

BGE 145 I 156

Bundesgericht (BGE), 2018-10-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_145 I 156](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_145_I_156)

FR: ATF 145 I 156

IT: DTF 145 I 156

Regeste

Regeste Art. 26 und 36 BV, Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 16 und 22 RPG; Grenzabstand zwischen der Bau- und der Landwirtschaftszone. Bauten und Anlagen dürfen nur errichtet oder geändert werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Zonenkonformität; Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Ausgehend von einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise ist dabei auch auf die mit einer Baute oder Anlage verbundenen Folgen auf die Umgebung abzustellen. Sind Auswirkungen auf die Nachbarzone wahrscheinlich, ist die Übereinstimmung des Vorhabens mit dieser ebenfalls zu prüfen. Eine Wohnbaute direkt auf der Grenze zur benachbarten Landwirtschaftszone ist nicht zonenkonform. Sie ist so weit von der Zonengrenze zurückzusetzen, dass ihre Erstellung keine nennenswerten Effekte auf die Landwirtschaftszone mehr ausübt. Massgeblich sind die Umstände des Einzelfalles (E. 3-6).

Erwägungen

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht einzig geltend, das strittige Projekt sehe vor, die drei Einfamilienhäuser direkt an die Zonengrenze BGE 145 I 156 S. 159 zwischen Bau- und Landwirtschaftszone heran zu bauen. Das Bundesrecht verlange aber, dass zwischen einer Bauzone und der Landwirtschaftszone ein minimaler Grenzabstand einzuhalten sei. Gebe es keinen solchen, sei das Landwirtschaftsland nicht integral als solches nutzbar, weil eine - insbesondere maschinelle - Nutzung bis direkt an die Hausfassade ausgeschlossen sei. Überdies sei es für den Bau und den Unterhalt der Gebäude unerlässlich, das landwirtschaftliche Nachbargrundstück zu betreten. Erfahrungsgemäss komme es sodann zu Fremdnutzungen durch Spiel- oder Gartengeräte oder sogar das Aufstellen von Bade- oder Schwimmbecken. Die Nutzung der Landwirtschaftszone dürfe jedoch nicht solchermaßen eingeschränkt werden. Weitere Rügen erhebt die Beschwerdeführerin ausdrücklich nicht.

E. 3.2

Die Beschwerdegegner und die kantonalen Behörden vertreten demgegenüber den Standpunkt, das kantonale Recht kenne für diesen Fall keine Abstandsvorschriften, weshalb direkt an die Zonengrenze heran gebaut werden dürfe. Das Bundesrecht äussere sich nicht dazu, ob die Bauzone bis an die Grenze zur Landwirtschaftszone genützt werden dürfe. Ein entsprechendes Verbot, wie es die Beschwerdeführerin verlange, sei in der Praxis bisher unbekannt. Die Bedingung für die Baubewilligung, vor Baubeginn mit den Eigentümern der betroffenen landwirtschaftlichen Grundstücke durch Dienstbarkeitsvertrag zivilrechtlich ein Näherbaurecht festzulegen und dieses grundbuchlich abzusichern, genüge. Für eine öffentlich- bzw. namentlich raumplanungsrechtliche Beschränkung der Baufreiheit als Bestandteil der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV gebe es keine gesetzliche Grundlage.

E. 3.3

In tatsächlicher Hinsicht sind vorab zwei Klarstellungen erforderlich.

E. 3.3.1

Erstens gilt es festzuhalten, dass die projektierten drei Einfamilienhäuser nach einer entsprechenden Abparzellierung des Grundstücks KTN 2401 integral nicht nur auf eine Zonen-, sondern auch auf eine Grundstücksgrenze - bzw. auf einer Linie auf zwei Parzellengrenzen - zu liegen kommen. Das heutige Bauvorhaben unterscheidet sich insoweit vom ersten Projekt von 2012, das vom Bundesgericht im Entscheid 1C_350/2014 vom 13. Oktober 2015 noch vor der Abparzellierung beurteilt worden war. Das Bauvorhaben beschlägt die der Bauzone zugehörigen Parzellen KTN 1663 und 2392, die wiederum jeweils an die Grundstücke KTN 2396 und 2401 angrenzen, welche in der Landwirtschaftszone liegen. BGE 145 I 156 S. 160

E. 3.3.2

Zweitens stellte das Bundesamt für Raumentwicklung ARE in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht gestützt auf die Baugesuchsunterlagen neu fest, dass nicht nur die Nordfassade der geplanten Häuser genau an die Zonengrenze gestellt werden soll, sondern diese am oberen Ende der Fassade sogar überragt würde. Von einem solchen Überragen ging das Verwaltungsgericht nicht aus. Dieser Umstand ist ohne weiteres zu berücksichtigen, handelt es sich dabei doch nicht um eine neue Tatsache im Sinne von Art. 99 BGG (Novum), sondern um einen vorbestehenden, vor den Vorinstanzen unbeachtet gebliebenen Sachumstand; ausserdem wäre das Bundesamt, das erstmals am Verfahren teilnimmt, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch befugt, (unechte) Noven geltend zu machen (Urteil 2C_50/2017 vom 22. August 2018 E. 3.2).

E. 3.4

Im Folgenden ist demnach gestützt auf diese tatsächliche Ausgangslage zu prüfen, ob es mit Bundesrecht vereinbar ist, die projektierten Bauten direkt an die Zonengrenze zu stellen bzw. diese teilweise sogar zu überragen.

E. 4.1

Die Baufreiheit der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV schützt die Nutzung eines Grundstücks durch Überbauung (dazu PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 27 f.). Beschränkungen dieses Nutzungsrechts müssen als Grundrechtseingriffe die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, d.h. auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein sowie die Kerngehaltsgarantie wahren. Während schwerwiegende Einschränkungen im formellen Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV), genügt für leichte Eingriffe eine Grundlage im Verordnungsrecht. Ein schwerer Eingriff liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich dann vor, wenn die bisherige oder künftig mögliche, bestimmungsgemässe Nutzung eines Grundstücks durch Verbote oder Gebote verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 133 II 220 E. 2.5 mit Hinweisen).

E. 4.2

Die Baufreiheit erlaubt die uneingeschränkte bauliche Nutzung eines Grundstücks und damit auch deren Überbauung bis zur Parzellengrenze. Die Verpflichtung, für Bauten einen minimalen Abstand von der Zonengrenze einzuhalten, stellt mithin einen Eingriff in die

Eigentumsgarantie dar, der allerdings in der Regel die bestimmungsgemässe Nutzung der Liegenschaft nicht stark erschwert. Ist in diesem Sinne lediglich die geplante Baute innerhalb der Parzelle anders BGE 145 I 156 S. 161 anzuordnen, handelt es sich nur um einen leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie, für den eine Grundlage im Verordnungsrecht genügen würde. Anders kann es sich verhalten, wenn die Abstandsregelung die Benutzung des Grundstücks stärker einschränkt, etwa wenn dadurch konkret das Ausschöpfen der Nutzungsziffer verunmöglicht wird. Diesfalls ist eine Grundlage im formellen Gesetz erforderlich.

E. 4.3

Nach Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) bedürfen Bauten und Anlagen einer behördlichen Bewilligung (Abs. 1), deren Voraussetzung insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Zweck der Nutzungszone ist (Abs. 2 lit a). Vorbehalten bleiben ausdrücklich die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts (Abs. 3). Bauten ausserhalb der Bauzonen regelt weitgehend der Bund (Art. 24 ff. RPG). Für solche innerhalb der Bauzonen sind grundsätzlich die Kantone zuständig (vgl. insb. Art. 23 RPG ; ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 28 zu Art. 75 BV). Allerdings können sich Bundeskompetenzen darauf auswirken.

E. 5

Zum besseren Verständnis der Rechtslage ist vorweg auf das kantonale Recht einzugehen.

E. 5.1

Die §§ 59 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG/SZ; SRSZ 400.100) enthalten verschiedene Abstandsregeln. Ein Zonengrenzabstand darf aber insbesondere nicht ohne weiteres mit einem Gebäude- oder Grundstücksgrenzabstand gleichgesetzt werden. Dass Liegenschaftseigentümer zivilrechtlich einen Gebäude- und allenfalls Parzellengrenzabstand vereinbaren dürfen, der unter Umständen von den bau- und planungsrechtlichen Vorgaben des öffentlichen Rechts abweicht, sagt nichts Verbindliches aus zur hier strittigen Frage, ob Bauten in der Bauzone einen Abstand zur Grenze zur Landwirtschaftszone einzuhalten haben. Daran ändert nichts, dass hier die Grundstück- mit den Zonengrenzen zusammenfallen. Dass § 62 PBG /SZ die zivilrechtliche Vereinbarung eines ungleichen Grenzabstands erlaubt, ist insofern ebenfalls nicht von Belang, und zwar unabhängig davon, dass sich dadurch keine unzulässige Nutzungserhöhung ergibt (vgl. dazu BGE 119 Ib 113 E. 5 S. 122). Das bedeutet freilich nicht, dass die entsprechende, vom Regierungsrat ausgesprochene und vom Verwaltungsgericht bestätigte Bedingung nicht zulässig wäre. Sie ist aber BGE 145 I 156 S. 162 für die hier zu klärende Frage der Rechtmässigkeit der baulichen Nutzung eines Bauzonengrundstücks bis an die Grenze der Landwirtschaftszone nicht von Bedeutung.

