Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 415/2014

Urteil vom 1. Oktober 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
A._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Schaub,

gegen

Gemeinderat Walchwil,
Dorfstrasse 4, Postfach 93, 6318 Walchwil,
Amt für Raumplanung des Kantons Zug,
Aabachstrasse 5, 6300 Zug.

Gegenstand
Bauvorhaben im Waldabstand (Wiederaufbau/Rückbau),

Beschwerde gegen das Urteil vom 26. Juni 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer.

Sachverhalt:

A.

Am 15. Juni 2011 reichte die A._____ AG beim Gemeinderat Walchwil ein Gesuch für den Umbau eines am Waldrand ausserhalb der Bauzone gelegenen Einfamilienhauses auf dem Grundstück Gbbl. Nr. 799, Obersellen, ein. Das Wohnhaus stammt aus dem Jahr 1904 und wies ursprünglich eine Fläche von 150 m^2 auf. 1988 wurde ein Ausbau auf eine Fläche von 231 m^2 bewilligt. Mit dem Baugesuch vom 15. Juni 2011 sollten die Wohnnutzung und die Fläche von 231 m2 beibehalten werden. Am 11. Juli 2011 stellte die Bauabteilung der Gemeinde Walchwil die Akten dem Amt für Raumplanung des Kantons Zug zu, denn gemäss § 6 Abs. 2 lit. a und § 10 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zug vom 26. November 1998 (PBG/ZG; BGS 721.11) bedürfen Ausnahmebewilligungen zur Unterschreitung des Waldabstands und Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen der Zustimmung des Amts für Raumplanung. Dieses stimmte am 7. September 2011 einer Instandsetzung des Wohnhauses unter Auflagen und Bedingungen zu. Der Gemeinderat Walchwil erteilte am 26. September 2011 die Baubewilligung. Am 20. August 2012 fand die sog. Schnurgerüstkontrolle statt. An der Rohbaukontrolle vom 13. Dezember 2012 wurde alsdann festgestellt, dass das bestehende Wohnhaus vollumfänglich abgebrochen und

ein Neubau erstellt worden war. Die Gemeinde Walchwil verfügte am 18. Dezember 2012 einen Baustopp und verlangte von der A._____ AG die Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs.

Die Bauherrschaft reichte am 17. Januar 2013 ein abgeändertes Baugesuch ein, welches die Gemeinde Walchwil am 24. Januar 2013 dem Amt für Raumplanung zur Prüfung übermittelte. Dieses führte am 16. April 2013 einen Augenschein durch. Am 25. Juli 2013 fällte es den folgenden kantonalen Gesamtentscheid:

1. Dem Baugesuch vom 17. Januar 2013 für den Neubau eines zonenfremden Wohnhauses mit einer Grösse von 231 m2 und der ausgeführten Umgebungsgestaltung kann nicht zugestimmt werden.

2. Die Gemeinde Walchwil kann keine Baubewilligung für die Projektänderung (Wiederaufbau Wohnhaus) und die Umgebungsgestaltung erteilen.

3. Das im Rohbau fertiggestellte Wohnhaus ist aus dem Waldabstand zu verschieben und auf die Grösse von 150 m2 zu verkleinern.

4. Die talseitige Stützmauer muss auf die ursprüngliche Höhe zurückgebaut werden und das Terrain ist - in Absprache mit dem Amt für Wald und Wild - auf der Tal- und Bergseite abzuflachen, so dass wieder der ursprüngliche, natürliche Terrainverlauf vorliegt.

5. Die Verfahrenskosten inkl. Spruchgebühr betragen insgesamt Fr. 600.–.

6. [Rechtsmittelbelehrung]

7. [Mitteilung]

B.

Gegen diesen Entscheid erhob die A._____ AG am 25. August 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zug. Am 17. April 2014 führte das Verwaltungsgericht einen Augenschein durch. Mit Urteil vom 26. Juni 2014 erkannte das Verwaltungsgericht, was folgt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Beschwerdesache wird an den Gemeinderat Walchwil überwiesen, damit er über den Zeitpunkt und die Umstände des Rückbaus oder über eine allfällige Verschiebung als Baupolizeibehörde befinden kann.

2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt.

3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4. [Rechtsmittelbelehrung].

5. [Mitteilung].

C.

