

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 120/2018/5

Bern, 17. September 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen
Beschwerdeführer

und

Herrn **A.** _____
Beschwerdegegner 1



Frau **B.** _____
Beschwerdegegnerin 2

sowie

Baupolizeibehörde der Gemeinde Rüeggisberg, Gemeindeverwaltung, Dorf,
3088 Rüeggisberg

Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegasse 11/13, 3011 Bern

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde Rüeggisberg vom 4. bzw. 10. Januar 2018
(Baugesuchs-Nr. 2014-0031; Holzunterstand mit Holzlager, Zelt)

I. Sachverhalt

1. Anlässlich eines Augenscheins im Frühjahr 2010 stellte die Gemeinde Rüeggisberg fest, dass die Beschwerdegegnerschaft auf den Parzellen Rüeggisberg Grundbuchblatt Nrn. D. _____ und E. _____ verschiedene Bauten und Vorkehren ohne Baubewilligung errichtet bzw. vorgenommen hat. Die betreffenden Parzellen befinden sich

in der Landwirtschaftszone und liegen innerhalb des Objekts Nr. F._____ des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Mit Schreiben vom 30. Juli 2010 forderte die Gemeinde die Beschwerdegegnerschaft auf, für die unbewilligten Bauten und Vorkehren ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Am 21. September bzw. 18. Oktober 2010 reichte die Beschwerdegegnerschaft ein nachträgliches Baugesuch für die Erstellung eines Hirschunterstands und eines einfachen Holzunterstands sowie eine Geländeaufschüttung ein. Mit Entscheid vom 24. September 2013 verfügte die Gemeinde Folgendes:

4.1 Für den Neubau Hirschunterstand und Neubau Holzunterstand inkl. Geländeaufschüttung, Parzelle Nr. D._____ (Landwirtschaftszone) wird der Bauabschlag erteilt.

4.2 Auf Wiederherstellungsmassnahmen wird verzichtet. Vorbehalten bleibt Ziff. 4.4.

4.3 [...]

4.4 Die Bauherrschaft wird angewiesen, zur besseren Integration von Hirschstall, Unterstand und Aufschüttung vereinzelt einheimische Obstbäume oder charakteristisch einheimische Laubbäume sowie Gebüschhecken zu pflanzen. Für diese Massnahmen wird Ihnen eine Frist bis 31. März 2014 gewährt.

[...]

2. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdegegnerschaft am 25. Oktober 2013 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Am 20. März 2014 führte das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet,¹ einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durch. Dabei wurde festgestellt, dass auf der Hofparzelle der Beschwerdegegnerschaft zusätzliche unbewilligte Bauten und Anlagen errichtet worden waren und dass bei diversen Installationen und Anlagen gewässerschutztechnische Anpassungen nötig sind. Daraufhin zog die Beschwerdegegnerschaft ihre Beschwerde vom 25. Oktober 2013 zurück. In der Folge hat das Rechtsamt das betreffende Beschwerdeverfahren (RA Nr. 110/2013/391) mit Verfügung vom 19. Mai 2014 als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191).

3. Am 5. Dezember 2014 reichte die Beschwerdegegnerschaft ein neues nachträgliches Baugesuch ein. Dieses umfasste das Erstellen eines Mistplatzes mit Auffangschacht, das Erstellen einer Blocksteinmauer, das Aufstellen eines Kunststoffzelts sowie das Aufschütten eines Lager- und Abstellplatzes. Das nachträgliche Baubewilligungsverfahren zog sich aus verschiedenen Gründen in die Länge. Mit Eingaben vom 27. April 2016 und 18. September 2017 reichte die Beschwerdegegnerschaft revidierte Baupläne ein bzw. ergänzte das am 5. Dezember 2014 eingereichte nachträgliche Baugesuch um die Erstellung eines Holzunterstands; in ihrer Eingabe vom 18. September 2017 wies die Beschwerdegegnerschaft zudem darauf hin, dass das Kunststoffzelt weggeräumt werde.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) verweigerte mit Verfügung vom 1. Dezember 2017 sowohl für den Holzunterstand als auch für die Aufschüttung des Lager- und Abstellplatzes die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG². Bezüglich des Mistplatzes mit Auffangschacht und der Blocksteinmauer kam das AGR hingegen zum Schluss, diese seien zonenkonform und bedürften deshalb keiner Ausnahmegewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. In der Folge erliess die Gemeinde am 4. Januar 2018 eine Verfügung mit der Überschrift «Teil-Baubewilligung und Bauabschlag mit Wiederherstellung». Darin entschied sie unter Ziffer III Folgendes:

