

BGer 1C_199/2023 vom 12. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_199_2023

FR: TF 1C_199/2023 du 12 mai 2025

IT: TF 1C_199/2023 del 12 maggio 2025

Erwägungen

E. 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, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Der Beschwerdeführer ist als Baugesuchsteller zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde allerdings insoweit, als der Beschwerdeführer die Duldung des Modellflugplatzes bzw. den Verzicht auf den Rückbau fordert. Das Verwaltungsgericht hielt ausdrücklich fest, darüber hätten die zuständigen Behörden in einem separaten Entscheid zu befinden. Der betreffende Antrag geht somit über den Verfahrensgegenstand hinaus.

E. 2

Das Verwaltungsgericht führte aus, die Landwirtschaftszone, in welcher der Modellflugplatz liege, werde am betreffenden Standort von einer kommunalen Landschaftsschutzzone überlagert. Es handle sich zudem um eine Landschaft von kantonalen Bedeutung und ein im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) eingetragenes Gebiet (Nr. 1305, Reusslandschaft; Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [VBLN; SR 451.11]). Der Modellflugplatz grenze südwestlich an den Wald entlang des Reussufers und den Perimeter des Reussuferschutzdekrets (vgl. § 2 Abs. 3 i.V.m. Anhang 1 des kantonalen Dekrets vom 17. März 1966 über den Schutz der Reuss und ihrer Ufer unterhalb Bremgarten [Reussuferschutzdekret, RUD; SAR 761.520]). Schliesslich würden die Rasenpiste und die westlich angrenzende Aufenthaltsfläche vom eingedolten Torfmoosbach durchquert.

Eine Baubewilligung sei bei Aufnahme des Flugbetriebs nicht eingeholt worden, ebenso wenig eine kantonale Zustimmung im Sinne von Art. 25 Abs. 2 RPG (SR 700), die schon damals jedoch zwingend erforderlich gewesen wäre. Da es sich um eine bereits erstellte Baute bzw. Anlage handle, stelle sich zunächst die Frage nach dem anwendbaren Recht. In dieser Hinsicht sei zu berücksichtigen, dass sich der Flugbetrieb in den auf die Erteilung der Betriebsbewilligung folgenden drei Jahrzehnten grundlegend gewandelt habe. Die Anzahl der Flugtage sei massiv erhöht worden. Es würden jährlich durchschnittlich ein bis zwei Anlässe mit externen Piloten stattfinden, die mit erhöhtem Flugbetrieb und Verkehr verbunden seien. Stark erhöht habe sich auch die Anzahl der aktiven Vereinsmitglieder. Während früher für den sporadischen Flugbetrieb keinerlei Infrastruktur vorhanden

gewesen sei und das Benützen eines Grasstreifens von ca. 80 x 10 m auf einem Grasfeld genügt habe, gebe es heute eine ca. 155 m lange und zwischen 13.6 m und 12 m breite Piste aus einem kurz geschnittenen Sportrasen. Weiter seien heute ein Sicherheitszaun zwischen Piste und Aufenthaltsfläche, ein demontierbarer Zaun zur Strasse hin, ein Windsack auf einem Metallrohr, eine Infotafel, eine fest installierte Sitzbank, eine Materialkiste und in den Betriebsmonaten eine mobile Toilettenkabine vorhanden. Überdies stünden ein Strom- und ein Wasseranschluss zur Verfügung, welche zum Zeitpunkt der Betriebsbewilligung vom 24. Februar 1992 und auch Jahre danach noch nicht vorhanden gewesen seien. Dass diese Anschlüsse schliesslich dem Grundeigentümer in einem separaten Verfahren nachträglich zugestanden worden seien, spiele dabei keine Rolle, da die Vereinsmitglieder sie mitbenützen könnten. Heute werde nicht nur geflogen, der eingerichtete Modellflugplatz sei vielmehr zu einem gesellschaftlichen Treffpunkt der Vereinsmitglieder und Interessierter geworden. Während laufendem Verfahren sei für zwei Schüleranlässe und ein Vereinstreffen ein Festzelt aufgebaut worden. Jahrelang seien überdies ein Cheminée und ein Unterstand installiert gewesen, die erst nach dem (diesbezüglich abweisenden) Baubewilligungsentscheid vom 22. Juni 2020 zurückgebaut worden seien.