Gegen dieses Urteil führt die A._____ AG mit Eingabe vom 10. September 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht mit den Hauptanträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 2014 sowie den Entscheid des Amts für Raumplanung vom 25. Juli 2013 aufzuheben und die Bewilligung für den bereits erfolgten Wiederaufbau des Wohnhauses gemäss (nachträglichem) Baugesuch vom 17. Januar 2013 zu erteilen.

Der Gemeinderat Walchwil hat eine Stellungnahme eingereicht und verweist dabei auf seine Eingabe vor

Verwaltungsgericht vom 23. September 2013, mit welcher er die Beschwerdeabweisung beantragt hat. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das kantonale Amt für Raumplanung und das Bundesamt für Raumentwicklung ARE stellen in ihren Vernehmlassungen Antrag auf Beschwerdeabweisung. Die Beschwerdeführerin hält an ihrem Standpunkt und an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil der Vorinstanz ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über eine baurechtliche Bewilligung und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zugrunde. Das Bundesgerichtsgesetz enthält auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts keinen Ausschlussgrund von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a und Art. 83 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 409 E. 1.1 S. 411). Die Beschwerdeführerin hatte im vorinstanzlichen Verfahren Parteistellung (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Als Baugesuchstellerin, deren nachträglichem Baugesuch nicht zugestimmt worden ist, ist sie durch das angefochtene Urteil besonders berührt (lit. b) und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (lit. c). Sie ist zur Beschwerdeführung legitimiert.

Mit dem angefochtenen Urteil hat die Vorinstanz in Bestätigung des erstinstanzlichen Entscheids die nachträgliche Baubewilligung verweigert und die Wiederherstellung angeordnet. Damit ist das nachträgliche Baubewilligungsverfahren abgeschlossen. Es liegt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht ein Zwischenentscheid in Form eines Rückweisungsentscheids, sondern ein Endentscheid vor (Art. 90 BGG). Mit der Überweisung an den Gemeinderat Walchwil hat dieser ein selbständiges Wiederherstellungsverfahren durchzuführen und über den Zeitpunkt und die konkreten Umstände des Rückbaus oder eine allfällige Verschiebung des Gebäudes zu befinden. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Soweit die Beschwerdeführerin indes die Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheids beantragt, kann darauf nicht eingetreten werden. Aufgrund des Devolutiveffekts ist der vorinstanzliche Entscheid an die Stelle des Gesamtentscheids des Amts für Raumplanung getreten. Anfechtungsobjekt ist allein der vorinstanzliche Entscheid (vgl. BGE 139 II 404 E. 2.5 S. 415).

1.2.

1.2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f.; 136 I 229 E. 4.1 S. 235). Diese gilt auch in Bezug auf die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV (vgl. Urteil 1C 293/2014 vom 20. Januar 2015 E. 1.2 mit Hinweisen).

1.2.2. Die Beschwerdeführerin erhebt verschiedene Verfassungsrügen. Soweit sie eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und damit einen Verstoss gegen Art. 9 BV sowie eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV wegen Nichtberücksichtigung wesentlicher Vorbringen rügt, ist die Beschwerde abzuweisen, soweit sie überhaupt hinreichend substanziiert begründet ist. Die Vorinstanz hat den rechtserheblichen Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig festgestellt; insbesondere hat sie entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin die mutmasslichen Kosten einer Verschiebung des Gebäudes in ihre Entscheidbegründung einbezogen (vgl. angefochtenes Urteil S. 23). Die Vorinstanz hat ihren Entscheid sehr ausführlich begründet und dabei die entscheiderheblichen Aspekte berücksichtigt.

Auch soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV) geltend macht, erweist sich das Vorbringen als unbegründet. Wie dargelegt, bedürfen Ausnahmebewilligungen zur Unterschreitung des Waldabstands und Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen der Zustimmung des Kantons (§ 6 Abs. 2 lit. a und § 10 Abs. 1 PBG/ZG). Dieser, d.h. das kantonale Amt für Raumplanung, hat seine Zustimmung verweigert und insoweit nicht in die Zuständigkeit bzw. den Autonomiebereich der Gemeinde eingegriffen. Im Übrigen hat die Gemeinde Walchwil in ihrer Vernehmlassung im vorinstanzlichen Verfahren ausdrücklich die Beschwerdeabweisung beantragt und in ihrer Stellungnahme ans Bundesgericht auf diese Vernehmlassung verwiesen.