- 3.1 Für die Erstellung eines Mistplatzes mit Auffangschacht und die Erstellung einer Blocksteinmauer wird die nachträgliche Baubewilligung erteilt.
- 3.2 Für das Erstellen eines Holzunterstandes (Holzlager) mit Kunststoffwänden sowie das Aufstellen eines Kunststoff-Zeltes wird der Bauabschlag erteilt.
- 3.3 Das Kunststoff-Zelt ist zu räumen (soweit dies nicht schon erfolgt ist).
- 3.4 Die Geländeaufschüttung bzw. der Lager- und Abstellplatz ist gemäss den eingereichten Plänen vom 18. September 2017 (Baugesuchspläne Nr. 100 Situation 1:100 und Nr. 101 Schnitte/Fassaden) zurückzubauen und das Terrain anzupassen. Ebenso sind die geplanten Hochstammbäume zu pflanzen (1 Ahorn und 2 Obstbäume, an den skizzierten Standorten gemäss Plan vom 18.09.2017).
- 3.5 Für die Wiederherstellungsmassnahmen gemäss vorstehenden Ziff. 3.3 und 3.4 wird eine Frist von 6 Monaten gesetzt bis 30. Juni 2018. Die Geländeanpassung gemäss Ziff. 3.4 ist

² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

der Gemeinde unmittelbar nach Ausführung zu melden, damit die Arbeiten noch vor dem Abzügen der Baumaschinen abgenommen werden können. Eine Schlusskontrolle über alle angeordneten Massnahmen findet nach dem 30. Juni 2018 statt.

- 3.6 Auf die Wiederherstellung bzw. die Räumung des Holzunterstandes mit Holzlager wird verzichtet. Bei einer Stückholzheizung ist der Anspruch auf ein Holzlager in gewisser Weise gegeben. Zudem liegt der Holzunterstand in unmittelbarer Nähe zum Hauptgebäude.

Am 10. Januar 2018 hat die Gemeinde eine praktisch identische Verfügung versandt; nur das jeweilige Beilagenverzeichnis unterscheidet die beiden Verfügungen voneinander.

4. Am 12. Februar 2018 reichte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bei der BVE eine Beschwerde mit folgenden Rechtsbegehren ein:

1. Ziffer III. 3.6 der Verfügung des Gemeinderats Rüeggisberg vom 4. Januar respektive 10. Januar 2018 zu Baugesuchs-Nr. 2014-0031, betitelt mit «Teil-Baubewilligung und Bauabschlag mit Wiederherstellung», betreffend Verzicht auf die Wiederherstellung bzw. Räumung des Holzunterstandes mit Holzlager, sei aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass die in Ziffer III. 3.3 der genannten Verfügung angeordnete Räumung des Kunststoff-Zelts als Anordnung der vollständigen Beseitigung des Zeltes zu verstehen ist; eventuell: Ziffer III. 3.3 sei entsprechend zu korrigieren.
3. Die Gemeinde sei anzuweisen, die vollständige Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen.

5. Das Rechtsamt der BVE führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Das AGR beantragt mit Stellungnahme vom 27. Februar 2018, die Beschwerde sei gutzuheissen. Die Beschwerdegegnerschaft beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. März 2018 sinngemäss, die Beschwerde sei abzuweisen. Daneben weist sie darauf hin, dass das Kunststoffzelt nicht bloss leergeräumt, sondern entfernt werde und sie auch bereit sei, allfällig verlangte ästhetische Aufwertungen am Holzunterstand vorzunehmen. Die Gemeinde stellt in ihrer Vernehmlassung vom 19. März 2018 schliesslich folgende Rechtsbegehren:

