

BGE 147 II 25

Bundesgericht (BGE), 2011-12-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_147_II_25

FR: ATF 147 II 25

IT: DTF 147 II 25

Regeste

Regeste Art. 24c RPG; Art. 41 und 43a RPV; Anwendungsbereich von Art. 24c RPG. Art. 24c RPG in der revidierten Fassung vom 23. Dezember 2011 ist auf eine altrechtliche Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, bei der eine landwirtschaftliche Wohnnutzung durch die Betriebsleiter oder die abtretende Generation beibehalten wird, nicht anwendbar (E. 3).

Regeste Art. 24c LAT; art. 41 et 43a OAT; champ d'application de l'art. 24c LAT. Dans sa version révisée du 23 décembre 2011, l'art. 24c LAT n'est pas applicable à un bâtiment d'habitation, érigé en zone agricole selon l'ancien droit, dont l'usage d'habitation agricole est conservé par le chef d'exploitation ou la génération qui prend sa retraite (consid. 3).

Regesto Art. 24c LPT; art. 41 e 43a OPT; campo di applicazione dell'art. 24c LPT. L'art. 24c LPT, nella versione modificata il 23 dicembre 2011, non è applicabile a un edificio abitativo eretto secondo il diritto anteriore nella zona agricola, del quale è mantenuta un'utilizzazione a scopo abitativo agricolo da parte del dirigente dell'azienda o della generazione che si ritira dalla vita attiva (consid. 3).

Erwägungen

E. 3

Zur Hauptsache wendet sich die Beschwerde dagegen, dass die Vorinstanz eine Bewilligung nach Art. 24c RPG (SR 700) ausgeschlossen hat. Die Beschwerdeführer behaupten, dass bereits aktive Landwirtschaftsbetriebe von Art. 24c RPG Gebrauch machen könnten. Es entspreche dem Willen des Gesetzgebers bei der RPG-Revision vom 23. Dezember 2011, dass künftig aktive Landwirte nicht schlechter gestellt werden sollten als solche, die ihren Betrieb aufgegeben haben.

E. 3.1

Art. 24c Abs. 1 RPG schützt bestimmungsgemäss nutzbare, aber zonenwidrig gewordene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich in ihrem Bestand. Die Absätze 2 bis 5 von Art. 24c RPG sind in der Revision vom 23. Dezember 2011, in Kraft seit 1. November 2012 (vgl. AS 2012 5535), wie folgt neu gefasst worden: 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 (Abs. 2). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde. Der Bundesrat erlässt Vorschriften, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden (Abs. 3). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet

sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Abs. 4). BGE 147 II 25 S. 28 In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5).

E. 3.2

Art. 24c Abs. 2 und 3 RPG enthalten eine erweiterte Besitzstandsgarantie, weil sie über die Wahrung des bisherigen Bestands hinaus auch die teilweise Änderung, massvolle Erweiterung und den Wiederaufbau von rechtmässig erstellten, altrechtlichen Bauten erlauben (vgl. BGE 140 II 509 E. 2.7 S. 517; Urteil 1C_49/2019 vom 11. November 2019 E. 5). Aufgrund der Neufassung von Art. 24c RPG hängt die Zulässigkeit dieser Veränderungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Wohnbauten samt einem angebauten Ökonomieteil nicht mehr davon ab, ob die Zonenwidrigkeit der Baute auf eine Erlass- bzw. Planänderung zurückgeht oder ob sie durch tatsächliches Verhalten wie insbesondere die Aufgabe eines Landwirtschaftsbetriebs bewirkt worden ist (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.2.1 S. 89 f.; Urteil 1C_187/2011 vom 15. März 2012 E. 3.3, in: ZBl 113/ 2012 S. 610). Nicht zu entscheiden hatte das Bundesgericht bisher die Frage, ob ein altrechtliches Wohnhaus für die abtretende Generation in der Landwirtschaftszone, bei dem der landwirtschaftliche Verwendungszweck nicht aufgegeben wird, unter Art. 24c RPG fällt. Diese Rechtsfrage ist nachfolgend vertieft zu untersuchen.

