

BGer 1A.64/2006 vom 7. November 2006

Bundesgericht, 2006-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.64_2006

FR: TF 1A.64/2006 du 7 novembre 2006

IT: TF 1A.64/2006 del 7 novembre 2006

Regeste

Baubewilligung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht u.a. zulässig gegen Entscheide kantonaler Instanzen über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und über Bewilligungen i.S.v. Art. 24-24d RPG. Da der Anwendungsbereich von Art. 24 RPG von der Beurteilung der Zonenkonformität im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG abhängt, kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gerügt werden, eine Baute oder Anlage sei in zu weitgehender Bejahung der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone gemäss Art. 16 und 22 RPG bewilligt worden (BGE 123 II 499 E. 1a S. 501 f.; 118 Ib 335 E. 1a S. 337 f.). Andere Entscheide letzter kantonaler Instanzen sind endgültig; vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 RPG).

E. 1.2

Mit dem angefochtenen Entscheid wurde noch keine Baubewilligung erteilt, sondern lediglich grundsätzlich über die Zonenkonformität eines Bauvorhabens in der Landwirtschaftszone entschieden. Nach der Rechtsprechung kann ein solcher Teilentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (BGE 120 Ib 48 E. 1b S. 50).

E. 1.3

Nach Art. 34 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 103 lit. c OG steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen über Bewilligungen nach Art. 24 RPG auch den Kantonen zu (siehe dazu Bernhard Waldmann/ Peter Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 41 ff. zu Art. 34 Abs. 2). Da die Regierung nach Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen vom 18. Juni 1998 (VKOG/SG; sGS 731.2) i.V. mit Art. 2 und Anhang 2 Ziff. 1 der Verordnung über die Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen vom 24. November 1998 (VKOV/SG; sGS 731.21) als Rekursinstanz über den koordinierten Gesamtentscheid bei Bauten ausserhalb der Bauzone befindet (Art. 8 Abs. 1 lit. b VKOG/SG), ist sie zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.4

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann der Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht rügen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 104 lit. a OG). Da als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden hat, bindet ihre Feststellung des Sachverhalts das Bundesgericht, wenn sie ihn nicht offensichtlich

unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG).

E. 2

Der Beschwerdeführer ist im Unterschied zum Verwaltungsgericht der Auffassung, das Bauvorhaben des Beschwerdegegners sei gemäss Art. 34 Abs. 5 RPV in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform, da es sich bei der im Streit liegenden Damhirschhaltung um Freizeitlandwirtschaft handle. Zudem wirft er dem Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor: Es habe zu Unrecht darauf verzichtet, eine Oberexpertise einzuholen, um die Einkommenssituation des Beschwerdegegners zu klären.

E. 2.1

Am 1. September 2000 sind das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) und die neue Raumplanungsverordnung (RPV) in Kraft getreten (AS 2000, 2046 und 2064). Darin werden unter anderem die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen neu umschrieben (vgl. dazu Ulrich Zimmerli, Zu den Neuerungen im Raumplanungsrecht, recht 2001 S. 89-101, insb. S. 92 ff.). Wie das Bundesgericht bereits in E. 2.3 des Urteils 1A.134/2002 vom 17. Juli 2003 (publ. in ZBl 106/2005 S. 158 ff.) festgehalten hat, liegt der Raumplanung der Gedanke der geordneten Besiedelung des Landes, der zweckmässigen, haushälterischen Nutzung des Bodens sowie das Gebot der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet zu Grunde (Art. 75 Abs. 1 BV , Art. 1 RPG). Ziel der Motion Zimmerli vom 3. Oktober 1990 zur Revision des RPG war einerseits die Zonenkonformität für Bauten in der Landwirtschaftszone neu zu umschreiben und andererseits eine gewisse Lockerung für das Bauen ausserhalb der Bauzone zu erreichen (Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des RPG, BBl 1996 III 513, Ziff. 113, zit.: Botschaft). Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG wurde von der Teilrevision vom 22. Mai 1996 nicht berührt. Nach wie vor sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (vgl. Art. 75 BV). Nach der bundesrätlichen Botschaft kann die Zonenkonformität einzelner Bauvorhaben auch unter dem neuen Art. 16a RPG nur bejaht werden, wenn dies zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung unerlässlich ist. Die Voraussetzungen der Zonenkonformität von Art. 16a RPG seien streng auszulegen und auf Verordnungsstufe näher zu umschreiben. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, dass sich allfällige Neubauten auf das für die landwirtschaftliche Tätigkeit Nötigste zu beschränken hätten (Botschaft, Ziff. 204.1 f.).

