Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 176/2009

Urteil vom 28. Januar 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,
Gerichtsschreiber Härri.

Parteien
Einwohnergemeinde Rüttenen, Schulstrasse 1,
4522 Rüttenen, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Theo Strausak,

gegen

Ehepaar X._____, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Glaus,
Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn.

Gegenstand
Gemeindeautonomie; Beseitigung nicht bewilligter Bauten; Vertrauensschutz,

Beschwerde gegen das Urteil vom 11. März 2009
des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn.
Sachverhalt:

A.
Am 27. November 2007 verfügte die Baukommission der Einwohnergemeinde Rüttenen (im Folgenden: Baukommission), die ohne Baubewilligung erstellten Bauten auf Grundbuch Nr. 146 am nördlichen Rand des "Bargetzi-Steinbruchareals" seien bis zum 31. März 2008 zu entfernen. Falls die Bauten nicht innert Frist beseitigt würden, werde das Oberamt mit der Vollstreckung beauftragt.
Die Baukommission erwog, die Eheleute X._____ lebten als Fahrende in Rüttenen. Sie hätten auf Grundbuch Nr. 146 am genannten Ort Bauten ausserhalb der Bauzone errichtet. Ein Baugesuch hätten sie dafür nie eingereicht. Eine nachträgliche Bewilligung sei ausgeschlossen, weil die Bauten materiell baurechtswidrig seien. Verhalte es sich so, seien die Bauten zu beseitigen (E. 3.1). Die Verfügung ihres Abbruchs verstosse nicht gegen Treu und Glauben (E. 3.3).

B.
Die von den Eheleuten X._____ dagegen erhobene Beschwerde wies das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn (im Folgenden: Departement) mit Verfügung vom 13. Oktober 2008 ab, soweit es darauf eintrat. Es stellte fest, dass die von der Baukommission wegverfügten Bauten weder zonenkonform noch standortgebunden seien.

C.
Die von den Eheleuten X._____ hiergegen eingereichte Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn am 11. März 2009 gut. Es hob den Beschluss der Baukommission sowie die Verfügung des Departements auf und erkannte, die Bauten und Anlagen der Eheleute seien baupolizeilich zu tolerieren. Eine

künftige Erweiterung der Bauten und Anlagen sei ausgeschlossen.
Das Verwaltungsgericht erwog, die Kleinsiedlung der Eheleute liege in der Gewerbezone. Sie sei nicht bewilligungsfähig, da nach dem kommunalen Reglement in der Gewerbezone nur betriebsnotwendige Wohnungen erstellt werden dürften. Zudem werde der Wald- und der Heckenabstand nicht eingehalten (E. 4). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei die Befugnis der Behörden, den Abbruch eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils anzuordnen, grundsätzlich auf 30 Jahre befristet. Die ältesten Gebäude bestünden hier seit 21 Jahren. Vor knapp zehn Jahren sei eine Erweiterung vorgenommen worden. Eine konkrete Gefahr für Leib und Leben gehe von der Kleinsiedlung nicht aus (E. 5a). Ein Vorbehalt sei für Fälle zu machen, in denen die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der Frist von 30 Jahren einschritten, die rechtswidrigen Gebäude oder Gebäudeteile aber über Jahre hinaus geduldet hätten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt gewesen sei oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Dies sei hier der Fall. Der Sohn der Eheleute X._____ sei in Rüttenen zur Schule gegangen. Im Januar 2001 habe die Baukommission den Eheleuten das Aufstellen eines Heizöltanks bewilligt. Die Baubehörde sei sich dabei
bewusst gewesen, dass der Waldabstand nicht eingehalten sei. Hier müsse der verfassungsrechtliche Schutz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) Platz greifen. Die Baukommission, die Grundeigentümerin und die Betreiberin des Steinbruchs hätten die Situation jahrelang hingenommen. Nun könne baupolizeilich nicht plötzlich Remedur geschaffen werden. Wohl sei die Siedlung vor ca. 10 Jahren erweitert worden und die Nutzung habe sich intensiviert, indem die Eheleute nicht mehr nur während einiger Wintermonate dort wohnten. Dies sei aber auch schon jahrelang so und führe bloss dazu, dass künftige Erweiterungen auszuschliessen seien (E. 5b).