- 1.1 Die Beschwerde des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 12. Februar 2018 sei – soweit deren Rechtsbegehren 1 und 3 betreffend – abzuweisen und auf die Wiederherstellung bzw. Räumung des Holzunterstandes mit Holzlager sei zu verzichten, d.h. Ziff. 3.6 der Teil-Baubewilligung vom 10. Januar 2018 sei in Rechtskraft zu erwachsen.
- 1.2. Allenfalls sei zu prüfen, ob am Holzunterstand allenfalls optische Verbesserungen zu verlangen sind, indem anstelle der zugegebenermassen unschönen Plastikplanen luftdurchlässige Gimmwände angebracht werden. Auch sei allenfalls der Standort des Holzunterstandes zu überprüfen, damit das Kant. Amt für Gemeinden und Raumordnung bei einem allenfalls besser in die Hofgruppe integrierten und optimierten Standort des Holzunterstandes eine Ausnahmegewilligung von [recte: nach] Art. 24 RPG in Aussicht stellen könnte.
- 1.3. Das Rechtsamt Kant. BVED nimmt zur Kenntnis, dass das Kunststoffzelt (Rechtsbegehren ARE Ziff. 2) vollständig abgebaut und verräumt ist, wie in der Teil-Baubewilligung bzw. Wiederherstellungsverfügung des Gemeinderates vom 10. Januar 2018 – wenn auch etwas missverständlich formuliert – verlangt wurde.

Die Gemeinde weist in ihrer Vernehmlassung im Übrigen darauf hin, dass sie fälschlicherweise davon ausgegangen sei, ihre Verfügung vom 4. Januar 2018 wäre nicht bei der Post aufgegeben worden, weshalb sie am 10. Januar 2018 nochmals eine gleichlautende Verfügung versandt habe.

6. Auf die Rechtsschriften und die Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG³ können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden. Der Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wie er von der Vorinstanz verfügt und vom ARE angefochten worden ist, stellt eine baupolizeiliche Verfügung im Sinne von Art. 45 bis 48 BauG dar. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 111 Abs. 2 i.V.m. Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG⁴ und Art. 48 Abs. 4 RPV⁵ zur Beschwerdeführung legitimiert. Wie sich nachfolgend zeigen wird (E. 2e), ist vorliegend auch die Beschwerdefrist eingehalten. Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist folglich einzutreten.

2. Anfechtungsobjekt / Streitgegenstand

a) Wie der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde zutreffend festhält, geht aus der Verfügung vom 10. Januar 2018 das Verhältnis zur Verfügung vom 4. Januar 2018 nicht hervor. Gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers müsse wohl aber nicht geklärt werden, welche der beiden Verfügungen letztlich das Anfechtungsobjekt bilde, da die Beschwerdefrist so oder anders eingehalten sei.

Die Gemeinde führt in ihrer Vernehmlassung aus, sie habe am 4. und 10. Januar 2018 versehentlich zwei gleichlautende Verfügungen versandt, da die Gemeindeverwaltung fälschlicherweise davon ausgegangen sei, die Verfügung vom 4. Januar 2018 sei nicht aufgegeben worden. Als Anfechtungsobjekt gelte die Verfügung vom 10. Januar 2018.

b) Die Verfügungen vom 4. und 10. Januar 2018 sind inhaltlich zwar identisch. Im Beilagenverzeichnis der Verfügung vom 10. Januar 2018 werden jedoch – im Gegensatz

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

⁴ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

⁵ Raumplanungsverordnung des Bundesrats vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

zu demjenigen der Verfügung vom 4. Januar 2018 – zusätzlich die von der Beschwerdegegnerschaft am 18. September 2017 bei der Vorinstanz eingereichten, revidierten Pläne genannt. Die Gemeinde hat also nicht zwei gleichlautende Verfügungen versandt, sondern die Verfügung vom 4. Januar 2018 mittels derjenigen vom 10. Januar 2018 berichtigt; die Verfügung vom 4. Januar 2018 ist insofern nicht weiter beachtlich. Der Klarheit halber wird dies im Dispositiv des vorliegenden Entscheids festgehalten. Letztlich bildet aber auch nicht die Verfügung vom 10. Januar 2018, sondern der Bauentscheid vom 24. September 2013 das eigentliche Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (E. 2c ff.).

