

BGer 1C_477/2014 vom 22. Dezember 2015

Bundesgericht, 2015-12-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_477_2014

FR: TF 1C_477/2014 du 22 décembre 2015

IT: TF 1C_477/2014 del 22 dicembre 2015

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) Entscheidung in einer Verwaltungssache und damit in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG . Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG besteht nicht, womit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben ist. Der angefochtene Entscheid schliesst das Baubewilligungsverfahren ab, womit es sich um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG handelt, und die Beschwerdeführerin ist als dessen Adressatin befugt, ihn anzufechten. Sie rügt die Verletzung von Bundesrecht, was zulässig ist (Art. 95 lit. a BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

E. 2.1

Das umstrittene Flugfeld besteht heute aus einer 139 m langen und 19 m breiten, von Osten nach Westen verlaufenden Graspiste; darauf liegt ein als Pistenbelag dienendes, 65 m langes und 5,8 m breites Kalandersieb. Am südöstlichen Ende der Piste befindet sich ein 28 x 16 m Vorbereitungsplatz, auf welchem eine 2.5 x 1 x 1 m grosse Materialkiste aufgestellt werden sollte. Auf diesem Flugfeld landen und starten die Vereinsmitglieder ihre bis zu 30 kg schweren Modelle, die ausschliesslich auf Sicht - d.h. der Pilot mit der Fernbedienung muss sein Fluggerät stets im Blick haben - geflogen werden.

Die Parzellen Nrn. 1492 und 1493, auf welchen sich die Anlage befindet, liegen in der Landwirtschaftszone, mithin ausserhalb der Bauzone. Diese wurde weder raumplanungs- noch baurechtlich je bewilligt. Hingegen hat der Gemeinderat Rheinfelden dem Flugbetrieb am 14. September 1973 unter Auflagen zugestimmt. Nach eingehender Prüfung der Situation im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung Kulturland Rheinfelden und der Überarbeitung des Richtplans Natur und Landschaft sowie nach Einholung eines ornithologischen Gutachtens bei der Vogelwarte Sempach beschloss der Gemeinderat Rheinfelden am 7. Juli 2008, auf eine raumplanerische Festlegung des Flugfeldes zu verzichten und bewilligte den Flugbetrieb gestützt auf das massgebliche Polizeireglement unter verschiedenen Auflagen (Verzicht auf bauliche Anlagen und Befestigungen der Bodenoberfläche, Festlegung von Betriebszeiten). Die Betriebsbewilligung wurde für die Dauer von zwei Jahren erteilt mit der Bestimmung, dass sie bei problemlosem Flugbetrieb stillschweigend verlängert werde.

E. 2.2

Das Flugfeld ist in der Landwirtschaftszone offenkundig nicht zonenkonform, womit eine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG von vornherein ausser Betracht fällt. Zu prüfen ist daher, ob - und wenn ja, in welchem Umfang - es als bestehende zonenwidrige Anlage ausserhalb der Bauzone nach Art. 24c Abs. 1, 2 und 5 RPG in seinem Bestand

geschützt ist oder ob es einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG zugänglich ist.

E. 3.1

Nach Art. 24c Abs. 1 RPG sind bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Nach Abs. 2 können solche Bauten und Anlagen mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Art. 24c RPG ist gemäss Art. 41 Abs. 1 RPV anwendbar auf Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde (altrechtliche Bauten und Anlagen). Die Änderung einer altrechtlichen Baute gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2).

Stichtag für den Vergleich zwischen dem ursprünglichen und dem heutigen Zustand der Anlage ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der 1. Juli 1972, als das Gewässerschutzgesetz in Kraft trat und damit erstmals konsequent das Bau- vom Nichtbaugebiet trennte (BGE 129 II 396 E. 4.2.1; Urteil 1A.224/2006 vom 25. Juni 2006 E. 2.2). Zu vergleichen ist somit das Flugfeld in seinem ursprünglichen und dem heutigen Zustand. Nach der unbestrittenen Darstellung des Verwaltungsgerichts wurde die befestigte Piste zwischen 1998 und 2011 von rund 140 m² auf rund 371 m² erweitert. Das Flugfeld wurde zudem anfänglich von rund 10 Personen genutzt, und die verwendeten Fluggeräte wogen maximal 5 kg. Heute zählt der Verein über 80 Mitglieder, und die Fluggeräte sind bis zu 30 kg schwer. Auch wenn, wie der Beschwerdeführer geltend macht, die Anzahl der Flüge nicht einfach proportional mit der Mitgliederzahl gewachsen ist, so zeigen nur schon diese Zahlen klar, dass das Flugfeld im heutigen Zustand nicht als "massvolle Erweiterung" des ursprünglichen gelten kann. Das Verwaltungsgericht hat kein Bundesrecht verletzt, indem es das Flugfeld nicht als Änderung einer bestehenden Anlage nach Art. 24c RPG bewilligte.

E. 3.2

Nach Art. 24 RPG können im Sinne einer Ausnahme Bewilligungen zur Errichtung von Bauten und Anlagen oder zu deren Zweckänderung erteilt werden, wenn der Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255; 123 II 256 E. 5a S. 261; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Kommentar, 2006, Rz. 8 ff. zu Art. 24 RPG). Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der

Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 133 II 409 E. 4.2 S. 417; 108 Ib 359 E. 4a S. 362; Urteile des Bundesgerichts 1C_551/2010 vom 7. Dezember 2011 und 1C_312/2012 vom 17. April 2013 E. 2.3; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, 1999 S. 195 Rz. 711; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 24).

E. 3.3

Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt, setzt die Bejahung der Standortgebundenheit und damit die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 lit. a RPG voraus, dass mögliche Alternativ-Standorte ernsthaft evaluiert worden sind (BGE 136 II 214 E. 2.2 mit Hinweisen; Urteile 1C_312/2012 vom 17. April 2013 E. 2.4 und 1C_533/2010 vom 20. Juli 2011 E. 3.2, in ZBl 113/2012 S. 504). Eine solche Prüfung hat nicht stattgefunden, weshalb die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung schon aus diesem Grund bundesrechtskonform ist.

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin hat im Verfahren vor Bundesgericht zwar Evaluationsberichte von verschiedenen möglichen Standorten eingereicht. In diesem Verfahrensstadium dürfen neue Tatsachen und Beweismittel allerdings nur vorgebracht werden, wenn erst der Entscheid des Verwaltungsgerichts dazu Anlass gab (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. In seiner "Vernehmlassung und Aktenübermittlung" vom 27. August 2012 S. 2 wies das BVU erstmals darauf hin, dass eine Ausnahme nach Art. 24 RPG nur in Frage kommen, "wenn die Prüfung sämtlicher Alternativmöglichkeiten ergeben hat, dass die geplante Anlage am vorgesehenen Standort, im vorgesehenen Umfang und in der vorgesehenen Art ausgeführt werden muss (BGE 129 II 63 = Pra 92 (2003) Nr. 83 E. 3.1) ". Die privaten Beschwerdegegner doppelten nach und führten in ihrer Beschwerdeantwort vom 27. August 2012 (Ziff. 11 S. 44 f.) unter Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005 E. 3.1 ebenfalls aus, es hätte geprüft werden müssen, ob sich die Anlage nicht an einem besser geeigneten Alternativstandort errichten liesse. Dieser Nachweis sei bisher unterblieben, obliege aber der Beschwerdeführerin und nicht den Baubewilligungsbehörden. Diese Stellungnahmen wurden der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin gemäss Verfügung vom 19. September 2012 zugestellt. Sie konnte von diesem Zeitpunkt an nicht mehr gutgläubig annehmen, eine Ausnahme nach Art. 24 RPG sei ohne Prüfung von Alternativen erhältlich und war auch darüber informiert, dass die Grundlagen dazu von ihr zu liefern waren. Am 6. November 2012 führte zudem der Rechtsdienst des Regierungsrats eine Augenscheinsverhandlung durch mit ausgiebiger Diskussion aller Aspekte der Angelegenheit, u.a. auch der Evaluation von Alternativstandorten. Dabei hielt der Vertreter des BVU ausdrücklich fest, es sei nicht Aufgabe seines Amtes, einen Alternativstandort vorzuschlagen (Augenscheinsprotokoll S. 11). Auch aus dieser Aussage ergibt sich unmissverständlich die Auffassung des BVU, dass die Erteilung einer Baubewilligung die vorherige Abklärung von Alternativstandorten voraussetzt und dass es an der Beschwerdeführerin lag, die Grundlagen dafür ins Verfahren einzuführen.

Spätestens ab diesem Zeitpunkt hatte die Beschwerdeführerin damit Anlass, dem über volle Kognition in Sachverhalts- und Rechtsfragen verfügenden Regierungsrat zu beantragen, ihr die Gelegenheit zur Vervollständigung ihrer Eingabe durch die Ausarbeitung und Einreichung eines Standortevaluationsberichts einzuräumen. Dazu war es nicht zu spät, und

der Rechtsdienst des Regierungsrats hatte auch die Bereitschaft gezeigt, die Angelegenheit umfassend anzugehen und sich dafür die nötige Zeit zu nehmen. Die Beschwerdeführerin stellte indessen ein solches Begehren nicht, sondern beantragte mit Schreiben vom 27. März 2013 bloss, es sei ihr Frist zu Gegenbemerkungen anzusetzen. Darin führte sie aus, nach ihrer Ansicht sei der bestehende der am besten geeignete Standort und verlangte, für diesen sei die konkrete Interessenabwägung durchzuführen (Ziff. 1.2).

Damit hat die Beschwerdeführerin im regierungsrätlichen Verfahren die Möglichkeit verpasst, ihre Argumentation zur Standortgebundenheit zu vervollständigen und mit einer Evaluation von Alternativstandorten in der Region zu untermauern. Es trifft nicht zu, dass ihr erst der Entscheid des Verwaltungsgerichts dazu Anlass gab. Die im bundesgerichtlichen Verfahren eingereichten Evaluationsberichte erweisen sich dementsprechend als unzulässige Noven, die keine Berücksichtigung finden können.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, ihr sei von der Leiterin der Abteilung für Baubewilligungen anlässlich eines Gesprächs über die Modalitäten der Baugesuchseinreichung klar signalisiert worden, der Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung stehe nichts entgegen, sofern der Nachweis erbracht werden könne, dass das Flugfeld seit 1969 bestehe und betrieben werde. Sie habe daher bis zum regierungsrätlichen Entscheid nicht damit rechnen müssen, dass das Verfahren die Erteilung einer (neuen) Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 24 RPG betreffe und sie damit eine Auswahl von Alternativstandorten und deren Bewertung hätte beibringen müssen.

E. 4.2

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1 S. 170 ; 127 I 31 E. 3a S. 36; vgl. auch BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193).

E. 4.3

Der Regierungsrat ist in seinem Entscheid vom 28. August 2013 zum Ergebnis gelangt, überwiegende öffentliche Interessen erforderten die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG und die Einstellung des Flugbetriebs. Die Prüfung der Standortgebundenheit setze eine Auseinandersetzung mit möglichen Alternativstandorten und -lösungen voraus (E. 5.2. Abschnitt S. 6), doch habe es die Beschwerdeführerin unterlassen, solche zu evaluieren (E. 6.6 S. 13). Das Verwaltungsgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab, wobei es erwog, die Beschwerdeführerin hätte Alternativstandorte evaluieren müssen (E. 3.5.2 S. 14), ohne solche Prüfung könne nicht von einer rechtsgenügenden Standortevaluation gesprochen werden (E. 3.5.4.2 S. 20) und scheidet eine Ausnahme nach Art. 24 RPG schon aus diesem Grund aus (E. 3.6 S. 25); es sei auch nicht seine Aufgabe, als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz erstmals eine Standortevaluation durchzuführen.

E. 4.4

Daraus und aus der Darstellung der Prozessgeschichte in E. 3.4 geht hervor, dass der Beschwerdeführerin die Erfordernisse einer Ausnahme nach Art. 24 RPG und der Durchführung einer Standortevaluation nach anfänglichen Fehlinformationen oder Missverständnissen noch rechtzeitig zur Kenntnis gebracht wurden. Sie war während des Verfahrens vor Regierungsrat anwaltlich vertreten und konnte die Tragweite der ihr im Verlauf des Beschwerdeverfahrens zugegangenen Informationen erkennen. Sie wurde noch vor dem abschliessenden Schriftenwechsel in die Lage versetzt, die bereits vorgenommenen Dispositionen zu vervollständigen bzw. gutgläubig begangene Unterlassungen zu korrigieren. Diese waren somit nicht irreversibel. Mit ihrem prozessualen Verhalten stellte die Beschwerdeführerin aber klar, dass sie Fehldispositionen bzw. die unvollständige Begründung ihres Begehrens nicht korrigieren und namentlich von ihrem Anspruch auf eine vollumfängliche Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen nicht Gebrauch machen

wollte, was sie mit einem Begehren an den Regierungsrat, ihr Gelegenheit zur Einreichung eines Evaluationsberichts einzuräumen, hätte tun können. Sie nahm damit das Risiko eines für sie ungünstigen Entscheids des Regierungsrats in Kauf. Unter diesen Umständen kann die Beschwerdeführerin aus Treu und Glauben nichts zu ihren Gunsten ableiten, und es kann den kantonalen Behörden nicht vorgeworfen werden, sie hätten der Beschwerdeführerin die Möglichkeit zur Einreichung vollständiger Entscheidungsgrundlagen genommen. Vielmehr hat es die Beschwerdeführerin selber zu verantworten, dass die Erteilung einer Ausnahmegewilligung schon an der dafür erforderlichen Standortevaluation scheiterte.

E. 5

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die vom Verwaltungsgericht angeordnete, vollständige Einstellung des Flugbetriebs per Mitte 2015 sei unverhältnismässig.

E. 5.1

Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bedeutet eine Eigentumsbeschränkung und ist folglich nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Ein gewichtiges öffentliches Interesse stellt die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet dar (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 40 mit Hinweis). Formell rechtswidrige Bauten, die nachträglich nicht bewilligt werden können, müssen deshalb grundsätzlich beseitigt werden (BGE 136 II 359 E. 6 S. 364 mit Hinweisen).

E. 5.2

§ 159 des Baugesetzes des Kantons Aargau sieht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durch Beseitigung oder Änderung von rechtswidrigen Bauten oder Anlagen ausdrücklich vor. Die entsprechende Anordnung beruht damit auf einer gesetzlichen Grundlage. An der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet besteht zudem ein erhebliches öffentliches Interesse. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit fällt in zeitlicher Hinsicht in Betracht, dass die Beschwerdeführerin den Flugbetrieb während des bundesgerichtlichen Verfahrens über die gesamte Saison 2015 weiterführen durfte. Nicht zu beanstanden ist, dass die vollständige Einstellung des Flugbetriebs angeordnet wurde. Die heute zum Einsatz kommenden Fluggeräte sind viel grösser und schwerer als die 1969 verwendeten, und das Flugfeld wurde etappenweise an deren Bedürfnisse angepasst bzw. ausgebaut. Eine Rückführung des Flugfeldes bzw. des Flugbetriebs zu den Verhältnissen von 1969 ist unter diesen Umständen auszuschliessen. Die Kosten für den

Rückbau der Anlage - im Wesentlichen die Entfernung des Kalandersiebs - betragen nach den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin wenige Tausend Franken. Die Einstellung des Flugbetriebs und der Rückbau der Anlage, wie sie vom Verwaltungsgericht angeordnet wurden, sind damit verhältnismässig, die Rüge ist unbegründet.

E. 6

Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG).

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