E. 5.2

Das kantonale Recht unter Einschluss des hier einschlägigen kommunalen Rechts schreibt keinen Zonengrenzabstand vor (vgl. § § 59 ff. PBG /SZ). Ein solcher könnte sich also nicht auf das kantonale Recht stützen, was auch die Vorinstanz festgehalten hat. Etwas anderes behauptet selbst die Beschwerdeführerin nicht, die nicht etwa eine willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts, sondern einzig einen direkten Verstoss gegen Bundesrecht geltend macht. Eine entsprechende ausdrückliche Bestimmung kennt das Bundesrecht allerdings nicht, und weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum finden sich, soweit ersichtlich,

eindeutige Hinweise für eine Auslegung des Bundesrechts im Sinne der Beschwerdeführerin.

E. 5.3

Im angefochtenen Entscheid werden in diesem Zusammenhang zwei Mitteilungen von Baubehörden anderer Kantone zitiert, die sich auf Internet finden. In einem Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 4. Mai 2015 wird festgehalten, das geltende kantonale Planungs- und Baugesetz kenne "keine Abstandsvorschrift bezüglich der Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone (Bauzonengrenze)". Das wird in der Folge bedauert und die Gemeinden werden eingeladen, einen solchen Abstand in ihren Bau- und Zonenordnungen verbindlich festzulegen. Sodann enthält der Newsletter des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern vom Juni 2014 folgende Passage: "Es steht den Gemeinden frei, in ihren Baureglementen Grenzabstände zur Landwirtschaftszone festzulegen. Es gibt im kantonalen Recht keinen gesetzlichen Mindestabstand [...]. In der Praxis führt der Verzicht auf Abstände immer wieder zu Problemen."

E. 5.4

Vergleichbare Aussagen finden sich in zwei Literaturstellen, auf die sich verschiedene Verfahrensbeteiligte berufen. Erstens wird dazu ausgeführt, im Kanton Aargau sei ein allfälliger spezieller Zonengrenzabstand durch die kommunale Nutzungsplanung in den Vorschriften der Bau- und Nutzungsordnung festzulegen. Gelte kein solcher Zonenabstand, könnten Gebäude zonenübergreifend erstellt werden, sofern die Nutzung der jeweiligen Zonen dies zulasse und sofern nicht andere Gründe, zum Beispiel die Wahrung des Ortsbilds, entgegenstünden (CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Baumann und andere BGE 145 I 156 S. 163 [Hrsg.], 2013, N. 16 zu § 47 BauG/AG). Seit dem 1. September 2011 gelte gestützt auf regierungsrätliches Verordnungsrecht allerdings subsidiär ein kantonalrechtlicher Abstand zum Kulturland, sofern die Gemeinde nichts anderes bestimme. Vorher habe es jedoch keinen Zonenabstand gegeben, wenn die Gemeinde keinen solchen festgelegt hatte, und für altrechtliche, d.h. vor dem 1. September 2011 erlassene Gemeindezonenpläne solle die neue kantonsrechtliche Regelung keine Wirkung entfalten (HÄUPTLI, a.a.O., N. 27 zu § 47 BauG/AG). Für den Kanton Zürich wird in der Literatur ausgeführt, mangels einer entsprechenden Vorschrift müsse kein kantonalrechtlicher Abstand von Zonengrenzen eingehalten werden. Soweit Gebäude Zonengrenzen überstellen würden, habe jeder Gebäudeteil die für die betreffende Zone geltenden Abstands- und anderen Vorschriften einzuhalten. Ergänzend wird erwähnt, für landwirtschaftliche Grundstücke und Bauten an der Bauzonengrenze gälten besondere Vorschriften. Zur umgekehrten Konstellation, wie sie hier zu beurteilen ist, finden sich jedoch keine Ausführungen (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bau- und Umweltrecht, Bd. II, 5. Aufl. 2011, S. 783).

E. 5.5

Alle erwähnten Fundstellen äussern sich unmittelbar nur zum kantonalen Recht. Sie gehen davon aus, ohne besondere kantonale oder kommunale Bestimmungen würden keine Abstandsregeln an den Grenzen von Bau- und Landwirtschaftszonen gelten, auch wenn dies mitunter bedauert wird. Zugleich wird indirekt vorausgesetzt, dass es auch aus Bundesrecht keinen vorgeschriebenen Grenzabstand zwischen Bau- und Landwirtschaftszone gibt, ansonsten darauf abgestellt würde. An keiner Stelle wird in diesem Sinne ein

Zonengrenzabstand aus dem Bundesrecht abgeleitet. Das schliesst zwar eine andere Auslegung des Bundesrechts nicht aus. Der Standpunkt der Beschwerdeführerin lässt sich aber nicht mit der bisherigen Praxis oder dem Schrifttum unterlegen.

E. 6.1

Zu prüfen ist demnach, ob sich aus dem Bundesrecht rechtlich verbindliche Schutzwirkungen für das Kulturland ergeben, die sich im Grenzbereich von Bau- und Landwirtschaftsgebiet auf die Bauzonen auswirken können.

E. 6.2

Für die Zulässigkeit eines Bauprojekts kommt es entscheidend auf dessen Zonenkonformität an (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. a RPG und BGE 145 I 156 S. 164 vorne E. 4.3). Eine Baute, die sich über mehrere Zonen erstreckt, muss den Bestimmungen aller betroffenen Zonen entsprechen. Dabei ist nicht bloss der Standort der Baute massgebend, sondern es sind auch die Auswirkungen auf die Nachbarzonen zu berücksichtigen. Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) hält dies für die Lärmimmissionen ausdrücklich fest, indem insofern die Planungswerte "in der Umgebung" nicht überschritten werden dürfen. Gleiches gilt aber auch in raumplanerischer Hinsicht. So besteht namentlich eine Baubewilligungspflicht, wenn die Benützung von Boden in einer organisierten und auf Dauer ausgerichteten Weise erfolgt und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die raumplanerische Nutzungsordnung und allenfalls die vorhandene Infrastruktur ausübt (vgl. BGE 119 Ib 222 E. 3 S. 226 ff.). Es ist mithin nicht nur auf die Dimensionen der rein baulichen Vorkehrungen abzustellen, sondern auch von einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise auszugehen, die den Bestand sowie Betrieb der fertiggestellten Baute oder Anlage und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Umgebung einbezieht (vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Griffel und andere [Hrsg.], 2016, S. 71 f. Rz. 2.90). Gleiches gilt auch, wenn die Zonenkonformität eines Bauvorhabens (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG) zu beurteilen ist. Es sind auch hier nicht allein die baulichen Massnahmen, sondern ebenfalls die Wirkungen auf die Umgebung zu berücksichtigen, die das Vorhaben nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge mit sich bringt.

E. 6.3

Bei Bauten, die direkt oder ganz nahe an die Grenze zu einer anderen Zone gestellt werden sollen als jener, in der sie liegen, erfordert die Prüfung der Zonenkonformität nach dem Ausgeführten stets auch den Einbezug ihrer Auswirkungen auf die Umgebung. Sind nach der allgemeinen Lebenserfahrung keine oder nur unbedeutende Auswirkungen auf die benachbarte Zone zu erwarten, genügt es, wenn das Vorhaben dem Zweck der Zone entspricht, in die es zu liegen kommt. Sind dagegen von einer Baute auf oder ganz nahe an der Grenze Auswirkungen auf eine Nachbarzone wahrscheinlich, hat die Baubehörde die Konformität auch mit der benachbarten Zone zu prüfen. Denn in diesem Fall beschränkt sich das Bauvorhaben nach der gebotenen auswirkungsbezogenen Betrachtung nicht auf die Zone, in der das Gebäude selber steht, sondern es liegt ein grenzüberschreitendes Vorhaben vor, das sich ebenfalls auf die Nachbarzone erstreckt. BGE 145 I 156 S. 165 Eine Wohnbaute, die wegen ihrer Platzierung an der Zonengrenze Auswirkungen auf eine benachbarte Landwirtschaftszone hat, muss demnach sowohl die Vorschriften der Bauzone, in der das Gebäude errichtet wird, als auch jene der Landwirtschaftszone einhalten. Da nichtlandwirtschaftliche Wohnbauten in der Letzteren nicht zonenkonform sind und

deshalb - soweit nicht die Erteilung einer Ausnahmegewilligung in Betracht kommt (Art. 24 ff. RPG) - nicht bewilligt werden können, müssen solche Wohnbauten so weit von der Grenze zurückversetzt werden, dass ihre Erstellung auf die Landwirtschaftszone keine nennenswerten Auswirkungen mehr hat. Die Einschränkung der Überbaubarkeit des in der Bauzone gelegenen Landes ergibt sich in diesem Fall aus der gleichzeitigen Mitbeanspruchung eines angrenzenden Teils der Landwirtschaftszone und findet ihre gesetzliche Grundlage in Art. 16a RPG , der die Anforderungen an die Nutzung dieser Zone normiert.

E. 6.4

Es lässt sich nur aufgrund der Umstände des Einzelfalls beurteilen, ob und in welchem Umfang eine Überbauung von in der Bauzone gelegenem Land zugleich angrenzendes Landwirtschaftsland mitbeansprucht. Ohne weiteres zu bejahen ist dies bei Bauteilen, die wie Vordächer oder Balkone über die Zonengrenze hinausragen. Dasselbe gilt jedoch auch für Zirkulations- und Erholungsflächen oder für zur Wohnbaute gehörende Vorgärten. Mitzubeherrschenden ist sodann, in welchem Ausmass die Auswirkungen einer Überbauung in der Bauzone die Nutzung des landwirtschaftlichen Kulturlands beeinträchtigen. Dabei sind insbesondere die Art der landwirtschaftlichen Nutzung, aber auch die topografischen Verhältnisse in Betracht zu ziehen. In ähnlicher Weise verlangt Art. 43a lit. d RPV (SR 700.1) bei der Erstellung von Bauten ausserhalb der Bauzonen gestützt auf eine Ausnahmegewilligung eine Rücksichtnahme auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung. Die einzelfallweise Beurteilung ermöglicht es, zwischen den entgegengesetzten Interessen an der Erhaltung geeigneten Kulturlands für die Landwirtschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) und der durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützten baulichen Nutzungsmöglichkeiten einen angemessenen Ausgleich zu finden. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung mag es zwar wünschenswert erscheinen, im kantonalen Recht für gewisse Fälle Mindestabstände vorzuschreiben, die zur Zonengrenze eingehalten werden müssen (vgl. die Hinweise vorn in E. 5.3). Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone jedoch nicht, solche Zonengrenzabstände vorzusehen. BGE 145 I 156 S. 166

E. 6.5

Die Errichtung grösserer Bauten wie von Wohnhäusern direkt oder ganz nahe an der Grenze zur Landwirtschaftszone dürfte meistens zu einer Inanspruchnahme des angrenzenden landwirtschaftlichen Kulturlands führen. Solche aufgrund ihrer Wirkungen in die Landwirtschaftszone ragenden Überbauungen sind mangels Zonenkonformität nicht zulässig, soweit sie nicht einem landwirtschaftlichen Zweck dienen oder dafür keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann. Anders verhalten mag es sich bei kleineren Bauten wie einfachen Nebenbauten, Zäunen und Gattern, die keine nennenswerten Auswirkungen auf das angrenzende Landwirtschaftsland haben. Beim Bauprojekt handelt es sich um drei Einfamilienhäuser, die direkt auf die Zonengrenze zu stehen kommen sollen und mit gewissen Auswirkungen auf das Agrarland verbunden sein dürften. Allerdings wurde dies von der Vorinstanz nicht geprüft. Bekannt ist auch nicht, wie das nachbarschaftliche Kulturland landwirtschaftlich genutzt wird bzw. welche Nutzung die topografischen und übrigen örtlichen sowie natürlichen Verhältnisse zulassen. Unklar ist sodann, wie sich eine unerwünschte Vorgartennutzung erfolversprechend verhindern liesse, welche Auswirkungen ein Zonengrenzabstand auf die verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten der Bauparzellen hätte und ob sich im Rahmen des vorliegenden

Bewilligungsverfahrens das Bauprojekt allenfalls anpassen liesse, um den Anforderungen des Schutzes des benachbarten Agrarlandes angemessen Rechnung zu tragen. Insgesamt ist dem Bundesgericht daher eine abschliessende Beurteilung des vorliegenden Streitfalles verwehrt. Es wird der Vorinstanz obliegen, die erforderlichen Abklärungen vorzunehmen und auf ergänzter Grundlage über die Angelegenheit neu zu befinden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.