

LU_GERICHTE 7H 13 82 vom 25. September 2014

LU Gerichte, 2014-09-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_13_82

FR: LU_GERICHTE 7H 13 82 du 25 septembre 2014

IT: LU_GERICHTE 7H 13 82 del 25 settembre 2014

Regeste

Im Planungs- und Baurecht gilt der Grundsatz, wonach Pflichten aus einer an den Rechtsvorgänger gerichteten Verfügung kraft Dinglichkeit der auf das Grundstück gerichteten Verfügung auf den Rechtsnachfolger übergehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wirkt eine Wiederherstellungsverfügung unbefristet in die Zukunft und unterliegt keiner besonderen Vollstreckungsverjährung, sondern höchstens einer 30-jährigen Verwirkungsfrist. Mit Blick auf den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet rechtfertigt es sich, bezüglich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen strenger zu sein als innerhalb. | § 209 PBG. | Bau- und Planungsrecht

Volltext

Luzern Kantonsgericht 4. Abteilung 25.09.2014 7H 13 82 (2014 IV Nr. 13)

Im Planungs- und Baurecht gilt der Grundsatz, wonach Pflichten aus einer an den Rechtsvorgänger gerichteten Verfügung kraft Dinglichkeit der auf das Grundstück gerichteten Verfügung auf den Rechtsnachfolger übergehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wirkt eine Wiederherstellungsverfügung unbefristet in die Zukunft und unterliegt keiner besonderen Vollstreckungsverjährung, sondern höchstens einer 30-jährigen Verwirkungsfrist. Mit Blick auf den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet rechtfertigt es sich, bezüglich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen strenger zu sein als innerhalb. | § 209 PBG. | Bau- und Planungsrecht

Rechtsprechung Luzern Instanz: Kantonsgericht Abteilung: 4. Abteilung Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht Entscheiddatum: 25.09.2014 Fallnummer: 7H 13 82 LGVE: 2014 IV Nr. 13 Gesetzesartikel: § 209 PBG. Leitsatz: Im Planungs- und Baurecht gilt der Grundsatz, wonach Pflichten aus einer an den Rechtsvorgänger gerichteten Verfügung kraft Dinglichkeit der auf das Grundstück gerichteten Verfügung auf den Rechtsnachfolger übergehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wirkt eine Wiederherstellungsverfügung unbefristet in die Zukunft und unterliegt keiner besonderen Vollstreckungsverjährung, sondern höchstens einer 30-jährigen Verwirkungsfrist. Mit Blick auf den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet rechtfertigt es sich, bezüglich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen strenger zu sein als innerhalb. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Seit den 1960er Jahren wird in der Gemeinde Z direkt am Seeufer ein Campingplatz betrieben. Nachdem der damalige Besitzer C, Grossvater des heutigen Grundstückseigentümers A, im Jahr 1975 um eine nachträgliche Betriebsbewilligung ersuchte, verweigerte der Gemeinderat Z diese im Jahr 1981. Gleichzeitig verfügte er die Schliessung des Campingplatzes per Ende 1990. Im Juli 2013 eröffnete der Gemeinderat Z