D.
Die Einwohnergemeinde Rüttenen führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben; die Eheleute X._____ seien anzuweisen, die auf Grundbuch Nr. 146 erstellten bzw. abgestellten mobilen und immobilen Bauten und Anlagen innert angemessener, richterlich zu bestimmender Frist zu beseitigen; eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, eine angemessene Frist für die Beseitigung der Bauten anzusetzen.

E.
Das Verwaltungsgericht und die Eheleute X._____ haben Gegenbemerkungen eingereicht je mit dem Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen.
Die Einwohnergemeinde hat eine Replik eingereicht. Sie hält an ihren Anträgen fest.
Erwägungen:

1.
1.1 Es geht um eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Die Beschwerde ist somit nach Art. 82 lit. a BGG zulässig.

1.2 Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG, bei dem die Beschwerde ausgeschlossen ist, besteht nicht.

1.3 Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich. Die Beschwerde ist daher nach Art. 86 Abs. 1 lit. d i.V.m. Abs. 2 BGG gegeben.

1.4 Das vorinstanzliche Urteil stellt einen nach Art. 90 BGG anfechtbaren Endentscheid dar.
1.5
1.5.1 Die Vorinstanz bemerkt in der Vernehmlassung, die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin sei in Art. 34 RPG (SR 700) geregelt. Danach sei diese nicht zur Beschwerde befugt.
Gemäss Art. 34 RPG gelten für die Rechtsmittel an Bundesbehörden die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Abs. 1). Kantone und Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über: a) Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5); b) die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen; c) Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d und 37a (Abs. 2).
Der vorinstanzliche Entscheid betrifft keinen der in Art. 34 Abs. 2 RPG genannten Gegenstände. Die Beschwerdeführerin anerkennt das (Replik S. 2 Ziff. 18).

Die Vorinstanz scheint der Auffassung zu sein, da die Beschwerdeführerin ihre Beschwerdebefugnis nicht aus Art. 34 Abs. 2 RPG herleiten könne, sei sie von vornherein nicht legitimiert und deshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeberechtigung für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist in Art. 89 BGG geregelt. Nach Absatz 2 lit. d dieser Bestimmung sind zur Beschwerde berechtigt Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Die Beschwerdeberechtigung ist jedoch nicht darauf beschränkt. Gemeinden können die Beschwerdebefugnis gegebenenfalls auch aus Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG oder aus der allgemeinen Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 BGG herleiten (vgl. BGE 133 II 400 E. 2.4.1 S. 405 f.; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2008, N. 58 zu Art. 89 BGG).
1.5.2 Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt.
Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 45 Abs. 2 KV/SO (SR 131.221). Sie ist insoweit zur Beschwerde befugt. Dafür genügt es, dass sie - was hier zutrifft - in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist. Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45; 129 I 410 E. 1.1 S. 412; je mit Hinweisen).

1.6 Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesgericht Fotos eingereicht, auf denen die Bauten der Beschwerdegegner abgebildet sind. Sie beantragt, für den Fall, dass das Bundesgericht diese Fotos nicht zulassen sollte, einen Augenschein.
Die Fotos werden zu den Akten erkannt. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins ist damit hinfällig.

