfrist 20 Jahre nach Beendigung der Bauarbeiten betrage. Aus diesem Grund sei der Wiederherstellungsanspruch betreffend den 1986 erbauten Geräteschuppen seit 29 Jahren, betreffend das 1991 erbaute Gartenhäuschen seit 24 Jahren und betreffend den Ende der 1980er Jahre erbauten Unterstand seit über 25 Jahren verwirkt.

2.3. In dieser Rechtsanwendung durch die Vorinstanz erblickt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 22, Art. 24 und Art. 27a RPG. Er ist der Auffassung, für den Eintritt der absoluten Verwirkung des behördlichen Anspruchs auf Wiederherstellung gelte gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ausserhalb der Bauzonen eine nicht verkürzbare 30-jährige Frist. Der Kanton verfüge gerade nicht über die Kompetenz, die auf ausserhalb der Bauzone durch Bundesrecht geregelte Sachverhalte anwendbare 30-jährige bundesrechtliche Verwirkungsfrist zu kürzen. Aus diesem Grund könne offenbleiben, ob wie von der Vorinstanz erwogen, tatsächlich der Art. 57 Abs. 4 des neuen BauG/VS zur Anwendung gelange oder Art. 51 Abs. 5 aBauG, welcher eine absolute Verjährungsfrist von 30 Jahren vorgesehen habe.

2.4. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verwirkt der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren. Diese Frist gilt sowohl für den Abbruch einer Baute innerhalb der Bauzone (BGE 136 II 359 E. 8.1 S. 367 mit Hinweisen) als auch ausserhalb der Bauzone (Urteile 1C 150/2016 vom 20. September 2016 E. 10.5; 1C 249/2017 vom 14. November 2017 E. 4.1.1). Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführte, hat gemäss der Praxis des Bundesgerichts bei Bauten ausserhalb der Bauzone die bundesgerichtliche festgelegte Frist von 30 Jahren Vorrang, selbst wenn das kantonale Recht eine kürzere Verjährungsfrist vorsieht. Diese Verjährungsfrist dürfen die Kantone, entgegen der Auffassung der Vorinstanz, nicht lockern. Bauten ausserhalb der Bauzone tangieren Bundesinteressen (Trennungsgrundsatz zwischen Bauzone und Nichtbauzone), weshalb es gerechtfertigt ist, die bundesgerichtliche Frist von 30 Jahren anzuwenden (vgl. Urteile 1C 150/2016 vom 20. September 2016 E. 10.5; 1C 249/2017 vom 14. November 2017 E. 4.1.1). Die Vorinstanz hat folglich Bundesrecht verletzt, indem sie i.S.v. Art. 57 Abs. 4 BauG/VS eine absolute Verjährungsfrist von 20 Jahren ab Beendigung der Bauarbeiten auf die ausserhalb der Bauzone gelegenen Bauten angewandt hat. Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich als begründet. Der behördliche Anspruch auf Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist grundsätzlich noch nicht verwirkt.

3.

3.1. Der Beschwerdegegner macht indessen geltend, er anerkenne zwar die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur 30-jährigen Verwirkungsfrist. Seiner Auffassung nach sei vorliegend aber aus Gründen des Vertrauensschutzes davon auszugehen, dass der Wiederherstellungsanspruch betreffend den 1986 erbauten Geräteschuppen sowie das 1991 erbaute Gartenhäuschen trotz der noch nicht abgelaufenen 30-jährigen Frist bereits verwirkt sei. Die kantonalen Behörden hätten den baurechtswidrigen Zustand über Jahre hinweg geduldet bzw. sogar bestätigt, dass er rechtmässig gebaut habe. Zudem lägen auch keine baupolizeilichen Gründe für einen Rückbau vor. Er habe gutgläubig gehandelt, weshalb von der Wiederherstellung abzusehen sei.

3.2. Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann es sich rechtfertigen, die Verwirkung des behördlichen Wiederherstellungsanspruchs bereits nach einer kürzeren Zeitdauer zu bejahen. So verhält es sich etwa, wenn die Behörden zwar vor Ablauf der dreissigjährigen Frist einschreiten, aber das rechtswidrige Gebäude zuvor über Jahre hinweg duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Ein Abbruchbefehl würde in diesem Fall den verfassungsrechtlich gewährleisteten Vertrauensschutz (Art. 9 BV) verletzen (BGE 132 II 21 E. 6.3 S. 39 mit Hinweisen). Darauf kann sich aber nur berufen, wer selbst im guten Glauben gehandelt hat, d.h. angenommen hat und (unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt) annehmen durfte, die von ihm erstellte Baute sei rechtmässig bzw. stehe mit der Baubewilligung in Einklang (BGE 136 II 359 E. 7.1 S. 365; 132 II 21 E. 6.3 S. 35; je mit Hinweisen).

3.3. Zu dieser Frage hat sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht geäussert. Sie hatte dazu indessen auch keinen Anlass, da sie (zwar zu Unrecht, vgl. E. 2 hiervor) davon ausging, die 20-jährige Verwirkungsfrist sei anzuwenden, nach welcher der Wiederherstellungsanspruch bereits verwirkt sei. Der Beschwerdeführer setzte sich in seiner Beschwerde an das Bundesgericht ebenfalls nicht mit der Frage des Vertrauensschutzes auseinander. Er hielt aber in seinem Entscheid vom 2. Mai 2018 fest, die Gutgläubigkeit des Beschwerdegegners könne bezweifelt werden, weshalb sich keine kürzere Verwirkungsfrist rechtfertige.

