



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 20. Dezember 2017 (810 17 93)

Raumplanung, Bauwesen

**Bauen ausserhalb der Bauzone / Erweiterte Besitzstandsgarantie / Anrechenbare Brutto-
geschossfläche**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan
Schulthess, Christian Haidlauf, Claude Jeanneret, Beat Walther,
Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Daniel Urs Helfenfinger,
Rechtsanwalt und Notar

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Bauen ausserhalb der Bauzone (RRB Nr. 0384 vom 21. März 2017)

A. A.____ ist Eigentümer der seit dem Jahr 1962 mit einem Einfamilienhaus überbauten
Parzelle Nr. 1037, Grundbuch B.____, die ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone
liegt. Die Liegenschaft besteht aus einem Unter- und einem Erdgeschoss. Am 24. Februar 2012

reichte er das Baugesuch Nr. 0465/2012 ein, welches einen Umbau und eine Erweiterung des bestehenden Wohnhauses im Erdgeschoss mittels Anbau einer Wohnküche und eines Zimmers vorsah.

B. Dagegen erhob die kantonale Natur- und Landschaftsschutzkommission Einsprache. Sie bemängelte soweit nachfolgend noch relevant, dass die Flächenberechnungen auf den Plänen nicht nachvollzogen werden könnten. In der Folge reichte der Baugesuchsteller am 17. Juli 2012 geänderte Pläne ein. Als Änderungen deklarierte er unter anderem, dass Neuberechnungen der Geschossflächen - mit einer entsprechenden Verkleinerung des geplanten Anbaus - vorgenommen worden seien und dass die bisherigen Wohnräume im Untergeschoss aufgrund der Verkleinerung der Fensterflächen neu nicht mehr als solche nutzbar seien. Die dadurch frei werdende Bruttogeschossfläche werde ins Erdgeschoss verschoben. Die Einsprecherin hielt in der Folge jeweils unter Verweis auf die unzulässige Vergrösserung der Bruttogeschossfläche auch nach mehrfachen Überarbeitungen des Projekts an ihrer Einsprache fest. Nachdem der Baugesuchsteller am 30. Mai 2013 erneut abgeänderte Pläne eingereicht hatte, zog sie ihre Einsprache schliesslich zurück.

C. Am 17. Juli 2013 erteilte die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (BUD) A.____ die raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung für den An- und Umbau seines Wohnhauses. Daraufhin bewilligte das Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft (BIT) das Baugesuch am 26. Juli 2013.

D. Anlässlich der Bauabnahme vom 5. April 2016 stellte das Bauinspektorat fest, dass bei der Ausführung des Projekts sowie bezüglich der Nutzung von den genehmigten Plänen abgewichen worden war. So wurde insbesondere der gemäss Plan unbeheizte Kellerraum 1 als beheizter Wohn- und Schlafraum genutzt, ebenso die Waschküche. Die bestehenden Fensterflächen waren auch planwidrig nicht verkleinert worden. Das BIT forderte von A.____ bereinigte Pläne ein, welche die ausgeführten baulichen Massnahmen und die tatsächliche Nutzung darstellten. Auf den vom 7. April 2016 datierenden neuen Plänen sind im Untergeschoss unter anderem neu zwei Zimmer, eine Küche sowie im Heizungsraum eingebaute sanitäre Anlagen eingezeichnet.

E. Mit Entscheid vom 13. September 2016 verweigerte die BUD die Ausnahmebewilligung für die Änderungen im Untergeschoss. Die Direktion ordnete strafbewehrt an, dass das Untergeschoss innert vier Monaten nach Rechtskraft auf den mit der Baubewilligung vom 26. Juli 2013 und dem BUD-Entscheid vom 17. Juli 2013 bewilligten Zustand abzuändern sei. Für die Änderungen im Erdgeschoss erteilte sie dagegen die nachträgliche Ausnahmebewilligung. Im Entscheid wurde zusammenfassend ausgeführt, dass die Wohnnutzung im Untergeschoss entgegen den Angaben im Baugesuch nicht aufgegeben worden sei, wodurch die für zonenwidrig gewordene Bauten geltende zulässige Flächenerweiterung im Umfang von maximal 30 % der anrechenbaren Bruttogeschossfläche deutlich überschritten werde.

F. Die von A.____ gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) mit Regierungsratsbeschluss Nr. 0384 vom

21. März 2017 ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, das ursprünglich rechtmässig erstellte, mittlerweile aber zonenwidrig genutzte Wohnhaus sei im Bestand geschützt und könne im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen renoviert und massvoll erweitert werden. Erfolge eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens, so dürfe die Gesamtfläche um nicht mehr als 100 m² und die anrechenbare Bruttogeschossfläche um nicht mehr als 30 % zunehmen. Im Ausgangszustand habe das Gebäude auf beiden Stockwerken eine anrechenbare Bruttogeschossfläche von insgesamt 103.6 m² aufgewiesen. Die bewilligten Pläne hätten eine Erweiterung um 29.9 % vorgesehen. Durch den unbewilligten Ausbau im Untergeschoss seien neben den beiden vorbestehenden Zimmern, die entgegen den Angaben auf den Plänen nicht neu als Keller und Waschküche, sondern zum Wohnen genutzt würden, zusätzlich eine Küche und ein Badezimmer (WC, Lavabo und Dusche im Heizungsraum) hinzugekommen. Die ausgeführten Arbeiten führten zu einer unzulässigen effektiven Flächenerweiterung im Umfang von 53.8 %. Die Nutzung und der Ausbau im Untergeschoss könnten nicht nachträglich bewilligt werden. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erfordere den Rückbau auf den bewilligten Zustand.