Der Modellflugplatz von heute stehe somit in keinem Verhältnis mehr zum Anfangszustand. Die Entwicklung und Intensivierung sei in den letzten drei Jahrzehnten schleichend erfolgt. Es sei deshalb nicht möglich, den Fall nach dem zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Vergangenheit geltenden Recht zu beurteilen. Der bisher nicht bewilligte Modellflugplatz und sein Betrieb seien deshalb im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen, und zwar nach dem heute geltenden Recht und nach Massgabe der heutigen Verhältnisse und Bedürfnisse.

Selbst wenn man stattdessen grundsätzlich auf das im Zeitpunkt der Einrichtung des Modellflugplatzes geltende Recht abstelle, müsse für das Gewässerschutzrecht des Bundes und die Bestimmung zur kommunalen Landschaftsschutzzone aufgrund der damit verfolgten öffentlichen Interessen eine Ausnahme gemacht werden. Zudem setze der gewässerschutzrechtliche Bestandesschutz eine formell rechtmässige Baute voraus. Da der Modellflugplatz weder mit den Vorgaben betreffend die Landschaftsschutzzone noch mit dem Gewässerschutzrecht vereinbar sei, falle eine Baubewilligung ausser Betracht.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung der Begründungspflicht. Das Verwaltungsgericht habe nicht ausgeführt, von welcher Anzahl Flugtage und welcher Anzahl aktiv fliegender Mitglieder es ausgegangen sei und inwiefern der Standort auch in anderer Hinsicht anders genutzt worden sein solle. Diese Rüge ist unbegründet. Wie aus der vorangehenden Erwägung ersichtlich, legte das Verwaltungsgericht ausführlich dar, weshalb und in welcher Hinsicht es von einer Änderung und Intensivierung der Nutzung des Flugplatzes ausging. Der angefochtene Entscheid genügt der Begründungspflicht (vgl. BGE 150 V 474 E. 4.1; 143 III 65 E. 5.2; je mit Hinweisen).

E. 4

Weiter kritisiert der Beschwerdeführer die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung. Bereits bei Betriebsbeginn sei die Piste ca. 155 m lang und 15 m breit gewesen, die Aufenthaltsfläche habe auch damals schon existiert. Der Windsack und die Sicherheitszäune seien kurz darauf installiert worden, die Sitzbank, die Gerätekiste und die Infotafel 2009 und das mobile WC 2016. Die Anzahl Flugtage habe nicht massiv

zugenommen, wobei dieser Wert ohnehin nicht entscheidend sei, da gleichzeitig die Intensität der Flugbewegungen abgenommen habe. Die Anzahl der fliegenden Piloten sei ebenso konstant geblieben wie die Gewohnheit, Anlässe durchzuführen.

Gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG kann die Feststellung des Sachverhalts nur gerügt werden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, spielt keine Rolle, ob der Flugplatz in Bezug auf Bauten, Anlagen und Nutzung seit der Erteilung der Betriebsbewilligung im Jahr 1992 im Wesentlichen identisch geblieben ist. Auf die Rüge ist deshalb nicht weiter einzugehen.

E. 5.1

Bei der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit von ohne Bewilligung erstellten oder geänderten Bauten ist gemäss der Rechtsprechung in der Regel der Rechtszustand im Zeitpunkt der Errichtung der Baute massgeblich, es sei denn, diese könne nach dem im Zeitpunkt des Entscheids geltenden milderen Recht bewilligt werden (BGE 123 II 248 E. 3a/bb mit Hinweis). Im Urteil 1C_22/2019 vom 6. April 2020 wies das Bundesgericht allerdings auf die praktischen Probleme hin, die diese Rechtsprechung mit sich bringt (a.a.O., E. 8.1 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 146 II 304 , aber in: URP 2020 S. 529). Jedenfalls ist eine Ausnahme zu machen für Rechtsvorschriften, die der Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen dienen (a.a.O., E. 8.2 mit Hinweis). Zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts hat das Bundesgericht im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 139 II 470 E. 4.2 mit Hinweisen).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer ist freilich der Ansicht, der Anwendung des nach der Inbetriebnahme des Modellflugplatzes in Kraft getretenen Rechts, insbesondere des Gewässerschutzrechts, stehe im vorliegenden Fall der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz entgegen. Anlässlich der Erteilung der Betriebsbewilligung habe der Gemeinderat bei der kantonalen Baugesuchszentrale nachgefragt, ob eine Bewilligung notwendig sei, was diese bejaht habe. Er selbst sei nicht aufgefordert worden, zusätzlich ein Baugesuch einzureichen. Aufgrund der damals geltenden Praxis wäre es ihm gar nicht möglich gewesen, eine Baubewilligung einzuholen. Die kantonalen Behörden seien nämlich davon ausgegangen, dass Modellflugplätze von der Art des vorliegenden keiner Baubewilligung bedürften. Obwohl der Modellflugplatz für jedermann erkennbar sei und zudem verschiedentlich Änderungen des Flugbetriebsreglements genehmigt worden seien, hätten die Behörden bis ins Jahr 2019 nie ein Baugesuch verlangt.

E. 5.3

Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht Rechtsuchenden unter gewissen Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens in die Richtigkeit behördlichen Handelns. Potenzielle Vertrauensgrundlagen sind dabei alleine jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, die rechtsuchende Person berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, welche für die betreffende Handlung zuständig ist oder welche die rechtsuchende Person aus zureichenden Gründen für zuständig hält (BGE 150 I 1 E. 4.1 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer zitiert als Beleg für seine Ausführungen einen Beschluss des Regierungsrats des Kantons Aargau aus dem Jahr 1993 (RRB Nr. 2074 vom 25. August 1993), der sich allerdings nicht in den Akten befindet. Es ist nicht klar, worin die betreffende kantonale Praxis genau bestand und in welchem Zeitraum sie Anwendung fand. Auch ist nicht belegt, dass der Beschwerdeführer von dieser überhaupt Kenntnis hatte, zumal er sich ja auch nicht aus eigenem Antrieb um eine Betriebsbewilligung bemüht hatte, sondern von der Gemeindebehörde auf dieses Erfordernis aufmerksam gemacht werden musste. Wie es sich mit diesen Fragen im Einzelnen verhält, braucht allerdings nicht vertieft zu werden. Es ist klar und unbestritten, dass der Betrieb des Modellflugplatzes eine Baubewilligung gemäss Art. 22 RPG, und, da es sich um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone handelt, auch die Bewilligung durch die zuständige kantonale Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG erforderte. Sofern eine abweichende kantonale Praxis bestand, war diese deshalb bundesrechtswidrig.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Das Bundesgericht hat dies insbesondere in Bezug auf von ihm mit freier Kognition zu prüfende Rechtsfragen betont (BGE 146 I 105 E. 5.2.2 mit Hinweisen), doch gilt dieser Grundsatz allgemein. Lediglich ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen besteht ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (Art. 8 Abs. 1 BV). Dieser setzt voraus, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist in der Regel anzunehmen, sie werde aufgrund eines entsprechenden Gerichtsurteils zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (BGE 146 I 105 E. 5.3.1 mit Hinweisen); je nach Umständen kann allerdings auch angezeigt sein zu verlangen, dass sie ihre Absicht unter Beweis stellt (vgl. Urteil 1C_398/2011 vom 7. März 2012 E. 3.9, in ZBl 114/2013 S. 379). Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (BGE 123 II 248 E. 3c; Urteile 1C_78/2023 vom 30. Oktober 2023 E. 5.1; 1C_449/2017 vom 3. Juli 2018 E. 2.6 mit Hinweisen).

Soweit im vorliegenden Zusammenhang überhaupt von einer eigentlichen Praxis (im Gegensatz zu einer falschen Gesetzesanwendung in Einzelfällen) gesprochen werden kann, bestand diese nur vorübergehend. Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss vom 16. März 2022 (E. 2.1) ausgeführt, dass in den Jahren 1993 oder 1994 ein Baugesuch für einen Modellflugplatz als verzichtbar betrachtet worden sei, weshalb die damalige Baugesuchszentrale auf ein bei ihr gestelltes Baugesuch nicht eingetreten wäre. Später sei diese Praxis allerdings als falsch anerkannt worden, was sich auch in seiner eigenen Rechtsprechung widerspiegle. Vor diesem Hintergrund ist nach dem Ausgeführten nicht von einem Anspruch des Beschwerdeführers auf eine Gleichbehandlung im Unrecht auszugehen und kann offenbleiben, worin diese Gleichbehandlung bestehen würde und ob ihr überwiegende Interessen entgegenstünden.

E. 6.1

Das Verwaltungsgericht legte dar, dass eine nachträgliche Baubewilligung mit dem Gewässerschutzrecht des Bundes unvereinbar wäre. Das Gelände des Modellflugplatzes

werde durch den eingedolten Torfmoosbach gequert. Da die Gemeinde Stetten noch nicht über eine rechtsgültige Gewässerraumausscheidung verfüge, sei im Bereich der Parzelle Nr. 363 für den eingedolten Torfmoosbach daher ein beidseitiger Streifen mit einer Breite von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle als Gewässerraum massgebend (vgl. Abs. 2 lit. a der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 [SR 814.201]). Ein grosser Teil des Modellflugplatzes befinde sich somit im Gewässerraum des Torfmoosbachs. Ob der Bach bei einer künftigen Ausdolung verlegt werde, sei im Rahmen der Nutzungsplanung zu entscheiden. Eine Bewilligung könnte nur unter den in Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV verankerten Voraussetzungen erteilt werden. Diese seien hier allerdings nicht erfüllt. Das BAFU teilt diese Einschätzung und weist ergänzend darauf hin, dass das Fehlen konkreter Revitalisierungsprojekte nichts am bestehenden Revitalisierungsinteresse ändere. Der Beschwerdeführer ist dagegen der Auffassung, die bestehenden Anlagen würden eine allfällige künftige Ausdolung nicht verhindern. Zudem sei eine solche derzeit nicht geplant. Ob das Land als Modellflugpiste oder landwirtschaftlich genutzt werde, spiele diesbezüglich keine Rolle.

E. 6.2

Bauten im Gewässerraum, die vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der Gewässerschutzverordnung am 1. Juni 2011 ohne Baubewilligung errichtet oder geändert wurden, sind in ihrem Bestand nur geschützt, wenn sie auch heute noch im Gewässerraum bewilligt werden könnten (Urteil 1C_22/2019 vom 6. April 2020 E. 8.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 146 II 304, aber in: URP 2020 S. 529). Massgebend ist dabei der übergangsrechtliche Gewässerraum, solange kein Gewässerraum nach Art. 41a und Art. 41b GSchV ausgeschieden worden ist (Urteil 1C_453/2020 vom 21. September 2021 E. 8.6, nicht publ. in: BGE 148 II 198, aber in: URP, 2022 S. 167). Wie breit bei einer späteren Ausscheidung der Gewässerraum sein wird und ob auf die Festlegung gegebenenfalls ganz verzichtet werden kann, ist somit nicht von Bedeutung.

E. 6.3

Im Gewässerraum dürfen gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV grundsätzlich nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde ausserdem die Erstellung der in Art. 41c Abs. 1 Satz 2 lit. a-d GSchV genannten Anlagen bewilligen, insbesondere zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten (lit. a). Der Modellflugplatz des Beschwerdeführers ist nicht auf einen Standort im Gewässerraum angewiesen. Auch handelt es sich offensichtlich nicht um eine der in Art. 41c Abs. 1 Satz 2 lit. a-d GSchV aufgezählten Anlagen. Da keine rechtskräftige Baubewilligung vorhanden ist, fällt auch der Bestandesschutz nach Art. 41c Abs. 2 GSchV ausser Betracht (vgl. Urteil 1C_22/2019 vom 6. April 2020 E. 8.2 mit Hinweisen).

E. 6.4

Das Verwaltungsgericht ging somit zu Recht davon aus, dass die Erteilung einer Baubewilligung mit dem Gewässerschutzrecht unvereinbar wäre. Ob einer Baubewilligung auch noch andere Gründe entgegenstehen würden, braucht damit nicht geprüft zu werden. Auf die betreffenden Rügen des Beschwerdeführers ist deshalb nicht einzugehen.

E. 7

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerschaft eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.