

# BGer 1C\_106/2023 vom 6. Dezember 2024

Bundesgericht, 2024-12-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_106\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_106_2023)

FR: TF 1C\_106/2023 du 6 décembre 2024

IT: TF 1C\_106/2023 del 6 dicembre 2024

## Erwägungen

### E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit ( Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG ). Die Beschwerdeführenden haben das Baugesuch in Bezug auf ihren Betrieb gestellt und sind deshalb zur Beschwerde berechtigt ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Auf ihre fristgerecht erhobene Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

### E. 2.1

Streitgegenstand bildet die Zonenkonformität der Pferdehaltung in den Boxen 7-21 im Gebäude Nr. 609 auf der in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzelle Nr. 700. In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind in erster Linie Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind ( Art. 16a Abs. 1 Satz 1 RPG [SR 700]). Nach Art. 16a bis Abs. 1 RPG werden Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des BGG als zonenkonform bewilligt, wenn dieses Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt. Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt gemäss Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BGG eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft (SAK) nötig ist. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Gewerbegrenze bis auf 0,6 SAK herabzusetzen, wovon der Kanton Aargau jedoch keinen Gebrauch gemacht hat.

### E. 2.2

Im vorliegenden Fall ist umstritten, wann von einem "bestehenden" landwirtschaftlichen Gewerbe ausgegangen werden kann. Das BVU nimmt laut dem angefochtenen Urteil praxisgemäss an, dass der Status des landwirtschaftlichen Gewerbes während drei Jahren erreicht werden müsse. Das Verwaltungsgericht legt dagegen in Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien und der einschlägigen Wegleitung des ARE dar, dass die nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gehörende Haltung von Pensionspferden landwirtschaftlichen Betrieben vorbehalten sei, die den Gewerbestatus nach Art. 7 BGG sowohl vor als auch nach der Realisierung eines Bauprojekts für die Umstellung auf die Pferdehaltung erreichten. Dagegen sei grundsätzlich unmassgeblich, wie lange der Gewerbestatus im Zeitpunkt der geplanten (oder bereits erfolgten) Umstellung auf die Pferdehaltung bestanden habe. Eine dreijährige "Wartefrist" sei gesetzlich nicht vorgesehen. Werde ein landwirtschaftliches Gewerbe neu gegründet - worunter auch das Überschreiten der SAK-Grenze bei einem bestehenden landwirtschaftlichen Betrieb falle -, könne schon vor Ablauf von drei Jahren eine Bewilligung für die Aufnahme einer

Pensionspferdehaltung erteilt werden. Zentral sei, dass die Neugründung nicht von Anfang an mit dem Zweck der Pferdehaltung erfolge und bereits vor der Umstrukturierung ein "herkömmlicher" Landwirtschaftsbetrieb (ohne Pensionspferdehaltung) in der Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 7 BGG existiert habe. Ferner dürfe der Gewerbecharakter durch die Umstellung auf die Pensionspferdehaltung nicht verloren gehen, indem der Bewirtschaftungsbedarf dadurch auf weniger als 1,0 SAK sinke. Immerhin könne die Umstellung auf Pferdehaltung innerhalb von weniger als drei Jahren seit der Neugründung eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Einzelfall durchaus als mögliches Indiz dafür angesehen werden, dass diese Neugründung im Hinblick auf die Pensionspferdehaltung erfolgt sei.