dem Eigentümer A, er beabsichtige den Campingplatz per Ende September 2013 zu schliessen und zeigte ihm die Möglichkeiten einer freiwilligen resp. unfreiwilligen Schliessung auf. Nachdem A sich weigerte den Campingbetrieb einzustellen, ordnete der Gemeinderat Z am 7. August 2013 die Vollstreckung des Entscheids aus dem Jahr 1981 an. Dagegen erhob A Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Kantonsgericht. Aus den Erwägungen: 3. 3.1. Die Schliessung des Campingplatzes wurde bereits mit Entscheid vom 8. April 1981 verfügt. Darin verweigerte die Vorinstanz dem Grossvater des Beschwerdeführers die Betriebsbewilligung für den Campingplatz mit Verweis auf die bescheidenen Toiletten- und Duscheinrichtungen sowie die fehlende zentrale Wasch- und Abwaschmöglichkeit. Sodann stehe die Nutzung des Seeufers als Campingplatz weder im Einklang mit dem Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Z noch mit den dringlichen Raumplanungsmassnahmen und den Vorstellungen über die Seeuferplanung. Endlich sei der Campingplatz auch aus ortsplannerischer Sicht unerwünscht. Gleichzeitig wurde die Schliessung des Campingplatzes angeordnet. Allerdings sah sich der Gemeinderat geneigt, in Anbetracht der Tatsache, dass der Campingplatz bereits seit ca. 1965 bestand, eine grosszügige Frist von zehn Jahren einzuräumen, um den Platz bis spätestens 1990 zu schliessen. Aus dem Entscheid ist sodann abzuleiten, dass nicht allein die Schliessung des Campingplatzes, sondern auch die Entfernung der Wohnwagen angeordnet wurde. Wäre mit dieser Verfügung lediglich die Schliessung des Campingplatzes beabsichtigt gewesen, wäre nicht eine Frist von zehn Jahren als quasi Übergangsfrist notwendig gewesen, da die Schliessung allein nicht mit grossem Aufwand verbunden gewesen wäre. Zudem ist mit einer blossen Schliessung des Campingplatzes dem Sinn und Zweck des Gewässerschutzes sowie der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht genügend Rechnung getragen. Demnach wurde über die Schliessung des Campingplatzes sowie die Entfernung der Wohnwagen bereits rechtskräftig entschieden. Dies ist daher vorliegend nicht weiter zu überprüfen. Soweit der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Gemeinderat den Erlass einer Feststellungsverfügung verlangt hat, ist ihm entgegen zuhalten, dass ein Feststellungsinteresse mit Blick auf die Vollstreckung einer längst rechtskräftigen Sachverfügung subsidiärer Natur ist. Im Übrigen wird seinen Anliegen auf Beurteilung der Fragen der Verwirkung resp. Verjährung der vorliegend angefochtenen Verfügung in Verbindung mit dem Entscheid vom 8. April 1981 Rechnung getragen, wie sich aus nachstehenden Erwägungen ergibt. 3.2. Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um eine reine Vollstreckungsverfügung mit dem Zweck, die bereits rechtskräftig verfügte Schliessung des Campingplatzes (inkl. Entfernung der Wohnwagen [vgl. E. 3.1 vorstehend]) durchzusetzen. Die Anfechtbarkeit beschränkt sich daher auf Mängel, die das Vollstreckungsverfahren an sich betreffen, wie z.B. Unzuständigkeit der vollstreckenden Behörde oder Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Wahl des Zwangsmittels. Anfechtbar ist die Zwangsanordnung auch insofern, als sie über die zu vollstreckende materielle Anordnung hinausgeht. Soweit die Vollstreckungsverfügung aber der rechtskräftigen Sachverfügung entspricht und dem Betroffenen keine neuen Pflichten überbindet, ist sie nicht mehr anfechtbar (Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen – unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich 1999, S. 219 f.). 4. 4.1. Verstösst eine bauliche Anlage wie hier gegen Vorschriften des Bau- und Planungsrechts, ist unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips für die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands zu sorgen (Beeler, Die widerrechtliche Baute, Diss. Zürich 1984, S. 75 ff.). Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebliches Gewicht für den ordnungsgemässen Vollzug

des Raumplanungsgesetzes zu. Werden illegal errichtete, dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Formell rechtswidrige Bauten, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden. Davon geht auch § 209 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) aus, der den Gemeinderat verpflichtet, für die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands zu sorgen. Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts ganz oder teilweise ausgeschlossen werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unverhältnismässig wäre. Überdies können Gründe des Vertrauensschutzes der Wiederherstellung entgegenstehen, oder dies kann aufgrund des Zeitablaufs verwirkt sein (BGE 136 II 359 E. 6 mit zahlreichen Hinweisen).