G. A.____, vertreten durch Daniel Urs Helfenfinger, Rechtsanwalt und Notar, hat mit Eingabe vom 7. April 2017 gegen den Regierungsratsbeschluss vom 21. März 2017 (zugestellt am 28. März 2017) beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei die Rechtmässigkeit des Umbaus festzustellen. Eventualiter sei dem Beschwerdeführer im Rahmen einer Ausnahmegewilligung zu erlauben, das Untergeschoss so wie es sich im heutigen Zustand präsentiert zu belassen resp. dieser Zustand sei zu genehmigen. Subeventualiter sei der angeordnete Rückbau aufzuschieben, bis seine wohnberechtigte Mutter ein Zimmer in der Alterssiedlung C.____ beziehen könne. Dies habe unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners zu geschehen. Er bringt zur Beschwerdebegründung zunächst vor, der angefochtene Entscheid sei in Verletzung der Ausstandsbestimmungen ergangen, da die Vorsteherin der Bau- und Umweltschutzdirektion beim ihre eigene Direktion betreffenden Beschwerdeentscheid nicht in den Ausstand getreten sei. Weiter habe der Beschwerdegegner seinen Anspruch auf rechtliches Gehör in verschiedener Hinsicht verletzt. Sodann habe er den Sachverhalt falsch festgestellt und die anrechenbare Bruttogeschossfläche falsch bestimmt. Diese überschreite bei richtiger Berechnung das zulässige Mass lediglich um ca. 0.7 % resp. 6 m². Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips könnten die neuen Pläne deswegen genehmigt werden. Das Untergeschoss sei zudem immer rechtmässig für Wohnzwecke genutzt worden, auch das Badezimmer im Heizungsraum habe vorbestanden. Diese ursprüngliche Nutzung sei mit der Baubewilligung als rechtmässig qualifiziert worden. Für die Wohnnutzung des Untergeschosses könne er sich demnach auf die Besitzstandsgarantie berufen, welche einem Rückbau entgegenstehe. Er habe auch entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht bösgläubig gehandelt. Für den Fall einer Beschwerdeabweisung beantrage er einen Aufschub für die Vornahme des Rückbaus, bis seine Mutter von der Alterssiedlung C.____, bei der eine entsprechende Bewerbung hängig sei, aufgenommen worden sei.

H. In seiner Vernehmlassung vom 10. August 2017 stellt der Beschwerdegegner Antrag auf vollumfängliche Beschwerdeabweisung unter o/e-Kostenfolge. Er führt zusammengefasst aus,

der Entscheid sei weder in Verletzung der Ausstandsvorschriften noch der Begründungspflicht ergangen. Die Berechnung der anrechenbaren Bruttogeschossfläche sei im angefochtenen Entscheid des Weiteren klar aufgezeigt worden und korrekt erfolgt. Die Wohnnutzung sei in den bewilligten Plänen vom Untergeschoss in das Obergeschoss verlagert worden. Der Abtausch falle deshalb bei der Berechnung der zulässigen Flächenerweiterung nicht ins Gewicht. Neu hinzugekommen sei lediglich der Erweiterungsbau ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens, dessen Fläche voll anzurechnen sei. Wie sich gezeigt habe, werde das Untergeschoss indessen weiterhin zu Wohnzwecken genutzt. Diese Räumlichkeiten seien deshalb an die Bruttogeschossfläche anzurechnen, was zur unzulässigen Flächenvergrösserung führe. Selbst wenn der zusätzlich als Badezimmer genutzte Heizungsraum zur ursprünglich genutzten Wohnfläche gezählt würde, sei das zulässige Mass der Erweiterung immer noch erheblich überschritten. Wenn der Beschwerdeführer die Räume im Untergeschoss, die er in den Plänen stets als Nebenflächen ausgewiesen habe, nunmehr als Wohnraum nutze, so erscheine sein Verhalten überdies als widersprüchlich und bösgläubig.

I. Aufgefordert zur Einreichung eines entsprechenden Belegs teilt der Beschwerdeführer dem Kantonsgericht am 27. Oktober 2017 mit, dass seine Mutter die Anmeldung für die Aufnahme in die Alterssiedlung C._____ mittlerweile wieder zurückgezogen habe und sich ihr Gesundheitszustand gebessert habe.

J. Das Kantonsgericht hat heute einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. An der anschliessenden Parteiverhandlung halten die Parteien an ihren schriftlich gestellten Begehren und Begründungen fest.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen Entscheids und verfügt über ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Der Beschwerdeführer beantragt, die Vernehmlassung des Beschwerdegegners vom 10. August 2017 sei als verspätet aus dem Recht zu weisen. Diesem Antrag ist nicht zu entsprechen. Die mit Verfügung vom 13. Juli 2017 letztmals erstreckte Frist für die Einreichung der Vernehmlassung lief am Freitag, 11. August 2017 ab. Die eingeschrieben versandte Vernehmlassung traf am Montag, 14. August 2017 in der Gerichtskanzlei ein, wie der Eingangsstempel bezeugt. Von einer verspätet eingereichten Eingabe kann unter diesen Umständen von Vornherein nicht ausgegangen werden. Ohnehin wäre dem Beschwerdegegner aber nach der ständigen Praxis des Kantonsgerichts selbst bei einem Fristversäumnis eine kurze gerichtliche Nachfrist eingeräumt worden, um die Vernehmlassung nachzureichen. Es besteht unter diesen Um-

ständen erst recht keine Veranlassung, die Vernehmlassung vom 10. August 2017 als verspätet aus dem Recht zu weisen.

3. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen vorliegend untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

4. Der Beschwerdeführer erhebt formelle Rügen, die vorab zu behandeln sind. Zunächst rügt er eine Verletzung von Ausstandsvorschriften.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, bei der Behandlung seiner Beschwerde im Gesamtregerungsrat habe die Vorsteherin der Bau- und Umweltschutzdirektion mitgewirkt. Ein Entscheid aus dieser Direktion, den sie unterzeichnet habe, sei gerade angefochten gewesen, weshalb die Direktionsvorsteherin in dieser Sache als befangen zu gelten habe. Trotzdem sei sie nicht in den Ausstand getreten, weshalb sein Anspruch auf einen Entscheid durch ein mit unvoreingenommenen Behördenmitgliedern besetztes Gremium verletzt sei.

4.2 Der Beschwerdegegner stellt nicht in Abrede, dass die Vorsteherin der BUD am angefochtenen Entscheid mitgewirkt hat. Er bringt in seiner Vernehmlassung vor, der Entscheid sei in Nachachtung von § 19 lit. d der Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (Vo VwVG BL) vom 30. November 2004 von der Sicherheitsdirektion als verfahrensleitender Instanz vorbereitet worden. Mit dieser Regelung werde vermieden, dass die BUD im Beschwerdefall über ihren eigenen Entscheid Antrag beim Regierungsrat stellen könne. Die im vorinstanzlichen Verfahren angefochtene Verfügung sei des Weiteren wie in § 21 Abs. 2 lit. m der Dienstordnung der Bau- und Umweltschutzdirektion vom 11. Juni 2013 vorgesehen durch das Bauinspektorat instruiert worden. Die eigentliche materielle und rechtliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob das wider die bewilligten Pläne realisierte Umbauprojekt nachträglich bewilligungsfähig sei, sei durch das BIT vorgenommen worden. Die Unterzeichnung der Verfügung durch die Vorsteherin der BUD sei lediglich ein formaler Akt. Im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung könne im vorliegenden Fall nicht von einer unzulässigen Vorbefassung der Direktionsvorsteherin ausgegangen werden.