2.
2.1
2.1.1 Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 133 I 128 E. 3.1 S. 130 f. mit Hinweisen).
Eine herausragende Bedeutung kommt der Gemeindeautonomie im Bau- und Raumplanungsrecht zu (MARKUS DILL, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, 1996, S. 72).
2.1.2 Gemäss Art. 3 KV/SO anerkennt der Kanton die Selbstständigkeit der Gemeinden (Abs. 1). Die Gesetzgebung räumt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum ein (Abs. 2). Das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbstständig zu regeln, ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet (Art. 45 Abs. 2 KV/SO). Kanton und Einwohnergemeinden sorgen für eine Raumplanung, die der zweckmässigen, ausgewogenen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Kantonsgebiets dient (Art. 118 KV/SO). Der Kanton ordnet zum Schutz der Menschen und der Umwelt das Bauwesen (Art. 119 KV/SO). Gemäss § 9 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 des Kantons Solothurn (PBG; BGS 711.1) ist die Ortsplanung Aufgabe der Einwohnergemeinde (Abs. 1). Sie besteht im Erlass von Nutzungsplänen und der zugehörigen Vorschriften (Abs. 2). In der Bauzone können namentlich Gewerbezonen vorgesehen werden (§ 29 Abs. 1 lit. c PBG). Nach § 32 PBG sind in den Gewerbezonen mässig störende Gewerbe-, Dienstleistungs- und Industriebetriebe sowie Wohnungen zulässig. Die Gemeinden können auch reine Gewerbezonen vorsehen, wo neben Gewerbe-, Dienstleistungs- und Industriebetrieben nur betriebsnotwendige Wohnungen zulässig sind. Letzteres hat die Beschwerdeführerin hier getan (§ 11 des kommunalen Zonenreglements vom 5. Juni 2007). Die Gemeinde verfügt somit über Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Frage, welche Wohnungen in der Gewerbezone zulässig sind. Gemäss § 133 PBG können die Gemeinden in einem Reglement eigene Bauvorschriften erlassen, soweit sie der kantonalen Bauverordnung nicht widersprechen (Abs. 1). In Verbindung mit Gestaltungsplänen können sich auch abweichende Vorschriften erlassen (Abs. 2). Solche Vorschriften bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat (Abs. 3). Die Gemeindebaubehörde ist im Allgemeinen für die Erteilung der Baubewilligung zuständig (§ 135 Abs. 1 PBG). Bei ausserordentlichen Verhältnissen kann sie

Ausnahmen von einzelnen Vorschriften gewähren, wenn ihre Einhaltung eine unverhältnismässige Härte bedeutete und die öffentlichen Interessen gewahrt werden können (§ 138 Abs. 1 PBG).
2.1.3 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass den solothurnischen Gemeinden nicht nur im Planungsrecht eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie zukommt (BGE 111 Ia 67), sondern auch im Baupolizeirecht. Dies entspricht denn auch ständiger Praxis der Vorinstanz (SOG 2007 Nr. 13 S. 56 mit Hinweisen). Für das Bundesgericht besteht kein Anlass zu einer abweichenden Beurteilung.
2.1.4 Verfügt die Beschwerdeführerin auch im Bereich der Baupolizei über Autonomie, kann sie gegenüber dem Entscheid der Vorinstanz geltend machen, diese habe als kantonale Rechtsmittelinstanz die ihr zustehende Prüfungsbefugnis überschritten oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch angewendet. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht den Entscheid der kantonalen Rechtsmittelinstanz mit freier Kognition; die Anwendung von Gesetzes- und Verordnungsrecht sowie die Feststellung des Sachverhalts beurteilt es hingegen unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 132 I 68 E. 1.1 S. 69 f. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin kann insbesondere geltend machen, die Vorinstanz habe die Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 9 BV) verkannt, sofern - was hier zutrifft - die Rüge in engem Zusammenhang steht mit jener der Verletzung der Gemeindeautonomie (BGE 116 Ia 252 E. 3b S. 255/256; 113 Ia 332 E. 1b S. 333/334; Urteile 2P.338/2005 vom 16. November 2006 E. 2.1, in: RDAF 2007 I S. 201; 1P.768/2000 vom 19. September 2001 E. 2e, in: Pra 2002 Nr. 3 S. 9).
2.1.5 In BGE 113 Ia 332 ging es um einen mit dem vorliegenden vergleichbaren Fall. Der Eigentümer eines in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücks hatte darauf eine Garage errichtet. Die Gemeinde befahl ihm in der Folge deren Abbruch. Der Regierungsrat des Kantons Tessin hob den Abbruchbefehl auf Beschwerde des Eigentümers hin auf, was das Verwaltungsgericht bestätigte. Dagegen gelangte die Gemeinde mit Autonomiebeschwerde an das Bundesgericht. Es ging um die Frage, ob der Eigentümer gutgläubig auf eine stillschweigend erteilte Baubewilligung vertrauen durfte. Das Bundesgericht erachtete die Gemeinde zur Rüge berechtigt, das Verwaltungsgericht habe dem Grundsatz von Treu und Glauben eine falsche Tragweite beigemessen (E. 1b). Es befand sodann, der Eigentümer habe unter den gegebenen Umständen bei Beginn der Bauarbeiten auf eine stillschweigend erteilte Baubewilligung nicht berechtigterweise vertrauen können (E. 3b).
2.1.6 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegner für die von ihnen errichteten Bauten über keine Bewilligung verfügen und die nachträgliche Bewilligung ausgeschlossen ist (angefochtenes Urteil S. 3 E. II/2). Die Vorinstanz ist der Auffassung, der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 BV stehe der Wegverfügung der Bauten entgegen. Die Beschwerdeführerin wendet ein, damit habe die Vorinstanz die Tragweite dieses Grundsatzes verkannt. Zu dieser Rüge ist die Beschwerdeführerin nach dem Gesagten befugt. Da es um eine Frage des Verfassungsrechts geht, prüft diese das Bundesgericht frei.
2.2
2.2.1 Nach der Rechtsprechung ist die Befugnis des Gemeinwesens, den Abbruch eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils anzuordnen, befristet. Die Frist beträgt dreissig Jahre. Sie beginnt mit der Fertigstellung des baugesetzwidrigen Gebäudes bzw. Gebäudeteils zu laufen (BGE 107 Ia 121 E. 1a und b S. 123 f.). Die Frist von dreissig Jahren ist unbeachtlich, wenn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes aus baupolizeilichen Gründen im engeren Sinne geboten ist. Wird durch den Fortbestand eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils eine konkrete, d.h. ernsthafte und unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Bewohner oder der Passanten geschaffen, so können die Behörden den Abbruch dieses Gebäudes oder Gebäudeteils unbekümmert um den Zeitablauf verfügen (BGE 107 Ia 121 E. 1a S. 123).
Die Frist von dreissig Jahren gilt in der Regel. Ausnahmsweise kann das Recht der Behörden, den Abbruch eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils anzuordnen, schon vor Ablauf der Frist von dreissig Jahren verwirken. Dies ist dann der Fall, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der dreissigjährigen Frist einschreiten, die rechtswidrigen Gebäude oder Gebäudeteile aber über Jahre hinaus duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Hier greift allenfalls der aus Art. 9 BV folgende Vertrauensschutz Platz (BGE 107 Ia 121 E. 1c S. 124; Urteile 1P.768/2000 vom 19. September 2001 E. 3a, in: Pra 2002 Nr. 3 S. 9; 1A.19/2001 vom 22. August 2001 E. 4b, in: ZBl 103/2002 S. 582).
Ein derartiger Vertrauensschutz ist mit Zurückhaltung anzunehmen (Urteil 1A.19/2001 vom 22. August 2001 E. 4b, in: ZBl 103/2002 S. 582). Dies gilt insbesondere, wenn die zuständigen Behörden angesichts eines baurechtswidrigen Zustandes bloss untätig geblieben sind. Hier ist grosse Zurückhaltung bei der Deutung der

Untätigkeit als behördliche Duldung geboten (Urteile 1P.198/2003 vom 19. August 2003 E. 3.3; 1P.768/2000 vom 19. September 2001 E. 4c, in: Pra 2002 Nr. 3 S. 9; je mit Hinweisen).
Auf eine kürzere Verwirkungsfrist als jene von dreissig Jahren kann sich nur berufen, wer gutgläubig war (BGE 132 II 21 E. 6.3 S. 39; 111 Ib 213 E. 6a S. 221 ff.; Urteil 1P.768/2000 vom 19. September 2001 E. 4c, in: Pra 2002 Nr. 3 S. 9; je mit Hinweisen).
2.2.2 Im Urteil 1P.768/2000 vom 19. September 2001 würdigte das Bundesgericht die Untätigkeit der Baubehörden während 24 Jahren als Duldung des (dort allfälligen) rechtswidrigen Zustandes, welche grundsätzlich geeignet war, einen Vertrauenstatbestand zu begründen (E. 4c, in: Pra 2002 Nr. 3 S. 9).
Im Urteil vom 9. Mai 1979 (in: ZBl 81/1980 S. 72) bejahte das Bundesgericht einen Vertrauenstatbestand in einem Fall, in dem die Behörden während 20 Jahren nichts gegen eine rechtswidrige Baute unternommen hatten (E. 3b).
Einen Vertrauenstatbestand verneinte das Bundesgericht dagegen in einem Fall, in dem die Behörde bis zu Erlass der Abbruchverfügung 1 ¼ Jahre zugewartet hatte (Urteil 1A.19/2001 vom 22. August 2001 E. 4b, in: ZBl 103/2002 S. 582); ebenso in zwei Fällen, in denen die Behörde mit ihrer Intervention je über 2 ½ Jahre zugewartet hatte (Urteile 1A.185/1992 vom 11. März 1993 E. 8c; 1A.15/1991 vom 9. April 1992 E. 4d); ausserdem in einen Fall, in dem die Behörde gegen die rechtswidrige Nutzung einer Wohnung gut drei Jahre nicht eingeschritten war (Urteil 1P.198/2003 vom 19. August 2003 E. 3.3).

2.3 Die Vorinstanz legt dar, die Beschwerdeführerin habe die Situation jahrelang hingenommen. Nun könne baupolizeilich nicht plötzlich Remedur geschaffen werden.
2.3.1 Die Vorinstanz bezeichnet die Bauten und Anlagen der Beschwerdegegner als "Kleinsiedlung". Sie stellt in tatsächlicher Hinsicht fest, die Siedlung bestehe - wie sich am vorinstanzlichen Augenschein gezeigt habe - aus vier "Mobilhomes" und einem Wohnwagen. Sie verfüge über Strom, hingegen keinen Wasseranschluss (angefochtenes Urteil S. 3 E. I/6). Die "Häuschen" seien in einem gewissen Sinne mobil geblieben. Es bestehe kein Fundament. Die "Mobilhomes" verfügten noch über Achsen und Räder und könnten transportiert werden. Die Situation sei nicht wesentlich anders als auf manch einem modernen Campingplatz (S. 4 E. 4). Die ältesten Gebäude bestünden seit 21 Jahren (S. 5 E. 5a). Vor ungefähr zehn Jahren sei die Siedlung erweitert worden und die Nutzung habe sich intensiviert, indem die Beschwerdegegner nicht mehr nur während einiger Wintermonate dort wohnten (S. 5 E. 5a und b).
Die Beschwerdeführerin bringt (Beschwerde S. 12 ff. Ziff. 14.1 f., S. 15 Ziff. 15.2. und S. 17) vor, es seien mehrere Bau- und Nutzungsphasen zu unterscheiden. In einer ersten Phase hätten die Beschwerdegegner den Platz lediglich als Winterquartier ungefähr 4 Monate pro Jahr benutzt. Allein diesen Zustand habe die Beschwerdeführerin geduldet. Nach der Jahrtausendwende habe sich indessen schleichend eine völlig andere Situation ergeben. Zuerst hätten die Beschwerdegegner einen Wohnwagen auch während ihrer Abwesenheit von Frühling bis Herbst auf dem Platz belassen. Der Wohnwagen sei alsdann von Jahr zu Jahr an- und ausgebaut worden. Schliesslich sei ein zweiter Wohnwagen hinzugekommen. Die beiden Wagen seien mit Schwartenbrettern als Fassadenersatz verkleidet worden. Der Platz sei eingekiest sowie ein Zaun und eine eigentliche Gartenanlage mit Sitzplatz gebaut worden. Das Areal sei mithin nicht mehr nur als Winterquartier genutzt worden. Vielmehr seien eigentliche Häuser mit Gartenanlage und Sitzplatz zum ganzjährigen Bewohnen gebaut worden. Diese Nutzungsänderung habe die Beschwerdeführerin höchstens zwei Jahre geduldet.
2.3.2 Dazu, wie es sich in tatsächlicher Hinsicht verhält, hat die Vorinstanz keine hinreichenden Feststellungen getroffen. Zwar führt sie - insoweit in Übereinstimmung mit der Beschwerdeführerin - aus, die Siedlung sei vor ungefähr zehn Jahren erweitert worden und die Nutzung habe sich intensiviert, indem die Beschwerdegegner nicht mehr nur während einiger Wintermonate dort wohnten. Sie legt jedoch nicht mit hinreichender Klarheit dar, wie die Situation zu Beginn der Anwesenheit der Beschwerdegegner auf dem Platz vor über zwanzig Jahren ausgesehen hat und welche baulichen Erweiterungen diese vor ungefähr zehn Jahren vorgenommen haben. Die Vorinstanz schweigt sich sodann insbesondere dazu aus, wie lange die Beschwerdeführerin die durch die baulichen Erweiterungen entstandene neue Situation genau hingenommen haben soll. Dies wäre nach der (E. 2.2.2) dargelegten Rechtsprechung für die Beurteilung der Frage, ob die Beschwerdeführerin einen Vertrauenstatbestand gesetzt habe, entscheidend gewesen. Wenn die Vorinstanz ausführt, die Beschwerdeführerin habe die Situation "jahrelang" hingenommen, ist das zu unbestimmt.
Verhielte es sich so, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, hätten die Beschwerdegegner das Areal also zu Beginn lediglich während ca. 4 Monaten pro Jahr als Winterquartier benutzt und dann um die Jahrtausendwen-

de eine Kleinsiedlung errichtet, die sie praktisch das ganze Jahr bewohnen, und wäre die Beschwerdeführerin dagegen nach höchstens zwei Jahren eingeschritten, wäre ein Vertrauenstatbestand im Lichte der angeführten Rechtsprechung offensichtlich zu verneinen.
2.3.3 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ergibt sich nichts zugunsten der Beschwerdegegner aus dem Umstand, dass ihnen die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 22. Januar 2001 das Aufstellen eines Heizöltanks erlaubt hat.
Die Beschwerdeführerin hat die Benutzung des Platzes durch die Beschwerdegegner als Winterquartier unstreitig geduldet und sie ist dazu auch heute noch bereit (Beschwerde S. 16 Ziff. 15.3). Dann ist es nachvollziehbar, dass sie den Beschwerdegegnern das Aufstellen des Tanks gestattet und diesen damit ermöglicht hat, ihre Wagen zu beheizen. Mit ihrem Schreiben vom 22. Januar 2001 brachte die Beschwerdeführerin nicht zum Ausdruck, sie sei bereit, den Ausbau zu einer praktisch ganzjährig bewohnten Kleinsiedlung hinzunehmen. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin im genannten Schreiben darauf hinwies, der Tank dürfe nicht fest montiert werden, damit dieser als Fahrnisbaute beurteilt werden könne; sonst sei eine Bewilligung nicht möglich; dasselbe gelte für allfällige Verkleidungen. Dies zeigt, dass die Beschwerdeführerin feste Installationen und Verkleidungen gerade nicht dulden wollte.
2.3.4 Einen Vertrauenstatbestand gesetzt hat die Beschwerdeführerin auch nicht dadurch, dass sie den Sohn der Beschwerdegegner in ihre Schule aufgenommen hat. Dies kann nicht dahin gedeutet werden, dass die Beschwerdeführerin mit der rechtswidrigen Errichtung von Bauten und Anlagen einverstanden war.

2.4 Selbst wenn sich in tatsächlicher Hinsicht ergeben sollte, dass die Beschwerdeführerin den Ausbau zu einer Kleinsiedlung im Sinne der dargelegten Rechtsprechung über Jahre hinaus geduldet hat, könnten sich die Beschwerdegegner - wie (E. 2.2.1) gesagt - auf Vertrauensschutz nur berufen, wenn sie gutgläubig gewesen wären.
Dazu äussert sich die Vorinstanz nicht. Auch insoweit hat sie - wie die Beschwerdeführerin (Beschwerde S. 12 Ziff. 13) zutreffend einwendet - den Sachverhalt nicht hinreichend abgeklärt.

2.5 Ein Entscheid, der eine kommunale Verfügung aufgrund mangelhafter Sachverhaltsabklärung aufhebt, verletzt die Gemeindeautonomie (BGE 112 Ia 275 E. 5c S. 279; Urteil 1P.58/2002 vom 8. Juli 2002 E. 4.3; ALFRED KUTTLER, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, 1992, S. 55).
Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4343). Das angefochtene Urteil wird deshalb aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen. Diese wird den Sachverhalt zu vervollständigen und alsdann unter Zugrundelegeung der angeführten Rechtsprechung neu zu entscheiden haben.

3.
Die Beschwerdegegner unterliegen. Sie haben die mangelhafte Sachverhaltsabklärung durch die Vorinstanz jedoch nicht zu vertreten. Es werden ihnen deshalb keine Kosten auferlegt (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG). Der Kanton trägt ebenfalls keine Kosten (Art. 66 Abs. 4 BGG).
Die Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG); ebenso wenig die Beschwerdeführerin (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 11. März 2009 aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an dieses zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bau- und Justizdepartement sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons

Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. Januar 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Härri