1.3. Strittig ist im zu beurteilenden Fall die Anwendung der Vorschriften zum Waldrecht (Art. 17 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald [Waldgesetz, WaG; SR 921.0]sowie § 12 Abs. 1 und § 14 PBG/ZG) und der raumplanungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 24c RPG [SR 700]und Art. 42 RPV [SR 700.1]; nachfolgend E. 2 und 3). Schliesslich erachtet die Beschwerdeführerin die angeordnete Wiederherstellung als unverhältnismässig (nachfolgend E. 4).

2.

2.1. Gemäss Art. 17 WaG sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Die Kantone schreiben einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vor. Sie berücksichtigen dabei die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestandes (Abs. 2). Gemäss Art. 52 WaG bedürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen zu Art. 17 Abs. 2 zu ihrer Gültigkeit der konstitutiven Genehmigung des Bundes. Da die kantonalen Bestimmungen über einen minimalen Waldabstand von Bauten und Anlagen variieren, ist auf eine verbindliche Regelung eines Mindestabstands im Bundesgesetz verzichtet worden, doch sollte dieser Abstand in der Regel 15 m nicht unterschreiten (Botschaft vom 29. Juni 1998 zum Waldgesetz, BBl 1998 III 173 ff., 198; vgl. auch Urteil 1C 288/2012 vom 24. Juni 2013 E. 6.2).

In Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 WaG bestimmt § 12 Abs. 1 PBG/ZG, dass einzelne Bauten und Anlagen sowie Baulinien einen Waldabstand von mindestens 12 m einhalten müssen. Die Bestimmung wurde vom UVEK am 8. März 1999 genehmigt. Damit ist der Kanton Zug unter der Empfehlung des Bundes geblieben; in den meisten anderen Kantonen gelten deutlich höhere Waldabstände. Nach § 14 PBG/ZG gewährt die zuständige Behörde Ausnahmen von den kantonalen Plänen und Bauvorschriften, falls sich sonst im Einzelfall eine offensichtlich unzweckmässige Lösung oder eine unbillige Härte ergäbe und wo das übergeordnete Recht es zulässt.

2.2. Die Vorinstanz hat erwogen, 92 % der Grundfläche des Neubaus (90 von 98 m2) befänden sich innerhalb des gesetzlichen Waldabstands von 12 m. Das Haus weise einen minimalen Waldabstand von nur 2,5 m auf. Eine nachträgliche Bewilligung des bereits erstellten Rohbaus bedürfe deshalb einer Ausnahmebewilligung, welche sich nicht nach Art. 24c RPG, sondern nach § 14 PBG/ZG beurteile, weil es in diesem Fall nicht um die Frage der Zonenkonformität gehe, sondern um die Unterschreitung der Waldabstandsvorschriften.

Ein ausserhalb des Waldabstands gelegener Standort sei aus geologischer Sicht vielleicht etwas weniger günstig, aber selbst nach Auffassung des von der Beschwerdeführerin beigezogenen Geologen keineswegs ungeeignet, auch wenn am neuen Standort ein grösserer Aushub und eine massivere Hangsicherung erforderlich wären. Das Gebäude würde an seinem neuen Standort deutlicher in Erscheinung treten, jedoch nicht negativ auffallen. Für das Fuss-, Fahrweg- und Holzabfuhrrecht des Kantons müssten wohl neue Zufahrten erstellt werden; der benötigte Raum hierfür sei indes vorhanden. Eine Verschiebung falle aus landschaftlicher Sicht kaum ins Gewicht, zumal die Parzelle keine markanten Geländekanten aufweise, sondern gleichmässig abfallend sei. Zusammenfassend sei eine Verschiebung aus dem Waldabstand nicht offensichtlich unzweckmässig. Eine unbilllige oder unverhältnismässige Härte ergebe sich für die Beschwerdeführerin trotz des ihr erwachsenden finanziellen Schadens nicht.

2.3. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe zu Unrecht § 14 PBG/ZG angewendet, statt die waldrechtlichen Aspekte im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung nach Art. 24c Abs. 5 RPG zu

prüfen. Wenn aber § 14 PBG/ZG als einschlägig erachtet werde, so habe die Vorinstanz diese Bestimmung jedenfalls willkürlich angewendet.