E. 3.3

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (vgl. BGE 145 II 182 E. 5.1 S. 184; BGE 143 II 699 E. 3.3 S. 704; je mit Hinweisen). Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (vgl. BGE 144 V 20 E. 6.1 S. 25; BGE 140 II 509 E. 2.6 S. 516; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Art. 24c RPG betrifft gemäss seinem Randtitel zonenwidrige Bauten. In Art. 24c Abs. 1 RPG wird die Wendung "die nicht mehr BGE 147 II 25 S. 29 zonenkonform sind" für die von der Bestimmung erfassten Bauten verwendet. Der Regelungsgehalt von Abs. 2 und 3 knüpft an diese Voraussetzung an (Abs. 2: Solche Bauten ...; Abs. 3: Dies gilt auch ...). Der Gesetzeswortlaut in den beiden anderen Amtssprachen stimmt damit überein. Art. 24c Abs. 3 Satz 2 RPG beauftragt den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsrecht. Der 6. Abschnitt der RPV (SR 700.1) mit den Art. 39 bis 43a RPV enthält Vorschriften zu Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Gemäss Art. 41 Abs. 1 RPV ist Art. 24c RPG anwendbar auf Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde (altrechtliche Bauten und Anlagen). Art. 43a RPV enthält gemeinsame

Bestimmungen für den 6. Abschnitt. Nach Art. 43a lit. a RPV dürfen Bewilligungen nach diesem Abschnitt nur erteilt werden, wenn die Baute für den bisherigen zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck nicht mehr benötigt wird oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt.

E. 3.5

Die Bundesversammlung hat die Änderung von Art. 24c RPG am 23. Dezember 2011 gestützt auf den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 22. August 2011 zur Standesinitiative "Bauen ausserhalb der Bauzone" (im Folgenden: Bericht UREK-N, BBl 2011 7083 ff.) beschlossen. Hauptzweck der Neuregelung war die Einräumung der Veränderungsmöglichkeiten von Art. 24c RPG für altrechtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, bei denen der Landwirtschaftsbetrieb aufgegeben ist und die somit funktionslos geworden sind (vgl. Bericht UREK-N Ziff. 2.2, BBl 2011 7087). Der Gesetzesentwurf zur Revision von Art. 24c RPG (BBl 2011 7095) wurde im Ergebnis unverändert übernommen. Die im Nationalrat gestellten Minderheitsanträge wurden verworfen (AB 2011 N 1812 f.). Der Ständerat stimmte der nationalrätlichen Fassung zu (AB 2011 S 1163). Die abgelehnten Änderungsanträge betrafen nicht die hier aufgeworfene Fragestellung, sondern andere Einschränkungen gegenüber dem Kreis der in Art. 24c Abs. 3 RPG geregelten Gebäude sowie Anforderungen an die äussere Gestaltung. Im Bericht UREK-N wird ausgeführt, es müsse verhindert werden, dass beispielsweise Wohnbauten, die noch landwirtschaftlich benötigt werden, neu eine Bewilligung nach Art. 24c RPG erhalten und anschliessend nichtlandwirtschaftlichen Zwecken zugeführt werden. BGE 147 II 25 S. 30 Um den Art. 24c RPG nicht über Gebühr kompliziert zu machen, erscheine es angebracht, dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, entsprechende Bewilligungsvoraussetzungen in der RPV zu verankern (vgl. BBl 2011 7089 f.). Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme vom 7. September 2011 zum Bericht UREK-N die Bedenken, dass die vorgeschlagene Neuregelung unerwünschte Nebenwirkungen haben könnte. Es sei insbesondere Folgendes zu beachten: Wenn praktizierende Landwirtschaftsbetriebe künftig für landwirtschaftliche Wohnbauten Bewilligungen nach Art. 24c RPG erhalten, dürfe dies nicht dazu führen, dass der bewilligte Wohnraum vom Landwirtschaftsbetrieb abgetrennt werde und dadurch Sachzwänge für zusätzlichen landwirtschaftlichen Wohnraum geschaffen würden. Voraussetzung für eine Bewilligung müsse bleiben, dass das Gebäudevolumen für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werde. Auch dürfe eine Bewilligung nicht dazu führen, dass zu landwirtschaftlichen Zwecken eine Ersatzbaute erstellt werden müsse (vgl. BBl 2011 7097 ff., 7099). Der Berichterstatter im Nationalrat führte aus, dass die Bemerkungen des Bundesrats global in der vorgeschlagenen Regelung berücksichtigt seien (Votum Favre, AB 2011 N 1808). Der Berichterstatter im Ständerat, auf dessen Votum sich die Beschwerdeführer berufen, wiederholte praktisch wörtlich die vorgenannten Bedenken des Bundesrats; weiter legte er dar, dass die vorberatende Kommission den vorgeschlagenen RPG-Änderungen in diesem Sinne zugestimmt hatte (Votum Bischofberger, AB 2011 S 1162).

E. 3.6

Die Beschwerdeführer stützen sich bei ihrer Argumentation hauptsächlich auf das Ausführungsrecht der RPV und den vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verfassten Erläuternden Bericht zur Teilrevision der RPV vom 10. Oktober 2012. Auf S. 8 dieses Berichts steht zur Neufassung von Art. 41 RPV: "Die Bedenken verschiedener

Kantone, die Bewilligungsmöglichkeiten nach Artikel 24c RPG könnten mit jenen nach Artikel 16a RPG kumuliert werden, sind ernst zu nehmen. Es entspricht zwar dem Willen des Gesetzgebers, künftig aktive Landwirte nicht mehr schlechter zu stellen, als solche, die ihren Betrieb aufgegeben haben und damit bisher von den Erweiterungsmöglichkeiten nach Artikel 24d Absatz 1 RPG Gebrauch machen konnten. Hingegen soll bei einer allfälligen späteren Betriebsaufgabe aufgrund des Umstands, dass bereits aktive Landwirte von den Möglichkeiten nach Artikel 24c Gebrauch machen können, nicht mehr Gebäudevolumen bestehen, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Dies entspricht dem Grundsatz im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen, dass Bewilligungen nach verschiedenen Bewilligungstatbeständen nicht kumuliert werden können. ..." BGE 147 II 25 S. 31

Ausserdem heisst es auf S. 11 zu Art. 43a RPV : "Andererseits sind neu auch Fälle zu erfassen, in denen eine Baute noch landwirtschaftlich benötigt wird, aber trotzdem unter Artikel 24c RPG fällt. In solchen Fälle muss sichergestellt werden, dass die Baute weiterhin für landwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung steht." Es ist nachvollziehbar, wenn die Beschwerdeführer aus diesen Erläuterungen den Schluss ziehen, dass der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG sich auf Wohnbauten erstrecken soll, die noch landwirtschaftlichen Zwecken dienen. Zu diesen Erläuterungen ist jedoch zu bemerken, dass sie erst nach den parlamentarischen Beratungen entstanden sind. Sie können folglich nicht Gegenstand der Materialien zur Änderung von Art. 24c RPG bilden. Ausserdem handelt es sich bei diesem Bericht nicht um rechtsverbindliche Vorgaben. Er bezweckt vielmehr, eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu fördern. Darüber hinaus ist festzustellen, dass das ARE sich in der Vernehmlassung an das Bundesgericht für die Abweisung der Beschwerde ausgesprochen hat. Seiner Ansicht nach überschreitet bereits die im Jahr 2012 beim Betrieb bewilligte Wohnraumfläche von gesamthaft 400 m² das angemessene Mass bei weitem. Seine Äusserungen lassen sich nicht anders verstehen, als dass es von einer unzulässigen Kumulation von Art. 16a und Art. 24c RPG im Anwendungsfall ausgeht.

E. 3.7

In der Literatur spricht sich die Mehrheit der Autoren gegen eine Anwendbarkeit von Art. 24c RPG auf altrechtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone aus, wenn die landwirtschaftliche Nutzung der Baute noch nicht aufgegeben worden ist (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl. 2019, S. 1498; RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG, Bd. II: Bauen ausserhalb der Bauzone, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], 2017, N. 21 zu Art. 24c RPG ; ALIG/HOFFMANN, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], 2016, N. 3.186). Auch ALAIN GRIFFEL (Raumplanungs- und Baurecht, 3. Aufl. 2017, S. 147) ist der Ansicht, für das richtige Verständnis von Art. 24c Abs. 3 RPG müsse der Zusatz "...und deren landwirtschaftliche Nutzung später aufgegeben wurde" ergänzt werden. Denn ohne eine solche Nutzungsänderung handle es sich noch um eine zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzung. Demgegenüber ist BARBARA JUD (Bauen ausserhalb der Bauzonen: Begriffe von A bis Z, BGE 147 II 25 S. 32 Raum & Umwelt 3/2018 S. 51) der Auffassung, auch zonenkonform genutzte Wohnbauten könnten unter Art. 24c RPG fallen; insofern sei die Überschrift zu dieser Bestimmung mit dem Begriff "zonenwidrig" nicht mehr korrekt. Ebenso hat LUKAS BÜHLMANN (Raum & Umwelt 1/2013 S. 6) mit Bezug auf Art. 24c RPG und unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte ausgeführt, all das, was nach Aufgabe der Landwirtschaft realisiert werden könne, könne auch bereits durch den aktiven

Landwirt erstellt werden. Hingegen dürfe keine Kumulation von Bewilligungen nach Art. 16a und Art. 24 ff. RPG erfolgen.

E. 3.8

Der Geltungsbereich von Art. 24c Abs. 3 RPG ist in einer Gesamtschau mit Art. 24c Abs. 1 RPG zu bestimmen. Art. 24c Abs. 3 RPG betrifft Bauten, die als Wohnhäuser mit allfällig angebautem Ökonomieteil mehreren Zwecken dienen können. Nach der Entstehungsgeschichte von Art. 24c Abs. 3 RPG genügt es, dass der landwirtschaftliche Verwendungszweck aufgegeben ist, damit das Kriterium der Zonenwidrigkeit der Baute erfüllt wird. Unter dieser Voraussetzung kann die gesamte Baute gemäss Art. 24c Abs. 2 RPG verändert werden. Der besondere Regelungsgehalt von Art. 24c Abs. 3 RPG, bei dem der angebaute Ökonomieteil das rechtliche Schicksal des Wohnhauses teilt, spricht dafür, dass das ganze altrechtliche Gebäude von dieser Bestimmung ausgenommen bleiben soll, sofern die landwirtschaftliche Nutzung im Wohnteil anhält. Ein praktizierender Landwirtschaftsbetrieb ist für eine zeitgemässe Wohnnutzung nicht auf eine Erweiterung eines altrechtlichen Gebäudes nach Art. 24c RPG angewiesen, sondern kann gegebenenfalls einen in der Landwirtschaftszone zonenkonformen Neubau erstellen (vgl. MUGGLI, a.a.O., N. 21 zu Art. 24c RPG). Das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) erfordert es nicht, die Veränderungsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2 RPG auf noch teilweise oder ganz landwirtschaftlich genutzte, altrechtliche Wohnbauten auszudehnen. Unabhängig von den Ausführungen im Erläuternden Bericht des ARE vom Oktober 2012 zur RPV-Revision (oben E. 3.6) ist auch nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Revision von Art. 24c RPG vom 23. Dezember 2011 eine solche Zielsetzung verfolgt hätte. Im Gegenteil war gerade eine Anwendung von Art. 24c RPG auf betriebsnotwendige altrechtliche Wohnbauten, solange sie landwirtschaftlich genutzt werden, unerwünscht und sollte ausgeschlossen werden. Denn bei landwirtschaftlicher Nutzung sind derartige Wohnbauten nicht BGE 147 II 25 S. 33 zonenwidrig. Der dahingehenden Ansicht der Mehrheit der Lehrmeinungen (vgl. oben E. 3.7) ist beizupflichten. Altrechtliche Wohnbauten in der Landwirtschaftszone (allenfalls mit angebautem Ökonomieteil), die über eine Betriebsleiterwohnung oder ein Altenteil verfügen, sind betriebsnotwendig, solange dieser Wohnraum landwirtschaftlich genutzt wird. Die entsprechenden Bauten fallen demzufolge gesamthaft nicht unter Art. 24c Abs. 3 RPG und sind von den Veränderungsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2 RPG ausgeschlossen. Soweit Art. 41 Abs. 1 und Art. 43 lit. a RPV die Veränderungsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2 RPG auch bei zonenkonform genutzten Wohnbauten zulassen sollten, sprengt eine solche Regelung den Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers und kann keine Beachtung finden.

E. 3.9

Zusammengefasst ist Art. 24c RPG auf eine altrechtliche Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, bei der die vorhandene Betriebsleiterwohnung oder das vorhandene Altenteil als solche genutzt wird, nicht anwendbar. Im vorliegenden Fall ist ein Umbau des Gebäudes auf Parzelle Nr. x im Jahr 2012 als zonenkonforme Wohnbaute (Altenteil im Rahmen des Landwirtschaftsbetriebs) bewilligt worden. Dem vorliegenden Verfahren liegt zugrunde, dass die Baute weiterhin als Altenteil genutzt wird. Einzig der umstrittene Umbau des Dachgeschosses soll landwirtschaftsfremden Zwecken dienen (vgl. nicht publ. E. 2.3). Die Beschwerdeführer können sich wegen der weiterhin landwirtschaftlichen Wohnnutzung bei diesem Gebäude nicht auf Art. 24c RPG berufen. Vor diesem Hintergrund kann die Frage der Nutzung bzw. Nutzbarkeit des betroffenen Hauses vor 2012

offenbleiben.

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