

BGer 1C 319/2018 vom 7. Februar 2019

Bundesgericht, 2019-02-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_319_2018

FR: TF 1C 319/2018 du 7 février 2019

IT: TF 1C 319/2018 del 7 febbraio 2019

Regeste

Baubewilligung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Mit dem angefochtenen Urteil wird der erwähnte abschlägige baurechtliche Vorentscheid bestätigt. Damit liegt ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG vor, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offensteht (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2; Urteile 1C_391/2018 vom 15. November 2018 E. 1.1; 1C_318/2010 vom 13. Dezember 2010 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer nahmen am vorinstanzlichen Verfahren teil, sind als Betreiber des fraglichen landwirtschaftlichen Gewerbes durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und deshalb nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Auch sonst steht einem Sachurteil nichts entgegen.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die der Beschwerdeführer vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Person wiederum darf die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung nur rügen, wenn sie mit einem solchen Mangel behaftet ist und dessen Behebung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3.1

Gemäss Art. 34 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) in Verbindung mit Art. 16a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) sind Bauten für den Wohnbedarf in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn der Wohnraum für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation. Nach Art.

34b Abs. 5 RPV ist im Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden die Errichtung neuer Wohnbauten nicht zulässig. Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Urteil zum Schluss, letztere Bestimmung gehe als Spezialnorm der allgemeinen ersteren vor. Die Erstellung neuer Wohnbauten könne in Fällen wie dem vorliegenden daher nur bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 34 Abs. 3 RPV bei Ausklammerung der Pferdehaltung und -nutzung erfüllt seien, mithin auch ohne diese ein landwirtschaftliches Gewerbe mit einem für dessen Betrieb unentbehrlichen Wohnbedarf bestehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Ohne Berücksichtigung der Pferdehaltung unterschreite der Betrieb der Beschwerdeführer den für ein landwirtschaftliches Gewerbe nach Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) erforderlichen Mindestwert von einer Standardarbeitskraft (SAK; vgl. Art. 3 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV; SR 910.91]). Eine Gesamtbetrachtung ohne Berücksichtigung der Pferdehaltung zeige zudem, dass kein unentbehrlicher Wohnbedarf bestehe.

E. 3.2

Die Beschwerdeführer rügen, Art. 34b Abs. 5 RPV sei lediglich auf neue Wohnbauten anwendbar und führe nicht dazu, dass Wohnraum, der im Zusammenhang mit der Pferdehaltung zonenkonform erstellt worden sei, zonenwidrig werde. Die 1983 auf dem Hof errichtete Betriebsleiterwohnung, in der gegenwärtig die abtretende Generation lebe, sei somit weiterhin zonenkonform. Damit bestehe nach Art. 34 Abs. 3 RPV bereits aus diesem Grund ein Anspruch auf die Erstellung des strittigen Wohnraums für die abtretende Generation, habe diese doch ihr Leben lang auf dem Betrieb gewohnt und sei ihr nicht zuzumuten, diesen zu verlassen. Art. 34b Abs. 5 RPV gelte im Weiteren nicht für die Errichtung von Wohnraum für die abtretende Generation. Die Pferdehaltung sei deshalb zu berücksichtigen, womit ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliege. An der Bewilligungsfähigkeit des strittigen Wohnraums änderte sich allerdings auch dann nichts, wenn Art. 34b Abs. 5 RPV anzuwenden wäre. Selbst wenn die Pferdehaltung ausgeklammert würde, überschreite der Betrieb den für ein landwirtschaftliches Gewerbe nach Art. 7 BGBB erforderlichen Mindestwert von 1 SAK.

E. 4

Der am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Art. 34b Abs. 5 RPV gilt für die Errichtung neuer Wohnbauten im Zusammenhang mit der Nutzung und Haltung von Pferden. Er kommt daher auf die bereits 1983 erstellte Betriebsleiterwohnung, die seinerzeit gemäss der Darstellung der Beschwerdeführer unter Berücksichtigung der Pferdehaltung als zonenkonform bewilligt wurde, nicht zur Anwendung. Selbst wenn diese Betriebsleiterwohnung nach dem heutigen Art. 34 Abs. 3 RPV weiterhin als zonenkonform gelten könnte, würde daraus nicht ohne weiteres folgen, dass auch Anspruch auf Wohnraum für die abtretende Generation besteht. Dies hängt vielmehr gerade von der Anwendbarkeit und Tragweite von Art. 34b Abs. 5 RPV ab, der die Errichtung neuen Wohnraums im Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden ausdrücklich für nicht zulässig erklärt. Nach der - von den Beschwerdeführern bestrittenen - Auffassung der Vorinstanz ist diese Bestimmung unabhängig von den vorbestehenden Wohnbauten anwendbar. Ob dies zutrifft, ist nachfolgend vertieft zu untersuchen.

E. 5.1

Ob Art. 34b Abs. 5 RPV bei der Beurteilung der Zonenkonformität des strittigen Wohnraums zur Anwendung kommt, ist nachfolgend mittels Auslegung zu klären. Ausgangspunkt bildet dabei der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. 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. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 144 II 121 E. 3.4 S. 126 mit Hinweisen).

E. 5.2

Gemäss dem in den drei Amtssprachen übereinstimmenden Wortlaut von Art. 34b Abs. 5 RPV ist die Errichtung neuer Wohnbauten im Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden allgemein unzulässig. Dass die Bestimmung nur für bestimmte neue Wohnbauten mit einem solchen Zusammenhang gelten würde oder auf gewisse nicht zur Anwendung käme, geht daraus nicht hervor. Wann von einem derartigen "Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden" auszugehen ist, wird aus dem Wortlaut der Bestimmung allerdings nicht gänzlich klar. So ist etwa denkbar, dass diese lediglich Wohnbauten betrifft, die einen unmittelbaren Bezug zur Pferdehaltung und -nutzung haben, aber auch, dass sie nebst diesen zusätzlich für Wohnbauten mit einem bloss mittelbaren Bezug gilt. Zur Klärung der Tragweite der Bestimmung sind demnach die weiteren Auslegungselemente zu berücksichtigen.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer bringen in diesem Zusammenhang insbesondere vor, die Anwendung von Art. 34b Abs. 5 RPV auf die Erstellung von neuen Wohnbauten für die abtretende Generation hätte für sämtliche Landwirtschaftsbetriebe, auf denen im Zusammenhang mit der Pferdezucht zonenkonformer Wohnraum erstellt worden sei, zur Folge, dass die abtretende Generation nach der Betriebsübergabe den Hof verlassen müsste. Dies sei mit Sinn und Zweck von Art. 34 Abs. 3 RPV, wonach der abtretenden Generation nicht zugemutet werden könne, den von ihr ein Leben lang bewohnten Hof zu verlassen, nicht zu vereinbaren, ebenso wenig mit Sinn und Zweck von Art. 34b Abs. 5 RPV. Der Verordnungsgeber habe mit dieser Bestimmung nicht verhindern wollen, dass bei Bestehen eines zonenkonformen Wohngebäudes Wohnraum für die abtretende Generation erstellt werde. Die Bestimmung könne und dürfe sich vielmehr nur auf Fälle beziehen, in denen zunächst Bauten im Sinne von Art. 34b Abs. 2-4 RPV errichtet worden seien und anschliessend wegen dieser Bauten ein Anspruch auf die Erstellung von Wohnraum geltend gemacht werde.

E. 5.4

Art. 34b Abs. 5 RPV konkretisiert wie die weiteren Absätze von Art. 34b RPV den am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Art. 16a bis RPG (vgl. Art. 16a bis Abs. 4 RPG). Dieser sieht insbesondere vor, dass Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des BGGB als zonenkonform bewilligt werden, wenn dieses Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene

Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt (Abs. 1). Zudem erklärt er gewisse Bauten und Anlagen für die Nutzung von Pferden für bewilligungsfähig (Abs. 2 und 3). Er geht zurück auf die Teilrevision des RPG 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 Pferdebetriebsbetrieben aufgegeben wurde und die Haltung von Sport- und Freizeitpferden in der Landwirtschaftszone sowie der Vollzug erleichtert werden sollte (vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom 24. April 2012 zur parlamentarischen Initiative "Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone" [04.472], BBl 2012 6593 ff., 6601).

E. 5.5

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats führt in ihrem Bericht zu dieser Teilrevision aus, die vorgesehene Öffnung berge die Gefahr in sich, 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 BGG erfülltten, 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. Dazu gehöre namentlich eine bestehende Wohnbaute, damit die Überwachung der Pferde sichergestellt sei. Die Pferdehaltung solle nicht zur Errichtung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen (vgl. den vorstehend zitierten Bericht, BBl 2012 6595). Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE nimmt in seinem erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf für die Teilrevision der RPV vom 2. April 2014 (AS 2014 909), mit der unter anderem Art. 34b in die Verordnung aufgenommen wurde, auf diese Ausführungen im Kommissionsbericht Bezug. Es hält fest, Art. 34b Abs. 4 RPV des Entwurfs (der Art. 34b Abs. 5 RPV entspricht) stelle klar, dass die Pferdehaltung nicht zur Schaffung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen dürfe. Erfordere die vorgesehene Pferdehaltung eine dauernde Überwachung der Tiere vor Ort, müsse entsprechender Wohnraum bereits vorhanden sein. Die Bestimmung stelle eine Spezialnorm dar und gehe der allgemeinen Vorschrift von Art. 34 Abs. 3 RPV vor (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Erläuternder Bericht vom August 2013 zum Vernehmlassungsentwurf zu einer Teilrevision der Raumplanungsverordnung, S. 20).

E. 5.6

Angesichts dieser Ausführungen in den beiden Berichten ist davon auszugehen, Art. 34b Abs. 5 RPV solle insbesondere verhindern, dass ein allfälliger mit der erleichterten Pferdehaltung einhergehender betrieblicher Überwachungsbedarf herangezogen wird, um gestützt auf Art. 34 Abs. 3 RPV die Zonenkonformität von neuen Wohnbauten in der Landwirtschaftszone zu begründen. Er gilt somit in erster Linie für Wohnbauten mit einem unmittelbaren Bezug zu einer nach der Lockerung der Regelung neu betriebenen Pferdehaltung oder -nutzung. Dass er darauf beschränkt wäre, ist aber nicht ersichtlich. Die allgemeine Feststellung in den beiden Berichten, die Pferdehaltung solle nicht zur Errichtung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen, deutet vielmehr darauf hin, dass Art. 34b Abs. 5 RPV neue Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, die nur wegen der Pferdehaltung oder -nutzung beansprucht werden könnten, generell ausschliessen soll. Dies gilt umso mehr, als die beiden Berichte keine einschränkenden

Bemerkungen bezüglich des Anwendungsbereichs der Bestimmung enthalten. Es liegt somit nahe, dass Art. 34b Abs. 5 RPV für all jene neuen Wohnbauten gilt, welche die Anforderungen von Art. 34 Abs. 3 RPV an die Zonenkonformität nur deshalb erfüllen würden, weil auf dem betreffenden landwirtschaftlichen Betrieb Pferde gehalten oder genutzt werden. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, erfasst er nach dieser weiten Auslegung somit neue Wohnbauten auch dann, wenn diese, wie jene für die abtretende Generation, lediglich einen mittelbaren Bezug zur Pferdehaltung oder -nutzung haben.