Eine Verschiebung des Gebäudes aus dem gesetzlichen Waldabstand wäre unter dem Aspekt der landschaftlichen Einordnung nachteilig. Es wäre landschaftlich stärker exponiert und besser sichtbar. Am neuen Standort wären zudem bergseitige Abgrabungen und talseitige Aufschüttungen sowie zugehörige Stützmauern unabdingbar. Erforderlich wären ferner aufwändige und kostspielige Massnahmen zur Hangsicherung und zum Schutz vor Hochwasser. Die Einhaltung des gesetzlichen Abstands von 12 m sei weder zum Schutz des Waldes noch zum Schutz der Bewohner erforderlich.

2.4. Gemäss Art. 24c Abs. 5 RPG, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft, bleibt in jedem Fall die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten. Diese Bestimmung verweist auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), mit denen das Bauvorhaben in Einklang stehen muss. Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht allerdings einzelne Aspekte dieser allgemeinen Interessenabwägung konkreter regelt, ist das Bauvorhaben im Baubewilligungsverfahren vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen (BGE 115 Ib 472 E. 2e S. 486; 114 Ib 268 E. 3 S. 272; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 24c N. 22). Dazu zählt auch die Waldgesetzgebung. Dementsprechend sind hier, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, die Vorschriften des Waldrechts (Art. 17 WaG sowie § 12 Abs. 1 und § 14 PBG/ZG) anzuwenden.

2.5. Der Regelung des Waldabstands in Art. 17 WaG liegen sowohl baupolizeiliche als auch forstrechtliche Überlegungen zugrunde. Der Waldabstand dient einerseits der Abwehr polizeilicher Gefahren, die vom Wald ausgehen können (umstürzende Bäume, Schatten, Feuchtigkeit). Andererseits dient der Waldabstand aber auch der Walderhaltung. Durch einen genügenden Abstand kann der Wald vor natürlicher oder menschlicher Zerstörung bewahrt werden; des Weiteren ermöglicht der Waldabstand eine zweckmässige Bewirtschaftung und Erschliessung des Waldes und trägt dem ökologischen Wert des Waldrands Rechnung (Urteil 1C 119/2008 vom 21. November 2008 E. 2.4, nicht publ. in: BGE 135 II 30, aber in: URP 2009 S. 138).

An der Beachtung des gesetzlich vorgeschriebenen Waldabstands besteht deshalb ein gewichtiges öffentliches Interesse. Der Waldabstand ist stets einzuhalten, es sei denn, es liege eine Ausnahmesituation im Sinne von § 14 PBG/ZG vor. Dies gilt auch bei einem Wiederaufbau, wenn eine Verschiebung des Gebäudes aus dem Waldabstand möglich ist. Dies ist im zu beurteilenden Fall unbestrittenermassen der Fall, da es technisch ohne Weiteres möglich ist, einen Neubau mittels einer Verschiebung um 9,5 m nach Süden ausserhalb des Waldabstands zu erstellen. Hierdurch entstünde keine offensichtlich unzweckmässige Lösung, zumal nicht erstellt ist, dass am neuen Standort kostspielige Massnahmen zum Schutz vor Hochwasser erforderlich wären. Auch soweit die Vorinstanz eine unbillige Härte verneint hat, ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Beschwerdeführerin ihre Situation selbst verschuldet hat, indem sie entgegen der erteilten Bewilligung einen Neubau innerhalb des Waldabstands erstellt hat (vgl. zum Ganzen auch nachfolgend E. 4).

2.6. Eine umfassende Interessenabwägung nach Art. 24c Abs. 5 RPG, wie sie die Beschwerdeführerin verlangt, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Vorinstanz hat die massgeblichen wald- und raumplanungsrechtlichen Aspekte berücksichtigt und gewichtet (E. 2.2). Das gewichtige öffentliche Interesse an der Einhaltung des Waldabstands überwiegt die entgegenstehenden Interessen räumlicher Natur, zumal eine Verschiebung aus landwirtschaftlicher Sicht kaum ins Gewicht fällt. Es ist mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung im Sinne von Art. 1 und 3 RPG vereinbar, die Bewilligung eines Wiederaufbaus von der Einhaltung des gesetzlichen Waldabstands abhängig zu machen.