4.3.1 Wer eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten hat, tritt gemäss § 8 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 in den Ausstand, wenn er in der Sache ein persönliches Interesse hat (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum 3. Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist, wobei die Auflösung der Gemeinschaft den Ausstandsgrund nicht aufhebt (lit. b), Vertreter einer Partei ist oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (lit. c) oder wenn er aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (lit. d). § 8 VwVG BL und besonders die zuletzt genannte Generalklausel stellen eine Konkretisierung des Anspruchs auf einen Entscheid durch eine unbefangene Verwaltungsbehörde nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizeri-

schen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 dar (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 28. Oktober 2016 [810 16 276] E. 4.2; vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 425; BGE 132 II 485 E. 4.2). Es besteht keine Vorschrift, welche ausdrücklich verlangen würde, dass der Vorsteher jener Direktion, deren Entscheid angefochten ist, bei der Behandlung der Beschwerde durch den Gesamtregerungsrat in den Ausstand zu treten hat.

4.3.2 Der Anspruch auf eine unbefangene Behörde ist der Garantie des gesetzmässigen, unabhängigen, unparteiischen und unvoreingenommenen Gerichts nach Art. 30 Abs. 1 BV nachgebildet, wobei die Bestimmung im Verwaltungsverfahren keine direkte Anwendung findet und die Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit nicht in jedem Fall unbesehen übertragen werden kann (BENJAMIN SCHINDLER, *Die Befangenheit der Verwaltung*, Zürich 2002, S. 65 ff.; BGE 125 I 209 E. 8). Indessen gewährleistet auch Art. 29 Abs. 1 BV die vorliegend angerufene korrekte Besetzung der Entscheidbehörde; das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt des Anspruchs auf gleiche und gerechte Behandlung (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 137 I 340 E. 2.2). Der Anspruch auf Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörde bedeutet, dass kein befangenes Behördenmitglied an Entscheid mitwirken darf (Urteil des BGer 2C_308/2015 vom 7. Juli 2015 E. 2.2; Urteil des BGer 1C_388/2009 vom 17. Februar 2010 E. 4.1). In Analogie zu Art. 30 Abs. 1 BV verpflichtet Art. 29 Abs. 1 BV eine Amtsperson zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen, wenn also Umstände bestehen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Behördenvertreters zu erwecken (vgl. BGE 139 I 121 E. 5.1; BGE 138 I 1 E. 2.2; BGE 137 I 227 E. 2.1).

4.3.3 Indem eine Regierungs- und Verwaltungsbehörde als Beschwerdeinstanz Entscheide von ihr unterstellten Behörden überprüft, setzt sie sich unausweichlich dem Vorwurf des "Richtens in eigener Sache" aus. Dieses Legitimitätsdefizit der verwaltungsinternen Rechtspflegeorgane ist eine systembedingte Unzulänglichkeit des verwaltungsinternen Verfahrens, das gerade zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen und zur Einführung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) geführt hat (SCHINDLER, a.a.O., S. 155 ff.). Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer Aufgaben einhergeht (Urteil des BGer 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2). Regierungsbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Liegt die amtliche Mehrfachbefassung damit im öffentlichen Interesse und ist sie in diesem Sinne systembedingt, so liegt nicht bereits darin eine unzulässige Vorbefassung. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 138 I 425 E. 4.2.1; Urteil des BGer 1C_488/2016 vom 16. Februar 2017 E. 3.4.2).

4.3.4 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden, wenn bei der Behandlung einer Beschwerde im Gesamt-

regierungsrat der Vorsteher derjenigen Direktion mitwirkt, deren Entscheid angefochten ist. Ein solches System, wie es unter anderem der Kanton Basel-Landschaft kennt, ist als solches nicht verfassungswidrig. Eine Ausstandspflicht von Regierungsmitgliedern wird nicht leichthin angenommen und nur bejaht, wenn zusätzliche Umstände hinzutreten, welche die Verneinung der Befangenheit als geradezu unhaltbar und willkürlich erscheinen liessen (Urteil des BGer 5P.284/2000 vom 8. September 2000 E. 4; Urteil des BGer P.652/81 vom 22. Juni 1983 E. 3a, in: EuGRZ 1984, S. 323 f.; Urteile des BGer vom 5. Juli 1978 E. 6d und vom 2. Mai 1979 E. 1b, in: ZBI 1979, S. 322 ff. und S. 484 ff.; SCHINDLER, a.a.O., S. 163 ff.; REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 165).

4.4 Im vorliegenden Fall unterzeichnete die Direktionsvorsteherin die Verfügung der BUD vom 13. September 2016. Wie der Beschwerdegegner unter Verweis auf die organisationsrechtlichen Bestimmungen und die gelebte Verwaltungspraxis nachvollziehbar aufzeigt, traf sie mit ihrer Unterschrift nicht persönlich einen Entscheid über die Gewährung einer Ausnahmebewilligung, sondern sorgte lediglich für die formell korrekte Eröffnung des Entscheids der ihr unterstellten Fachbehörden. Sie nahm damit ihre politische Funktion als Führungsorgan der Direktion wahr. Beim späteren Beschwerdeentscheid des Gesamtregierungsrats amtierte sie als Mitglied des Entscheidgremiums in der Verwaltungsrechtspflege. Diese Doppelfunktion ist systemimmanent und reicht wie oben aufgezeigt für sich allein nicht aus, um eine Voreingenommenheit zu bejahen. Weitere hinzutretende Aspekte, die den Anschein einer Befangenheit begründen könnten, sind weder ersichtlich noch dargetan. Die Beschwerde ist in diesem Punkt somit unbegründet. Bei diesem Ergebnis kann offengelassen werden, ob die Rüge der Befangenheit vorliegend verwirkt ist, weil der Beschwerdeführer beim Regierungsrat nicht vorgängig ein Ausstandsgesuch gestellt hatte.

5. Der Beschwerdeführer moniert weiter in dreifacher Hinsicht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör.

5.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör gewährleistet dem Einzelnen allgemein eine effektive Mitwirkung im Verfahren zum Erlass von Entscheidungen, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 29 BV Rz. 42 ff.). Die Behörde hat den Parteien nicht nur Gelegenheit zur Äusserung zu geben, sondern deren Argumente, Verfahrens- und Beweisanträge auch entgegenzunehmen, ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidfindung angemessen zu berücksichtigen. Die Begründungspflicht stellt dabei sicher, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich prüft und allenfalls berücksichtigt (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 868; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 360 f.). Dies gilt für alle form- und fristgerecht angebrachten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Erhebt die betroffene Person in diesem Sinne entscheidwesentliche Einwände, so muss sich die Behörde ausdrücklich mit diesen auseinandersetzen, oder aber zumindest die Gründe angeben, weshalb sie gewisse Gesichtspunkte nicht berücksichtigt (Urteil des BGer 2C_839/2016 vom

12. April 2017 E. 3.1.1; BGE 124 V 180 E. 2b; KGE VV vom 27. Juli 2016 [810 15 267] E. 7.1). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sowohl die betroffene Person wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. Die Begründung braucht nicht ausführlich zu sein; sie muss aber zumindest kurz die Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 143 III 65 E. 5.2; BGE 140 II 262 E. 6.2; BGE 133 I 270 E. 3.1).

5.2 Zunächst bringt der Beschwerdeführer vor, am bereits im vorinstanzlichen Verfahren erhobenen Vorwurf einer Gehörsverletzung werde festgehalten, da der Verfügung der BUD vom 13. September 2016 keine Flächenberechnung zu entnehmen sei.

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens ist der Regierungsratsbeschluss vom 21. März 2017, der eine Flächenberechnung enthält. Welchen Rechtsfehler der Beschwerdeführer dem Regierungsrat konkret vorwirft und welche Rechtsfolgen er daraus im vorliegenden Verfahren für sich ableiten will, bleibt unklar, kann aber auf jeden Fall aufgrund der nachfolgenden Ausführungen offen bleiben. Der Beschwerdeführer begründet nicht, weshalb die Verfügung der BUD zur Wahrung seines Gehörsanspruchs zwingend eine exakte Flächenberechnung hätte beinhalten müssen. In Ziffer 10 der Verfügung wird ausgeführt, dass mit der Bewilligung 29.9 % von maximal zulässigen 30 % des Erweiterungspotentials ausgeschöpft worden seien. Sie sei nur erteilt worden, weil gemäss den Plänen des Beschwerdeführers die Wohnnutzung im Untergeschoss aufgegeben würde. Dies sei jedoch nicht geschehen. Da das Untergeschoss sogar noch ausgebaut worden sei, ergebe sich eine deutliche Überschreitung der zulässigen Flächenerweiterung. Die BUD legte ihrem Entscheid zwar keine Flächenberechnung bei. Aus der Begründung ergibt sich jedoch klar, dass aufgrund der nicht aufgegebenen Wohnnutzung im Untergeschoss, die Voraussetzung für die Bewilligungsfähigkeit des Projekts gewesen war, eine ins Auge springende markante Überschreitung der bewilligten Flächenerweiterung resultierte. Deshalb erübrigten sich detaillierte Berechnungen. Eine sachgerechte Anfechtung war dem Beschwerdeführer mit diesen Informationen denn auch ohne Weiteres möglich. Die Begründungspflicht wurde nicht verletzt. Selbst wenn man von einer Gehörsverletzung ausgehen würde, hätte der Regierungsrat den Mangel durch seine ausführlich dargelegte Flächenberechnung geheilt, weshalb umso mehr im vorliegenden Verfahren keine Verletzung der Begründungspflicht zu erkennen ist.

5.3 Der Beschwerdeführer moniert sodann, die Vorinstanz habe sich nicht in rechtsgenügender Weise mit einem seiner Vorbringen auseinandergesetzt. In der Replik vom 7. Februar 2017 habe er unter Verweis auf einen Bundesgerichtsentscheid verlangt, dass die Fläche des auf seinem Grundstück stehenden Schopfs angerechnet werde. Dem Entscheid des Regierungsrats seien diesbezüglich jedoch keinerlei Ausführungen zu entnehmen.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers genügt der angefochtene Entscheid auch in dieser Hinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung. Der Regierungsratsbeschluss nennt auf sieben Seiten die wesentlichen Überlegungen, auf die sich der

Beschwerdegegner in seinem Entscheid stützt. Insbesondere legt er detailliert dar, wie sich die Flächenberechnungen zusammensetzen. Daraus konnte der Beschwerdeführer zwanglos erkennen, dass die Fläche seines Schopfs in der Berechnung keine Berücksichtigung fand. Soweit er das Fehlen einer weitergehenden Begründung bemängelt, hätte er zunächst aufzuzeigen gehabt, dass er das Vorbringen mit der Replik prozesskonform in das vorinstanzliche Verfahren eingebracht hatte. Er reichte eine Replik ein, obwohl kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet worden war. Mit Blick auf die Wahrung des rechtlichen Gehörs ist dies zulässig, soweit die Vernehmlassung der Gegenseite zu den Vorbringen in der Replik Anlass gegeben hat. Dass dies vorliegend der Fall war, zeigt der Beschwerdeführer nicht auf. Soweit ersichtlich handelte es sich mit dem verlangten Einbezug des Schopfs um ein neues Begründungselement. Die Replik kann aber nicht dazu dienen, die Beschwerdebegründung nach Ablauf der Begründungsfrist nachträglich zu ergänzen. Sodann ging es im vom Beschwerdeführer zitierten Bundesgerichtsurteil 1C_268/2010 vom 25. November 2010 um die Frage, ob und in welchem Umfang ein an das Gebäude angebauter, zweiseitig offener Autounterstand bei der nutzbaren Gesamtfläche des Gebäudes zu berücksichtigen war. Der Schopf des Beschwerdeführers steht vollständig vom Wohnhaus abgetrennt. Das Urteil war damit offensichtlich nicht einschlägig, zumal das Bundesgericht die Streitfrage des Flächeneinbezugs gar nicht entschied, sondern ausdrücklich offenliess (vgl. E. 4.5 des Bundesgerichtsurteils). Der Einbezug der Fläche des Schopfs führt nicht dazu, dass das maximal zulässige Erweiterungsmass eingehalten würde und deswegen eine nachträgliche Bewilligung erteilt werden könnte. Bei diesem Argument handelte es sich damit nicht um ein entscheidungswesentliches Vorbringen, mit dem sich die Vorinstanz in der Begründung vertieft hätte auseinandersetzen müssen. Eine Gehörsverletzung ist der Vorinstanz in dieser Hinsicht nicht vorzuwerfen.