3.4. Zu prüfen ist folglich, ob der Beschwerdegegner im guten Glauben gehandelt hat. Dieser führte aus, es läge sowohl für den Geräteschuppen als auch für das Gartenhäuschen eine Bewilligung vor. Zwar seien diese Bewilligungen unbestrittenermassen nichtig, da sie von der sachlich nicht zuständigen Gemeinde erteilt worden seien. Diese Rechtslage sei ihm aber unbekannt gewesen, weshalb er dennoch vorbehaltlos darauf habe vertrauen dürfen. Für einen juristischen Laien sei die Unzuständigkeit der kommunalen Behörden für Ausnahmbewilligungen i.S.v. Art. 24 RPG nicht leicht erkennbar bzw. offensichtlich, zumal auch kommunale Behörden in gewissen Bereichen befugt seien, Baubewilligungen zu erteilen.

Dies mag zwar zutreffen, dem Beschwerdegegner ist aber entgegenzuhalten, dass er gemäss eigenen Angaben sein Bewilligungsgesuch für den Geräteschuppen am 3. Juli 1985 auf einem Baugesuchsformular der kantonalen Baukommission eingereicht hat. Mithin hätte ihm bei Anwendung der zumutbaren Sorgfalt auffallen müssen, dass nicht die kommunale sondern die kantonale

Baukommission für die Erteilung des Gesuchs für Bauten ausserhalb der Bauzone zuständig ist. Dafür spricht umso mehr auch die Tatsache, dass auf der Rückseite des vom Beschwerdegegner ausgefüllten, aktenkundigen Baugesuchsformulars vom 3. Juli 1985 die anwendbaren Bestimmungen abgedruckt waren, aus welchen ausdrücklich hervorgeht, dass die kantonale Baukommission die zuständige Baubewilligungsbehörde gewesen wäre. Dies bestreitet der Beschwerdegegner nicht.

Darüber hinaus hat gemäss den unbestrittenen vorinstanzlichen Feststellungen eine Fachperson die Pläne des Geräteschuppens erstellt. Diese musste die grundlegende Einteilung von Bauzonen und Nichtbauzonen und deren Zuständigkeitsverteilung bezüglich der Baubewilligung kennen, was sich der Beschwerdegegner anrechnen lassen muss (BGE 132 II 21 E. 6.2.2 S. 38 f. mit Hinweisen). Der Beschwerdegegner hätte mithin die Unzuständigkeit der Gemeinde erkennen müssen und kann sich diesbezüglich nicht auf seinen guten Glauben berufen.

Was der Beschwerdegegner sodann aus dem Umstand, am 27. Januar 2000 habe eine Inspektion stattgefunden, an welcher ebenfalls nichts beanstanden worden sei, zu seinen Gunsten ableiten will, ist nicht ersichtlich. Bei dieser Inspektion standen gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen Fragen des Brandschutzes und der Rettungseinrichtungen im Zentrum und nicht, ob eine rechtmässige Bewilligung vorliegt.

Unbehelflich ist schliesslich auch der Einwand des Beschwerdegegners, die ehemaligen Gemeindepräsidenten hätten am 16. März 2015 schriftlich bestätigt, dass der Geräteschuppen und das Gartenhäuschen legal erstellt worden seien. Dieses Schreiben datiert von einem Zeitpunkt nachdem die kantonale Baukommission den Beschwerdegegner bereits zur Stellungnahme betreffend die von ihm getätigten baulichen Massnahmen aufgefordert hatte. Zudem waren die betroffenen Personen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr für die Gemeinde tätig. Soweit aus den Akten ersichtlich, waren sie sodann auch nie Mitglieder der tatsächlich zuständigen kantonalen Baukommission. Demzufolge kann daraus jedenfalls nicht abgeleitet werden, die kantonale Baukommission hätte die Gesetzeswidrigkeit kennen müssen. Aufgrund der Akten besteht mithin kein Grund zur Annahme, die kantonale Baukommission habe vor dem Schreiben der Gemeinde vom 31. Oktober 2014, nach welchem sie sofort beim Beschwerdegegner intervenierte, Kenntnis von den rechtswidrigen Bauten erlangt. Die kantonale Baukommission als ausserhalb der Bauzone zuständige Behörde hat den baulichen Zustand folglich nie geduldet.

3.5. Der Beschwerdegegner kann sich nach dem Gesagten nicht mit Erfolg auf den Vertrauensschutz berufen, weshalb auch nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes eine kürzere als die ordentliche 30-jährige Verwirkungsfrist anzunehmen ist. Der Wiederherstellungsanspruch ist folglich nicht verwirkt. Die Kritik des Beschwerdegegners ist unbegründet.

4.

Die Beschwerde erweist sich demnach als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid des Kantonsgerichts ist betreffend die Dispositiv-Ziffern 1, 2, 4 und 5 aufzuheben und die mit Entscheid des Staatsrats vom 2. Mai 2018 verfügte Wiederherstellungsanordnung betreffend den Geräteschuppen, das Gartenhäuschen und den Unterstand ist zu bestätigen. Zur Neuregelung der Kosten und Entschädigungen des kantonalen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Kantonsgericht zurückgewiesen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem privaten Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der beschwerdeführende Staatsrat hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil er in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Dispositiv-Ziffern 1, 2, 4 und 5 des angefochtenen Urteils des Kantonsgerichts Wallis vom 11. Januar 2019 werden aufgehoben und die im Staatsratsentscheid vom 2. Mai 2018 verfügte Wiederherstellungsanordnung wird betreffend den Geräteschuppen, das Gartenhäuschen und den Unterstand bestätigt.

2.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen im kantonalen Verfahren an das Kantonsgericht zurückgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden dem privaten Beschwerdegegner auferlegt.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde St. Niklaus, der Kantonalen Baukommission des Kantons Wallis, dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. April 2020

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Sauthier