2.7. Die nachträgliche Baubewilligung ist nach dem Gesagten zu Recht verweigert worden.

3.

3.1. Umstritten und für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Wiederherstellung (nachfolgend E. 4)

relevant sind die Anwendung und Auslegung von Art. 24c RPG und Art. 42 RPV. Strittig ist konkret, welche Fläche ein Neubau maximal umfassen darf.

Das Projektänderungsgesuch, dessen Rechtmässigkeit zu beurteilen ist, datiert vom 17. Januar 2013. Anwendung finden deshalb Art. 24c und Art. 42 RPV in der seit dem 1. November 2012 in Kraft stehenden Fassung.

3.2. Das kantonale Amt für Raumplanung führte im Gesamtentscheid vom 25. Juli 2013 aus, bei einem Wiederaufbau sei für die Bestimmung der zulässigen Gebäudegrösse auf den Zeitpunkt der Zuweisung der Liegenschaft in eine Nichtbauzone und damit auf das Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (aGschG) am 1. Juli 1972 abzustellen. 1972 habe das Wohnhaus eine zonenwidrig genutzte Fläche von 150 m2 aufgewiesen. Ein Ersatzbau sei auf diese Grösse beschränkt.

3.3. Die Vorinstanz hat erwogen, das Wohnhaus sei 1988 rechtmässig auf eine Grösse von 231 m2 ausgebaut worden. Mit dem (nachträglichen) Bauprojekt von 2013 werde die Wesensgleichheit der Baute hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung in grossen Teilen gewahrt, und es seien auch keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung und die Erschliessung zu erwarten. Ein Wiederaufbau mit einer Fläche von 231 m2 sei deshalb gestützt auf Art. 24c RPG zulässig.

3.4. Die Beschwerdeführerin bringt vor, aus der erweiterten Besitzstandsgarantie ergebe sich ein Anspruch, das bestehende Gebäude abzubrechen und mit der vorbestandenen und 1988 bewilligten Nutzfläche von 231 m2 wieder aufzubauen. Davon gehe ausdrücklich auch die Vorinstanz aus. Gestützt auf ihre Entscheiderwägungen hätte die Vorinstanz jedoch Dispositiv-Ziffer 3 des Gesamtentscheids des Amts für Raumplanung vom 25. Juli 2013 insoweit aufheben müssen, als darin eine Verkleinerung der Nutzfläche auf 150 m2 verlangt worden sei.

In ihrer Vernehmlassung vom 14. Januar 2015 hält die Beschwerdeführerin ergänzend fest, im eventuellen Fall, dass der Wiederaufbau nicht mit einer Fläche von 231 m2 bewilligt werden könnte, sei jedenfalls eine Fläche von 195 m2 (150 m2 zuzüglich 30 %) zulässig.

3.5. Das ARE vertritt in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2014 die Auffassung, bei einem Abbruch und Wiederaufbau erscheine die Praxis der kantonalen Verwaltung, keine grössere Fläche zuzugestehen als jene, die 1972 rechtmässig bestanden habe, sachgerecht. Der von der Beschwerdeführerin verlangte Wiederaufbau verstosse gegen Art. 42 RPV und könne aus raumplanungsrechtlichen Gründen nicht bewilligt werden. Ein allfällig flächenmässig reduziertes Projekt für den Wiederaufbau bedürfe einer ordentlichen Baubewilligung mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde.

3.6. Gemäss Art. 42 Abs. 1 RPV gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist gemäss Art. 42 Abs. 2 RPV der Zustand, in dem sich die Baute im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (sog. altrechtliche Bauten). Altrechtliche Bauten sind in erster Linie solche, die vor dem Inkrafttreten des früheren Gewässerschutzgesetzes (aGSchG), d.h. vor dem 1. Juli 1972, erstellt wurden (BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398). 1972 wies das fragliche Wohnhaus eine "Nutzfläche" von 150 m2 auf, wobei nicht klar ist, ob sich die 150 m2 auf die anrechenbare Bruttogeschossfläche oder auf die Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) beziehen (vgl. Art. 42 Abs. 3 RPV).