c) In ihrer Vernehmlassung weist die Vorinstanz darauf hin, dass sie bezüglich des vorliegend umstrittenen Holzunterstands bereits mit Verfügung vom 24. September 2013 den Bauabschlag erteilt und auf eine Wiederherstellung verzichtet habe. Diese Verfügung wurde von der Beschwerdegegnerschaft am 25. Oktober 2013 zwar angefochten. Nachdem Letztere ihre Beschwerde zurückgezogen hat, schrieb das Rechtsamt das betreffende Beschwerdeverfahren am 19. Mai 2014 jedoch als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Damit wurde die Verfügung vom 24. September 2013 – zumindest für die Beschwerdegegnerschaft und die Gemeinde (E. 2d) – rechtskräftig. Soweit ersichtlich bestehen zudem keine Anhaltspunkte, dass in Bezug auf den Holzunterstand seit der Verfügung vom 24. September 2013 Veränderungen eingetreten sind. Insoweit liegt also eine abgeurteilte Sache (*res iudicata*) vor und die Vorinstanz hätte das von der Beschwerdegegnerschaft am 5. Dezember 2014 eingereichte und mit Eingaben vom 27. April 2016 und 18. September 2017 ergänzte nachträgliche Baugesuch – soweit sich dieses auf den Holzunterstand bezog – nicht erneut materiell beurteilen dürfen. Die erneute Beurteilung des Holzunterstands seitens der Vorinstanz stellt mit anderen Worten einen schweren Verfahrensfehler dar, der – obwohl die erneute Beurteilung in Bezug auf den Holzunterstand inhaltlich derjenigen vom 24. September 2013 entspricht – die Nichtigkeit von Ziffer 3.2 (soweit sich diese auf den Holzunterstand bezieht) und Ziffer 3.6 der Verfügung vom 10. Januar 2018 zur Folge hat.⁶ Der Klarheit halber wird auch dies im Dispositiv des vorliegenden Entscheids festgehalten.

d) Gegenüber dem ARE ist die Verfügung vom 24. September 2013 – anders als für die Beschwerdegegnerschaft und die Gemeinde (E. 2c) – hingegen nicht rechtskräftig

⁶ Vgl. zum Ganzen BVGE A-7843/2010 vom 22.7.2011, E. 3.2.1.

geworden. So wurde das nachträgliche Baugesuch vom 21. September bzw. 18. Oktober 2010 lediglich im Anzeiger Gürbetal Längenberg Schwarzenburgerland publiziert. Da mit dem genannten Baugesuch jedoch eine Ausnahme nach Art. 24 ff. RPG beansprucht wurde, hätte dieses gestützt auf Art. 12b NHG⁷ zusätzlich auch im Amtsblatt des Kantons Bern veröffentlicht werden müssen. Fehlende oder ungenügende Publikation hat zwar nicht die Nichtigkeit des Bauentscheids zur Folge. Unterbleibt die gebotene Bekanntmachung des Bauvorhabens, führt dies jedoch dazu, dass die Einsprachefrist nicht läuft; ob das Ungenügen der Publikation der Bauherrschaft oder der Behörde anzulasten ist, spielt dabei keine Rolle. Die einspracheberechtigte Person oder Organisation – vorliegend das ARE – kann folglich noch Einsprache oder, wenn der Bauentscheid bereits gefällt ist, Beschwerde erheben, sobald sie Kenntnis vom Bauvorhaben erlangt hat (sog. «hinkende Rechtskraft»). Sie muss dann aber innert 30 Tagen seit Kenntnis die erforderlichen Vorkehren treffen und sich nötigenfalls bei der Behörde nach Einzelheiten erkundigen.⁸

e) Das ARE hat, nachdem ihm die Verfügung vom 10. Januar 2018 zugestellt worden ist, Akteneinsicht genommen und innerhalb von 30 Tagen Beschwerde bei der BVE eingereicht. Darin verlangt das ARE im Wesentlichen zwar bloss die Aufhebung von Ziffer 3.6 der Verfügung vom 10. Januar 2018. Sinngemäss hat das ARE damit aber auch Ziffer 4.2 der Verfügung vom 24. September 2013 angefochten. Dies gilt umso mehr, als einerseits das ARE mit seiner Beschwerde vom 12. Februar 2018 generell die Anordnung der vollständigen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, mithin die Wegräumung des Holzunterstands, verlangt und andererseits Ziffer 3.6 der Verfügung vom 10. Januar 2018 ohnehin nichtig ist (E. 2c) und daher gar nicht erst hätte angefochten werden müssen.

f) Nach dem Gesagten bildet also die Verfügung vom 24. September 2013 das eigentliche Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens. Soweit das ARE mit seiner Beschwerde vom 12. Februar 2018 eine Feststellung bzw. eventualiter eine Korrektur bezüglich Ziffer 3.3 der Verfügung vom 10. Januar 2018 verlangt, ist schliesslich auf Folgendes hinzuweisen: Gemäss Vernehmlassung der Vorinstanz wurde das betreffende Kunststoffzelt zwischenzeitlich vollständig abgebaut. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb diese Aussage in Zweifel gezogen werden sollte; der Beschwerdeführer macht den auch