5.4 Im heutigen Parteivortrag wirft der Beschwerdeführer den Bewilligungsbehörden darüber hinaus vor, sie hätten vor der Anordnung der Wiederherstellung des bewilligten Zustands nicht geprüft, welche anderen - im Verhältnis zum vollständigen Rückbau milderer - baulichen Lösungen in Frage kommen könnten. Im Einzelfall müssten nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip die geeigneten und erforderlichen Massnahmen evaluiert und die Ergebnisse in der Begründung offengelegt werden, was aber vorliegend - ebenfalls ohne Begründung - unterblieben sei.

Anders als der Beschwerdeführer meint, ist es nicht Aufgabe der staatlichen Baubewilligungsbehörden, quasi wie ein Architekturbüro Alternativen zu nicht genehmigungsfähigen Plänen auszuarbeiten und dem Privaten Varianten vorzuschlagen, die bewilligungsfähig wären. Von Bagatellfällen abgesehen sind sie desgleichen vor dem Erlass eines Wiederherstellungsbefehls nicht verpflichtet, sich über legalisierende bauliche und nutzungsmässige Änderungen Gedanken zu machen und zu prüfen, ob dem rechtswidrigen Zustand durch irgendwelche milderer Änderungen abgeholfen werden könnte. Es obliegt im Gegenteil dem Baugesuchsteller, im Falle des Festhaltens am Projekt das Baugesuch - allenfalls im (informellen) Dialog mit den Behörden - im Sinne der Beanstandungen zu überarbeiten. Will er einen kompletten Rückbau vermeiden, hat er seine Abänderungsvorschläge in einem neuen Baugesuch zu unterbreiten (vgl. MAGDALENA RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, Zürich 1999, S. 162 f.; BGE 108 Ia 216 E. 4d). Indem die Vorinstanzen davon abgesehen haben, in ihren Entscheiden Veränderungsmöglichkeiten an den eingereichten Plänen aufzuzeigen, welche zur Erteilung einer

nachträglichen Bewilligung führen würden, haben sie keine Gehörsverletzung begangen (und gleichzeitig auch das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht verletzt, vgl. zur Verhältnismässigkeit hinten E. 10.4).

6. In der Sache anerkennt der Beschwerdeführer, dass er sein Wohnhaus entgegen den bewilligten Plänen umgebaut und erweitert hat. Die Modifikationen im Erdgeschoss wurden nachträglich bewilligt, darauf ist nicht mehr einzugehen. Streitgegenstand bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz den ausschliesslich das Untergeschoss betreffenden Wiederherstellungsbefehl der BUD zu Recht schützte.

7. Werden Bauten nicht den genehmigten Plänen entsprechend oder entgegen gesetzlichen Vorschriften gebaut oder genutzt, wird gemäss § 137 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 unter Ansetzung einer angemessenen Frist die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes angeordnet, falls eine nachträgliche Baubewilligung nicht erteilt werden kann. Somit ist vorgängig zu klären, ob das bereits ausgeführte Bauvorhaben bewilligungsfähig ist. Die Parzelle Nr. 1037 liegt in der Landwirtschaftszone und damit ausserhalb der Bauzone. Der Beschwerdeführer betreibt kein landwirtschaftliches Gewerbe. Unbestrittenermassen ist das Wohngebäude in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. In Frage kommt deshalb nur die Erteilung einer Ausnahmbewilligung.

7.1 Nach Art. 24c Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Die Bestimmung bezweckt, die Einschränkung der baulichen Entwicklungsmöglichkeiten von Bauten und Anlagen zu mildern, die auf einem Grundstück liegen, das einer Nichtbauzone zugewiesen wurde. Damit gewährt das Gesetz eine erweiterte Besitzstandsgarantie insbesondere für nichtlandwirtschaftliche Wohnbauten, die vor dem Inkrafttreten des ersten Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 und damit vor der Einführung der Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen in Übereinstimmung mit dem damaligen materiellen Recht erstellt worden sind (RUDOLF MUGGLI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, Art. 24c Rz. 17).

7.2 Gemäss Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 gilt eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. In jedem Fall gelten nach Art. 42 Abs. 3 RPV folgende Regeln: Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um mehr als 60 Prozent erweitert werden, wobei das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des be-

stehenden Gebäudevolumens gilt (lit. a). Sind Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern, kann eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen. Die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet (Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV). Schliesslich dürfen bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen (Art. 42 Abs. 3 lit. c RPV).

7.3 Bei den Regeln zu den maximalen Erweiterungsmassen spielt die anrechenbare Bruttogeschossfläche eine entscheidende Rolle. Die anrechenbare Bruttogeschossfläche (aBGF) resultiert aus der Summe aller Geschossflächen einschliesslich der Mauer- und Wandquerschnitte, die dauerhaft für das Wohnen und Arbeiten genutzt werden können. Zur aBGF zählen ebenfalls die Teile der Nutzfläche eines Gebäudes, die als Verkehrsflächen zur Erschliessung der entsprechenden Wohn- und Arbeitsräume dienen (Flure, Korridore, Eingangshallen, Treppen und Rampen, Aufzugsschächte). Flächen mit einer lichten Höhe von weniger als 1 m und unbewohnte Nebennutzflächen (Bruttonebenfläche, BNF) wie Keller-, Estrich-, Heizungs- und Garagenräume werden nicht an die aBGF angerechnet (vgl. Anhang I der Vollzugshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE] "Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen"; MUGGLI, a.a.O., Art. 24c Rz. 30 ff.).