In Art. 42 Abs. 3 RPV sind feste quantitative Obergrenzen verankert, bei deren Überschreitung die Identität in jedem Fall bzw. ohne Weiteres als nicht mehr gewahrt gilt. So darf die gesamte Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche maximal 30 % betragen. Diese festen Obergrenzen wurden erst mit der am 1. September 2000 in Kraft getretenen RPG-Revision eingeführt; zuvor gab es nur grobe Richtwerte und unterschiedliche kantonale Praxen. Entsprechend konnten vor dem 1. September 2000 Bauvorhaben als teilweise Erweiterungen rechtmässig bewilligt werden, die nach diesem Stichtag nicht mehr möglich gewesen wären (vgl. Rudolf Mug-

gli, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2009, Art. 24c N. 25). Dies ist im zu beurteilenden Fall mit der Bewilligung der Flächenerweiterung auf 231 m2 im Jahr 1988 geschehen.

Gemäss Art. 42 Abs. 4 RPV darf eine Baute nur wieder aufgebaut werden, wenn sie im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war und an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse besteht. Diese Voraussetzungen sind vorliegend unbestrittenermassen erfüllt. Art. 42 Abs. 4 RPV bestimmt weiter, dass das Gebäudevolumen so weit wieder aufgebaut werden darf, dass es die nach Art. 42 Abs. 3 RPV zulässige Fläche umfassen kann. Damit ist eine Erweiterung der Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um 30 % verglichen mit dem Stichtag vom 1. Juli 1972 grundsätzlich zulässig (150 m2 zuzüglich 30 %). Art. 42 Abs. 3 RPV knüpft die Zulässigkeit der Erweiterung jedoch zusätzlich an die Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG. Nach dieser Bestimmung müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. In jedem Fall behält Art. 24c Abs. 5 RPG die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vor.

Aus den Materialien zur Revision von Art. 24c RPG (Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 22. August 2011 zur Standesinitiative des Kantons St. Gallen "Bauen ausserhalb der Bauzone", BBI 2011 7083 ff.) ergibt sich, dass mit Art. 24c Abs. 4 RPG die Anforderungen für die Erweiterung des sichtbaren Gebäudevolumens erhöht werden sollten (BBl 2011 7090). Art. 24c Abs. 4 RPG stellt, wie das ARE in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht vom 15. Dezember 2014 festgehalten hat, regelmässig das strengere Kriterium als das Identitätserfordernis dar. In Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV, welcher das Identitätserfordernis konkretisiert, werden entsprechende Erweiterungen denn auch ausdrücklich unter den Vorbehalt von Art. 24c Abs. 4 RPG gestellt.

3.7. Für die zu entscheidende Rechtsfrage der zulässigen Flächenerweiterung ergibt sich Folgendes: Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Erweiterungsmöglichkeiten bei einem Wiederaufbau bildet gemäss Art. 42 Abs. 2 RPV der Zustand, in dem sich die Baute am 1. Juli 1972 befand. Abzustellen ist damit auf eine "Nutzfläche" von 150 m2. In der Zwischenzeit, d.h. 1988, wurde die Baute zwar auf eine Fläche von 231 m2erweitert. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 42 Abs. 4 RPV darf das abgebrochene Gebäudevolumen jedoch nur so weit wieder aufgebaut werden, dass es die nach Art. 42 Abs. 3 RPV zulässige Fläche umfassen kann. In den Materialien finden sich keine Hinweise, dass der Verordnungswortlaut nicht vom gesetzgeberischen Willen gedeckt wäre. Zulässig ist damit eine Erweiterung der am 1. Juli 1972 bestehenden Fläche von 150 m2 um maximal 30 % auf rund 195 m2. Diese in Art. 42 Abs. 4 RPV statuierte Lösung ist durchaus sachgerecht. Sowohl Erweiterungen als auch ein Abbruch und Wiederaufbau sind von der verfassungsmässigen Besitzstandsgarantie nicht geschützt. Wenn der Gesetzgeber eine solche erweiterte Besitzstandsgarantie zulässt, kann er diese auch entsprechend beschränken. Die 1988 bewilligte Erweiterung auf 231 m2
wäre nach dem 1. September 2000 nicht mehr zulässig gewesen. Würde beim Wiederaufbau gemäss Baugesuch vom 17. Januar 2013 eine Erweiterung auf 231 m2 zugelassen, würde dieser seitens des Gesetzgebers unerwünschte Zustand langfristig zementiert.