⁷ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 35–35c N. 11 mit Hinweisen.

nichts dergleichen geltend. Das rechtserhebliche Interesse an einem Entscheid über das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers («Es sei festzustellen, dass die in Ziffer III. 3.3 der genannten Verfügung angeordnete Räumung des Kunststoff-Zelts als Anordnung der vollständigen Beseitigung des Zeltes zu verstehen ist; eventuell: Ziffer III. 3.3 sei entsprechend zu korrigieren.») ist dementsprechend weggefallen. Die Frage, wie Ziffer 3.3 der Verfügung vom 10. Januar 2018 genau zu verstehen ist, bildet somit nicht (mehr) Streitgegenstand und das Verfahren ist insoweit als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abzuschreiben. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet demnach einzig die Frage, ob die Vorinstanz in Bezug auf den Holzunterstand zu Recht auf Wiederherstellungsmassnahmen verzichtet hat.

3. Formelle und materielle Rechtswidrigkeit

Wie soeben ausgeführt (E. 2f), bildet die Frage, ob die Gemeinde in Bezug auf den Holzunterstand zu Recht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verzichtet hat, den einzigen Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der von der Gemeinde ebenfalls am 24. September 2013 verfügte Bauabschlag bezüglich des Holzunterstands wurde hingegen nicht angefochten bzw. ist mit der unangefochten gebliebenen Abschreibungsverfügung des Rechtsamts der BVE vom 19. Mai 2014 rechtskräftig geworden. Demnach steht fest, dass der Holzunterstand auf Parzelle Nr. E. _____ formell und materiell rechtswidrig ist.

4. Wiederherstellung, Grundsätze und Gutgläubigkeit

a) Kann ein bereits ausgeführtes Bauvorhaben nachträglich nicht bewilligt werden, so entscheidet die Baubewilligungsbehörde mit dem Bauabschlag zugleich darüber, ob und inwieweit der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist (Art. 46 Abs. 2 Bst. e BauG). Die Wiederherstellung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen (Art. 47 Abs. 6 BewD⁹). Die Anordnung darf nicht weiter gehen als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands notwendig, und die mit der Wiederherstellung verbundene Belastung des Pflichtigen muss durch ein genügend

⁹ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

grosses öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann unterbleiben, wenn die verantwortliche Person in gutem Glauben angenommen hat, sie sei zur Bauausführung ermächtigt, und wenn der Beibehaltung des unrechtmässigen Zustands nicht schwerwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, ebenso wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt.¹⁰

b) Die Beschwerdegegnerschaft bestreitet, bösgläubig gehandelt zu haben. Gutgläubig kann eine Bauherrschaft sein, wenn sie bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung berechtigt (beispielsweise aufgrund einer mangelhaften Bewilligung oder Auskunft). Im Übrigen wird aber vorausgesetzt, dass die Bewilligungspflicht für Bauvorhaben bekannt ist. Wer bauen und nutzen will, muss sich um die Zulässigkeit seines Tuns kümmern.¹¹ Die Bauherrschaft, welche die nach den Umständen zumutbare Aufmerksamkeit und Sorgfalt vermissen lässt, verdient keinen Schutz und kann sich gegenüber einem Abbruchbefehl nicht auf ihren guten Glauben berufen.¹²

c) Die Beschwerdegegnerschaft konnte vorliegend nicht gutgläubig davon ausgehen, dass die Erstellung eines 5.21 m breiten, 12.43 m langen und 2.38 m bzw. 2.67 m hohen Holzunterstands mit Wänden aus Kunststoff sowie einem mit Welleternit gedeckten Dach in der Landwirtschaftszone bzw. im Perimeter eines BLN-Objekts ohne Baubewilligung erstellt werden darf. Die Beschwerdegegnerschaft beruft sich denn auch nicht auf eine gegenteilige Behördenauskunft und macht auch sonst keine Gründe geltend, die für eine Gutgläubigkeit sprechen würden. Sie beruft sich einzig auf ihre Einsicht, die insbesondere aus ihren Schreiben vom 20. Dezember 2016 und 18. September 2017 an die Vorinstanz hervorgehe. Diesbezüglich gilt jedoch Folgendes festzuhalten: Eine Einsicht, die erst im Rahmen eines nachträglichen Baubewilligungs- bzw. Baupolizeiverfahrens an den Tag gelegt wird, ist nicht mit der vorliegend in Frage stehenden Gutgläubigkeit, die bereits im Zeitpunkt der Bauausführung bestehen müsste, gleichzusetzen. Die Beschwerdegegnerschaft kann mit anderen Worten aus der von ihr angeführten Einsicht nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie gilt vielmehr als bösgläubig. Es ist zudem

¹⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9 mit Hinweisen.