E. 2.2

Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Der erweiterte Gehalt der Zonenkonformität ist in der Verordnung näher umschrieben (Art. 34-38 RPV ; vgl. dazu Stephan H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, Baurecht 2000 S. 81-87). Gemäss Art. 34 Abs. 4 RPV darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), wenn der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und wenn der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (lit. c). Ausdrücklich hält Art. 34 Abs. 5 RPV nun fest, dass Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft nicht als zonenkonform gelten. Das Bundesgericht hatte unter dem Geltungsbereich des früheren

RPG in BGE 112 Ib 404 E. 3 S. 405 f. ausgeführt, Art. 16 Abs. 1 lit. a aRPG lasse die Frage offen, ob die Hobbylandwirtschaft auch als landwirtschaftliche Nutzung zu gelten habe. Das im zitierten Fall anzuwendende kantonale Recht schloss diese von der Landwirtschaft aus. Die damals interessierende kommunale Bestimmung unterschied zwischen ertragsorientierter (bzw. mindestens kostendeckender) und rein hobbymässiger Landwirtschaft. Nach der im zitierten Entscheid vertretenen Ansicht des Bundesgerichts diene diese Unterscheidung dem an Bedeutung gewinnenden Interesse, die eigentliche Landwirtschaft vor der Konkurrenzierung durch andere Formen der Bodennutzung zu schützen, die nicht auf ertragsorientierte oder wenigstens kostendeckende Ausübung angewiesen seien. Eine auf diese Zielsetzung ausgerichtete Raumordnung rechtfertige sich im Lichte von Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG und stehe daher im öffentlichen Interesse. Sie halte sowohl vor der Eigentumsgarantie als auch vor der Rechtsgleichheit stand. Entsprechend kam das Bundesgericht in E. 2.4 des Urteils 1A.134/2002 vom 17. Juli 2003 (publ. in ZBl 106/2005 S. 158 ff.) zum Schluss, dass es auch bei Art. 34 Abs. 5 BV darum geht, der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu sichern. Dies kann nur mit einer konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbauland erreicht werden. Der Bundesrat hat durch diese Präzisierung Art. 16a RPG in zulässiger Weise verdeutlicht.

E. 2.3

Bei der Beurteilung, ob es sich um einen Betrieb von zonenwidriger Freizeitlandwirtschaft oder einen zonenkonformen landwirtschaftlichen Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb handelt, ist auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen. Indizien für das Vorliegen eines Freizeitlandwirtschaftsbetriebs sind etwa die fehlende Gewinn- und Ertragsorientierung, das Nichterreichen einer gewissen Mindestgrösse oder der marginale Arbeitsbedarf auf dem Betrieb. Auf die Setzung starrer Grenzwerte wurde bewusst verzichtet (Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, Bern 2005, Ziff. IV 2.3.1 S. 32; Waldmann/Hänni, a.a.O., N. 11 zu Art. 16a mit Hinweisen zur Rechtsprechung). Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im Sinn von Art. 16a RPG unterscheidet sich von der Freizeitlandwirtschaft insbesondere durch einen dauernden, auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten und organisierten Einsatz von Kapital und Arbeitskraft in einem wirtschaftlich bedeutsamen Umfang (Urteil 1A.256/2005 des Bundesgerichts vom 20. März 2006, E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen; Bundesamt für Raumentwicklung, Wegleitung "Pferd und Raumplanung", Bern 2003, S. 9).