8.1 Für die Bestimmung des massgeblichen Referenzzustands stellten die BUD und der Beschwerdeführer im ursprünglichen Baubewilligungsverfahren wie auch im vorliegenden Wiederherstellungsverfahren auf den vom Beschwerdeführer am 30. Mai 2013 beim BIT eingereichten Plan ab (Beschriftung "bestehende Situation"). Gemäss diesem Plan beträgt die anrechenbare Bruttogeschossfläche im Untergeschoss 38.5 m² und im Erdgeschoss 65.1 m² (insgesamt 103.6 m²). Die Bruttonebenfläche macht im Untergeschoss 68.6 m² und im Erdgeschoss 29 m² aus (insgesamt 97.6 m²).

8.2 Der Beschwerdeführer behauptet vor Kantonsgericht erstmals, der Heizungskeller sei als Wohnraum zur Bruttogeschossfläche zu rechnen, weil er zugleich ein Badezimmer beinhalte. Damit setzt er sich in Widerspruch zu seinem eigenen Plan vom 30. Mai 2013, wo der Heizungskeller als Nebennutzfläche ausgewiesen ist und keine sanitären Anlagen eingezeichnet sind. In der Deklaration Planänderung vom 13. Juli 2012 hatte der Beschwerdeführer zuvor überdies ausgeführt, dass der bestehende Heizraum zur BNF gezählt werde, sowohl im bestehenden wie auch im neuen Plan. Noch in der vorinstanzlichen Beschwerdebegründung vom 23. Dezember 2016 anerkannte er, dass die aBGF 103.6 m² betrage (Rz. 5). Wenn sich der Beschwerdeführer nunmehr auf den Standpunkt stellt, dass der Heizungsraum zur aBGF zu zählen sei, verhält er sich offensichtlich widersprüchlich und ist damit nicht zu hören. Es kann demzufolge offenbleiben, ob die Kombination eines Heizungskellers und eines Badezimmers mit Dusche, Lavabo und WC, die für eine (bewilligte) Baute als äusserst ungewöhnlich zu bezeichnen ist, per 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt oder geändert worden war. Entgegen seiner

Auffassung träge den Beschwerdeführer die diesbezügliche Beweislast. Wenn er vorträgt, bei den sanitären Anlagen handle es sich um typische Ausführungen aus den späten 1960er resp. frühen 1970er Jahren, so nährt dies zumindest die Vermutung, dass sie nachträglich eingebaut wurden, möglicherweise erst nach dem Stichdatum. Die Bestandesgarantie könnte im Übrigen auch nicht durch jahrzehntelange unbeanstandete Nutzung "ersessen" werden (vgl. Art. 24c Abs. 2 RPG).

8.3 Der Beschwerdeführer möchte die Fläche des Schopfs, der ihm zur Lagerung des im Garten angebauten Obstes und zur Verarbeitung der Früchte diene, zusätzlich in die aBGF einbezogen haben. Nachdem er dies erstmals in der vorinstanzlichen Replik geltend gemacht hat, ist ihm auch in dieser Hinsicht widersprüchliches Verhalten vorzuwerfen, das keinen Rechtsschutz verdient. Das Vorbringen ist aber sowieso unbehelflich. Wie der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung zutreffend ausführt, steht der Schopf auf dem Grundstück des Beschwerdeführers vollständig vom Wohnhaus getrennt. Schon aus diesem Grund ist es unzulässig, die Nutzfläche des Schopfs in den Flächenvergleich für das Wohnhaus zu integrieren. Zudem dient die Nutzfläche des Schopfs weder dem Wohnen noch dem Arbeiten noch der Erschliessung der entsprechenden Räumlichkeiten und wäre somit nicht als aBGF zu berücksichtigen.

8.4 Der angefochtene Entscheid hat den massgeblichen Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität der Baute somit korrekt festgestellt. Die anrechenbare Bruttogeschossfläche beträgt insgesamt 103.6 m².

9.1 Der aus dem Um- und Anbau resultierende Zustand ergibt sich aus den am 7. April 2016 eingereichten Plänen. Diese geben die tatsächliche Situation zutreffend wieder, wovon sich das Kantonsgericht am heutigen Augenschein überzeugen konnte.

9.2 Im Untergeschoss besteht die ursprüngliche Nutzung mit zwei Wohnräumen und den entsprechenden Verkehrsflächen nach wie vor, weshalb die ursprünglich vorhandene aBGF von 38.5 m² bestehen bleibt. Neu zur anrechenbaren Bruttogeschossfläche dazugekommen sind auf den früheren Nebenflächen eine Küche mit 6.1 m² und ein Badezimmer (im Heizungsraum) mit einer Fläche von 14.3 m². Im Erdgeschoss wurde die vorbestehende Nutzfläche von 65.1 m² ausserhalb des Gebäudevolumens im Umfang von 31 m² erweitert. Zusätzlich resultierte aus dem Umbau der Garage neue Wohnfläche von 29 m².

9.3 Die anrechenbare Bruttogeschossfläche ergibt sich aus der vorbestandenen aBGF von 103.6 m², dem Anbau ausserhalb des Gebäudevolumens von 31 m² und den Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens. Diese machen vorliegend im UG 20.4 m² und im EG 29 m² aus, woraus sich nach dem Umbau eine aBGF von neu insgesamt 184 m² ergibt. Da Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nach Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV nur halb anzurechnen sind (vorliegend ausmachend 24.7 m²), beträgt die für die Berechnung der maximalen Erweiterungsmasse ausschlaggebende aBGF nach dem Ausgeführten 159.3 m². Dies entspricht einer Flächenerweiterung gegenüber dem Referenzzustand von 53.8 %, wie bereits der Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid korrekt vorgerechnet hat.

9.4 Der Beschwerdeführer geht demgegenüber von einer Erweiterung im Umfang von lediglich 30.7 % aus, wenn die Flächen korrekt berechnet und die von ihm vorgeschlagenen Änderungen berücksichtigt würden. Er kommt zu dieser Zahl, indem er zunächst die 14.3 m² des Heizungsraums zur ursprünglich vorhandenen aBGF rechnet, was aber wie oben aufgezeigt (vgl. E. 8.2) unstatthaft ist. Sodann versucht er das Erweiterungsmass zu senken, indem er den Keller unter der Treppe als lichte Höhe bei der aBGF nicht berücksichtigt haben will (5.35 m²). Auch in dieser Hinsicht verhält er sich im Widerspruch zu seinen eigenen früheren Planangaben und damit treuwidrig. Würde diese (durch den Umbau unveränderte) Fläche nicht als aBGF berücksichtigt, müsste dasselbe konsequenterweise auch für den Ausgangszustand gelten, weshalb der Beschwerdeführer unter dem Strich aus diesem Vorgehen keinen Nutzen zöge. Seine Auffassung trifft aber ohnehin nicht zu: Die zur Erschliessung von Wohn- und Arbeitsräumen dienenden Verkehrsflächen wie Flure und Treppen sind vielmehr vollumfänglich zur aBGF zu rechnen (vgl. Vollzugshilfe ARE, Anhang I). Dabei ist nicht von Belang, dass sich unter der Treppe ein kleiner Abstellraum befindet. Schliesslich erklärt sich der Beschwerdeführer dazu bereit, den Heizungsraum hälftig in ein Bad und einen Technikraum/Heizungsraum zu unterteilen. Letzterer sei deshalb im Umfang von 7.01 m² neu der BNF zuzurechnen. Dabei übersieht er, dass das Bad nur via den neuen Technikraum erreicht werden könnte, weshalb dieser als Verkehrsfläche zur Erschliessung des Wohnraums dennoch zur aBGF zu schlagen wäre, wie der Beschwerdegegner zu Recht bemerkt. Selbst wenn aber dem Beschwerdeführer in jeder Hinsicht gefolgt würde, könnte er daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten: Die innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens vorgenommenen Erweiterungen sind wie oben ausgeführt nur zur Hälfte anzurechnen. Werden derartige Flächen nachträglich reduziert, wirkt sich die Verkleinerung spiegelbildlich ebenfalls nur hälftig aus. Die vom Beschwerdeführer abgezogenen 12.36 m² aBGF wirken sich somit nur zur Hälfte auf die Kalkulation des zulässigen Erweiterungsmasses aus. Dies führt mit den vom Beschwerdeführer geforderten Änderungen (zusätzliche 14.3 m² aBGF im Referenzzustand, Reduktion von 12.36 m² aBGF nach Umbau) immer noch zu einer unzulässigen Flächenerweiterung von 35.9 % und nicht wie behauptet 30.7 %.

9.5 Die vorliegende Flächenerweiterung gegenüber dem Referenzzustand überschreitet bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche die gemäss Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV maximal zulässige Erweiterung von 30 %. Die Pläne vom 7. April 2016 wahren deswegen die Identität der Baute nicht und es liegt keine massvolle Erweiterung im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG vor. Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen zur nachträglichen Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das Untergeschoss nicht erfüllt sind.

10. Die BUD ordnete in ihrer Verfügung vom 13. September 2016 an, dass das Untergeschoss auf den mit der Baubewilligung vom 26. Juli 2013 sowie dem BUD-Entscheid vom 17. Juli 2013 bewilligten Zustand abzuändern sei. Dies bedeutet konkret, dass die Räume im Untergeschoss nicht mehr zum Wohnen genutzt werden dürfen, was mittels baulicher Massnahmen - insbesondere einer Verkleinerung der Fensterfläche in den beiden Wohnräumen und der Entfernung von Küche und sanitären Einrichtungen - sichergestellt wird. Der Beschwerdeführer erachtet diesen (teilweisen) Wiederherstellungsbefehl für rechtswidrig.

10.1 Der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kommt massgebendes Gewicht zu für den ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungs- und Baurechts. Werden illegal errichtete, der Raumplanungs- und Baugesetzgebung widersprechende Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt. Bei formell rechtswidrigen Bauten, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen die Behörden eingreifen und den rechtmässigen Zustand wiederherstellen (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 356; RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 51 f.; BGE 136 II 359 E. 6; KGE VV vom 30. November 2016 [810 16 58] E. 4.1). Die Wiederherstellung kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein (BGE 136 II 359 E. 6; BGE 111 Ib 213 E. 6; je mit Hinweisen). So kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn der Bauherr in gutem Glauben angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (BGE 132 II 21 E. 6; KGE VV vom 15. Februar 2012 [810 11 297] E. 6.1).

10.2 Der Beschwerdeführer stellt sich wiederholt auf den Standpunkt, dass das Untergeschoss schon immer als Wohnraum genutzt worden sei und diese Nutzung aus diesem Grund im Bestand geschützt sei.

Der Einwand ist unbehelflich. Die unter anderem aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) abgeleitete, bundesverfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie dauert nur so lange an, als der ursprüngliche Zweck der Baute nicht aufgegeben wird. In der Deklaration zur Planänderung vom 13. Juli 2012 führte der Beschwerdeführer selber aus, dass die bisher zu Wohnzwecken genutzte Bruttogeschossfläche des Untergeschosses von 38.5 m² ins Erdgeschoss verschoben werde. Der Beschwerdeführer hat die Wohnnutzung im Untergeschoss aus freien Stücken aufgegeben, damit er das Erdgeschoss erweitern konnte. Mit der rechtskräftigen Baubewilligung im Jahr 2013 und dem Um- und Ausbau des Erdgeschosses wurde die Wohnnutzung im Untergeschoss zonenwidrig und entfiel der Bestandesschutz (vgl. Urteil des BGer 1A.103/2001 vom 5. März 2002 E. 3.6). Die Besitzstandsgarantie steht der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht entgegen.

10.3 Des Weiteren beruft sich der Beschwerdeführer auf seinen guten Glauben. Für das vorliegende Bauvorhaben hätten aufgrund der Einsprachen eine Unmenge von unterschiedlichen Plänen erstellt werden müssen, weshalb sich die Planung über viele Jahre hingezogen habe und mehrfach der Architekt habe ausgewechselt werden müssen. Er habe auf seine Architekten vertraut und mit der Zeit die Übersicht über das Projekt verloren, zumal er über kein Expertenwissen verfüge.

Die Berufung des Beschwerdeführers auf sein Vertrauen in den Architekten geht bereits deswegen fehl, weil ihm als Auftraggeber dessen Wissen und Handeln anzurechnen ist. Gerade wenn das zulässige Mass der Erweiterung Einsprachegegenstand bildet und Pläne deswegen

mehrfach abgeändert werden, muss dem Bauherrn besonders bewusst sein, dass es sich bei der bewilligten Nutzungsfläche um eine kritische Grösse handelt. Zugegebenermassen können die Flächenberechnungen im Detail kompliziert und für Laien nur schwer verständlich sein. Vorliegend ging es aber darum, dass der Beschwerdeführer seit der Einreichung der ersten Pläne am 24. Februar 2012 durchgehend angegeben hatte, er werde die Wohnnutzung im Untergeschoss aufgeben und dieses in ein reines Kellergeschoss umwandeln. Anstatt die Wohnnutzung aufzugeben, erweiterte er sie und baute im Untergeschoss eine eigentliche Einliegerwohnung mitsamt Küche und Sanitäranlagen ein. Der Verstoss gegen die bewilligten Pläne ist auch für einen Laien offensichtlich. Von gutem Glauben kann nicht die Rede sein.

10.4 Bezüglich Verhältnismässigkeit des Rückbaus bringt der Beschwerdeführer vor, er sei nur geringfügig über das erlaubte Erweiterungsmass hinausgegangen. Die vom rechtmässigen Zustand nur unbedeutend abweichende Baute widerspreche dem Raumplanungsrecht nicht in grundlegender Weise. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung sei dementsprechend gering. Hinzu kämen seine gewichtigen privaten Interessen. Seine Mutter habe ein im Grundbuch eingetragenes Wohnrecht in der Liegenschaft. Aufgrund ihres rechtlich durchsetzbaren Wohnanspruchs müssten er und seine Familie ohne Nutzungsmöglichkeit des Untergeschosses das eigene Haus, das er mit nicht unbedeutenden finanziellen Mitteln umgebaut habe, verlassen. Neben der Amortisation der Hypothek und der Leistung der Schuldzinsen müsste er dann auch noch Mietzins bezahlen, was er sich nicht leisten könne. Seine Mutter sei ebenfalls aus finanziellen Gründen nicht im Stande, das Haus zu verlassen. Bei einer Einweisung in ein Alters- und Pflegeheim müssten die deutlich höheren Unterbringungskosten zudem von der Allgemeinheit getragen werden. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten des konkreten Falles erweise sich die angeordnete Wiederherstellung als unverhältnismässig resp. hätte allenfalls einzig der Rückbau der Küche verlangt werden dürfen.

Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist vorliegend ohne Weiteres gegeben, da das Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen und an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, generell gross ist (BGE 136 II 359 E. 6; KGE VV vom 30. November 2016 [810 16 58] E. 4.2; RUOSS FIERZ, a.a.O., S. 149). Soweit der Beschwerdeführer eine nur geringfügige Baurechtswidrigkeit behauptet, geht er wie oben aufgezeigt von falschen Annahmen aus. Nur der Vollständigkeit halber ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass die zugelassene Erweiterung von 30 % grosszügiger ist als Art. 25 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung in der Fassung vom 6. November 1974 (Erweiterung um bis zu einem Viertel) oder die frühere bundesgerichtliche Rechtsprechung zu aArt. 24 Abs. 2 RPG (vgl. z.B. BGE 112 Ib 94 E. 3 mit Hinweisen). Bei den in der Raumplanungsverordnung festgehaltenen zulässigen Erweiterungsmassen handelt es sich um absolute Höchstzahlen, von denen auch unter Berufung auf das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht abgewichen werden darf, zumal bei zonenwidrigen Bauten im Nichtbaugebiet eine restriktive Handhabung von Ausnahmegewilligungen angezeigt ist. Wenn der Beschwerdeführer weiter auf die mit dem Wohnrecht seiner Mutter verbundenen Schwierigkeiten und die investierten finanziellen Mittel verweist, ist dem entgegenzuhalten, dass er im Wissen um die fehlende Bewilligung gehandelt hat. Er hat auf eigenes Risiko von der Erstellung des für die Mutter vorgesehenen Zimmers im Erdgeschoss abgesehen und die Investitionen im Unterge-

schoß getätigt. Die geltend gemachte Zwangslage hat er selber geschaffen und zu verantworten, hat er doch bewusst vollendete Tatsachen geschaffen. Daraus kann ihm kein Vorteil erwachsen (vgl. KGE VV vom 22. Januar 2014 [810 13 264] E. 6.3). Auf die Verhältnismässigkeit kann sich zwar auch ein Bauherr berufen, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Nach ständiger Rechtsprechung muss er aber in Kauf nehmen, dass die Behörden, wie vorliegend, 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 wirtschaftlichen Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (vgl. zuletzt Urteil des BGer 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017 E. 5.1; Urteil des BGer 1C_261/2017 vom 19. Juli 2017 E. 3.3; KGE VV vom 16. März 2016 [810 15 148] E. 9.1). Zwar führt eine Wiederherstellung für den Beschwerdeführer zu einer nicht unerheblichen Vermögenseinbusse. Dieses private Interesse vermag indes das sehr gewichtige öffentliche Interesse an der Wiederherstellung nicht aufzuwiegen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist nicht verletzt.

10.5 Subeventualiter beantragt der Beschwerdeführer, es sei der angeordnete Rückbau aufzuschieben, bis seine Mutter ein Zimmer in der Alterssiedlung C.____ beziehen könne. Aufgefordert zur Einreichung eines entsprechenden Anmeldebelegs teilte der Beschwerdeführer dem Kantonsgericht am 27. Oktober 2017 mit, dass seine Mutter die Anmeldung für die Aufnahme ins Alters- und Pflegeheim mittlerweile wieder zurückgezogen habe. Sie sei wegen der langen Wartefrist und der späten Bestätigung ihrer Anmeldung entnervt und enttäuscht gewesen. Ausserdem habe sich ihr Gesundheitszustand gebessert, weshalb sie das Haus nicht mehr verlassen wolle. Ein Auszug und Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim ist vorliegend nicht mehr vorgesehen, weshalb der Subeventualantrag des Beschwerdeführers gegenstandslos geworden ist.

11. Zusammenfassend sind dem Beschwerdegegner keine formellen Fehler vorzuwerfen. Die vom Beschwerdeführer vorgenommenen baulichen Veränderungen haben die Identität der Baute über das vom Gesetz vorgesehene, zwingend einzuhaltende Mass verändert, was die Erteilung einer nachträglichen Ausnahmegewilligung ausschliesst. Der angeordnete Rückbau verstösst weiter nicht gegen die Eigentumsgarantie und ist verhältnismässig. Der Beschwerdegegner hat den Entscheid der BUD somit zu Recht geschützt und die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

12. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- vorliegend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen. Als unterliegende Partei hat er keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber