

## REGIERUNGSRAT

### REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2024-000935

**A.\_\_\_\_\_ AG, Q.\_\_\_\_\_; Beschwerde vom 6. Juni 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats R.\_\_\_\_\_ vom 27. Februar 2023/18. April 2023 betreffend Umnutzung Liegenschaft S-Strasse auf Parzelle aaa, in der Landwirtschaftszone sowie an der Kxy und Kxz; Abschreibung/teilweise Gutheissung**

---

Sitzung vom 14. August 2024

Versand: 20. August 2024

#### Sachverhalt

(...)

#### Erwägungen

##### 1.

In ihrem Baugesuch beantragte die Beschwerdeführerin für elf Wohnungen und für "16 frei verfügbare Parkplätze" (vgl. Baugesuch sowie den mit dem Baugesuch am 13. Mai 2022 eingereichte Baubeschrieb, Ziffer 2.4, act. 16) eine Umnutzung zu Gewerbe- beziehungsweise zu Abstellzwecken.

Mit der vorliegenden Beschwerde will die Beschwerdeführerin im Gegensatz zum gestellten Baugesuch nur noch für eine Wohnung, Wohnung Nr. 3, eine Umnutzungsbewilligung erwirken (vgl. zur Bewilligungsfähigkeit nachfolgend Erwägung 2.2); für die übrigen zehn Wohnungen zieht sie ihr Umnutzungsgesuch zurück (vgl. Beschwerdeantrag 2.2).

Des Weiteren beantragt die Beschwerdeführerin in der Beschwerde für mindestens 26 Parkfelder eine Umnutzung als Abstellfläche für landwirtschaftliche Fahrzeuge und Lastwagen sowie für Wohnwagen oder Wohnmobile (vgl. Beschwerdeantrag 3). Diesen über das Baugesuch hinaus gehenden Antrag – dort war von einer Umnutzung von genau 16 Parkplätzen die Rede (vgl. Baubeschrieb, Ziffer 2.1, act. 16) – hat sie im Lauf des Verfahrens vor Regierungsrat insofern relativiert, als es im vorliegenden Verfahren nur noch um die Umnutzung der vom Mietvertrag betroffenen roten Fläche ginge (vgl. Protokoll der Augenscheinsverhandlung vom 17. Oktober 2023 [nachfolgend: Protokoll], Votum RA B.\_\_\_\_\_, S. 5, act. 11; Mietvertrag Abstellplätze vom 26. August 2021, Beilage 2 zum Schreiben von RA B.\_\_\_\_\_ vom 2. November 2023, act. 98). Diese rote Fläche umfasst elf Parkplätze (vgl. auch Grundrisse, act. 25). Auf dieser Angabe ist die Beschwerdeführerin zu behaften.

Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin ihren Beschwerdeantrag 3 hinsichtlich der Umnutzung von mindestens 26 Parkplätzen auf elf Parkplätze reduziert (vgl. zu deren Bewilligungsfähigkeit nachfolgend Erwägung 2.3) und ihre Beschwerde betreffend mindestens 15 Parkplätze zurückgezogen hat. In diesem Umfang ist die Beschwerde infolge Rückzugs als gegenstandslos von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

## 2.

### 2.1

Es ist unbestritten, dass die beantragten Bewilligungen für Zweckänderungen keine landwirtschaftliche Nutzung der in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzelle aaa betreffen. Sie sind damit nicht zonenkonform und keiner ordentlichen Baubewilligung zugänglich (Art. 16 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Bst. a Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG] vom 22. Juni 1979). Da die beantragten Umnutzungen zu Gewerbe- und zu Abstellzwecken zudem klarerweise nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind, fällt auch eine Bewilligung gemäss Art. 24 RPG ausser Betracht. Als Bewilligungsgründe kommen somit nur die in Art. 24a (Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen) beziehungsweise Art. 24c RPG (bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) genannten infrage.

### 2.2

Art. 24a Abs. 1 RPG erklärt die Zweckänderung einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen, die keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG erfordert, als bewilligungsfähig, wenn dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (Buchstabe a) und die Baubewilligung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Buchstabe b). Art. 24a RPG ist auf bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen anwendbar, soweit sie rechtmässig erstellt und genutzt worden sind. Nach dem klaren Gesetzeswortlaut ist nicht massgebend, ob die neuen Auswirkungen erheblich oder bloss geringfügig sind; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung von Raum, Erschliessung oder Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausser Betracht. Als Vergleichsmassstab gilt grundsätzlich die zuletzt erlaubte Nutzung (Urteil des Bundesgerichts 1C\_434/2022 vom 25. August 2023 E. 5.2 mit Hinweisen).

Die Wohnung Nr. 3 wird, wie an der Augenscheinsverhandlung vom 17. Oktober 2023 festgestellt werden konnte, zu Bürozwecken genutzt. Baulich weist sie alle Eigenschaften einer normalen Wohnung auf. Sie besitzt eine offene Küche und eine Dusche mit WC. In den beiden Wohnräumen finden sich zwei Arbeitsplätze und ein Archiv (vgl. Fotos der Augenscheinsverhandlung, act. 94 und 95). Die Räume sind nicht dazu eingerichtet, Kunden zu empfangen, und auch nicht gross genug, dass sich darin mehr als zwei Personen aufhalten könnten. Es ist deshalb glaubwürdig, wenn der Mieter der Beschwerdeführerin angibt, dass er hier keine Kunden empfangt und sich auch keine weiteren Mitarbeitenden aufhalten würden. Ein unabdingbarer betrieblicher Zusammenhang mit der Parkplatznutzung bestehe allerdings nicht. Das Büro bleibe weiterhin am strittigen Standort, auch wenn das Baugesuch für eine Abstellmöglichkeit im Ortsteil T.\_\_\_\_\_ irgendwann bewilligt würde (vgl. Protokoll, S. 3, Voten C.\_\_\_\_\_, act. 91). Für den Regierungsrat ist nach dem Gesagten erstellt, dass diese stille Gewerbenutzung im Vergleich zu einer Wohnnutzung, besonders in Zeiten von "Homeoffice", keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt aufweist. Zur gleichen Beurteilung ist die Abteilung für Baubewilligungen BVU in ihrer Stellungnahme vom 6. November 2023 gekommen, in der sie festhielt, "dass – unter der Auflage, dass die Wohnung einzig für ein stilles Gewerbe ohne jeglichen Verkehr (kein Verkehr von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Ausnahme der direkt im Büro tätigen Person, kein Kundenverkehr etc.) – eine Zustimmung gestützt auf Art. 24a RPG wohl erteilt werden könnte (vgl. ebendort, S. 2, act. 102). Angesichts der zustimmungsfähigen Umnutzung der Wohnung Nr. 3 kann vorliegend offenbleiben, ob durch den weitgehenden Rückzug des Baugesuchs betreffend die Umnutzung der übrigen zehn Wohnungen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens eine wesentliche oder unwesentliche Projektänderung vorliegt, für die allenfalls ein neues Baugesuch einzureichen gewesen wäre. Im Sinne der Prozessökonomie ist daher im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens die von der Abteilung für Baubewilligungen BVU vorgeschlagene Auflage betreffend die Umnutzung der Wohnung Nr. 3 zu verfügen. Die Beschwerdeführerin ist mit einer solchen Auflage einverstanden (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 5. Dezember 2023, S. 1, act. 112).

In diesem Sinne ist die Umnutzung der Wohnung Nr. 3 in ein Büro unter Auflage zu bewilligen. Die Bewilligung ist weiter unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird (§ 24a Abs. 2 RPG).

## 2.3

### 2.3.1

Es ist weiter noch die Bewilligungsfähigkeit der Umnutzung der elf Parkplätze gemäss dem abgeschlossenen Mietvertrag vom 26. August 2021 zu prüfen.

Der heutige Parkplatz wurde ca. 1970 für die frühere Hotel- und Restaurantnutzung der Liegenschaft im Zusammenhang mit dem Ausbau des Knotens U-Strasse/Ortsverbindungsstrasse zu bewilligt. Zu diesem Zeitpunkt waren noch keine einzelne Parkfelder ausgeschieden (vgl. Luftbilder Swisstopo 1970/71 und Verfahrensakten BVU Nr. 1293.02.41.26). Die Ausscheidung der einzelnen Parkfelder fand statt, als das Hotel ab Mai 2018 zu Wohnzwecken umgenutzt und in elf Wohnungen umgebaut wurde. Seit diesem Zeitpunkt ist die Parzelle auch rückwärtig erschlossen (vgl. Zustimmung der Abteilung für Baubewilligungen BVU im Verfahren BVUAFB.17.1215 vom 26. April 2018, Baubewilligung des Gemeinderats vom 15. Mai 2018 sowie Grundrissplan 241-02, rev.: 9. Februar 2018, alles bei den kommunalen Verfahrensakten Baugesuch 2018, Nr. 18; vgl. auch Luftbilder Swisstopo 2018). Auf diesen Parkplätzen will die Mieterin der Beschwerdeführerin ihre Transportgespanne, je bestehend aus einem Traktor und angehängtem Druckfass, abstellen (vgl. Fotos anlässlich der Augenscheinsverhandlung, act. 94).

### 2.3.2

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU hat die Bewilligungsfähigkeit der Umnutzung der Parkplätze, auch nach der Ansicht der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, S. 4, act. 65), zu Recht gestützt auf die erweiterte Besitzstandsgarantie von Art. 24c RPG geprüft.

Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Gemäss Art. 42 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 gilt eine Änderung als teilweise, 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). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt ist, lässt sich nach Art. 42 Abs. 3 RPV nur unter Würdigung der gesamten Umstände beurteilen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung von untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute muss hinsichtlich ihres Umfangs, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt bleiben und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Die Identität einer Baute wird in massgeblicher Weise durch die Umgebung mitgeprägt. Gefordert ist dabei allerdings nicht die vollständige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich vielmehr auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, beurteilt sich unter Würdigung aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. In die Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung sowie die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt. Bei der Beurteilung des äusseren Erscheinungsbilds ist entscheidend, ob das geplante Bauprojekt bezüglich Gebäudeform, Stil und Gestaltung wesentlich vom bestehenden Gebäude abweicht. Fehlt es an der Identität, liegt eine vollständige Änderung vor und die Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24c RPG fällt ausser Betracht. Auch wenn einer der Tatbestände von Art. 24c Abs. 4 RPG (zeitgemässe Wohnnutzung, energetische Sanierung, bessere Einpassung

in die Landschaft) erfüllt ist, befreit dies im Grundsatz nicht vom Erfordernis der Wesensgleichheit (zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C\_518/2021 vom 12. Juni 2023 E. 3.3 mit Hinweisen). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist grundsätzlich der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Stichtag ist in der Regel der 1. Juli 1972, also das Datum des Inkrafttretens des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes, mit dem erstmals strikt zwischen Bau- und Nichtbauzone unterschieden wurde (BGE 129 II 396 E. 4.2.1 mit Hinweisen). Damit soll sichergestellt werden, dass die maximal zulässigen Änderungs- und Erweiterungsmöglichkeiten zwar möglicherweise in mehreren Etappen, aber umfangmässig insgesamt nur einmal ausgenutzt werden können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_79/2022 vom 30. September 2022 E. 6.3 mit Hinweisen).

### 2.3.3

Vorliegend ist umstritten, was genau Gegenstand des Besitzstands ist. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass auf dem Parkplatz immer schon auch Lastwagengespanne abgestellt worden sind. Das Restaurant sei immer eine "Lastwagenbeiz" gewesen (vgl. Beschwerde und Stellungnahme vom 5. Dezember 2023, S. 2, act. 111). Sie vertritt deshalb im Gegensatz zu den Vorinstanzen die Auffassung, dass durch das permanente Abstellen von Fahrzeugen die Identität der besitzstandsgeschützten Baute und Anlage gewahrt bleibt. Die fehlende Identitätswahrung bildete das zentrale Argument, mit welchem die Abteilung für Baubewilligungen BVU das Baugesuch abwies (vgl. den kantonalen Abweisungsentscheid vom 27. Februar 2023, S. 4, act. 52).

Für den Regierungsrat stellt sich die Angelegenheit aufgrund der Aktenlage wie folgt dar: In den späten 1960er- beziehungsweise frühen 1970er-Jahren wurde der Parkplatz des Gasthofs "D. \_\_\_\_\_" mit der heutigen Fläche erstellt beziehungsweise im Rahmen eines Vergleichs bewilligt. Den veröffentlichten Luftbildern lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass auf dem unmarkierten Parkplatz, wie die Beschwerdeführerin ausführte, auch Lastwagengespanne parkiert waren, welche die damals viel befahrene Transitstrecke benutzten (vgl. insbesondere Luftbilder Swisstopo 1969/70 und Verfahrensakten des Baudepartements Nr. 1293.02.41.26). Seit der Eröffnung des Nx-Strassentunnels V. \_\_\_\_\_ im mm.jj ist dieser Lastwagenverkehr über den E. \_\_\_\_\_ zwar notorisch, aber stark zurückgegangen. Mit der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass in dem für die Besitzstandsgarantie massgeblichen Zeitpunkt vom Bestand eines für einen Gasthof mit Restaurationsbetrieb und Übernachtungsmöglichkeit bestimmten Parkplatzes auszugehen ist, auf dem zeitweise auch Lastwagengespanne parkiert wurden. Aber gerade in zeitlicher Hinsicht unterscheidet sich davon die von der Beschwerdeführerin nun beabsichtigte gewerbliche Teilnutzung des Parkplatzes. Diese wird vorab nachts und an den Wochenenden stattfinden, wenn die Gespanne also nicht unterwegs sind. Die Aufenthaltsdauer des einzelnen Fahrzeugs ist viel länger als bei einer relativ kurzen Parkdauer zu Verpflegungszwecken. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin im Zuge der Umnutzung des Hotels in Wohnungen auch das Parkierungskonzept geändert hat, in dem sie den bis dahin unmarkierten Parkplatz mit Parkfeldern für PW versehen hat (vgl. den am 15. Mai 2018 genehmigten Grundrissplan 241-02, bei den kommunalen Vorakten zum Verfahren 2018/18). Parkfelder für Lastwagengespanne oder für grosse Reisebusse hat die Beschwerdeführerin dabei nicht vorgesehen. Dies kommt einem Verzicht auf eine allfällig vor 2018 erlaubte und garantierte Nutzung durch Lastwagen und Reisebusse gleich. Ausserdem wurde in diesem Zeitpunkt die Erschliessung der Liegenschaft auf eine rückwärtige Erschliessung reduziert (vgl. die Zustimmungsverfügung der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 26. April 2018, S. 4, Ziffer 2.4.2, bei den kommunalen Vorakten zum Verfahren 2018/18). Diese rückwärtige Erschliessung über die 5 m breite Strasse (Parzelle bbb) ist auf den Grundbegegnungsfall PW/PW ausgerichtet und damit erschliessungsrechtlich als Zufahrtsstrasse zu qualifizieren. Bei einem Grundbegegnungsfall Lastwagen/PW, wie er mit der von der Beschwerdeführerin beabsichtigten Nutzungsänderung eintritt, wird die Strasse zur Quartiererschliessungsstrasse, bei der die fahrzeuggeometrischen Anforderungen von Lastwagen mit Anhänger und der Sattelmotorfahrzeuge zu beachten wären (vgl. VSS Norm 640 045: Projektierung, Grundlagen Strassentyp: Erschliessungsstrassen, Tabelle 1). Mit der bereits vorgenommenen Nutzungsänderung

ändern sich somit nebst der Nutzungsart mit der unterschiedlichen Parkdauer zumindest auch das Nutzungsmass sowie die Erschliessungsanforderungen und die wirtschaftliche Zweckbestimmung (Abstellplatz eines Transportunternehmens). Schliesslich hat das Abstellen von Transportfahrzeugen keinen direkten Zusammenhang mit der altrechtlichen Restaurantnutzung. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Abteilung für Baubewilligung BVU die Baubewilligung wegen fehlender Wahrung der Identität abgelehnt hat.

Da die Nutzungsänderung des Parkplatzes daher grundsätzlich nicht bewilligungsfähig ist, kann an dieser Stelle offenbleiben, wie die innere Befahrbarkeit des Parkplatzes durch die Lastzüge der Mieterin der Beschwerdeführerin konkret zu beurteilen ist. Da das Baugesuch für die Umnutzung von mindestens 15 Parkplätzen zurückgezogen wurde, braucht angesichts der nicht bewilligungsfähigen Umnutzung nicht weiter erörtert zu werden, ob eine wesentliche Projektänderung gegeben ist.

#### 2.3.4

Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihrer Stellungnahme vom 5. Dezember 2023 erstmals auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht. Sie bringt diesbezüglich vor, dass auf dem Parkplatz des in der Nähe befindlichen Gasthofs E.\_\_\_\_\_ ebenfalls Wohnwagen und -mobile abgestellt würden und es daher nicht nachvollziehbar sei, weshalb dies von den Vorinstanzen zugelassen wurde (vgl. ebendort, Ziffer 2.4, act. 110). Ausserdem bestünden in der Gemeinde R.\_\_\_\_\_ verschiedene Unternehmen, die gemäss deren Firmenzweck ähnliche Nutzungen aufwiesen wie die von ihr Ausgeübte (ebendort, Ziffer 2.5, act. 110).

Grundsätzlich kann sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die rechtsuchende Person der korrekten Rechtsanwendung in ihrem Fall deshalb nicht mit dem Argument entziehen, das Recht sei in anderen Fällen falsch oder gar nicht angewendet worden. Weicht die Behörde jedoch nicht nur in einem oder in einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz ab, und gibt sie zu erkennen, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde, so kann die Bürgerin beziehungsweise der Bürger gestützt auf Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 verlangen, gleichbehandelt, das heisst ebenfalls gesetzeswidrig begünstigt, zu werden. Der Fall einer systematischen unterlassenen Rechtsanwendung ist mithin einer rechtswidrigen Bewilligungspraxis gleichzustellen. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C78/2023 vom 30. Oktober 2023 E. 5.1 mit Hinweisen).

Vorliegend ist eine systematische falsche Rechtsanwendung weder der Abteilung für Baubewilligungen BVU noch des Gemeinderats erkennbar. Auch gibt es keine Anzeichen dafür, dass diese nicht gewillt sind, eine allfällige rechtswidrige Praxis aufzugeben. Der Eintrag eines Gesellschaftszwecks im Handelsregister hat mit einer baurechtlichen Bewilligungspraxis nichts zu tun. Was den von der Beschwerdeführerin erwähnten Fall beim Gasthof E.\_\_\_\_\_ anbelangt, ist festzuhalten, dass es sich dabei gemäss den von der Abteilung für Baubewilligungen BVU vorgelegten Verfahrensakten (1993.1032/25.40.04) um einen altrechtlichen Campingplatz mit zulässiger Nutzung mit Zelten, Wohnwagen oder Wohnmobilen handelt, auf welchem aber das Abstellen eines nicht dem Campen zurechenbaren Eisenbahnwagens abgelehnt wurde (vgl. Abweisung der Baugesuchszentrale vom 3. Juni 1993, Beilage zur Stellungnahme der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 22. Januar 2024, act. 116). Da auch das hier umstrittene Abstellen von Transportfahrzeugen für die Landwirtschaft nichts mit der altrechtlichen Restaurantnutzung zu tun hat, erweist sich die Praxis der Abteilung für Baubewilligungen BVU – sogar über die Jahrzehnte gesehen – als konsequent und einheitlich. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht kann hier deshalb nicht begründet werden.

## 2.4

Da die Umnutzung zu Abstellzwecken nicht bewilligt werden kann, steht die beantragte Aufhebung der Ziffern 3 und 4 des angefochtenen Entscheids des Gemeinderats beziehungsweise von Ziffer 3 des kantonalen Abweisungsentscheids vom 27. Februar 2023 ausser Frage. Die Parkplatznutzung auf Parzelle aaa bleibt beschränkt auf ihren Zusammenhang mit der bestehenden Restaurant- und Wohnnutzung und der gemäss Erwägung 2.2 bewilligungsfähigen Umnutzung der Wohnung Nr. 3 zu Bürozwecken. Die entsprechende Feststellungsverfügung in Ziffer 4 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids des Gemeinderats ist hingegen von Amtes wegen zu präzisieren.

## 3.

Formell rechtswidrige Bauten und Nutzungen ausserhalb der Bauzonen, die nachträglich nicht bewilligt werden können, müssen grundsätzlich beseitigt werden (§ 159 Abs. 1 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993 und BGE 136 II 359 E. 6 mit Hinweisen). Es ist deshalb nicht zu bestanden, dass die Vorinstanzen die Beendigung der laufenden Parkplatzbenutzung für Transportfahrzeuge der Mieterin der Beschwerdeführer verfügt hat. Mit der Auflage, dies bis zum nächsten Kündigungstermin des Mietvertrags zu tun, berücksichtigt dieser Entscheid auch die betroffenen privaten Interessen angemessen. Dass er verhältnismässig ist, hat die Beschwerdeführerin denn auch zu Recht nicht bestritten. Im Gegensatz zur Ansicht der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, Ziffer 4, S. 7, act. 62) braucht es eine "Baukontrolle", damit sichergestellt werden kann, dass die Nutzung auf den nächsten Kündigungstermin beendet wird beziehungsweise (retrospektiv betrachtet) wurde. Die entsprechende Anordnung des Gemeinderats in den Ziffern 5 und 6 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids entspricht einer Standardformulierung für Baufälle, die höchstens sinngemäss auf den konkreten Fall einer Zweckänderung ohne Bauten anwendbar ist. Die Formulierung ist deshalb von Amtes wegen zu präzisieren.

## 4.

Gemäss Beschwerdeantrag Ziffer 7 verlangt die Beschwerdeführerin, dass die von der Abteilung für Baubewilligungen BVU mit Fr. 815.– festgelegte Gebühr um Fr. 400.– reduziert wird. Sie begründet dies damit, dass die Abteilung für Baubewilligungen BVU keinen ausserordentlichen Mehraufwand gemäss § 4 Abs. 2 der Verordnung über die von der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt zu erhebenden Gebühren (GebV AfB) vom 17. August 1994 geltend machen könne. Die Einforderung der Baugesuchsakten entspreche dem üblichen Prozedere und sei Voraussetzung, um eine Ausnahmegewilligung zu prüfen (vgl. Beschwerde, Ziffer 5, S. 5, act. 62).

Gemäss § 4 Abs. 2 GebV AfB kann die Gebühr gemäss § 1 für Mehraufwand, insbesondere bei mangelhaften Unterlagen, nachträglichen Baugesuchen, Baugesuchen mit Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder bei Augenscheinen angemessen erhöht werden.

Die Beschwerdeführerin verkennet, dass die Aufforderung der Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs keineswegs das übliche Verfahren darstellt. Das übliche Verfahren stellt das ordentlich vorgängig eingereichte Baugesuch dar. Der Mehraufwand bei nachträglichen Baugesuchen ist denn auch ausdrücklich als Tatbestand von § 4 Abs. 2 GebV AfB festgehalten. Beim nachträglichen Baugesuch fallen als ausserordentlicher Aufwand bei der kantonalen Baubewilligungsbehörde regelmässig (1.) die Feststellung eines formell nicht bewilligten, aber bewilligungspflichtigen Tatbestands, (2.) die Aufforderung zur Einreichung des nachträglichen Baugesuches und (3.) die Prüfung der Übereinstimmung der Baugesuchsakten mit dem bewilligungspflichtigen Tatbestand an.

Ausserdem mussten vorliegend die Baugesuchsakten ergänzt werden (vgl. E-Mail der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 16. September 2022, act. 36, und Schreiben der F.\_\_\_\_, W.\_\_\_\_, vom 14. Oktober 2022 mit Nachreichung Unterlagen, act. 42 f.). Es ist somit auch noch vom Vorliegen von mangelhaften Unterlagen mit entsprechendem zusätzlichen Prüfaufwand auszugehen. Auch dies ist im Vergleich zu normalen und vollständigen Baugesuchen als ausserordentlich anzusehen.

Die für den Mehraufwand für die Durchführung eines sowohl nachträglichen und als auch anfänglich mangelhaften Baugesuchs festgelegte Gebühr von Fr. 815.– erscheint deshalb als angemessen. Der Beschwerdeantrag 7 ist demzufolge abzuweisen.

## 5.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Wer sein Rechtsmittel zurückzieht oder auf andere Weise dafür sorgt, dass das Verfahren gegenstandslos wird, gilt als unterliegende Partei (§§ 31 Abs. 2 und 3 sowie 32 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007).

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde, soweit sie nicht durch Rückzug als erledigt abzuschreiben ist (vgl. Erwägung 1), teilweise gutzuheissen. Gutzuheissen ist sie hinsichtlich der Umnutzung der Wohnung Nr. 3. Abzuschreiben ist die Beschwerde in Folge Rückzugs hinsichtlich der noch nicht erfolgten Umnutzung von mindestens 15 Parkplätzen. Hinsichtlich der bereits vorgenommenen Umnutzung der elf Abstellplätze gemäss Mietvertrag und der beantragten Gebührenreduktion ist sie abzuweisen. In einem Punkt ist die Beschwerdeführerin somit obsiegend, in drei Punkten aber unterliegend. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, ihr drei Viertel der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Ein Viertel ist auf die Staatskasse zu nehmen. Die Vorinstanzen haben weder Verfahrensfehler begangen noch willkürlich entschieden.

Eine Parteientschädigung ist nach der vom Verwaltungsgericht und vom Regierungsrat angewandten Quotenregelung nur der Partei zuzusprechen, welche mehrheitlich obsiegt. Die Quoten werden verrechnet (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2009 S. 278). Da die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin nicht mehrheitlich obsiegt, ist ihr deshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen. Da die Vorinstanzen nicht anwaltlich vertreten waren, haben sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 29 Abs. 1 VRPG).

## Beschluss

### 1.

Die Beschwerde ist, soweit sie die Umnutzung von mindestens 15 Parkplätzen verlangte, infolge Rückzugs von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

### 2.

#### a)

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden Dispositivziffer 1 und 2 des Entscheids der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 27. Februar 2023 wie folgt geändert:

#### "1.

*Das Baugesuch wird teilweise gutgeheissen.*

### 2.

*Die Umnutzung der Wohnung Nr. 3 mit 2.5 Zimmern im 1. OG (Vermietung als Büro an die G. \_\_\_\_\_ AG) wird als gewerbliche Büronutzung mit der Auflage der ausschliesslichen Nutzung für nicht störendes (stilles) Gewerbe bewilligt und dass kein zusätzlicher Verkehr durch Mitarbeitende oder Kunden entsteht und unter dem Vorbehalt, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird.*

3.

(unverändert)"

b)

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Gemeinderats R.\_\_\_\_\_ vom 18. April 2023 wie folgt geändert:

"1.

*Die Umnutzung der Wohnung Nr. 3 mit 2.5 Zimmern im 1. OG (Vermietung als Büro an die G.\_\_\_\_\_ AG) wird als gewerbliche Büronutzung mit der Auflage der ausschliesslichen Nutzung für nicht störendes (stilles) Gewerbe bewilligt und dass kein zusätzlicher Verkehr durch Mitarbeitende oder Kunden entsteht und unter dem Vorbehalt, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird. Das Baugesuch wird im Übrigen abgewiesen.*

2.

*Die teilweise Gutheissung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVUAFB.22.1202) vom 27. Februar 2023 ist integrierender Bestandteil dieser Baubewilligung. Die Auflagen der Verfügung sind zwingend einzuhalten und umzusetzen.*

3.

*Die vorgenommene Umnutzung der 11 Parkplätze ist auf den nächstmöglichen Kündigungstermin rückgängig zu machen.*

4.

*Es gilt das Nutzungsverbot ausserhalb der bewilligten Nutzung (Restaurant-/Wohngebäude mit 10 Wohnungen und 1 Büro samt den dazu gehörigen Parkplätzen für Personenwagen).*

5.

*Folgende Kontrollmeldungen sind vorzunehmen. Die Nichteinhaltung dieser Auflagen zieht eine Verwaltungsstrafe nach §§ 159/160 BauG nach sich:*

- Kündigung des Mietvertrages betreffend Parkplätze

6.

(unverändert)

7.

(unverändert)"

3.

a)

Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.– sowie den Kanzleigebühen und den Auslagen von Fr. 427.80, insgesamt Fr. 2'927.80, werden der Beschwerdeführerin A.\_\_\_\_\_ AG zu drei Vierteln, das heisst mit Fr. 2'195.85, auferlegt. Abzüglich des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat diese daher noch Fr. 195.85 zu bezahlen.

b)

Die restlichen Verfahrenskosten gehen zulasten der Staatskasse.

4.

Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.