Zum konkreten Fall hält das Verwaltungsgericht fest, den SAK-Berechnungen des Departements Finanzen und Ressourcen (DFR) des Kantons Aargau vom 14. März 2019 zufolge habe der landwirtschaftliche Betrieb der Beschwerdeführenden seit dem Jahr 2009 bis mindestens 2018 die geltende Limite gemäss Art. 7 BGG von 1,0 SAK jeweils nicht mehr erreicht. Die Beschwerdeführenden hielten im Gebäude Nr. 215 und im am 12. Juni 2006 neu bewilligten Gebäude Nr. 609 schon seit längerer Zeit Pferde, wobei sie anfangs auch - im Sinne einer zonenkonformen Nutzung - Pferde gezüchtet hätten. Den Zuchtbetrieb hätten sie jedoch irgendwann zwischen 2008 und Januar 2016 definitiv aufgegeben. Diese Betriebsumstellung von der zonenkonformen Pferdezucht auf die reine Haltung von Pferden (einschliesslich Pensionspferden) sei somit zu einem Zeitpunkt erfolgt, als der Betrieb nicht mehr die für ein landwirtschaftliches Gewerbe gemäss Art. 7 BGG erforderliche Mindestgrösse erreicht habe. Der Betrieb habe mit anderen Worten weder vor noch nach der Änderung die Grösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes aufgewiesen. Die Voraussetzungen von Art. 16a bis RPG seien somit nicht erfüllt. Selbst wenn man insofern auf den Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs vom 15. Juni 2020 abstellen würde, fiel eine Bewilligung nach dieser Bestimmung ausser Betracht. Denn erst mit der in diesem Gesuch vorgesehenen erneuten Umstrukturierung durch den zusätzlichen Anbau von Gemüse bzw. Spezialkulturen werde der Gewerbestatus erreicht. Von einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe habe somit auch in diesem Zeitpunkt nicht gesprochen werden können.

Schliesslich verwarf das Verwaltungsgericht auch das Argument der Beschwerdeführenden, die Bewilligung der Pferdehaltung im bereits bestehenden Gebäude Nr. 609 unterliege weniger restriktiven Anforderungen als die Bewilligung eines für die Pferdehaltung neu zu errichtenden Gebäudes. Da für das Gebäude Nr. 609 keine gültige Bewilligung für die Pferdehaltung oder eine andere (auch zonenkonforme, landwirtschaftliche) Nutzung (mehr) bestehe, sei das Gebäude in jeder Hinsicht wie ein geplanter Neubau zu behandeln. Jedenfalls sei es nicht als bestehendes Gebäude im Sinne von Art. 34b Abs. 2 RPV (SR 700.1) zu betrachten, worin ein landwirtschaftlicher Betrieb unterhalb der Gewerbebegrenze nach Art. 7 BGG Pferde halten dürfe. Zwar treffe zu, dass das Gebäude möglichst rasch wieder zonenkonform genutzt werden sollte, anstatt leer zu stehen. Dabei könne es sich jedoch nur um eine echte landwirtschaftliche Nutzung handeln. Diese Lösung trage den gesetzgeberischen Absichten am besten Rechnung. Danach sollten geeignete Grundstücke samt Bauten und Anlagen in erster Linie der produzierenden Landwirtschaft vorbehalten bleiben. Diesem Anliegen sei die grosszügige Bewilligung von gewerblichen Pferdehaltungen in der Landwirtschaftszone abträglich, speziell dann, wenn Betriebe primär auf die Pferdehaltung setzten und die landwirtschaftliche Produktion daneben bloss

Alibifunktion habe, um den Standort ausserhalb der Bauzone zu rechtfertigen.

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 2 BV ). Das Verwaltungsgericht habe die Begründung des BVU, wonach eine dreijährige Probezeit erforderlich sei, in überraschender Weise durch eine andere Begründung ersetzt. Davon, dass im Zeitpunkt der Aufgabe der Pferdezucht ein landwirtschaftliches Gewerbe hätte bestehen müssen, sei zuvor nie die Rede gewesen.

### **E. 3.2**

Grundsätzlich muss eine Behörde die Entscheidungsbegründung, die sie ins Auge fasst, nicht zunächst den Parteien zur Stellungnahme unterbreiten. Anders verhält es sich, wenn die Behörde ihren Entscheid auf ein rechtliches Argument abstützt, das für die Parteien überraschend kommt und mit dem sie objektiv gesehen nicht rechnen mussten. In diesem Fall wird deren Recht auf Äusserung und auf Teilnahme am Beweisverfahren (durch Anbieten relevanter Beweismittel) faktisch eingeschränkt, da sie nicht vorhersehen können, wozu sie sich äussern sollten und welche Beweise relevant sein könnten ( BGE 145 I 167 E. 4.1; Urteil 2C\_329/2021 vom 21. September 2021 E. 4.2.1; je mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführenden selbst setzten sich in ihren Vorbringen im vorinstanzlichen Verfahren eingehend mit dem Begriff des "bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes" auseinander und kritisierten die diesbezügliche Praxis des BVU. Das Verwaltungsgericht war gehalten, sich mit dieser Kritik auseinanderzusetzen. Es lag auf der Hand, dass es sich in diesem Rahmen zur Frage äussern würde, zu welchem Zeitpunkt ein landwirtschaftliches Gewerbe bestehen muss. Dass es zum Schluss kommen könnte, der massgebliche Zeitpunkt sei die Umnutzung, das heisst die Aufnahme der Pferdehaltung im Sinne von Art. 16a bis RPG , lag nicht ausserhalb dessen, was die Beschwerdeführenden erwarten konnten. Eine überraschende Rechtsanwendung, zu der sie vorgängig hätten angehört werden müssen, ist zu verneinen.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, nach einer objektiven Betrachtungsweise hätten sie ihr landwirtschaftliches Gewerbe gar nie aufgegeben. Die vorliegenden, rein subjektiven Betriebsdaten der vergangenen Jahre, gestützt auf die sie die erforderliche Standardarbeitskraft nicht erreicht hätten, seien in erster Linie für die Regelung der Direktzahlungen erhoben worden. Sie müssten anhand einer landesüblichen Bewirtschaftung objektiviert werden. Dies zeige schon der Umstand, dass die Pferdehaltung bei der SAK-Berechnung über all die Jahre ausgeklammert worden sei, weil sie nicht bewilligt gewesen sei. Der U.\_\_\_\_\_hof habe konstant ein grosses landwirtschaftliches Potenzial aufgewiesen, insbesondere aufgrund der 20 ha landwirtschaftlicher Produktionsfläche. Es wäre ein Leichtes gewesen, den Betrieb (unabhängig von der Pferdehaltung) zu intensivieren und so die Grenze von 1,0 SAK zu erreichen, bspw. durch den landes- bzw. ortsüblichen Anbau von Karotten. Indem das Verwaltungsgericht stattdessen auf die tatsächliche Bewirtschaftung abgestellt habe, habe es Art. 16a bis Abs. 1 RPG und Art. 7 Abs. 1 BGG missachtet.

### **E. 4.2**

Art. 16a bis RPG trat am 1. Mai 2014 in Kraft und bildet Bestandteil der RPG-Revision vom 22. März 2013 (AS 2014 905), mit der mit Bezug auf die Zonenkonformität die frühere Unterscheidung zwischen den grundsätzlich zonenkonformen Pferdezucht- und den nicht oder nur beschränkt zonenkonformen Pferdepensionsbetrieben aufgegeben wurde und die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone sowie der Vollzug erleichtert werden sollte ( BGE 145 II 182 E. 5.4 mit Hinweisen). Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats führte in ihrem Bericht dazu aus, die vorgesehene Öffnung berge die Gefahr, dass Nichtlandwirte "Landwirtschaftsbetriebe" gründeten, nur um Wohnhäuser und Reitställe in der Landwirtschaftszone zu errichten. Dem werde dadurch begegnet, dass nur bestehende Betriebe, die zudem die Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe gemäss BGGb erfüllen, in den Genuss der neuen Möglichkeiten kommen sollten. Ein Betrieb, der Pferde halten wolle, müsse also einerseits eine bestimmte Mindestgrösse aufweisen und andererseits über bestehende Betriebsgebäude verfügen. Was das landwirtschaftliche Gewerbe betreffe, so sei ein solches auch deshalb zu fordern, weil die Haltung von Pensionspferden nicht zur landwirtschaftlichen Kerntätigkeit gehöre, sondern bloss eine landwirtschaftsnahe Aktivität darstelle (Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 24. April 2012 zur parlamentarischen Initiative "Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone", BBl 2012 6595).

#### **E. 4.3**

Die Beurteilung des in SAK gemessenen Arbeitsaufwands erfolgt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum BGGb nach objektiven Kriterien. Auf die tatsächliche Nutzung kommt es nicht an. Denn es soll dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin nicht möglich sein, sich durch die Wahl der Bewirtschaftungsform oder durch das Nichtausschöpfen des Betriebspotenzials dem Anwendungsbereich des BGGb zu entziehen. Dieses Verständnis ergibt sich auch aus Art. 7 Abs. 4 lit. b BGGb . Nach dieser Bestimmung ist die Möglichkeit zu berücksichtigen, fehlende betriebsnotwendige Gebäude zu erstellen oder vorhandene umzubauen, instand zu stellen oder zu ersetzen, wenn die entsprechenden Aufwendungen für den Betrieb tragbar sind. Massgebend sind vor diesem Hintergrund durchschnittliche bzw. landesübliche Bewirtschaftungsformen (zum Ganzen: BGE 137 II 182 E. 3.1.3; Urteile 2C\_494/2022 vom 12. Dezember 2023 E. 5.4.1; 2C\_719/2018 vom 18. September 2019 E. 2.2; je mit Hinweisen).

#### **E. 4.4**

In der Literatur wird zum Begriff der Standardarbeitskraft in Art. 7 BGGb ausgeführt, es gehe nicht um den aktiven Betrieb, sondern darum, ob die Gesamtheit von Grundstücken, Bauten und Anlagen das Potenzial habe, Grundlage eines landwirtschaftlichen Betriebs zu sein. Werde ein Gewerbe, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eigne, überhaupt nicht genutzt, handle es sich trotzdem um ein landwirtschaftliches Gewerbe. Werde das Gewerbe, das sich zwar für die landwirtschaftliche Nutzung eigne, nichtlandwirtschaftlich genutzt, sei von einer landwirtschaftlichen Nutzung auszugehen, sofern die nichtlandwirtschaftliche Nutzung nur vorübergehend oder nicht rechtens sei (EDUARD HOFER, in: Das bäuerliche Bodenrecht, 2. Aufl., 2011, N. 15b und 39 zu Art. 7 BGGb ). Im gleichen Sinn äussert sich das BLW in seiner Vernehmlassung mit Blick auf den hier zu beurteilenden Fall. So ist es insbesondere der Auffassung, eine Objektivierung der Betriebsdaten erfordere beispielsweise die Prüfung, ob im ohne die Pferdehaltung leerstehenden Milchviehstall der Beschwerdeführenden andere raufutterverzehrende Nutztiere (Milchvieh, Mastpferde, Esel usw.) gehalten werden könnten.

#### **E. 4.5**

Bei der Auslegung des RPG und des BGGB ist zu berücksichtigen, dass diese beiden Gesetze verschiedene Zwecke verfolgen ( BGE 121 II 307 E. 5b S. 313 mit Hinweis; Urteil 1A.181/1995 vom 22. Dezember 1995 E. 5c, in: ZBl 98/1997 S. 130; PAUL RICHLI, in: Wirtschaftsstrukturrecht, SBVR Bd. XIII, 2. Aufl. 2018, S. 337 Rz. 796 Fn. 1285). Dessen ungeachtet wird in der Literatur die Auffassung vertreten, der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes sei in der ganzen Rechtsordnung einheitlich zu verstehen (HOFER, a.a.O., N. 4b zu Vorbem. zu Art. 6-10 BGGB ; ANDREAS WASSERFALLEN, in: Handbuch zum Agrarrecht, 2017, 6. Kap. Rz. 24). Für diese Auffassung spricht, dass der Verweis auf das BGGB in Art. 16a bis Abs. 1 RPG vorbehaltlos formuliert ist, dies im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG; SR 221.213.2), der zur Bestimmung des gesetzlichen Anwendungsbereichs den Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes enger fasst als das BGGB (vgl. dazu HOFER, a.a.O., N. 17 zu Art. 7 BGGB ).

#### **E. 4.6**

Allerdings setzt Art. 16a bis RPG , wie bereits erwähnt, nicht lediglich ein landwirtschaftliches Gewerbe, sondern ein "bestehendes" landwirtschaftliches Gewerbe voraus, womit der Gefahr entgegengewirkt werden soll, dass die produktive Landwirtschaft lediglich als Vorwand für die Pferdehaltung dient. In diesem Sinne äusserte sich auch die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 22. August 2024. Werde nicht auf die effektive Nutzung (im Zeitpunkt der Aufnahme der Pensionspferdehaltung), sondern auf eine fiktive landes- bzw. ortsübliche Bewirtschaftung abgestellt, so ihre Befürchtung, könnten Personen auf einem ganz oder teilweise brachliegenden landwirtschaftlichen Gewerbe bzw. den entsprechenden Betriebsgrundlagen von den in Art. 16a bis RPG vorgesehenen Möglichkeiten zur Haltung von Sport- und Freizeitpferden profitieren. Dadurch würde ein Strukturwandel befördert, der vom Gesetzgeber nicht angestrebt worden sei. Vielmehr sei es bei der erwähnten Teilrevision des RPG darum gegangen, Landwirtinnen und -wirten, die sich als solche betätigten, eine weitere Erwerbsmöglichkeit zu eröffnen.

#### **E. 4.7**

Das Bundesgericht hatte im Urteil 1C\_347/2017 vom 23. März 2018 ebenfalls über die Zonenkonformität eines Pferde pensions- und Reitsportbetriebs im Lichte von Art. 16a bis RPG zu befinden. Es kam zum Schluss, dass die damalige Beschwerdeführerin keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübte, sondern sich gemäss den willkürfreien vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen auf die Pferde pension und den Reitsport beschränkte. Damit sei die Grundvoraussetzung gemäss Art. 16a bis RPG nicht erfüllt. Eine objektivierte Betrachtung, wie sie Rechtsprechung und Lehre zu Art. 7 BGGB vornehmen, wurde in diesem Urteil nicht verlangt. Ausschlaggebend war vielmehr die tatsächliche Nutzung (a.a.O., E. 3.3 f.). Im späteren (auf die Beschwerde derselben Person hin ergangenen) Urteil 1C\_185/2019 vom 12. November 2019 bestätigte das Bundesgericht diesen Ansatz. Es erwog, die Beschwerdeführerin, die mittlerweile ein neues Baugesuch eingereicht hatte, habe die Anerkennung eines landwirtschaftlichen Betriebs durch den Kanton nur deshalb erhalten, weil dabei die unzulässige Haltung von mehr als vier Pferden berücksichtigt worden sei. Mit den vier zulässig gehaltenen Pferden werde jedoch die erforderliche SAK-Schwelle nicht erreicht (a.a.O, E. 4.4 f.). Auch in diesem Urteil nahm das Bundesgericht keine objektivierte Betrachtung vor.

#### **E. 4.8**

An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Sie lässt sich mit dem Gesetzeswortlaut vereinbaren, der mit dem Zusatz "bestehenden" mehr verlangt als lediglich die Erfüllung der Begriffsmerkmale des landwirtschaftlichen Gewerbes gemäss Art. 7 BGG. Zudem trägt sie den erwähnten gesetzgeberischen Absichten Rechnung und steht mit dem in Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG formulierten Ziel, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern, besser in Einklang als eine am Betriebspotenzial orientierte, hypothetische Betrachtungsweise.

Ob die vom kantonalen Departement Finanzen und Ressourcen vorgenommene SAK-Berechnung, wonach der Betrieb der Beschwerdeführenden in den Jahren 2011 bis 2018 die Schwelle zum Gewerbe nicht erreichte, auf objektivierten Betriebsdaten beruht, kann damit dahingestellt bleiben. Das Argument der Beschwerdeführenden, sie hätten den Betrieb jederzeit intensivieren und so die Grenze von 1,0 SAK erreichen können, bspw. durch den Anbau von Spezialkulturen, verfängt im Licht der obigen Ausführungen nicht (zum Neuanbau von Spezialkulturen und der Möglichkeit, damit kurz vor dem Beurteilungszeitpunkt die Gewerbeeigenschaft zu beeinflussen s. HOFER, a.a.O., N. 108 zu Art. 7 BGG ).

Da die Beschwerdeführenden bei dieser Betrachtungsweise und gestützt auf die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen weder zum Zeitpunkt der Umstellung von der Pferdezucht auf die reine Pferdehaltung noch zum Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs vom 15. Juni 2020 über ein bereits bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe verfügten, ist ihre Rüge der Verletzung von Art. 16a bis RPG und Art. 7 BGG unbegründet. Die Frage, auf welchen Zeitpunkt abzustellen ist, kann damit offenbleiben.

#### **E. 5**

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführenden die Gerichtskosten ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 1-3 BGG ).

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