4.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, weder er noch sein Vater hätten bei der jeweiligen Übernahme des Grundstücks Nr. z von der Verfügung vom 8. April 1981 gewusst. 4.2.1. Falls der Beschwerdeführer aus dieser Aussage ableiten möchte, dass die Verfügung vom 8. April 1981 ihm gegenüber keine Gültigkeit hat, ist zunächst festzuhalten, dass der jeweilige Eigentümer eines Grundstücks stets als Zustandsverantwortlicher für Störungen auf seinem Grundstück haftet. Veräussert er sein Grundstück oder geht dieses in Folge eines Erbgangs auf einen anderen über, entsteht beim Rechtsnachfolger originär eine eigene bauordnungsrechtliche Verantwortlichkeit. Auf Grund seiner Eigenschaft als Zustandsstörer darf gegen ihn vorgegangen werden, auch wenn er die Störung nicht verursacht hat. Auch kann er der Inpflichtnahme nicht entgegenhalten, er habe das Grundstück gutgläubig erworben und vom polizeiwidrigen Zustand nichts gewusst. Solche subjektiven Sachverhalte sind für die Störereigenschaft nicht massgebend (BGer-Urteil 1C_59/2011 vom 10.5.2011 E. 3.3; Ruoss Fierz, a.a.O., S. 83). Hat die Behörde bereits an den Rechtsvorgänger eine Verfügung (z.B. eine Abbruchverfügung) gerichtet, gilt im Bau- und Planungsrecht der Grundsatz, dass eine Pflicht kraft Dinglichkeit der auf das Grundstück gerichteten Verfügung auf den Rechtsnachfolger übergeht. Der Grundsatz beruht weitgehend auf praktischen Überlegungen. Er entspricht dem in der Praxis allgemein anerkannten Bedürfnis nach einer Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtlichen Pflichten, müsste doch andernfalls gegen jeden Rechtsnachfolger ein wiederum vollumfänglich anfechtbarer neuer Verwaltungsakt erlassen werden, der grundsätzlich erst nach Eintritt der Rechtskraft, die durch das Rechtsschutzverfahren lange hinausgezögert werden könnte, vollstreckbar wäre. Die Übergangsfähigkeit wird durch mögliche personale Elemente der Verfügung nicht beeinträchtigt, da der Schwerpunkt der Verpflichtung im Grundstücksbezug liegt. Entstehen durch einen Übergang für den Rechtsnachfolger Härtesituationen, sind diese im Vollstreckungsverfahren auszugleichen (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 84). Dieser Grundsatz bedeutet, dass sich der Rechtsnachfolger gegen die Pflicht, eine widerrechtliche Baute oder Anlage abzurechen, nicht mehr oder nur in dem Umfang wehren kann, als dies sein Rechtsvorgänger nicht bereits getan hat. Der Rechtsnachfolger erhält die Rechtsschutzmöglichkeit seines Vorgängers nach dem jeweiligen Verfahrensstand.

Vorliegend geht es um den Vollzug einer Schliessungsverfügung aus dem Jahr 1981. Diese wurde im damaligen Zeitpunkt im Zusammenhang mit der Verweigerung einer Betriebsbewilligung für den Campingplatz erlassen. Der damalige Eigentümer (Grossvater des Beschwerdeführers) hat sich dagegen nicht zur Wehr gesetzt und die Verfügung ist in Rechtskraft erwachsen. Nach dem vorgängig Ausgeführten hat sich der Beschwerdeführer

als jetziger Eigentümer des streitbetroffenen Grundstücks diese entgegenhalten zu lassen.

4.2.2. Für den Fall, dass der Einwand auf den guten Glauben abzielt, kann er daraus ebenfalls nichts zu seinen Gunsten ableiten. So gehen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung öffentlich-rechtliche Pflichten oder Belastungen des Grundeigentums, wie sie im Bau- und Planungsrecht vorkommen, bei der Handänderung, wie vorstehend beschrieben, grundsätzlich auf den Erwerber über, der sich insbesondere auch den bösen Glauben seines Rechtsvorgängers anrechnen lassen muss (BGer-Urteile 1C_337/2008 vom 18.11.2008 E. 3.3, 1A.22/1991 vom 18.8.1992 E. 3, in: ZBl 1993 S. 78; vgl. auch BGE 99 Ib 392 E. 2b). Der Rechtsvorgänger des Vaters des Beschwerdeführers war Adressat des Entscheids des Gemeinderats Z vom 8. April 1981, aus dem klar hervorging, dass der Campingplatz bis Ende 1990 zu schliessen und die Wohnwagen zu entfernen sind. Er konnte somit bezüglich der strittigen Nutzung als Campingplatz nicht gutgläubig sein. Der Beschwerdeführer resp. dessen Vater haben sich dies als direkte Rechtsnachfolger anrechnen zu lassen. Diesbezüglich kommt ihnen kein Gutgläubensschutz zu.

4.3. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass seit der Rechtskraft des Entscheids vom 8. April 1981 bis zum Zeitpunkt der Vollstreckungsverfügung (vom 7.8.2013) über 32 Jahre vergangen seien. Selbst wenn zu Gunsten der Vorinstanz die Übergangsfrist bis Ende 1990 berücksichtigt würde, wären zwischen dem Ablauf der Übergangsfrist und dem Erlass der Verfügung vom 7. August 2013 über 23 Jahre vergangen. Es sei davon auszugehen, dass Wiederherstellungsverfügungen analog den Bestimmungen des Obligationenrechts innert zehn Jahren verjähren. Auch wenn dies nicht der Fall wäre, wäre der Entscheid, unabhängig von der Vollstreckungsverjährung, unter Berücksichtigung des Verhaltens der Vorinstanz unter dem Aspekt von Treu und Glauben nicht mehr durchsetzbar.

4.3.1. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verwirkt der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren, sofern der Kanton keine kürzeren Verjährungsfristen vorsieht (BGer-Urteil 1C_622/2012 vom 11.4.2013 E. 4.3), was hier nicht der Fall ist. Kürzere Verjährungsfristen können sich jedoch auch aus Gründen des Vertrauensschutzes ergeben. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der 30-jährigen Frist einschreiten, den baurechtswidrigen Zustand aber über Jahre hinaus dulden, obschon ihnen die Gesetzeswidrigkeit bekannt war oder sie diese bei der Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Darauf kann sich nach der bundesgerichtlicher Rechtsprechung aber nur berufen, wer selbst im guten Glauben gehandelt hat und (unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt) annehmen durfte, die von ihm ausgeübte Nutzung sei rechtmässig bzw. stehe mit der Baubewilligung im Einklang (zum Ganzen: BGE 136 II 359 E. 7 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 12 251 vom 18.9.2013 E. 5.3.1). Gemäss neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung wirkt eine Wiederherstellungsverfügung unbefristet in die Zukunft und unterliegt demnach keiner besonderen Vollstreckungsverjährung, sondern höchstens einer 30-jährigen Verwirkungsfrist (BGer-Urteile 1C_784/2013 vom 23.6.2014 E. 7.2, 1C_673/2013 vom 7.3.2014 E. 5). Schliesslich dürfte es sich auch mit Blick auf die grosse Bedeutung des Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet rechtfertigen, bezüglich der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzone strenger zu sein als innerhalb (de Quervain, Verjähren die Ansprüche auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands generell nach 30 Jahren?, in: Raum & Umwelt 2004, S. 52). Damit darf zumindest die vom Bundesgericht festgelegte Verwirkungsfrist von 30 Jahren für Bauten innerhalb der Bauzonen für solche ausserhalb der Bauzonen nicht unterschritten werden (BGE 107 Ia 121

E. 1b). 4.3.2. Die vorliegend zu vollstreckende Wiederherstellungsverfügung datiert aus dem Jahr 1981 und besteht somit zum heutigen Zeitpunkt seit 33 Jahren. Mit Blick auf die Verwirkung ist jedoch Folgendes zu berücksichtigen: Mit Verfügung vom 8. April 1981 wurde dem Adressaten eine Frist zur Schliessung des Campingplatzes und Entfernung der Wohnwagen bis Ende 1990 eingeräumt. Die Vorinstanz konnte die Vollstreckung somit nicht vor dem 31. Dezember 1990 anordnen, womit eine allfällige Verwirkungsfrist der Sachverfügung (Wiederherstellungsverfügung vom 8.4.1981) nicht vor diesem Datum zu laufen begann (vgl. dazu Art. 130 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220], wonach die Verjährung mit der Fälligkeit der Forderung beginnt) und die besagte Verfügung somit frühestens ab 1. Januar 1991 vollstreckbar geworden war. Sinngemäss macht der Beschwerdeführer geltend, für die Anwendung der absoluten, einwendungsfremden 30-jährigen Verwirkungsfrist müsse die ganze Zeitspanne berücksichtigt werden. Die Campinganlage wurde unbestrittenermassen 1964/65 errichtet. Wie der Gemeinderat in der Vernehmlassung zur Recht ausführt, waren damals klassische Anlagen (noch) nicht bewilligungspflichtig; das änderte sich erst mit dem Inkrafttreten des Baugesetzes 1970. Aus den Akten ergibt sich, dass in den 70er-Jahren die Rechtmässigkeit der Anlage seitens der Gemeinde und des Kantons bezweifelt und abgeklärt wurde, was im Ergebnis zur unangefochtenen Verfügung im Jahre 1981 führte. Es ist zwar für das Gericht nachvollziehbar, wenn der Beschwerdeführer, der die per 1. Januar 1991 vollstreckbar gewordene Verfügung nicht beachtete, die aber auch vom Gemeinderat bzw. vom damals zuständigen Regierungsstatthalter nicht vollstreckt wurde, die faktische Duldung eines jahrzehntelangen rechtswidrigen Zustands als massgeblicher Gesichtspunkt betrachtet, und das öffentliche Interesse und das Prinzip der Gesetzmässigkeit als zweitrangig einstuft. Er übersieht aber in rechtlicher Hinsicht, dass das Bundesgericht die Wiederherstellungsverfügung per se als Dauerverfügung qualifiziert, die unbefristet in die Zukunft wirkt und die gar mehrmals vollstreckt werden kann. So besehen unterliegen Wiederherstellungsverfügungen keiner besonderen Vollstreckungsverjährung, sondern höchstens der 30-jährigen Verwirkungsfrist (BGer-Urteil 1C_784/2013 vom 23.6.2014 E. 7.2). Sodann ist in der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang offen gelassen worden, ob die für rechtswidrige Bauten in der Bauzone angewandte 30-jährige Verwirkungsfrist in Nichtbaugebieten (z.B. in Landwirtschaftszonen) überhaupt gilt oder ob sie den eminenten Interessen an der Freihaltung und dem Schutz von Nichtbaugebieten – krasse Ausnahmefälle vorbehalten – so oder so weichen muss. Unter diesen Gesichtspunkten müssen Sachverfügungen und Vollstreckungsverfügungen hinsichtlich ihrer Unwirksamkeit wegen Zeitablaufs unterschieden werden. Eine Gesamtbetrachtung – oder einfache Zusammenzählung der diversen Fristen – verbietet sich. Dass diese Auffassung zutreffen muss, ergibt sich auch aus den tatsächlichen Umständen des vorliegenden Falls. Der heutige Beschwerdeführer – als Enkel des Eigentümers, der die Anlage Mitte der 60er Jahre errichtet hat – kann sich nicht auf einen unangefochtenen guten Glauben berufen. Er muss sich das Wissen, das Verhalten und auch Nichtverhalten seiner Rechtsvorgänger anrechnen lassen, dies umso mehr, als es sich um eine Anlage handelt, die weitgehend für Familienmitglieder bestimmt ist (vgl. dazu auch die folgenden Erwägungen). Dazu kommt, dass – wie der Gemeinderat mit Recht ausführt – die gesetzlichen Bestimmungen mit Bezug auf Anlagen ausserhalb der Bauzonen wie der vorliegenden klarerweise strenger geworden sind. Der Beschwerdeführer kann – ungeachtet der von ihm geltend gemachten Vertrauensposition – nicht behaupten, die ursprüngliche Rechtswidrigkeit sei in ihrem Mass gleich geblieben und die Rechtslage wie auch die öffentlichen Interessen an der