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9b Bst. a mit Hinweisen.

¹² VGE 23496 vom 28.4.2009, E. 4.2.2 mit Hinweisen.

aktenkundig, dass die Beschwerdegegnerschaft bereits früher Bauvorhaben ohne entsprechende Baubewilligung ausgeführt hat.

d) Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich zwar auch eine Bauherrschaft berufen, die nicht gutgläubig gehandelt hat. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen.¹³

5. Wiederherstellung, öffentliches Interesse

a) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt, wenn illegal errichtete, dem RPG widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet werden. Formell rechtswidrige Bauten, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen daher grundsätzlich beseitigt werden.¹⁴

b) An der vom Beschwerdeführer verlangten vollständigen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bzw. der Wegräumung des Holzunterstands besteht folglich ein erhebliches öffentliches Interesse. Dieses besteht einerseits in der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, wobei dem öffentlichen Interesse am konsequenten Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts ausserhalb des Baugebiets besonderes Gewicht zukommt.¹⁵ Andererseits sprechen auch präjudizielle Gründe für eine vollständige Wiederherstellung. Die Bauherrschaft, die sich nicht an die Baubewilligung hält oder ohne Baubewilligung baut, soll nicht besser gestellt werden als eine Bauherrschaft, welche die Baubewilligung einhält. Dazu kommt, dass vorliegend nicht von einer vernachlässigbaren oder unbedeutenden Abweichung vom Erlaubten gesprochen werden kann und die Bauparzelle im Perimeter eines BLN-Objekts liegt (E. 4c).

¹³ BVR 2006 S. 444 E. 6.1.

¹⁴ BGE 136 II 359 E. 6; BGer 1C_283/2017 vom 23.8.2017, E. 4.

¹⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9a.

6. Wiederherstellung, Verhältnismässigkeit

a) Die verlangte Wiederherstellungsmassnahme muss verhältnismässig sein. Dies ist der Fall, wenn die Massnahme geeignet und erforderlich ist, um den mit der Wiederherstellung verfolgten Zweck zu erreichen. Geeignet ist eine Massnahme dann, wenn damit der gewünschte Erfolg herbeigeführt werden kann. Erforderlich sein bedeutet, dass die gewählte Massnahme nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist. Ausserdem muss die mit der Wiederherstellung verbundene Belastung der Pflichtigen für diese zumutbar sein, d.h. die Belastung für die Pflichtigen muss in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.¹⁶

b) Im Entscheid vom 24. September 2013 begründete die Vorinstanz den Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sinngemäss damit, dass die Beschwerdegegnerschaft aufgrund ihrer Holzheizung auf ein Holzlager angewiesen sei und daher die Entfernung des Holzunterstands unverhältnismässig wäre. In Ziffer 3.6 der Verfügung vom 10. Januar 2018 hielt die Vorinstanz fest, bei einer Stückholzheizung sei der Anspruch auf ein Holzlager in gewisser Weise gegeben; zudem liege der Holzunterstand in unmittelbarer Nähe zum Hauptgebäude. In ihrer Vernehmlassung vom 19. März 2018 führt die Vorinstanz schliesslich aus, die Beschwerdegegnerschaft verfüge über 0.53 ha eigenen Wald. Mit dem daraus gewonnen Brennholz betreibe sie in ihrer Liegenschaft C. _____ eine Stückholzheizung. Im Holzunterstand lagere und trockne sie das nötige Holz. Die Notwendigkeit eines Holzschopfs sei der Beschwerdegegnerschaft nicht abzuspochen. Der Holzunterstand stehe zudem in unmittelbarer Nähe zum Hauptgebäude, in dem insbesondere die Beschwerdegegnerin 2 eine betreute Alterswohngemeinschaft mit mehreren Zimmern und entsprechendem Heizbedarf führe. Im Übrigen weist die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung insbesondere darauf hin, dass die Beschwerdegegnerschaft die in Ziffer 3.4 der Verfügung vom 10. Januar 2018 verlangten Terrainanpassungen bereits vorgenommen habe, wodurch der «Schanzentisch» gebrochen und in diesen Bereichen die Böschung flacher und fliessender in die Umgebung eingepasst werde.

Die Beschwerdegegnerschaft beruft sich in ihrer Beschwerdeantwort ebenfalls auf den Umstand, wonach ihr Haus mit Stückholz beheizt werde. Folglich benötige sie einen Raum,

¹⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c Bst. a mit Hinweisen.

in welchem sie den entsprechenden Holzvorrat lagern und trocknen könne. Der umstrittene Holzunterstand erfülle, mit seinen minimal gehaltenen Massen, diese Anforderungen. Er sei zudem möglichst unauffällig und zurückhaltend gestaltet worden; mit den von der Vorinstanz in Ziffer 3.4 der Verfügung vom 10. Januar 2018 verlangten Pflanzungen passe sich der Holzunterstand überdies noch besser in die Landschaft ein. Räumlich und konzeptionell sei der Holzunterstand ausserdem eindeutig dem Hauptgebäude zugeordnet und könne nur diesem dienen. Da die Beschickung mit Brennholz praktisch täglich anfalle, sei die Beschwerdegegnerschaft auf eine praktische Handhabung angewiesen bzw. müsse der Holzunterstand in gut erreichbarer Nähe zur Heizung sein. Innerhalb des Wohngebäudes sei für die Brennholzlagerung kein Platz vorhanden. Ein Anbau des Holzunterstands an das Wohngebäude sei im Übrigen aus organisatorischen und topografischen Gründen nicht möglich gewesen.

c) Der Abbruch des Holzunterstands ist nicht nur geeignet, den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu verwirklichen sowie rechtswidriges Verhalten in Form von illegalem Bauen zukünftig zu verhindern bzw. zumindest nicht als lohnenswert erscheinen zu lassen, sondern auch erforderlich. Die von der Vorinstanz angeordneten Terrainanpassungen und Pflanzungen dürften zwar dazu führen, dass sich der Holzunterstand besser in das Landschaftsbild einpasst. Sie führen aber weder zu einer konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet noch haben sie präventive Wirkung gegen illegales Bauen; vielmehr bleibt der rechtswidrig erstellte Holzunterstand dabei in der Landwirtschaftszone stehen. Die von der Vorinstanz angeordneten (Wiederherstellungs-) Massnahmen sind mit anderen Worten nicht gleich geeignet wie der vollständige Rückbau des Holzunterstands. Nichts anderes gilt für alle anderen, rein ästhetischen Massnahmen wie beispielsweise das von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vorgeschlagene Anbringen von luftdurchlässigen Gimmwänden anstelle der bestehenden Kunststoffwände.

Der Abbruch des Holzunterstands ist für die Beschwerdegegnerschaft auch zumutbar. Ohne den Holzunterstand muss sie sich zwar anders organisieren, um ihre Heizung mit Brennholz beschicken zu können. Dass dies ohne Weiteres möglich ist, zeigt jedoch der Umstand, wonach die Holzheizung bereits während mindestens sieben Jahren ohne den vorliegend umstrittenen Holzunterstand betrieben worden ist.¹⁷ Demgegenüber ist das

¹⁷ Die Holzheizung ist gemäss dem von der Beschwerdegegnerschaft mit Beschwerdeantwort vom 13. März 2018 ins Recht gelegten Lieferschein am 9. Juli 2002 geliefert worden. Die betreute Alterswohngemeinschaft

öffentliche Interesse an der vollständigen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands vorliegend sehr gross (E. 5). Es überwiegt mit anderen Worten die Nachteile, die der Beschwerdegegnerschaft durch die Wiederherstellung entstehen. Dies gilt umso mehr, als angesichts des fehlenden guten Glaubens die Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass zu berücksichtigen sind (E. 4d). Angesichts der strengen Rechtsprechung¹⁸ betrifft dies auch die Vermögensinteressen, die der Beschwerdegegnerschaft durch die Wiederherstellung anfallen. Ohnehin macht die Beschwerdegegnerschaft selbst nicht geltend, dass ihr durch den Abbruch des Holzunterstands erhebliche Kosten entstehen würden. Selbst wenn die Kosten für den Abbruch und die Neuorganisation des Heizbetriebs nicht leicht wiegen sollten, werden sie von den öffentlichen, für den Abbruch bzw. die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sprechenden Interessen in der Landwirtschaftszone übertroffen.

Soweit die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung eine Überprüfung des Standorts des Holzunterstands fordert, ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass ein neuer Standort ebenfalls einen Abbruch des bestehenden Holzunterstands mit sich bringe würde. Zudem hätte die Prüfung eines neuen Standorts innerhalb eines ordentlichen Baugesuchverfahrens und nicht im Rahmen eines nachträglichen Baugesuch- bzw. Baupolizeiverfahrens zu erfolgen. Dementsprechend kann eine solche Prüfung auch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sein. Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage der Bewilligungsfähigkeit des Holzunterstands bzw. die Frage, ob in Bezug auf den Holzunterstand die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG erfüllt sind. Auf die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdegegnerschaft wird folglich nicht näher eingegangen.

d) Zusammengefasst erweist sich der Abbruch des formell und materiell rechtswidrigen Holzunterstands entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerschaft und der Gemeinde als verhältnismässig.

wurde gemäss Angaben der Beschwerdegegnerschaft im Jahr 2008 eröffnet (sie befindet sich im 2. OG des Hauptgebäudes und beansprucht weniger als ein Drittel der beheizten Gesamtwohnfläche). Dem Fotodossier zur Stellungnahme des AGR vom 13. November 2013 ist schliesslich zu entnehmen, dass der Holzunterstand erst nach dem Frühjahr 2010 erstellt worden ist.

¹⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c Bst. f mit Hinweisen.

7. Wiederherstellung, konkrete Anordnung und Frist

Der Beschwerdeführer stellt in seiner Beschwerde den Antrag, die Gemeinde sei anzuweisen, die vollständige Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen. Eine Rückweisung an die Gemeinde mit der verbindlichen Anordnung, den Abbruch des Holzunterstands zu verfügen, würde jedoch einen prozessualen Leerlauf darstellen. Die BVE verfügt daher den vollständigen Abbruch des auf der Parzelle Rüeggisberg Grundbuchblatt Nr. E._____ befindlichen Holzunterstands selber. Der Rückbau hat innerhalb von drei Monaten nach Rechtskraft dieses Entscheids zu erfolgen. Mit dieser Frist verbleibt der Beschwerdegegnerschaft genügend Zeit, die Wiederherstellungsanordnung umzusetzen. Damit ist auch die Wiederherstellungsfrist verhältnismässig.

8. Zusammenfassung und Kosten

a) Zusammenfassend ist in Gutheissung der Beschwerde der Abbruch des formell und materiell rechtswidrigen Holzunterstands anzuordnen.

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdegegnerin und der Beschwerdegegner. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹⁹). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁰). Die Beschwerdegegnerin und der Beschwerdegegner haften solidarisch für den gesamten Betrag. Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

¹⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

²⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

III. Entscheid

1. Es wird festgestellt, dass die Verfügung der Baupolizeibehörde Rüeggisberg vom 4. Januar 2018 mittels derjenigen vom 10. Januar 2018 berichtigt worden und die Verfügung vom 4. Januar 2018 insofern nicht weiter beachtlich ist.
2. Es wird festgestellt, dass Ziffer 3.2 (soweit sich diese auf den Holzunterstand bezieht) und Ziffer 3.6 der Verfügung vom 10. Januar 2018 nichtig sind.
3. Das Verfahren wird soweit das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers («Es sei festzustellen, dass die in Ziffer III. 3.3 der genannten Verfügung angeordnete Räumung des Kunststoff-Zelts als Anordnung der vollständigen Beseitigung des Zeltes zu verstehen ist; eventuell: Ziffer III. 3.3 sei entsprechend zu korrigieren.») betreffend als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
4. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist. Ziffer 4.2 des Bauentscheids der Gemeinde Rüeggisberg vom 24. September 2013 wird, soweit sich diese auf den Holzunterstand bezieht, aufgehoben und durch folgende Anordnung ersetzt:

Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wird die Beschwerdegegnerschaft angewiesen, den Holzunterstand auf der Parzelle Rüeggisberg Grundbuchblatt Nr. E. _____ innerhalb von drei Monaten nach Rechtskraft dieses Entscheids vollständig abzubauen.
5. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdegegnerschaft zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdegegnerin und der Beschwerdegegner haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
6. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), eingeschrieben
- Frau B._____ und Herrn A._____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Gemeinde Rüeggisberg, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), per Kurier

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident