

*Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat das Bundesgericht am 1. September 2016 abgewiesen (BGer 1C\_135/2016).*

**100.2015.350U**  
KEP/RAP

## **Verwaltungsgericht des Kantons Bern**

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 25. Februar 2016**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Keller  
Gerichtsschreiber Kocher



**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Einwohnergemeinde Forst-Längenbühl**  
Baubewilligungsbehörde, Hoch- und Tiefbaukommission,  
p.A. RegioBV Westamt, Vorgasse 1, Postfach 98, 3665 Wattenwil  
Beschwerdegegnerin

und

**Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern**  
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baupolizei; nachträgliches Baugesuch; Benützungsverbot für zwei Wohnungen; Rückbau der Fenster im Einstellraum (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 2. November 2015; RA Nr. 110/2015/112)

## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ ist Eigentümer der in der Landwirtschaftszone liegenden Parzelle Forst-Längenbühl Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_. Am 1. September 2011 erteilte ihm die Einwohnergemeinde (EG) Forst-Längenbühl die Baubewilligung für den Neubau eines landwirtschaftlichen Wohnhauses mit zwei Wohnungen und angebautem Einstellraum auf der besagten Parzelle. Mit dem Bauentscheid eröffnete sie ihm die Zonenkonformitätsbestätigungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) vom 14. Februar 2011 bzw. 29. August 2011. Weil die Bauarbeiten teilweise nicht nach den bewilligten Plänen ausgeführt wurden und die beiden Wohnungen nach der Fertigstellung nicht für landwirtschaftliche Zwecke gebraucht, sondern fremdvermietet werden sollten, forderte die Baupolizeibehörde der EG Forst-Längenbühl A.\_\_\_\_\_ am 10. Dezember 2012 bzw. am 10. Juli 2013 zur Einreichung eines Projektänderungsgesuchs und zur Stellungnahme auf. Die in der Folge eingereichten Projektänderungsgesuche vom 2. und 27. September 2013 und die Stellungnahmen vom 2. September 2013 und 16. Juni 2014 wurden wiederum dem AGR unterbreitet. Dessen Verfügung vom 11. November 2014 wurde A.\_\_\_\_\_ zusammen mit der Projektänderungs- und Wiederherstellungsverfügung der EG Forst-Längenbühl vom 16. Juli 2015 eröffnet. Damit bewilligte die EG Forst-Längenbühl das Projektänderungsgesuch teilweise (Ziff. 6.2 Bst. b-j). Hinsichtlich der Bastelraumtüre erfolgte die Bewilligung mit der Auflage, dass eine Tür mit maximal einer hälftigen Glasfüllung eingesetzt und der Raum nicht zu Wohnzwecken ausgebaut bzw. verwendet wird (Ziff. 6.2 Bst. a). Betreffend die je drei zusätzlichen Fenster auf der West- und Ostseite des Einstellraums im Erdgeschoss verweigerte die EG Forst-Längenbühl die nachträgliche Baubewilligung und verfügte als Wiederherstellungsmassnahme den Rückbau der Fenster innert drei Monaten ab Rechtskraft (Ziff. 6.3 Bst. a). Ausserdem verfügte sie ein «Benützungsverbot zur Weitervermietung» der beiden für landwirtschaftliche Zwecke erbauten Wohnungen und räumte A.\_\_\_\_\_ eine Frist von einem Jahr ab Rechtskraft

ein, um die nötigen Massnahmen für deren landwirtschaftliche Nutzung zu treffen (Ziff. 6.3 Bst. b).

## **B.**

Gegen diese Projektänderungs- und Wiederherstellungsverfügung erhob A. \_\_\_\_\_ am 17. August 2015 Beschwerde an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Mit Entscheid vom 2. November 2015 hiess diese die Beschwerde teilweise gut und hob die Auflage betreffend die Bastelraumtür auf; im Übrigen wies sie die Beschwerde ab (Ziff. 1). Zudem ergänzte die BVE die Verfügung des AGR vom 11. November 2014 mit einer neuen Ziff. 1 Bst. I mit folgendem Wortlaut:

«Dem Umnutzungsgesuch vom 16. Juni 2014 für eine nicht landwirtschaftliche Wohnnutzung der beiden Wohnungen wird die Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24d RPG verweigert.»

Ziff. 6.3 Bst. b der Verfügung der EG Forst-Längenbühl vom 16. Juli 2015 vervollständigte sie wie folgt:

«Dem Umnutzungsgesuch vom 16. Juni 2014 für eine nicht landwirtschaftliche Wohnnutzung der beiden Wohnungen wird der Bauabschlag erteilt.»

## **C.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ am 30. November 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen erhoben:

- «1. Das Benutzungsverbot der beiden Wohnungen sei aufzuheben und die Umnutzung der beiden Wohnungen in nicht landwirtschaftliche Wohnnutzung sei zu bewilligen.  
*Eventualiter* sei Umnutzung der Angestelltenwohnung in nicht landwirtschaftliche Wohnnutzung vorübergehend, das heisst mindestens für 5 Jahre, zu bewilligen.
2. Auf den Rückbau der Fenster im Einstellraum Erdgeschoss sei zu verzichten.
3. Die bewilligten Projektänderungen sowie auch die Auflage zum Basteltürraum seien zu bestätigen.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge ->

Mit Beschwerdeantwort vom 23. Dezember 2015 beantragt die EG Forst-Längenbühl, die Beschwerde sei abzuweisen. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 10. Dezember 2015 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach einzutreten.

**1.2** Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit dem angefochtenen Entscheid geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist (BVR 2011 S. 391 E. 2.1). Der Beschwerdeführer verlangt mit Rechtsbegehren 3 die Bestätigung der bewilligten Projektänderungen und der Auflage zur Bastelraumtür (vorne Bst. C). Dieser Teil des angefochtenen Entscheids ist indessen nicht mehr umstritten und liegt somit ausserhalb des Streitgegenstands, weshalb auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten ist.

**1.3** Soweit das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde eintritt, überprüft es den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## 2.

**2.1** Wird ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Überschreitung derselben ausgeführt, setzt die Baupolizeibehörde der jeweiligen Grundeigentümerschaft eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Mit der Wiederherstellungsverfügung kann sie unter anderem eine Unterlassung oder Änderung der Nutzung verlangen (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 4. Aufl. 2013, Art. 46 N. 8). Ein Benützungsverbot kann dazu dienen, die zonenwidrige Nutzung einer Wohnung zu verhindern (vgl. BVR 2013 S. 85 [VGE 2011/388 vom 26.7.2012] nicht publ. E. 7). In gewissen Fällen, namentlich wenn an sich zulässige Räume einer unrechtmässigen Nutzung zugeführt werden (sollen), genügt ein blosses Benützungsverbot jedoch nicht, da ein solches auf Dauer meist nur mit unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand kontrollier- und durchsetzbar wäre. Das Verwaltungsgericht hat deshalb in seiner Rechtsprechung stets Gewicht darauf gelegt, dass in diesen Fällen objektive Tatsachen geschaffen werden, welche die rechtswidrige Benützung eines Raumes als Wohnraum verunmöglichen oder jedenfalls erheblich erschweren (VGE 2012/260 vom 26.4.2013, E. 4.1, 21762 vom 22.3.2004, E. 4.1). Zur Unbewohnbarmachung von Räumen fallen namentlich bauliche Massnahmen wie das Zumauern oder Verkleinern von Fenstern, das Entfernen von Installationen und Einrichtungen oder die Androhung, dass im Widerhandlungsfall der elektrische Anschluss der Wohnung unterbrochen wird, in Betracht (BVR 1992 S. 19 E. 4b, 2013 S. 85 [VGE 2011/388 vom 26.7.2012] nicht publ. E. 7; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 10, je mit Hinweisen).

**2.2** Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen, was von Amtes wegen zu prüfen ist (BVR 2013 S. 85 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9). Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht (BVR 2006 S. 444 E. 6.1, 2003 S. 97

E. 3b; VGE 2015/106 vom 8.10.2015, E. 4.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9c Bst. a, je mit Hinweisen).

### **3.**

**3.1** Strittig ist zunächst, ob die Vorinstanz den Bauabschlag betreffend das Gesuch um nichtlandwirtschaftliche Nutzung der beiden Wohnungen sowie das entsprechende Benützungsverbot für nichtlandwirtschaftliche Zwecke zu Recht bestätigt hat. Der Beschwerdeführer erachtet das Benützungsverbot als unverhältnismässig, da derzeit ungewiss sei, ab wann und inwieweit er auf die Nutzung der beiden Wohnungen angewiesen sei. Er beantragt stattdessen die Bewilligung der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung der beiden Wohnungen.

**3.2** In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Das trifft auch für Bauten zum Wohnen zu, soweit der Bedarf für den Betrieb des landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist (Art. 34 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Obwohl die beiden Wohnungen ausschliesslich zur landwirtschaftlichen Nutzung bewilligt worden sind, nutzt der Beschwerdeführer diese nicht zonenkonform; er hat sie an Personen ohne landwirtschaftlichen Bezug vermietet. Mit seinem Umnutzungsgesuch beantragt er sinngemäss die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach den Art. 24 ff. RPG. Die Vorinstanz hat zutreffend ausgeführt, dass eine solche nicht infrage kommt; es kann in diesem Zusammenhang vollumfänglich auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid, namentlich E. 2d, verwiesen werden. Die derzeitige Nutzung der beiden Wohnungen ist somit rechtswidrig, weshalb der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist. Als Wiederherstellungsmassnahme ist dem Beschwerdeführer die Weitervermietung der beiden Wohnungen verboten worden. Dieses Benützungsverbot liegt im öffentlichen Interesse: Es dient der Durchsetzung des im Raumplanungsrecht zentralen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Art. 75 Abs. 1 der Bun-

desverfassung [BV; SR 101]; Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG; Rudolf Muggli, in Kommentar RPG, 2010, Vorbem. zu Art. 24 ff. N. 12); Landwirtschaftszonen sollen deshalb von Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RPG; BGer 1C\_17/2015 vom 16.12.2015, E. 3.2). Zu prüfen bleibt, ob diese Massnahme verhältnismässig ist.

**3.3** Gemäss Art. 16b Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung im Sinn der Art. 24-24e nicht zulässig ist, nicht mehr benutzt werden; dieses Benützungsverbot gilt von Gesetzes wegen (Alexander Ruch, in Kommentar RPG, 2010 Art. 16b N. 2). Ist ein Gebäude jedoch – wie vorliegend – gar nie zonenkonform, sondern von allem Anfang an zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken genutzt worden, liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein eigentlicher Anwendungsfall von Art. 16b Abs. 1 RPG vor («nicht *mehr* zonenkonform verwendet»; BGer 1A.110/2001 vom 4.12.2001, E. 7.4; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 16b N. 1). Aus bundesrechtlicher Sicht steht in solchen Situationen nicht bloss ein Benützungsverbot, sondern vielmehr der Abbruch der Baute im Vordergrund (BGE 136 II 359 E. 6, 132 II 21 E. 5.2.2 und 9; Alexander Ruch, in Kommentar RPG, 2010, Art. 16a N. 30).

**3.4** Das vorliegend gestützt auf Art. 46 Abs. 1 BauG verfügte Benützungsverbot hält schon aus dieser Sicht der Verhältnismässigkeitsprüfung stand; zudem stellt es die mildeste Massnahme zur zwangsweisen Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots dar (VGE 2011/387 vom 26.7.2012, E. 4.6). Dass die persönlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers eine Wohnsitznahme in der Betriebsleiterwohnung zurzeit nicht erlauben würden und die Anstellung eines Mitarbeiters derzeit nicht vonnöten sei, wie er geltend macht, führt zu keinem anderen Ergebnis. Auch erscheint die gewährte Frist für den Beginn der Wirkung des Benützungsverbots von einem Jahr nach Eintritt der Rechtskraft angesichts des wichtigen öffentlichen Interesses an der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ausserordentlich grosszügig. Indessen ist vor Verwaltungsgericht ein umfassendes Verschlechterungsverbot zu beachten. Dies bedeutet, dass die Rechtsstellung des Beschwerdeführers insgesamt nicht nachteilig gestaltet werden darf, wenn er mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gelangt.

Demnach ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, den angefochtenen Entscheid im Sinn einer reformatio in peius zu Ungunsten des Beschwerdeführers abzuändern und einen Abbruch der Baute oder eine Verkürzung der Frist in Betracht zu ziehen (BVR 2010 S. 169 E. 4.1; VGE 2013/373 vom 4.2.2016, E. 4.8 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig], 2014/284/285 vom 30.6.2015, E. 3.5; vgl. BGE 132 II 47 E. 9). Die Beschwerde erweist sich betreffend das Benützungsverbot als unbegründet.

#### **4.**

**4.1** Weiter strittig ist der Rückbau der Fenster im Einstellraum des Erdgeschosses. Die Vorinstanz hat erwogen, dass die nachträgliche Baubewilligung für die sechs Fenster zu Recht verweigert worden sei. Der Raum sei objektiv zum Wohnen geeignet und der wohnungsinterne Zugang animiere zur Nutzung als Wohnraum. Ohne Fenster wäre der Raum hingegen nicht zur Wohnnutzung geeignet, was von aussen leicht erkennbar sei. Der Rückbau der sechs rechtswidrig eingebauten Fenster sei geeignet, erforderlich und dem als bösgläubig zu geltenden Beschwerdeführer auch zumutbar (angefochtener Entscheid, E. 3c und 3d). Der Beschwerdeführer bringt – wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren – vor, eine missbräuchliche Nutzung des Raumes zu Wohnzwecken sei aufgrund der fehlenden Heizung und der zu geringen Belichtung nicht möglich. Der Rückbau der Fenster sei daher nicht verhältnismässig.

**4.2** Dass die sechs Fenster den ursprünglich bewilligten Plänen nicht entsprechen (bewilligt ist ein fensterloser Raum), ist vorliegend unstrittig. Der Beschwerdeführer beantragt auch keine Bewilligung zur Nutzung des Raumes als Wohnraum und anerkennt, dass eine Wohnnutzung der als Abstellraum bewilligten Räumlichkeit nicht zulässig wäre. Zu prüfen bleibt somit einzig, ob die Vorinstanz die verfügte Wiederherstellungsmassnahme (Fensterrückbau) zu Recht als verhältnismässig betrachtet hat.

**4.3** Zunächst ist festzuhalten, dass ein erhebliches öffentliches Interesse daran besteht, dass der Abstellraum nicht zum Wohnen genutzt wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist nicht relevant,

ob ein Raum nach gesundheitspolizeilichen Vorschriften zum Wohnen verwendet werden darf, sondern nur, ob er dem Wohnen dienen kann. Massgebend ist also die objektive, tatsächliche Verwendbarkeit, wie die Vorinstanz richtig erkannt hat (angefochtener Entscheid, E. 3c). Kriterien für die Verwendbarkeit zum Wohnen oder Arbeiten bilden etwa das Mass der Belichtung durch Fenster, die Isolation, die Raumhöhe, die Erschliessung (Zugang, Heizung, Frisch- und Abwasser) sowie die innere Ausgestaltung des Raumes. Dabei ist eine gesamthafte Würdigung vorzunehmen (zum Ganzen BVR 2015 S. 557 [VGE 2014/304 vom 12.3.2015, bestätigt durch BGer 1C\_205/2015 vom 29.10.2015] nicht publ. E. 4.2).

**4.4** Obwohl die Fläche der sechs Fenster des Abstellraums aus den vorhandenen Plänen nicht genau hervorgeht, erscheint die Annahme der Vorinstanz, wonach sie mindestens 4 m<sup>2</sup> betrage, plausibel und wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten. Angesichts der Bodenfläche des Raumes von rund 45 m<sup>2</sup> werden die wohnhygienischen Vorschriften betreffend Belichtung, Besonnung und Belüftung von Wohn- und Arbeitsräumen gemäss Art. 64 Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1; die Fensterfläche soll mindestens einen Zehntel der Bodenfläche betragen) somit knapp nicht eingehalten. Sodann ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer nicht nur sechs Fenster in den fraglichen Raum einbaute, sondern auch eine Verbindungstür zur Wohnung im Erdgeschoss erstellte. Dadurch ist der Raum nicht mehr wie ursprünglich geplant nur von aussen her zugänglich, sondern bequem durch die wohnungsinterne Tür erschlossen. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass sich der Raum aufgrund seiner Grösse, Befensterung und Erschliessung objektiv zur Wohnnutzung eignet bzw. mit geringem Aufwand bewohnbar gemacht werden kann. Um dies zu verhindern, bedarf es baulicher Massnahmen; der Rückbau der Fenster ist geeignet und auch erforderlich, um die Wohnnutzung zu verhindern. Zudem kann die Baupolizei die Einhaltung dieser Massnahme leicht überprüfen (vgl. VGE 2013/187 vom 13.8.2014, E. 3.2). Der Beschwerdeführer hat sich nicht an die Baubewilligung gehalten und Vorbereitungsarbeiten (Heizung, Unterlagsboden, Deckenisolation) für eine unerlaubte Wohnnutzung des Raumes vorgenommen. Unter Berücksichtigung des bisherigen Verhaltens des Beschwerdeführers und angesichts des wichtigen öffentlichen Interesses, eine wider-

rechtliche Wohnnutzung zu verhindern, erscheint der Rückbau der Fenster ohne weiteres zumutbar. Die dafür gewährte Frist von drei Monaten ab Eintritt der Rechtskraft der Massnahme gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Folglich ist der Vorinstanz beizupflichten, dass der Rückbau der Fenster verhältnismässig ist. Die Beschwerde erweist sich somit auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

## 5.

Der angefochtene Entscheid hält somit der Rechtskontrolle stand; die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Offensichtlich unbegründete Beschwerden beurteilt das Verwaltungsgericht in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

## 6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- der Beschwerdegegnerin
- der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
- dem Bundesamt für Raumentwicklung

und mitzuteilen:

- dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.