

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_750/2013

Urteil vom 28. April 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Geisser.

Verfahrensbeteiligte
A.A._____ und B.A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Pius Koller,

gegen

Gemeinderat Altbüron,
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und
Geoinformation (rawi), Luzern.

Gegenstand
Bauen ausserhalb der Bauzone,

Beschwerde gegen das Urteil vom 9. August 2013 des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Das Grundstück L._____ (Grundbuch Nr. xxx) in Altbüron steht im Miteigentum von A.A._____ und B.A._____. Es liegt in der Landwirtschaftszone. Darauf befinden sich neben einem Wohnhaus mehrere Ökonomiegebäude. Am 10. Mai 2012 stellten die Grundeigentümer beim Gemeinderat Altbüron ein Baugesuch für den Abbruch des Gebäudes Vers.-Nr. yyy, den Teilabbruch des Gebäudes Vers.-Nr. zzz und die Erstellung eines Ersatzneubaus. Beim geplanten Neubau handelt es sich um eine Zelthalle mit einer Grundfläche von 26 x 42 m und einer Firsthöhe von rund 11 m. Die Baute soll als Bergeraum für Silage, Heu und Stroh sowie als Remise dienen. Am 24. Juli 2012 bewilligte die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi) des Kantons Luzern das Bauvorhaben als zonenkonform gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Es knüpfte die Bewilligung an Bedingungen und Auflagen. Es verfügte, dass die Baute nur für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt sei und nicht zur gewerblichen Benützung zweckentfremdet werden dürfe (Ziff. 2.3); werde die Zelthalle nicht mehr landwirtschaftlich genutzt, so sei sie auf Kosten der Eigentümer restlos zu entfernen (Ziff. 2.4); die Nebenbestimmungen seien im Grundbuch Altbüron anzumerken (vgl. Ziff. 3). Gestützt auf diesen Entscheid erteilte der Gemeinderat am 8. August 2012 A.A._____ und B.A._____ für das Bauvorhaben die Baubewilligung.

B.
A.A._____ und B.A._____ fochten die genannten Bedingungen und Auflagen beim Kantonsgericht Luzern an. Dieses hiess die Beschwerde am 9. August 2013 teilweise gut und hob den Beseitigungsrevers gemäss Ziff. 2.4 der Verfügung der Dienststelle rawi auf. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

C.
A.A._____ und B.A._____ beantragen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten, das Urteil des Kantonsgerichts sei insofern aufzuheben, als es die Nutzungsbeschränkung gemäss Ziffer 2.3 der Verfügung der Dienststelle rawi sowie deren Anmerkung im Grundbuch bestätigt habe; eventuell sei die Sache mit verbindlichen Weisungen des Bundesgerichts ans Kantonsgericht bzw. an die Dienststelle rawi zu neuem Entscheid zurückzuweisen; eventuell sei die Dispositiv-Ziffer 4 des Urteils des Kantonsgerichts aufzuheben und den Beschwerdeführern für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteikostenentschädigung von Fr. 3'000.-- zuzusprechen.

Das Kantonsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Dienststelle rawi und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Der Gemeinderat hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Da die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Die Zulässigkeit des Beseitigungsreverses, den die Dienststelle rawi in Anwendung von Art. 16b Abs. 2 RPG verfügte, ist vor Bundesgericht nicht mehr streitig. Nach dieser Bestimmung sind die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen, wenn die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt wurde. Die Vorinstanz hat die Anordnung eines Beseitigungsreverses als unverhältnismässig erachtet und deshalb aufgehoben. Ob sich dieser auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen konnte, liegt deshalb ausserhalb des vorliegenden Streitgegenstandes und ist nicht weiter zu erörtern.

Vor Bundesgericht bleiben das Zweckänderungsverbot und dessen Anmerkung im Grundbuch streitig. Die Vorinstanz hat sowohl die Nutzungsbeschränkung als auch deren Eintrag im Grundbuch als zulässig erachtet. Die Beschwerdeführer halten den angefochtenen Entscheid in beiden Punkten für bundesrechtswidrig.

3.

Das Zweckänderungsverbot stellt eine Auflage dar (vgl. BGE 129 II 361 E. 4.2 S. 370; Ulrich Zimmerli, Die Baubewilligung - Bedingung und Auflage, in: Schweizerische Baurechtstagung 1983, Bd. II, S. 19).

3.1. Eine Nebenbestimmung - wie etwa die Auflage zu einer Baubewilligung - gestaltet die durch eine Verfügung begründeten Rechte und Pflichten entsprechend den konkreten Umständen aus (Ulrich Häfelin u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 901).

Das Prinzip der Gesetzmässigkeit (Art. 5 Abs. 1 BV) gilt auch für Nebenbestimmungen. Diese brauchen jedoch nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz zu stehen; deren Zulässigkeit kann sich auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck und dem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben (vgl. Urteile 2C_855/2008 vom 11. Dezember 2009 E. 4; 1C_14/2008 vom 25. Februar 2008 E. 5.3; Häfelin u.a., a.a.O., Rz. 918). Auflagen und Bedingungen, die völlig ausserhalb des Gesetzeszwecks liegen, sind dagegen unzulässig (BGE 117 Ib 172 E. 3 S. 176). Gleiches gilt in der Regel für Nebenbestimmungen, die nicht sachbezogen sind, das heisst in keinem sachlichen Zusammenhang zum Prüfungsgegenstand der Hauptanordnung stehen (Zimmerli, a.a.O., S. 12; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, Rz. 448).

Nebenbestimmungen müssen zudem mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein. Sie müssen die Voraussetzungen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit zwischen Zweck und Wirkung des Eingriffs erfüllen (Urteil 2C_855/2008 vom 11. Dezember 2009 E. 4 mit Hinweis).

3.2. Die Beschwerdeführer bestreiten zunächst die Gesetzmässigkeit des Zweckänderungsverbots. Dieses lautet wie folgt: "Die Baute ist nur für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt und darf nicht zur gewerblichen Benützung zweckentfremdet werden." Ob diese Anordnung gesetzmässig ist, hängt davon ab, wie sie zu verstehen ist und ob das entsprechende Verständnis den dargelegten Anforderungen (oben E. 3.1) genügt.

Gegenstand des Baugesuchs war die Erstellung einer Baute zur landwirtschaftlichen Verwendung als

Bergeraum für Silage, Heu und Stroh sowie als Remise. Gestützt darauf erteilte die zuständige Behörde eine Bewilligung gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 RPV. Das damit verbundene Zweckänderungsverbot ist in sachbezogener Auslegung so zu verstehen, dass die erstellte Baute lediglich zur bewilligten, das heisst zur landwirtschaftlichen Nutzung verwendet werden darf. In diesem Sinne kommt dem Verbot bloss deklaratorische Bedeutung zu (vgl. Zimmerli, a.a.O., S. 19). Es weist die Beschwerdeführer darauf hin, im Rahmen der bestehenden Baubewilligung jede Zweckentfremdung zu unterlassen. Damit verschafft es namentlich den raumplanungsrechtlichen Prinzipien der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugelände und der geordneten Besiedlung des Landes Nachachtung (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 RPG). Im Lichte dieser Grundsätze soll sich die Bautätigkeit in der Landwirtschaftszone vorab auf Bauten und Anlagen beschränken, die tatsächlich der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung dienen und nicht mit dem vorrangigen Ziel erstellt werden, sie später für zonenwidrige Zwecke zu verwenden (vgl. Botschaft zu einer Teilrevision des RPG vom 22. Mai

1996, BBl 1996 III 535 f.; Botschaft zu einer Teilrevision des RPG vom 2. Dezember 2005, BBl 2005 7110). Insoweit hält das angeordnete Zweckänderungsverbot die Beschwerdeführer dazu an, nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 5 Abs. 3 BV) und von der erstellten Baute nur im bewilligten Umfang Gebrauch zu machen. Mit ihrer Anordnung stellt die Bewilligungsbehörde ebenso klar, dass eine Umnutzung zu anderen, namentlich zonenfremden Zwecken gemäss Art. 24-24d RPG, einer erneuten Bewilligung bedürfte (vgl. in diesem Sinne Zimmerli, a.a.O., S. 19; Mäder, a.a.O., Rz. 460).

Ein Zweckänderungsverbot, das die Bewilligung einer späteren Umnutzung gemäss Art. 24-24d RPG von vornherein ausschliesse, sieht die streitige Anordnung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht vor. Ein solches Verständnis ginge über den Rahmen der vorliegenden Baubewilligung hinaus. Zudem wäre es mit Art. 16b Abs. 1 RPG, auf den sich der angefochtene Entscheid stützt, nicht vereinbar. Nach dieser Bestimmung dürfen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung gemäss Art. 24-24d RPG nicht zulässig ist, nicht mehr benutzt werden. Das in Art. 16b Abs. 1 RPG vorgesehene Benutzungsverbot steht somit unter dem Vorbehalt einer Ausnahmegewilligung. Ein Zweckänderungsverbot, das den Betroffenen von vornherein jede Möglichkeit einer späteren Nutzung im Sinne von Art. 24-24d RPG nähme, stünde im Widerspruch zu dieser Bestimmung.

Die Nutzungsbeschränkung ist demnach so zu verstehen, dass die erstellte Baute lediglich zur bewilligten Nutzung nach Art. 16a Abs. 1 RPG verwendet werden darf und jede spätere Umnutzung einer erneuten Bewilligung bedürfte. So verstanden hält sich die streitige Anordnung an die Schranken des Rechts. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

3.3. Die Beschwerdeführer halten das Zweckänderungsverbot zudem für unverhältnismässig.

Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, der Beschwerdeführer sei neben seiner Tätigkeit als Landwirt ebenso Geschäftsführer im Verkaufsbereich eines Unternehmens, das Blachenhallen herstelle. Es sei daher nicht auszuschliessen, dass die Zelthalle später zur nichtlandwirtschaftlichen, gewerblichen Lagernutzung verwendet werde. Um der Gefahr einer derartigen Umnutzung zu begegnen, sei es angezeigt, ein Zweckänderungsverbot zu verfügen. Wenn die Vorinstanz in der Tätigkeit des Beschwerdeführers als Verkäufer von Blachenhallen einen Anhaltspunkt erkennt, dieser könnte das bewilligte Ökonomiegebäude allenfalls auch zur Lagerung der Bestandteile von Blachenhallen verwenden wollen, ist dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nachvollziehbar. Die verfügte Nutzungsbeschränkung ist auch geeignet und erforderlich, um der Gefahr einer späteren, unbewilligten Umnutzung zu gewerblichen Zwecken zu begegnen (vgl. E. 3.2 oben; BGE 102 Ib 64 E. 5c S. 72 f.; Urteil A.293/1987 vom 29. Juni 1988 E. 3g).

Die Tätigkeit des Beschwerdeführers als Geschäftsführer im Verkauf von Blachenhallen ist unbestritten. Die darüber hinausgehenden Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführer (Ziff. 17.15) betreffen keine entscheidungswesentlichen Punkte und sind daher unbeachtlich.

Die Dienststelle rawi erwähnte die Nebenerwerbstätigkeit des Beschwerdeführers zur Begründung ihrer Verfügung zwar nicht ausdrücklich. Darin erkennen die Beschwerdeführer aber zu Unrecht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Die Dienststelle begründete das Zweckänderungsverbot mit der Grösse und der untypischen Bauart der projektierten Ökonomiebaute (vgl. Verfügung S. 2), was Fragen um die beabsichtigte Verwendung aufwirft. Damit legte sie hinreichend dar, auf welche Umstände sie die streitige Anordnung im Wesentlichen stützte. Die Beschwerdeführer waren insoweit in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten (vgl. BGE

134 I 83 E. 4.1 S. 88 mit Hinweisen). Wenn die Bewilligungsbehörde in ihrer Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde zusätzlich die Tätigkeit des Beschwerdeführers im Verkauf von Blachenhallen zu bedenken gab und die Vorinstanz gerade darin den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für das Zweckänderungsverbot erkannte, lässt sich auch daraus keine Verletzung der Begründungspflicht ableiten. Die Beschwerdeführer konnten zu diesem (ihnen ohnehin bekannten) Gesichtspunkt im vorinstanzlichen Verfahren Stellung nehmen. Das Kantonsgericht entschied über die Streitsache mit voller Kognition (vgl. §§ 156 und 161a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 [VRG]). Von einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann unter diesen Umständen nicht gesprochen werden.

Die Beschwerdeführer bringen schliesslich in materieller Hinsicht vor, dass ein Verbot, die Zelthalle gemäss Art. 24-24d RPG nutzen zu können, sie in ihrer Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) übermässig einschränke. Diese Bedenken sind im Lichte des dargelegten Verständnisses des Zweckänderungsverbots unbegründet (vgl. E. 3.2 oben). So lässt die streitige Anordnung die Möglichkeit für die Beschwerdeführer unbeschadet, gegebenenfalls um eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24-24d RPG zu ersuchen. Die Nebenbestimmung erweist sich auch unter diesem Gesichtswinkel als verhältnismässig. Wenn die Vorinstanz deren Anordnung bestätigte, verletzte sie demnach kein Bundesrecht.

4.

Die Beschwerdeführer halten auch die Anmerkung des Zweckänderungsverbots im Grundbuch für bundesrechtswidrig. Ob die Beschwerdeschrift in diesem Punkt den Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG genügt, kann hier offen bleiben. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, ist die betreffende Rüge jedenfalls unbegründet.

4.1. Gemäss Art. 962 Abs. 1 ZGB (in der seit dem 1. Januar 2012 in Kraft stehenden Fassung) muss das Gemeinwesen oder ein anderer Träger einer öffentlichen Aufgabe eine für ein bestimmtes Grundstück verfügte Eigentumsbeschränkung des öffentlichen Rechts, die dem Eigentümer eine dauerhafte Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkung oder grundstücksbezogene Pflicht auferlegt, im Grundbuch anmerken lassen. Der Bundesrat legt fest, in welchen Gebieten des kantonalen Rechts die Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt werden müssen. Die Kantone können weitere Anmerkungen vorsehen (Abs. 3).

4.2. Das in Frage stehende Zweckänderungsverbot stellt eine dauerhafte, auf ein bestimmtes Grundstück bezogene Nutzungsbeschränkung dar. Die Voraussetzungen von Art. 962 Abs. 1 ZGB sind damit erfüllt.

Die gemäss Art. 962 Abs. 3 ZGB für die Grundbucheintragung vorausgesetzte Rechtsgrundlage hat die Dienststelle rawi zu Recht in Art. 44 Abs. 2 RPV erkannt (vgl. auch § 211 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 [PBG]). Danach kann die zuständige Behörde bei Bewilligungen im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen unter anderem Nutzungsbeschränkungen anmerken lassen.

Die mit der Anmerkung bezweckte Publizitätswirkung eignet sich namentlich dazu, Dritte - so etwa spätere Grundstückserwerber - auf die bestehende Nutzungsbeschränkung hinzuweisen (u.a. Urteil 1C_393/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7.3; Hans-Peter Friedrich, Grundbuch und öffentliches Recht, in: ZBGR 1970/4, S. 214). Der Eintrag im Grundbuch hat im Übrigen nur orientierende Bedeutung; die öffentlich-rechtliche Nutzungsbeschränkung, wie sie die Bewilligungsbehörde verfügt hat, besteht auch ohne Anmerkung im Grundbuch (vgl. Art. 680 Abs. 1 ZGB; BGE 111 Ia 182 E. 4 S. 183). Der Eintrag als solcher stellt folglich keinen zusätzlichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführer dar. Entgegen ihrer Ansicht erweist sich die Anmerkung somit als verhältnismässig. Die Vorinstanz verletzt auch insoweit kein Bundesrecht.

5.

Im Eventualpunkt beanstanden die Beschwerdeführer die Verlegung der Parteikosten im vorinstanzlichen Verfahren.

Das Kantonsgericht hat seinen Kostenentscheid auf § 201 Abs. 2 VRG gestützt. Danach wird der obsiegenden Partei zu Lasten des Gemeinwesens eine angemessene Vergütung für ihre Vertretungskosten zugesprochen, wenn der Vorinstanz grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen. Nach Auffassung des Kantonsgerichts sind der Dienststelle rawi

trotz des teilweisen Obsiegens der Beschwerdeführer keine groben Verfahrensmängel oder offenbare Rechtsverletzungen vorzuwerfen, weshalb es das Begehren der Beschwerdeführer um Zusprechung einer Parteientschädigung abwies.

Die Beschwerdeführer rügen zu Recht nicht, die Regelung von § 201 VRG verstosse gegen Bundesrecht (vgl. dazu Urteil 2C_507/2013 vom 18. September 2013 E. 3.1 mit Hinweisen). Sie machen hingegen geltend, das Kantonsgericht habe die Bestimmung in willkürlicher Weise angewendet.

Sie bringen zunächst vor, die Dienststelle rawi habe durch ihre mangelhafte Begründung der Verfügung das rechtliche Gehör verletzt, womit ihr ein grober Verfahrensfehler zur Last zu legen sei. Dieses Vorbringen geht nach dem Gesagten (vgl. oben E. 3.3) fehl. Eine offenbare Rechtsverletzung erkennen die Beschwerdeführer sodann darin, dass die Dienststelle rawi ihren Beseitigungsrevers ohne gesetzliche Grundlage verfügt habe. Dieser Ansicht kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Das Kantonsgericht hat den Beseitigungsrevers nicht wegen fehlender Gesetzmässigkeit aufgehoben, sondern weil sie die Massnahme als unverhältnismässig erachtet (vgl. E. 2 oben). Beim Entscheid darüber, ob die Anordnung des Beseitigungsreverses im konkreten Fall verhältnismässig im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV ist, verfügen die kantonalen Instanzen über einen gewissen Beurteilungsspielraum. Aus dem Umstand allein, dass die Vorinstanz hierbei zu einem anderen Ergebnis gelangte als die Dienststelle rawi, kann nicht ohne Weiteres auf eine offenbare Rechtsverletzung der Verwaltungsbehörde geschlossen werden (vgl. u.a. Urteil 2C_507/2013 vom 18. September 2013 E. 3.2 mit Hinweisen). Dass die Dienststelle rawi den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im vorliegenden

Fall offensichtlich, das heisst in willkürlicher Weise verletzt hätte (BGE 134 I 153 E. 4.2.2 S. 157 f.), haben die Beschwerdeführer weder dargetan, noch ist dies ersichtlich. Die Vorinstanz durfte unter diesen Umständen zu Recht davon ausgehen, dass die Voraussetzungen von § 201 Abs. 2 VRG nicht erfüllt waren. Ihre Kostenverlegung hält deshalb vor dem Willkürverbot (Art. 9 BV) stand.

6.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Altbüron, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation des Kantons Luzern (rawi), dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. April 2014

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Geisser