Durchsetzung des materiellen Rechts hätten sich nicht verändert. Das Gegenteil ist der Fall (vgl. u.a. Verschärfungen des Gewässerschutzes). In dem Zusammenhang ist auf die Bestrebungen und die Diskussionen im Rahmen der Ortsplanung der Gemeinde Z hinzuweisen. Das Ausscheiden einer speziellen Nutzungszone und damit gleichsam eine nachträgliche Legalisierung der umstrittenen Anlage ist zurzeit rechtlich nicht möglich. Unter all diesen Umständen muss der zeitliche Anknüpfungspunkt für die Frage, ob die Schliessung des Campingplatzes zufolge Zeitablaufs unzulässig geworden sei, die Vollstreckbarkeit der Verfügung vom 8. April 1981 bilden, und das ist der 1. Januar 1991. Eine 30-jährige Verwirkungsfrist, soweit sie denn hier überhaupt anwendbar wäre, wäre somit noch nicht abgelaufen. Das Gericht verkennt nicht, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen jede mit Verfügung geregelte Rechtsbeziehung, die nicht umgesetzt wird, aus ordre public Gründen ein zeitliches Ende finden muss. Diese Regel setzt aber voraus, dass es sich um extreme Verhältnisse handelt und vor allem, dass derjenige Verfahrensbeteiligte, der sich auf diese Regel beruft, während der fraglichen Zeitspanne immer gutgläubig gewesen ist. Soweit der Beschwerdeführer darlegt, dass lediglich eine 10-jährige Verjährungsfrist zur Anwendung komme, kann ihm aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht gefolgt werden. Insbesondere ist nicht erkenntlich, weshalb eine kürzere Vollstreckungsverjährung gelten soll. Die Anwendung einer Verjährungsfrist – im Unterschied zu einer Verwirkungsfrist – setzt begrifflich voraus, dass diese unterbrochen oder gar still stehen kann. Wie es sich damit verhält, braucht nicht weiter geklärt zu werden. Im Übrigen bezwecken sowohl die Anordnung des Abbruchs als erster Schritt als auch dessen Vollzug als zweiter Schritt die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands. Daran ändern auch die vom Beschwerdeführer genannten Urteile der Verwaltungsgerichte Zürich und Graubünden nichts. So geht es darin um Bauten mit minimalen Abweichungen innerhalb der Bauzonen, womit sie bereits aus diesem Grund nicht mit dem vorliegenden Fall (ausserhalb der Bauzonen; Gewässerschutzbereich) vergleichbar sind. Es stellt sich jedoch die Frage, ob Gründe des Vertrauensschutzes – insbesondere der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Grundsatz von Treu und Glauben – dem Anspruch der Wiederherstellung entgegenstehen.

