

BGer 1C_145/2019 vom 20. Mai 2020

Bundesgericht, 2020-05-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_145_2019

FR: TF 1C_145/2019 du 20 mai 2020

IT: TF 1C_145/2019 del 20 maggio 2020

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzlicher Endentscheid über die Bewilligungsfähigkeit eines (bereits vor dem 31. Mai 2017 vorgenommenen) Umbaus sowie die Zulässigkeit einer Rückbauanordnung. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführer nahmen am vorinstanzlichen Verfahren teil, sind durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und damit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a-c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann (abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen) vor Bundesgericht nicht gerügt werden, es sei denn, die Anwendung des kantonalen Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des Willkürverbots (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372 mit Hinweisen).

E. 1.3

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Beschwerde muss sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen; rein appellatorische Kritik ist unzulässig. Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 142 I 99 E. 1.7.1 und E. 1.7.2 S. 106 mit Hinweisen).

E. 2

BGF für Betriebsleiterwohnung und Altenteil als grosszügig einstuft, nicht zu beanstanden. Zudem zeigen die Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht auf, inwiefern sich die Verhältnisse beim betroffenen Landwirtschaftsbetrieb seit der Bewilligung von 2012 erheblich verändert hätten. Sie haben sich deshalb auf dem damals bewilligten Wohnbedarf behaften zu lassen. Ein zusätzlicher Umbau von unbeheizten Räumen wie eines Estrichs zur Wohnnutzung geht im vorliegenden Fall über den Rahmen des unentbehrlichen Wohnbedarfs gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG hinaus. Dies gilt insbesondere für einen Umbau, der dem landwirtschaftsfremden Wohnen von Nachkommen der abtretenden Generation dienen soll. Dadurch würde das Altenteil in unzulässiger Weise zu einer eigentlichen Familienwohnung umgewandelt. Auch was den Einbau von Fenstern im Dachgeschoss oder eine Dachisolation betrifft, ist objektiv kein unentbehrlicher Bedarf erkennbar. Diese Massnahmen sind für einen Dachraum als kalten Estrich nicht erforderlich. Für eine

Wärmedämmung über den vorbestehenden Wohngeschossen würde auch eine solche auf dem Dachboden genügen.

E. 2.1

Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG (SR 700) und Art. 34 Abs. 1 RPV (SR 700.1) sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Das trifft auch für Wohngebäude zu, soweit der Bedarf für den Betrieb des landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation (Altenteil; vgl. Art. 34 Abs. 3 RPV ; Urteil 1C_457/2017 vom 25. März 2019 E. 4.1 mit Hinweisen, in: ZBl 121/ 2020 S. 154).

E. 2.2

Nach der Vorinstanz lässt die kantonale Praxis eine Betriebsleiterwohnung von maximal 300 m

E. 2.3

Zonenkonform in der Landwirtschaftszone ist der unentbehrliche Wohnbedarf; dieser beurteilt sich allein nach objektiven Kriterien in einer Gesamtbetrachtung des Einzelfalls (vgl. Urteil 1C_258/2018 vom 11. Dezember 2018 E. 4.3 mit Hinweisen, in: ZBl 121/2020 S. 147). Das ARE erachtet nach seinen Ausführungen an das Bundesgericht in der Landwirtschaftszone einen Wohnraumbedarf von 180 m

E. 2.4

Ebenso ist davon auszugehen, dass eine zeitgemässe Wohnnutzung bezüglich Raumhöhen inkl. Höhe der Fensteröffnungen in den vorbestehenden Wohngeschossen des Altenteils bereits mit dem 2012 bewilligten Umbau ermöglicht wurde. Daran ändert es nichts, wenn die Höhe der Räume und Fensteröffnungen dort nach jener Bewilligung etwas niedriger als der Standard bei einem Neubau waren. Die Beschwerdeführer sind auch insoweit an den damals bewilligten Zustand gebunden. Es hält vor Art. 16a Abs. 1 RPG stand, dass die Bewilligung für die diesbezüglichen Veränderungen verweigert worden ist.

E. 3

Zur Hauptsache wendet sich die Beschwerde dagegen, dass die Vorinstanz eine Bewilligung nach Art. 24c RPG 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). 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 Ökonomieanteil 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; 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; 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 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 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. 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 (AB 2011 N 1808, Votum Favre). 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 (AB 2011 S 1162, Votum Bischofberger).

E. 3.6

Die Beschwerdeführer stützen sich bei ihrer Argumentation hauptsächlich auf das Ausführungsrecht der RPV und den vom 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...."

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 m

2 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: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich 2017, Rz. 21 zu Art. 24c RPG ; ALIG/HOFFMANN, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 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, in: 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 (in: 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 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. 426 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. oben 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.

E. 4

Die Beschwerdeführer beanspruchen nicht ausdrücklich eine Bewilligung nach Art. 24d RPG. Dennoch ist die Bewilligungsfähigkeit auch unter diesem Titel im Rahmen der gebotenen Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG) zu prüfen.

E. 4.1

Nach Art. 24d Abs. 1 RPG können in landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden. Dabei müssen die in Art. 24d Abs. 3 RPG genannten Voraussetzungen eingehalten werden. Insbesondere ist verlangt, dass die Baute für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist (Art. 24d Abs. 3 lit. a RPG). Weiter müssen die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im wesentlichen unverändert bleiben (Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG). Im Rahmen von Art. 24d Abs. 1 und 3 RPG sind Erweiterungen nur zulässig, wenn sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich sind (Art. 42a Abs. 1 RPV). Art. 24d Abs. 1 RPG lässt dem Grundsatz nach die Nutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken zu, weil eine solche Umnutzung dem Grundsatz "Wohnen bleibt Wohnen" entspricht (vgl. BGE 140 II 509 E. 2.7 S. 518 mit Hinweis).

E. 4.2

Vorliegend kann offenbleiben, ob Art. 24d RPG auf ein Wohnhaus in der Landwirtschaftszone, das bloss teilweise nicht für das landwirtschaftliche Wohnen benötigt wird, überhaupt anwendbar ist. Ebenso kommt es für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht darauf an, inwiefern Art. 24d RPG nicht nur bei neurechtlichen, sondern auch bei altrechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbauten Anwendung findet. Selbst wenn das betroffene Gebäude unter Art. 24d RPG fallen sollte, übersteigt der Ausbau eines kalten Dachraums (Estrich) zu Wohnzwecken das Mass der Notwendigkeit, wenn die Wohnbaute im Übrigen zeitgemässen Wohnansprüchen genügt. Die entsprechende Rechtsprechung zu Art. 42a Abs. 1 aRPV in der Fassung vom 21. Mai 2003 (AS 2003 1489; vgl. dazu Urteil 1C_157/2011 vom 21. Juli 2011 E. 4) behält für Art. 42a Abs. 1 RPV in der Fassung vom 10. Oktober 2012 (AS 2012 5537) weiterhin ihre Gültigkeit. Im konkreten Fall wurde mit der Bewilligung von 2012 der Umbau für eine zonenkonforme und zeitgemässe Wohnnutzung als Altenteil erlaubt (vgl. oben E. 2). Damit muss es auch unter dem Titel von Art. 24d RPG sein Bewenden haben. Insgesamt ist eine Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens nach Art. 24d RPG zu verneinen.

E. 5

Ein weiterer Beschwerdepunkt betrifft die angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Diese ist nach Auffassung der Beschwerdeführer unverhältnismässig. In diesem Zusammenhang rügen sie auch eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

E. 5.1

Formell rechtswidrige Bauten ausserhalb des Baugebiets, die auch nachträglich nicht legalisiert werden können, müssen grundsätzlich beseitigt werden (vgl. BGE 136 II 359 E. 6 S. 364 f. mit Hinweisen). Die Anordnung des Abbruchs bereits erstellter Bauten kann jedoch nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (ganz oder teilweise) ausgeschlossen sein. Dazu gehört namentlich der in Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV festgehaltene Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Ist eine Bauherrschaft allerdings nicht gutgläubig, so muss sie in Kauf nehmen, dass ihre Interessen von der Behörde bei der vorzunehmenden Abwägung nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigt werden (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f. mit Hinweis).

E. 5.2

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführern keine Gutgläubigkeit bei den eigenmächtig vorgenommenen Umbauten zugute gehalten. Diese Beurteilung lässt sich im Lichte der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. dazu Urteil 1C_347/2017 vom 23. März 2018 E. 6.3 mit Hinweisen) nicht ernsthaft in Frage stellen. Die Beschwerdeführer wussten oder hätten wissen müssen, dass die im Streit liegenden Umbauten in der Landwirtschaftszone bewilligungspflichtig sind, zumal sich die Beschwerdeführer bei der Realisierung über Vorgaben aus dem anfangs 2012 abgeschlossenen Baubewilligungsverfahren hinwegsetzten. Sofern sie annahmen, dass die RPG-Revision vom 23. Dezember 2011 ihnen über jene Baubewilligung hinausgehende Veränderungsmöglichkeiten einräume, so oblag es ihnen, vor der Realisierung erneut ein Baugesuch einzureichen.

E. 5.3

Die von der Vorinstanz geschützten Rückbaumassnahmen umfassen lediglich einen Teil der eigenmächtig vorgenommenen Umbauten. Im Wesentlichen müssen innere Ausbauten im Dachgeschoss und der dazugehörige Treppenaufgang entfernt und Fensteröffnungen in diesem Geschoss verschlossen werden. Hingegen wurde namentlich von einem Rückbau der Dachisolation und der baulichen Veränderungen in den vorbestehenden Wohngeschossen des Altenteils abgesehen. Die vorgesehenen Massnahmen sind geeignet und erforderlich, um die unzulässige Wohnnutzung im Dachgeschoss zu verunmöglichen. Zwar wiegen sie nicht leicht. Denn die im Dachgeschoss wohnenden Nachkommen der Beschwerdeführer werden dadurch veranlasst, diese Nutzung aufzugeben; allenfalls müssen sie sogar das Haus verlassen. Die Vorinstanz hat aber festgestellt, dass das jüngste Kind der Beschwerdeführer bereits 20 Jahre alt ist. Auch wenn es sich noch in Ausbildung befinden sollte, so ist es im konkreten Einzelfall zumutbar, dass eine andere Wohnmöglichkeit gesucht werden muss. Ausserdem stehen dem öffentlichen Interesse an der Anordnung des rechtmässigen Zustands Vermögensinteressen der Beschwerdeführer entgegen. Für den realisierten Umbau sind erhebliche Kosten angefallen, und die Entfernung der nicht bewilligten Bauelemente bzw. das Verschliessen von Fensteröffnungen verursachen weitere Kosten. Je umfangreicher eine nicht bewilligte Umgestaltung ist, desto aufwändiger erscheint in der Regel auch die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Die

Beschwerdeführer haben bei diesen Investitionen auf eigenes Risiko gehandelt. Daraus vermögen sie nichts für sich abzuleiten. Vorliegend geht es nicht um eine unbedeutende Abweichung vom Erlaubten, selbst wenn das Vorhaben innerhalb des vorbestehenden Gebäudevolumens realisiert worden sein sollte. Auch unter der Annahme, dass der von den Beschwerdeführern genannte Betrag von etwa Fr. 180'000.-- für Bau- und Rückbaukosten zutreffen sollte, ist eine solche Vermögenseinbusse bei weitem nicht derart gewichtig, dass sie das entgegenstehende öffentliche Interesse zu überwiegen vermöchte (vgl. BGE 111 Ib 213 E. 6b S. 225). Entgegen den Beschwerdeführern kommt es dabei nicht auf die genaue Höhe der Vermögenseinbusse an. Deshalb durfte die Vorinstanz ohne Gehörsverletzung auf weitere Abklärungen in dieser Hinsicht verzichten.

E. 5.4

Ein Bestandteil der Rückbaumassnahmen bildet die angeordnete Schliessung der beiden Fenster an der südlichen Giebelseite im Dachgeschoss. Insofern berufen sich die Beschwerdeführer auf Bestandesschutz, weil bereits vor dem Dachausbau zwei Fenster auf der Südseite im Dachgeschoss vorhanden gewesen seien. Die realisierten Fenster sind indessen gegenüber dem 2012 bewilligten Zustand - nur schon wegen der Anhebung von darunterliegenden Geschossen - erheblich verschoben worden. Es ist nicht zu beanstanden, dass sie in Dispositiv Ziffer 3.3 des BJD-Entscheids als neu qualifiziert wurden. Deswegen vermögen sich die Beschwerdeführer insofern nicht erfolgreich auf Bestandesschutz zu berufen. Vielmehr ist ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Schliessung dieser Öffnungen zur Verhinderung einer Wohnnutzung im Dachgeschoss zu bejahen (vgl. oben E. 5.3). Da vorliegend feststeht, dass die fraglichen Fenster nicht bewilligungsfähig sind (vgl. oben E. 2.3 und 4.2), erweist sich die angeordnete Schliessung der betreffenden Öffnungen auch als verhältnismässig (vgl. Urteil 1C_555/2013 vom 28. März 2014 E. 8.4 mit Hinweis, in: ZBl 117/2016 S. 261). Die Vorinstanz hat den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör nicht verletzt, wenn sie den Einwand bezüglich der angeblichen Bestandesgarantie für diese beiden Fenster stillschweigend verworfen hat. Sie war nicht gehalten, sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinanderzusetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich zu widerlegen (vgl. BGE 140 II 262 E. 6.2 S. 274 mit Hinweisen).

E. 5.5

Die Vorinstanz hat die Rückbaufrist auf den 31. Juli 2019 angesetzt. Da diese Frist abgelaufen ist, wird das BJD den Beschwerdeführern eine neue Frist anzusetzen haben (Art. 107 Abs. 2 BGG).

E. 6

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Verfügung des BJD vom 26. Januar 2018 sei nichtig, weil in der Angelegenheit nicht allein das BJD, sondern auch die kommunale Baukommission zuständig sei.

E. 6.1

Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Nach § 38

bis Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) bedürfen bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzone der Bewilligung durch das

BJD. Dieses entscheidet über die Zonenkonformität, die Ausnahmegewilligung und die damit zusammenhängenden Einsprachen. Die Vorinstanz hat gestützt auf § 38

bis PBG erwogen, die in der Sache zuständige Behörde sei das BJD, auch für die Verfügung über den Rückbau ausserhalb der Bauzone. Die örtliche Baubehörde sei lediglich für die Eröffnung der Baugewilligung mit der entsprechenden Verfügung des Kantons zuständig. Die Beschwerdeführer entgegneten, dass die kommunale Baubehörde gemäss § 135 Abs. 1 PBG im Allgemeinen die Baugewilligung erteilt.

E. 6.2

Die Anwendung des kantonalen Rechts überprüft das Bundesgericht auf Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, insbesondere dem Willkürverbot (vgl. oben E. 1.2). Die allgemeine Zuständigkeit der kommunalen Baubehörde gemäss § 135 Abs. 1 PBG entkräftet nicht die Haltbarkeit des vorinstanzlichen Gesetzesverständnisses, zumal § 38

bis PBG eine Sonderregelung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen enthält. Art. 25 Abs. 2 RPG schreibt eine kantonale Behörde für den Entscheid über die Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone vor (vgl. BGE 132 II 21 E. 3.2.1 S. 27 mit Hinweis). Wenn die Vorinstanz bei einem abschlägigen Entscheid ausserhalb der Bauzone gestützt auf § 38

bis PBG dem BJD als kantonale Behörde eine alleinige Zuständigkeit (inkl. zum Entscheid über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands) zuweist, ist das nicht bundesrechtswidrig oder willkürlich. In diesem Fall ist auch keine Eröffnung des kantonalen Entscheids durch die kommunale Baubehörde notwendig. Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zum Umstand, dass die kommunale Baubehörde am 14. März 2012 die Eröffnung der Bewilligung des BJD vom 10. Februar 2012 als eigene Bewilligung kennzeichnete. Da somit vorliegend ohne Verletzung von Bundesrecht von einem kommunalen Entscheid abgesehen werden durfte, liegt der von den Beschwerdeführern behauptete Mangel des erstinstanzlichen Verfahrens nicht vor. Umso weniger ist insoweit ein Nichtigkeitsgrund gegeben.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Das BJD wird eine neue Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands festzusetzen haben. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG).

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