E. 3.1

Vorliegend verfügt der Beschwerdegegner über eine (inzwischen abgelaufene) Bewilligung des Veterinäramtes zur Haltung von 2 Damhirschstieren, 30 Muttertieren und den dazugehörigen Jungtieren. Für die Tierhaltung stehen ihm 3.7 ha Wies- und 0.8 ha Weidland zur Verfügung.

E. 3.2

Nicht allein ausschlaggebend für die Bejahung eines landwirtschaftlichen Betriebs ist der Arbeits- bzw. Zeitaufwand. Der zeitliche Aufwand für Freizeitbeschäftigungen kann durchaus beträchtlich sein, ohne dass bereits eine berufliche Tätigkeit vorliegt (Urteil 1A.134/2002 vom 17. Juli 2003, E. 3.3, publ. in ZBl 106/2005 S. 158 ff.). Darauf berufen sich denn auch weder das Verwaltungsgericht noch der Beschwerdegegner.

E. 3.3

Auch ist nicht allein entscheidend, ob der Beschwerdegegner Direktzahlungen erhält. Die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb im Sinn von Art. 6 LBV beschränkt sich auf den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 901.1) und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen (siehe Art. 1 Abs. 1 LBV). Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im Sinne des RPG stellt auf andere Kriterien ab. Die Tatsache, dass der im Streit liegende Betrieb die Anforderungen für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt, lässt weder darauf schliessen, dass der Betrieb längerfristig bestehen kann (Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV), noch dass ein dauernder, auf Wirtschaftlichkeit gerichteter und organisierter Einsatz von Kapital und Arbeit in einem wirtschaftlich bedeutsamen Umfang geleistet wird (vgl. Urteil 1A.256/2005 des Bundesgerichts vom 10. März 2006, E. 2.2). Fehlt es an der Wirtschaftlichkeit des zu beurteilenden Betriebs und damit an einer wesentlichen Voraussetzung für eine Baubewilligung in der Landwirtschaftszone, ist nicht relevant, ob es sich um einen Betrieb im Sinne der Landwirtschaftsgesetzgebung handelt (vgl. das Urteil 1A.312/2005 des Bundesgerichts vom 27. September 2006, E. 4.3).

E. 3.4

Gleiches gilt für die vom Verwaltungsgericht angeführte, bis zum 7. Mai 2006 befristete Bewilligung des Veterinäramtes zur gewerbsmässigen Haltung von Damhirschen. Wie das Gericht selber sinngemäss in Erwägung zieht (E. 3b S. 14 des angefochtenen Entscheids), lässt der Umstand, dass die Tierhaltung den Anforderungen an die "Gewerbsmässigkeit" im Sinn von Art. 6 des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455) entspricht, noch nicht den unmittelbaren Schluss zu, damit sei auch das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit gemäss Raumplanungsrecht erfüllt.

E. 3.5

Auch die eigene Schlachthanlage des Beschwerdegegners ist kein hinreichendes Indiz für das Vorliegen eines zonenkonformen Betriebs, zumal für diese Anlage unbestrittenermassen keine raumplanungsrechtliche Bewilligung erteilt worden ist.

E. 4.1

Die kantonalen Behörden haben ihrer (unterschiedlichen) Beurteilung insbesondere das Einkommen des Beschwerdegegners zu Grunde gelegt. Während im Verfahren vor dem Regierungsrat einzig die Zahlen des "Gutachtens Grünenfelder" der kantonalen Weiterbildungs- und Beratungsstelle Flawil zur Diskussion standen, hatte der Beschwerdegegner vor Verwaltungsgericht zusätzlich das "Gutachten König" eingereicht, welches von einer für ihn günstigeren Einkommenssituation ausgeht. Das "Gutachten Grünenfelder" vom 2. November 2004 weist - gemäss Angaben des Gutachters davon ausgehend, dass keine Schuld- und Pachtzinsen zu bezahlen seien und die Direktzahlungen ausbezahlt würden - ein Jahreseinkommen (zusammengesetzt aus Deckungsbeträgen und Direktzahlungen, abzüglich der Strukturkosten) von Fr. 3'625.50 aus. Demgegenüber errechnete der Gutachter König am 21. November 2005, gestützt auf die von ihm vorgenommenen Korrekturen, ein Jahreseinkommen von Fr. 16'316.80 (inkl. Direktzahlungen in der Höhe von rund Fr. 13'000.--). Ohne Berücksichtigung der Direktzahlungen erwirtschaftete der Beschwerdegegner gemäss "Gutachten König" während der Periode 2002/2003 Fr. 850.25 und 2003/2004 Fr. 2'207.--.

E. 4.2

Das Bundesgericht hat im Urteil 1A.134/2002 vom 17. März 2004 in E. 3.3 anlässlich der Beurteilung einer Kleintierzucht festgehalten, ein ins Gewicht fallendes Erwerbseinkommen werde mit einem monatlichen Einkommen von Fr. 800.-- jedenfalls nicht erzielt. Im Urteil 1A.266/1999 vom 28. Juni 2000 hat das Bundesgericht in E. 3 ein Jahreseinkommen von bis zu Fr. 7'000.-- als nicht annähernd existenzsichernd erachtet und den damals zu beurteilenden Betrieb als Freizeitlandwirtschaft qualifiziert. Gleiches hatte es zuvor im Urteil 1A.64/1998 vom 24. Juli 1998 in E. 3b zu einem monatlichen Einkommen von Fr. 800.-- festgestellt. Ausgehend von der günstigeren Prognose des Zweitgutachtens ist dem Beschwerdegegner zuzugestehen, dass er - allerdings unter Berücksichtigung der Direktzahlungen - einen nicht unbeachtlichen Ertrag aus der Damhirschhaltung erwirtschaftet, obwohl auch ein monatliches Einkommen von bestenfalls ca. Fr. 1'360.-- kaum als existenzsichernd zu bezeichnen ist. Ob der Beschwerdegegner je den von ihm behaupteten Geschäftserfolg erzielt, ist vorliegend nicht gesichert. Abstellend auf das zweite (Partei-)Gutachten die Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu bejahen, geht nicht an.

E. 4.3

Selbst wenn zu Gunsten des Beschwerdegegners davon auszugehen wäre, dass sein Betrieb momentan ein Einkommen generiert, das als gewinnorientiert zu bezeichnen wäre, ist damit jedoch nicht belegt, dass der Betrieb im Sinn von Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV voraussichtlich längerfristig bestehen kann.

E. 5.1

Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV soll sicherstellen, dass in der Landwirtschaftszone nicht unnötig neue Bauten und Anlagen erstellt werden, die infolge Betriebsaufgabe schon nach kurzer Zeit wieder leer stehen (BB1 1996 III 503; ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. IV 2.3.1 S. 32). Das in der zitierten Bestimmung verankerte Erfordernis der wirtschaftlichen Rentabilität und Überlebensfähigkeit des Betriebs gilt für die Bewilligung von Wohn- und Ökonomiebauten; beim Betrieb kann es sich aber um ein Hauptgewerbe oder um einen Nebenerwerbsbetrieb handeln (vgl. BB1 1996 III 531 f. zu Art. 16a RPG). Ob die Voraussetzung erfüllt ist, muss im konkreten Einzelfall genau überprüft werden. Dabei sind Betriebsstruktur und Grösse wie auch die lokalen Verhältnisse zu berücksichtigen. Bei grösseren Bauvorhaben kann es sich als sinnvoll erweisen, vom Gesuchsteller ein Betriebskonzept zu verlangen (Urteil 1A.312/2005 vom 27. September 2006, E. 3.2; vgl. auch Urteil 1A.86/2001 vom 21. Mai 2002, E. 3.4 in: SJ 2002 I 541).

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht hat die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebes mit der Begründung bejaht, der Beschwerdegegner halte seit rund 15 Jahren Damhirsche. Es könne davon ausgegangen werden, dass der Betrieb auch weiterhin existiere. Zum Aspekt der wirtschaftlichen Rentabilität hat es sich mit keinem Wort geäussert. Entgegen der Meinung des Beschwerdegegners sind jedoch diesbezügliche Prognosen nötig. Der Beschwerdegegner ist heute 59-jährig. Gemäss seinem Schreiben an das Baudepartement vom 26. Juli 2005 (act. 34 der Akten des Baudepartements) ist er fest entschlossen, den Betrieb weiter zu führen. Seine heute 19-jährige Tochter sei bestrebt, den Generationenwechsel sicherzustellen. Wenn Vater und Tochter den Betrieb nicht mehr aufrecht erhalten könnten, sei ein Landwirt aus Wattwil bereit, das Anwesen in Pacht zu nehmen oder einen Kauf ins Auge zu fassen. Eine solche Absichtserklärung genügt mitnichten, um den Nachweis einer längerfristigen Existenzfähigkeit zu erbringen. Hinzu

kommt, dass der Beschwerdegegner in spätestens sechs Jahren, mit Erreichen des 65. Altersjahres, gemäss Art. 19 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (DZV; SR 910.13) keine Direktzahlungen mehr erhält. Ohne diese Beiträge ist aber auch das gemäss "Gutachten König" errechnete Einkommen bei Weitem zu gering, als dass daraus auf die längerfristige wirtschaftliche Rentabilität des Betriebs geschlossen werden könnte.

E. 5.3

Das ARE schlägt in seiner Vernehmlassung vor, bei der Beurteilung der längerfristigen Existenzfähigkeit - in Anlehnung an die frühere Regelung in der Strukturverbesserungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SVV; SR 913.1) - zu verlangen, dass im Berg- und Hügellgebiet mindestens 35% der Ausgaben durch Einkünfte aus der Landwirtschaft gedeckt werden. Unter Bezugnahme auf Art. 8 Abs. 2 SVV würden sich die zu deckenden Aufwendungen aus den laufenden Ausgaben für Betrieb und Familie, den Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen sowie den künftig notwendigen Investitionen zusammensetzen. Ob dieses Vorgehen im vorliegenden Fall sachgerecht wäre, kann offen bleiben. Indes zeigen die Zahlen, welche das ARE in diesem Zusammenhang nennt, dass bereits der heutige Betrieb des Beschwerdegegners nicht als gewinnorientiert zu bezeichnen ist: So soll sich der durchschnittliche Privatverbrauch (Ausgaben für die Familie) in der Hügellregion gemäss den Erhebungen der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik in Tänikon im Jahr 2004 auf Fr. 63'851.-- und in der Bergregion auf Fr. 57'614.-- belaufen haben. Die durchschnittliche Eigenkapitalbildung für künftig notwendige Investitionen belief sich laut dem Agrarbericht 2005 des Bundesamtes für Landwirtschaft auf Fr. 13'058.-- in der Hügellregion und auf Fr. 11'140.-- für die Bergregion. Der Beschwerdegegner betreibt denn auch hauptberuflich ein Baugeschäft.

E. 5.4

Weitergehende Überlegungen hierzu erübrigen sich jedoch, da bis anhin keine detaillierteren Angaben zur wirtschaftlichen Situation des Betriebs erhoben worden sind. Es obliegt dem Baugesuchsteller im Rahmen seiner Mitwirkungspflichten, nachvollziehbare Betriebsdaten zu liefern, will er die Bewilligungsfähigkeit seines Projekts belegen. Gestützt auf die heute vorliegenden widersprüchlichen Zahlen ist die Zonenkonformität des Vorhabens jedenfalls zu verneinen. Die Erwägung des Verwaltungsgerichts, wonach es auch im Interesse der Landschaftspflege liege, dass das steile Gelände durch eine Damhirschherde extensiv bewirtschaftet werde, vermag daran nichts zu ändern. Wie sowohl der Beschwerdeführer als auch das ARE überzeugend ausführen, ist die Damhirschhaltung nicht die einzig mögliche Bewirtschaftungsart.

E. 6

Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben. Die Baubewilligung für den Neubau der Scheune auf GB Wattwil Nr. 896 ist nicht zu erteilen. Das Verwaltungsgericht wird demzufolge nochmals über die Verfahrenskosten zu entscheiden haben. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gebühren des bundesgerichtlichen Verfahrens dem privaten Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteienschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).