Das kantonale Amt für Raumordnung hat deshalb die Zustimmung zum nachträglichen Baugesuch, welches einen Wiederaufbau mit einer Fläche von 231 m2 vorsieht, zu Recht verweigert.

3.8. Aus Art. 42 Abs. 4 RPV folgt auf der anderen Seite aber auch, dass bei einem Abbruch und Wiederaufbau Erweiterungen nicht von vorneherein ausgeschlossen sind. Wie dargelegt, kann bei einem Wiederaufbau unter Umständen die am 1. Juli 1972 bestehende Fläche von 150 m2 in Anwendung von Art. 42 Abs. 3 RPV um maximal 30 % auf rund 195 m2erweitert werden. Voraussetzungen für eine solche Erweiterung sind, dass die Identität insgesamt gewahrt bleibt, die Veränderungen am Erscheinungsbild den Anforderungen von Art. 24c Abs. 4 RPG genügen und die Interessenabwägung nach Art. 24c Abs. 5 RPG positiv ausfällt. Dies ist anhand des konkreten Bauprojekts zu entscheiden. Ein solches liegt noch nicht vor, da das zu beurteilende Projekt eine Fläche von 231 m2 umfasst und nach dem Gesagten in jedem Fall verkleinert werden muss.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass es bundesrechtswidrig ist, die Nutzfläche unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines neuen Projekts von vorneherein auf das am 1. Juli 1972 bestehende Mass von 150 m2 zu beschränken.

4.

4.1. Die Vorinstanz ist zum Schluss gekommen, die angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweise sich als verhältnismässig. Eine Abweichung vom zulässigen Waldabstand von 12 m um 9,5 m sei nicht mehr geringfügig. Ein Vertrauensschutztatbestand liege nicht vor. Bei der Schnurgerüstkontrolle vom 20. August 2012 habe der Geometer im Auftrag der Gemeinde einzig bestätigt, dass die geometrischen Grundrisse und die Aussenkanten des Bauvorhabens den Bauplänen entsprechend korrekt abgesteckt gewesen seien. Andere Aufgaben habe der Geometer nicht gehabt. Wenn er im Protokoll nicht vermerkt habe, dass das Mauerwerk zum grössten Teil bereits entfernt gewesen sei, verschaffe dies der Bauherrschaft in keiner Weise eine Vertrauensbasis für einen widerrechtlichen Abbruch und Neuaufbau des Gebäudes.

Die Beschwerdeführerin habe sich in grober Weise treuwidrig verhalten. Sie könne nicht mit Erfolg geltend machen, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei wegen der hohen Kosten der bereits ausgeführten Arbeiten verletzt. Von einer Wiederherstellung könne nicht abgesehen werden. Als zuständige Baubewilligungs- und Baupolizeibehörde habe der Gemeinderat Walchwil darüber zu befinden, bis wann und in welcher Form das Gebäude abzubrechen bzw. zu verschieben sei. Insoweit seien in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wald und Wild auch die offenen Fragen bezüglich Umgebungsgestaltung zu klären, da bei einer Verschiebung auch die "Umgebung" neu geplant werden müsste.

4.2. Die Beschwerdeführerin rügt die Wiederherstellung als unverhältnismässig. Mit der Schnurgerüstkontrolle vom 20. August 2012 sei eine Vertrauensgrundlage geschaffen worden, denn anlässlich dieser Kontrolle seien behördlicherseits keinerlei Beanstandungen erfolgt. Selbst wenn ihr aber Bösgläubigkeit unterstellt würde, erwiese sich die Verschiebung angesichts der immensen Kosten von rund Fr. 1 Mio. als unverhältnismässig.

4.3. Die Wiederherstellung bedeutet eine Eigentumsbeschränkung und ist folglich nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Die gesetzliche Grundlage für die Wiederherstellung findet sich in § 69 PBG/ZG. An der Einhaltung eines angemessenen Mindestabstands der Bauten vom Waldrand und der nach Art. 24c i.V.m. Art. 42 RPV zulässigen Gebäudegrösse besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Ein Wiederherstellungsbefehl erweist sich dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, welcher der Eigentümerin durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen. Eine Berufung auf den guten Glauben kommt nur in Betracht, wenn die Bauherrschaft bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung berechtigt. Grundsätzlich kann sich auch die Bauherrschaft, die nicht gutgläubig gehandelt hat, gegenüber einem Wiederherstellungsbefehl auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen. Sie muss indessen in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der
baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Mass berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 40; vgl. auch Urteil 1C 179/2013 vom 15. August 2013 E. 5.3).

4.4. Im zu beurteilenden Fall haben der Gemeinderat Walchwil und das kantonale Amt für Raumplanung keine Vertrauensgrundlage geschaffen, gestützt auf die sich die Beschwerdeführerin als berechtigt ansehen konnte, das Wohnhaus gänzlich abzubrechen und neu aufzubauen.

Die Beschwerdeführerin fragte bereits mit Schreiben vom 18. Mai 2010 beim kantonalen Amt für Raumplanung nach, ob sie das Wohnhaus bis auf die Grundmauern abbrechen und mit dem gleichen Grundriss wieder aufbauen dürfe. Mit Stellungnahme vom 31. Mai 2010 teilte ihr das Amt für Raumplanung mit, bei einem neu wieder aufgebauten Gebäude würde es sich um einen Ersatzbau handeln, der die zonenwidrig genutzte Fläche des Altbaus von 150 m2 nicht überschreiten dürfe und den gesetzlichen Waldabstand von 12 m einzuhalten ha-

be. Mit Schreiben vom 24. Juni 2010 bekräftigte das kantonale Amt für Raumplanung diese Position nochmals. Die Beschwerdeführerin handelte mithin nicht gutgläubig.

Die Schnurgerüstkontrolle vom 20. August 2012 ändert nichts an dieser Einschätzung und vermag, wie die Vorinstanz überzeugend dargelegt hat, keinen Vertrauensschutztatbestand zu begründen. Massgebend sind die Baupläne gemäss erteilter Baubewilligung. Die Schnurgerüstabnahme konnte die erteilte Baubewilligung vom 26. September 2011 nicht (stillschweigend) abändern.

Es handelt sich vorliegend nicht um eine unbedeutende Änderung. Die Beschwerdeführerin hat entgegen der erteilten Umbaubewilligung einen mit einer Fläche von 231 m2 deutlich zu grossen Neubau erstellt, dessen Grundfläche sich zudem zu über 90 % innerhalb des gesetzlichen Waldabstands befindet. Angesichts der gewichtigen öffentlichen Interessen erweist sich ein Rückbau trotz der damit verbundenen hohen Kosten für die Beschwerdeführerin als verhältnismässig.

Hat die Vorinstanz mit ihrer Ablehnung des nachträglichen Baugesuchs und der angeordneten Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kein Bundesrecht verletzt, so liegt darin entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch kein unzulässiger Eingriff in ihre Eigentumsgarantie begründet.

4.5. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, ist der Gemeinderat als Baubewilligungs- und Baupolizeibehörde gemäss § 69 PBG/ZG zur Durchführung des Wiederherstellungsverfahrens zuständig. Das Amt für Raumordnung hat sich zwar in seinem Gesamtentscheid vom 25. Juli 2013 bereits detailliert zur Wiederherstellung geäussert (vgl. Dispositiv-Ziffern 3 und 4). Daran ist der Gemeinderat indes nicht gebunden, da es in seine Zuständigkeit und nicht in jene des Amts für Raumordnung fällt, über die Umstände des Rückbaus oder eine allfällige Verschiebung des Gebäudes zu befinden.

5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die nachträgliche Baubewilligung zu Recht verweigert worden ist und sich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als verhältnismässig erweist. Welche Fläche ein Neubau ausserhalb des gesetzlichen Waldabstands umfassen dürfte, ist anhand eines neuen Bauvorhabens zu beurteilen; ebenso ist über das Schicksal der im Entscheid des kantonalen Amts für Raumplanung vom 25. Juli 2013 erwähnten Stützmauer zu entscheiden. Ziff. 3 und 4 dieses Entscheids sind aufzuheben.

Die Beschwerde erweist sich damit in dem Umfang, in dem ihm bindende Wirkung zukommt (vgl. Ziff. 4.5), als unbegründet. Sie ist deshalb im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Entschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 - 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Die Ziff. 3 und 4 des Entscheids des Amts für Raumplanung vom 25. Juli 2013 werden aufgehoben.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Walchwil, dem Amt für Raumplanung des Kan-

tons Zug, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Oktober 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner