

BGer 1C 474/2021 vom 2. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_474_2021

FR: TF 1C 474/2021 du 2 juin 2022

IT: TF 1C 474/2021 del 2 giugno 2022

Regeste

Baubewilligung (Forstwirtschaftsbetrieb ausserhalb Bauzonen) | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts. Sie hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich, die Verfahren zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln.

E. 2.1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

E. 2.2

Das Grundstück des privaten Beschwerdeführers liegt gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen rund 70 m vom südlichen Rand der Parzelle Nr. 84 entfernt, daran vorbei führt zudem die Hauptzufahrt zur Parzelle Nr. 84. Er ist somit als Nachbar zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 2.3

Das ARE ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 RPV (SR 700.1) im Bereich der Raumplanung zur Beschwerde ans Bundesgericht berechtigt. Das Beschwerderecht der Bundesbehörden ist abstrakter Natur. Es dient allgemein und auch im vorliegenden Fall dazu, den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen und dessen richtige und einheitliche Anwendung sicherzustellen (BGE 142 II 324 E. 1.3.1; 135 II 338 E. 1.2.1; je mit Hinweisen). Die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG sind nicht anwendbar, weshalb insbesondere eine Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG nicht erforderlich ist. Die Bundesbehörden sind aus diesem Grund auch nicht an Einschränkungen des Streitgegenstands im Zuge des kantonalen Rechtsmittelverfahrens gebunden, sondern können im Rahmen ihres Beschwerderechts neue Begehren stellen und insbesondere auch eine reformatio in peius beantragen (BGE 136 II 359 E. 1.2; Urteil 1C_572/2020 vom 30. November 2021 E. 1.2; je mit Hinweisen).

E. 2.4

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist einzutreten.

E. 3

Im vorinstanzlichen Verfahren war umstritten, ob der Beschwerdegegner als Mitglied des Gemeinderats Steinhausen und als Zuständiger für das Bauwesen bei der Beschlussfassung in der ihn betreffenden Sache im Ausstand gewesen war. Das Verwaltungsgericht forderte den Gemeinderat auf, die betreffenden Sitzungsprotokolle einzureichen. Es hielt im angefochtenen Entscheid fest, daraus sei zu entnehmen, dass sich der Beschwerdegegner im Ausstand befunden habe. Der private Beschwerdeführer wendet ein, der Hinweis in den Protokollen auf den Ausstand sei von niemandem unterschrieben und es sei unsicher, ob er zutreffe. Dieser Einwand ist unzutreffend. Die erwähnten Protokolle sind unterzeichnet und es besteht auch sonst kein Grund, die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung in diesem Punkt als offensichtlich unrichtig anzusehen (Art. 97 Abs. 1 BGG). Die Rüge ist deshalb unbegründet.

E. 4.1

Inhaltlich macht der private Beschwerdeführer geltend, nach der Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebs hätte dem Beschwerdegegner im Jahr 2007 keine Bewilligung für sein zonenfremdes Gewerbe erteilt werden dürfen. Die früher nebenbei betriebene Holzverarbeitung sei im Laufe der Zeit intensiviert und zu einem Gewerbebetrieb mit mehreren Beschäftigten, einem stattlichen Maschinenpark und vielen Zu- und Wegfahrten ausgebaut worden. Im Vordergrund stehe die Lagerung und Verarbeitung von Fremdholz. Mit den Beschlüssen vom 7. September 2020 lasse der Gemeinderat eine Zweckänderung von Bauten zu, die nicht zonenkonform sei.

E. 4.2

Auch das ARE ist der Auffassung, dass die durch das ARV im Jahr 2007 erteilte Bewilligung in verschiedener Hinsicht gegen die Art. 24 ff. RPG verstiesse. Zum Teil seien die gesetzlichen Voraussetzungen gar nicht geprüft worden. Es verletze Bundesrecht, über das 2007 bewilligte Mass hinaus eine neue Bewilligung zu erteilen, welche die materielle Rechtswidrigkeit verstärke. Das damals für die Nutzung der Scheune eingereichte Baugesuch scheine sehr rudimentär abgefasst gewesen zu sein. In den auf Nachfrage der Gemeinde eingereichten kurzen Ausführungen von D. _____ sei betont worden, der Teilabbruch und Teilneubau der Scheune diene "in erster Linie dem Erhalt des Gebäudes und nicht einer Umnutzung zu einem Pferdestall oder so". Die Nutzung habe somit durch den Gesuchsteller persönlich und nicht durch Dritte erfolgen sollen. Eine Nutzung als eigentlicher Forstwerkhof sei in den Ausführungen nicht zu erkennen. Mittlerweile sei die limitierte persönliche Weiternutzung, für die D. _____ 2007 eine Bewilligung erhalten habe, der Nutzung durch eine Firma mit mehreren Angestellten gewichen, die gewerblich Arbeiten in Wäldern und an Bäumen bzw. Holz Dritter ausführe. Für eine derartige Nutzung gebe es weder in früheren Bewilligungen noch im Bundesrecht eine genügende Grundlage. Die Bewilligung der Nutzung der Betriebsgebäude als stille Lager gemäss Art. 24a RPG komme ebenfalls nicht in Betracht. Flächen, auf denen Material und Geräte gelagert würden, die in die alltägliche Tätigkeit eines Gewerbebetriebs integriert seien, seien keine stillen Lager. Sie seien Bestandteile der Produktions- und Arbeitsprozesse, weshalb die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt auch ihnen anzurechnen seien. Je mehr Lagerflächen zur Verfügung stünden, desto intensiver könnten denn auch die Arbeiten ausfallen, die auf den bewilligten 210 m² des Forstwerkhofs verrichtet werden könnten. Dass das Brennholzlager auf eine Fläche von 400 m² reduziert werden solle, bedeute, dass die kantonalen Instanzen in diesem Umfang in die Baubewilligung von 2007 eine zusätzliche Bewilligung hineininterpretierten. Wenn das

Verwaltungsgericht erwäge, gemäss damaligem Luftbild habe das Brennholzlager eine Fläche von rund 400 m² umfasst, weshalb es in diesem Umfang als bewilligt gelte, folge es einer rechtswidrigen Logik. Danach solle nicht nur das bewilligt sein, wonach im Baugesuch verlangt wurde, sondern alles, was an Bauten, Anlagen und Nutzungen vorhanden gewesen sei. Eine Bewilligung für das Brennholzlager gebe es allerdings nicht und es bestehe dafür auch keine Rechtsgrundlage. Bundesrechtswidrig sei zudem die vorinstanzliche Auffassung, der Umschlag- und Wendeplatz sei rechtskräftig bewilligt. Aus dem Schreiben des ARV vom 29. Juni 2007 könne der Beschwerdegegner jedenfalls keine Bewilligung zugunsten irgendeiner bestimmten Nutzung ableiten. Dasselbe gelte für den Schnitzelplatz. Die Befestigung dieses Platzes für die Schnitzzellagerung sei 2012 gestützt auf Art. 24a RPG bewilligt worden. Die Verfügung des ARV vom 4. Dezember 2012 habe ausdrücklich nur bauliche und keine Nutzungsaspekte betroffen. Es könne nicht gesagt werden, damit sei der Platz zur Nutzung eines Holzschnitzzellagers für ein forstwirtschaftliches Lohnunternehmen mit mehreren Angestellten bewilligt worden. Hinzu komme, dass Art. 24a RPG keine relevanten Investitionen vorsehe. Wer gestützt auf eine nach dieser Bestimmung erteilte Bewilligung Investitionen tätige, tue dies auf eigenes Risiko. Bei veränderten Verhältnissen sei nach Art. 24a Abs. 2 RPG neu zu verfügen. Entscheidend sei insofern nicht nur die Art, sondern auch die Intensität der Nutzung.

E. 4.3

Das Verwaltungsgericht legt im angefochtenen Entscheid dar, der private Beschwerdeführer habe sein Ziel im Einspracheverfahren grundsätzlich erreicht: Die Betriebssituation sei in den früher bewilligten Zustand zurückzuführen. Dem kantonalen Entscheid vom 6. November 2007 könne entnommen werden, dass die Betriebsbauten bis zur Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebs sowohl landwirtschaftlich als auch forstwirtschaftlich genutzt worden seien. Das ARV stelle sich auf den Standpunkt, die Behörden hätten somit Kenntnis von den forstlichen Tätigkeiten gehabt und damit 2007 folgenden forstwirtschaftlichen Nutzungen im Sinne einer teilweisen Änderung gemäss Art. 24c RPG zugestimmt: Scheune, Assek. Nr. 40b (wiederaufgebauter Teil), mit einer Fläche von 130 m²; Magazin, Assek. Nr. 40d, mit einer Fläche von 80 m². Aufgrund der kantonalen Verfügung vom 6. November 2007 sei gemäss dem ARV die forstwirtschaftliche und damit gewerbliche Nutzung auf einer Fläche von 210 m² seit langem rechtskräftig bewilligt und dürfe damit weiterhin auf dieser Fläche - jedoch nicht mehr - ausgeübt werden. Auf welche Gebäude diese Flächen verteilt würden, sei dem Gesuchsteller überlassen. Im Zusammenhang mit den forstwirtschaftlichen Tätigkeiten sei im Jahr 2007 auch Brennholz hinter der Scheune, Assek. Nr. 40b, gelagert worden. Gemäss damaligem Luftbild habe das Brennholzlager eine Fläche von rund 400 m² umfasst. Somit seien diese 400 m² Brennholzlager - aber auch nicht mehr - ebenfalls bewilligt. 2007 sei zudem der Einbau eines Deckbelags (12 m x 12 m) beim Kiesplatz als Umschlag- und Wendeplatz (F8) für den Holzumschlag sowie als Ausweichstelle bewilligt worden und 2012 sei der befestigte Lagerplatz (7 m x 17 m) für die Schnitzzellagerung bewilligt (F2) worden. Dem ARV sei zuzustimmen, dass diese Bauten und Anlagen für die Forstnutzung seit langem rechtskräftig bewilligt seien. Die Umnutzung der Betriebsgebäude zu stillen Lagern sei mit Art. 24a RPG vereinbar, weil damit keine neuen Auswirkungen auf den Raum, keine grössere Belastung der Erschliessung und keine zusätzlichen Umweltbelastungen entstünden. Solange der Beschwerdegegner die von ihm dafür vorgesehenen Gebäude als Lager für Holz, Schnitzel u.Ä. oder für das Einstellen von forstwirtschaftlichen Maschinen und Kleingeräten nutze, sich die Umnutzung auf das

Innere der Gebäude beschränke und die Räume weder beheizt noch isoliert würden, sei ihre Nutzung als stille Lager zulässig. Auch gegen die einfachen baulichen Anpassungen im ehemaligen Brennhaus mit Stallanbau, Assek. Nr. 40c, im Sinne einer Instandstellung sei nichts einzuwenden.

E. 4.4

Der Beschwerdegegner macht geltend, die Bewilligungen aus dem Jahr 2007 seien rechtsgültig. Darauf sei nicht zurückzukommen. Zudem seien auch in den Jahren 1997, 1998, 1999 und 2012 Bewilligungen für forstwirtschaftliche Tätigkeiten erteilt worden. Am 7. September 2020 seien einzig die einfachen baulichen Anpassungen im ehemaligen Brennhaus mit Stalleinbau (Assek. Nr. 40c) bzw. dessen Nutzung als stilles Lager neu bewilligt worden. Die Parzelle Nr. 84 diene nicht als lärmiger Produktionsstandort, sondern als Ausgangspunkt für forstliche Arbeiten und als Lagerplatz, sofern die Lagerung am Einsatzort nicht möglich sei. Bei den Auftraggebern handle es sich hauptsächlich um gemeindliche, genossenschaftliche und private Waldbesitzer und Landwirte. Die Holzverarbeitung im geschilderten Ausmass sei nicht bewilligungspflichtig und könne deshalb auch nicht zonenfremd sein. Der Betrieb verfüge im Übrigen mittlerweile nicht mehr über sechs Angestellte, sondern weniger. Ein allfälliger Ausbau der forstlichen Tätigkeiten habe sich nicht in einer Veränderung hin zu neuen, emissionsintensiven Arbeiten, sondern in einem vermehrten Einsatz in den jeweiligen Einsatzgebieten manifestiert. Soweit das ARE nur eine Nutzung als "echtes" stilles Lager als zulässig erachte, sei darauf hinzuweisen, dass genau das bewilligt worden sei.

E. 4.5

Das ARV bringt vor, im Juni und November 2007 sowie im Dezember 2012 seien Baubewilligungen für den Forstwirtschaftsbetrieb erteilt worden. Es treffe zu, dass in der Folge der Betrieb ohne Umnutzungsgesuch ausgeweitet worden sei. Diese Betriebserweiterung sei aber gerade nicht bewilligt worden. Anfechtungsobjekt sei im Kern ein Bauabschlag.

E. 5.1

Angesichts der erwähnten Behauptungen, der private Beschwerdeführer habe mit seiner Einsprache obsiegt und es gehe im Kern um einen Bauabschlag, wobei frühere Bewilligungen nicht mehr zur Diskussion stünden, ist vorab zu klären, was Verfahrensgegenstand bildet. Zum einen erteilte der Gemeinderat am 7. September 2020 dem Beschwerdegegner eine Baubewilligung für einen Forstwerkhof und eine Umnutzung der Betriebsgebäude zu stillen Lagern (s. Ziff. 3.6 des Entscheids über Einsprachen und Baugesuch sowie Ziff. 4.1.2 der Ausnahme-Baubewilligung). Zum andern verfügte er eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wobei er diese nicht als solche, sondern als "Auflagen" der Baubewilligung bezeichnete. Ein Bauabschlag erfolgte insofern lediglich implizit.

E. 5.2

Im Folgenden ist in einem ersten Schritt auf die Baubewilligung einzugehen, in einem zweiten auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Der Inhalt der dem Beschwerdegegner früher erteilten Bewilligungen spielt dabei nur mit Blick auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands eine Rolle, nicht aber bei der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit seines aktuellen Baugesuchs.

E. 5.3.1

Die Nutzung der Parzelle als Forstwerkhof ist entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners ohne Weiteres baubewilligungspflichtig. Der Baubewilligungspflicht können auch bloss Nutzungsänderungen unterstehen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 140 mit Hinweis). Zudem handelt es sich klarerweise um eine in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonforme Nutzung (vgl. Art. 16a RPG und Art. 34 RPV). Eine Auseinandersetzung mit der Rechtsgrundlage der dafür notwendigen Ausnahmbewilligung erfolgt im angefochtenen Entscheid jedoch nicht. Wie dargelegt, reicht der Hinweis, die betreffenden Bauten und Anlagen seien für die Forstnutzung seit Langem rechtskräftig bewilligt, nicht aus, um das aktuelle Baubewilligungsgesuch des Beschwerdeführers ebenfalls gutzuheissen.

E. 5.3.2

Die Umnutzung der Betriebsgebäude und die baulichen Anpassungen im Gebäude Assek. Nr. 40c erachtete das Verwaltungsgericht nach Art. 24a Abs. 1 RPG als zulässig, weil es sich um stille Lager handle. Diese Bestimmung erklärt die Zweckänderung einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen als bewilligungsfähig, wenn sie keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 RPG erfordert und dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und die Baubewilligung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Art. 24a RPG ist auf bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen anwendbar, sofern sie rechtmässig erstellt worden sind (Urteil 1C_240/2020 vom 26. Februar 2021 E. 4.1 mit Hinweisen). Nach dem klaren Gesetzeswortlaut ist nicht massgebend, ob die neuen Auswirkungen erheblich oder bloss geringfügig sind; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung der Erschliessung oder der Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausser Betracht (Urteil 1C_619/2017 vom 29. August 2018 E. 4.1 mit Hinweis). Sollen die Betriebsgebäude auf der Parzelle Nr. 84 als Lager für Holz, Schnitzel und Ähnliches oder für das Einstellen von forstwirtschaftlichen Maschinen und Kleingeräten benutzt werden, handelt es sich dabei nicht um ein stilles Lager. Das ARE hält insoweit zu Recht fest, dass unter diesen Begriff keine Flächen fallen, auf denen von einem Gewerbebetrieb regelmässig verwendetes Material oder Gerätschaften stehen (vgl. Urteile 1C_619/2017 vom 29. August 2018 E. 6.1; 1C_283/2017 vom 23. August 2017 E. 5). Ob durch die Umnutzung neue Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen, hat das Verwaltungsgericht nicht geprüft. Die geplanten neuen Wände im Innern des Gebäudes Assek. Nr. 40c dienen gemäss Baugesuch dem Diebstahlschutz für die dort zu lagernden Kleinmaschinen und Geräte, die sich zurzeit in einem neben dem Gebäude stehenden Container befinden. Es handelt sich dabei um eine bauliche Massnahme, die als solche, entgegen der vorinstanzlichen Auffassung, nicht nach Art. 24a RPG bewilligt werden kann. Der Begriff der baulichen Massnahmen im Sinne dieser Bestimmung ist weit auszulegen (Urteil 1C_283/2017 vom 23. August 2017 E. 3.2). Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang zudem, weshalb die Vorinstanz davon ausgeht, es handle sich um eine Instandstellung (vgl. dazu a.a.O., E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 5.4

Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungsrechts zu, insbesondere, wenn wie hier der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage steht (BGE 136 II 359 E. 6 mit Hinweisen). Inwieweit für die auf der Parzelle Nr. 84 erstellten

Bauten und Anlagen bzw. ihre nicht zonenkonforme Nutzung eine rechtskräftige Bewilligung besteht, lässt sich gestützt auf die dem Bundesgericht vorliegenden Akten nicht abschliessend beurteilen. Diese Akten enthalten nur einen Teil der im angefochtenen Entscheid und von den Verfahrensbeteiligten erwähnten Unterlagen früherer Baubewilligungsverfahren. Immerhin ist festzuhalten, dass der vorinstanzliche Schluss, wonach ein Brennholzlager von 400 m² bewilligt sei, weil es gemäss einem Luftbild im Jahr 2007 in diesem Umfang bereits damals vorhanden gewesen sei, unzutreffend ist. Der Inhalt einer Baubewilligung ergibt sich nicht aus dem tatsächlichen Zustand, in dem sich die Bauparzelle im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung befand.

E. 5.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid in verschiedener Hinsicht auf bundesrechtswidrigen Annahmen beruht und zudem unzureichend begründet ist. Die Sache ist deshalb an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen, damit dieses in Berücksichtigung der obigen Erwägungen und der Vorbringen der Verfahrensbeteiligten einen neuen Entscheid trifft. Dabei wird es sich insbesondere auch mit den von den Beschwerdeführern geltend gemachten Intensivierung der Nutzung befassen müssen.

E. 6

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und die Sache zu ergänzender Sachverhaltsfeststellung und neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Weder der nicht anwaltlich vertretene private Beschwerdeführer noch das ARE haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs.1-3 BGG).

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