4.3.3. Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht in der Ausprägung des Vertrauensschutzes oder des Verbots widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (vgl. Art. 5 Abs. 3 und 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Anknüpfungspunkt für den Vertrauensschutz ist eine Vertrauensgrundlage, mithin ein Verhalten eines staatlichen Organs, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Vertrauensgrundlage schaffen können potentiell alle Staatsgewalten, d.h. sowohl Recht anwendende als auch rechtsetzende Organe. Dabei sollte es nicht auf die Rechtsnatur eines staatlichen Akts ankommen, sondern nur auf dessen Bestimmtheitsgrad, der so gross sein muss, dass der Private daraus die für seine Dispositionen massgebenden Informationen entnehmen kann. Als Vertrauensgrundlage gelten daher Rechtsanwendungsakte wie z.B. Verfügungen und Entscheide, Rechtsetzungsakte, Raumpläne oder auch die Duldung eines rechtswidrigen Zustands (zum Ganzen: Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 12 251, a.a.O., E. 5.2.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 626 ff. und 707 ff.). Fehlt eine Zusicherung seitens der Bewilligungsbehörde, kann der Grundsatz von Treu und Glauben gegen eine Abbruchverfügung nur angerufen werden, wenn die Behörde

anderweitig ein Verhalten gezeigt hat, das nach den konkreten Umständen vom Bauherrn wie eine ausdrückliche Zusicherung verstanden werden durfte (BGE 101 Ia 328; Beeler, a.a.O., S. 85, auch zum Folgenden). Dies setzt zumindest voraus, dass die Behörde gegenüber dem Bauherrn durch konkludentes Verhalten die Meinung aufkommen lässt, dass er sich im Rahmen seiner Befugnisse betätigt, was insbesondere eine Duldung einer rechtswidrigen Handlung oder eines rechtswidrigen Zustands voraussetzt. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall. Die Vorinstanz hat, nachdem sie im Jahre 1975 vom Betrieb des Campingplatzes erfahren hatte, den Grossvater des Beschwerdeführers aufgefordert, ein entsprechendes Gesuch um Betriebsbewilligung einzureichen. Mit Entscheid vom 8. April 1981 wurde die Bewilligung verweigert und der Gesuchsteller darauf hingewiesen, dass der Betrieb widerrechtlich und somit zu schliessen sei. Von einer Untätigkeit der Behörde kann somit nicht gesprochen werden. Auch die Dauer von 17 Jahren zwischen der erstmals möglichen Durchsetzung der Schliessung im Jahre 1991 und der Aufnahme von Planungsbemühungen zur Schaffung einer Sondernutzungszone im Jahr 2007 kann noch nicht als vertrauensbegründender Tatbestand angesehen werden. Zum einen muss sich der Beschwerdeführer den bösen Glauben seiner Rechtsvorgänger anrechnen lassen (vgl. E. 4.2.2). Zum anderen überwiegen die raumplanungs- und gewässerschutzrechtlichen Interessen diejenigen des Beschwerdeführers bei Weitem. Daher ist mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz den Vollzug der Abbruchverfügung angeordnet hat. 4.3.4. Auch wenn es die Vorinstanz während gut 23 Jahren unterlassen hat, den Abbruchbefehl durchzusetzen, ist das gewichtige öffentliche Interesse an der Beseitigung illegal errichteter, dem PBG widersprechender Bauten – wie bereits dargelegt – nicht weggefallen. Aus dieser Untätigkeit der Behörden kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten, da diese hier keine Vertrauensgrundlage zu begründen vermag, welche den Verzicht auf die Durchsetzung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands rechtfertigen könnte. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz sich auf Gesuch des Beschwerdeführers hin um eine Lösung bemüht hatte. In diesem Zusammenhang wies sie resp. die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (heute: Dienststelle Raum und Wirtschaft; rawi) den Beschwerdeführer mehrfach darauf hin, dass das Vorhaben in der geplanten Form den gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen widerspreche und daher nicht bewilligungsfähig sei. Trotz dieser Informationen hat es der Beschwerdeführer versäumt, Anpassungen seines Projekts vorzunehmen resp. das Gespräch mit den zuständigen Stellen zu suchen und sich um eine Lösung zu bemühen. Damit steht der Vollstreckung dieses Befehls – wie ausgeführt – der Vertrauensschutz nicht entgegen.

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