E. 5.7

Dieser weiten Auslegung steht nicht entgegen, dass Art. 34 Abs. 3 RPV unter anderem bezweckt, der abtretenden Generation unter gewissen Voraussetzungen den Verbleib auf dem Betrieb zu ermöglichen. Art. 34b Abs. 5 RPV soll die Tragweite der allgemeinen Bestimmung von Art. 34 Abs. 3 RPV im Zusammenhang mit der Pferdehaltung und -nutzung beschränken und geht dieser Bestimmung als zeitlich spätere Spezialnorm vor. Andernfalls könnten selbst dann neue Wohnbauten in der Landwirtschaftszone errichtet werden, wenn ein Betrieb gänzlich auf die Pferdehaltung umgestellt hat, was der Stossrichtung der Spezialregelung zuwiderläuft. Gegen die weite Auslegung spricht ebenso wenig, dass danach unter den genannten Voraussetzungen auch dann keine neuen Wohnbauten für die abtretende Generation beansprucht werden können, wenn vor der erwähnten RPG-Teilrevision im Zusammenhang mit der Pferdezucht (weiterhin) zonenkonformer Wohnraum erstellt wurde. Mit dieser Teilrevision wurden die Pferdezucht- und Pferdepensionsbetriebe einer einheitlichen Regelung unterstellt, die zwar die Pferdehaltung und -nutzung in weiterem Umfang zulässt, im Gegenzug aber die Errichtung von damit im Zusammenhang stehenden neuen Wohnbauten untersagt. Mit dieser einheitlichen Regelung wäre eine Auslegung, welche in der erwähnten Konstellation neue Wohnbauten für die abtretende Generation von der Geltung des Art. 34b Abs. 5 RPV ausnimmt, nicht vereinbar.

E. 5.8

Soweit sich aus den übrigen Auslegungselementen massgebliche Anhaltspunkte ergeben, legen diese demnach die erwähnte weite Auslegung von Art. 34b Abs. 5 RPV nahe. In die gleiche Richtung deuten die einschlägige Wegleitung des Bundesamts für Raumentwicklung ARE und die Literatur, finden sich darin doch namentlich keine einschränkenden Bemerkungen bezüglich des Anwendungsbereichs der Bestimmung (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Wegleitung Pferd und Raumplanung, Aktualisierte Version 2015, S. 10; RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Bauten ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 4 zu Art. 16a bis RPG; JEANNETTE KEHRLI, in: Handbuch zum Agrarrecht, 2017, S. 235 Rz. 108; DIES., Der Begriff der Landwirtschaft im Raumplanungsrecht des Bundes, 2015, S. 269; CAVIEZEL/FISCHER, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, S. 118 Rz. 3.74 und 3.77; IRIS BACHMANN, Pferdehaltung ausserhalb der Bauzone, Blätter für Agrarrecht 3/2014, S. 163 f.). Damit ist davon auszugehen, Art. 34b Abs. 5 RPV schliesse die Errichtung neuer Wohnbauten im Zusammenhang mit der Haltung und Nutzung von Pferden im genannten Sinn generell aus. Ob der vorliegend strittige Wohnraum für die abtretende Generation zonenkonform ist, hängt deshalb, wie die Vorinstanz richtig ausführt, davon ab, ob die Anforderungen von Art. 34 Abs. 3 RPV bei Ausklammerung der Pferdehaltung erfüllt sind. Soweit die Beschwerdeführer von einer engeren Auslegung von Art. 34b Abs. 5 RPV ausgehen bzw. vorbringen, diese Bestimmung komme vorliegend schon deshalb nicht zur Anwendung,

weil der strittige Wohnraum für die abtretende Generation in keiner Weise im Zusammenhang mit der Pferdehaltung stehe, erweist sich dies somit als unzutreffend.

E. 6

Die Beschwerdeführer bringen zwar vor, ihr Betrieb überschreite den für ein landwirtschaftliches Gewerbe nach Art. 7 BGGB erforderlichen Mindestwert von 1 SAK auch dann, wenn die Pferdehaltung ausgeklammert würde. Dass ohne deren Berücksichtigung bei einer Gesamtbetrachtung entgegen der Beurteilung der Vorinstanz ihre dauernde Präsenz auf dem Betrieb objektiv erforderlich und der Betrieb nur schwer erreichbar wäre, machen sie jedoch nicht geltend; ebenso wenig ist solches ersichtlich. Damit erscheint bei Ausklammerung der Pferdehaltung der auf dem Betrieb bereits vorhandene Wohnraum, das heisst die Betriebsleiterwohnung, nach Art. 34 Abs. 3 RPV und der dazu ergangenen Rechtsprechung (vgl. BGE 125 III 175 E. 2b S. 177 f.; 121 II 307 E. 3b S. 310 f.; je mit Hinweisen; Urteil 1C_227/2014 vom 11. Mai 2016 E. 3) nicht als betrieblich unentbehrlich, der strittige zusätzliche Wohnraum für die abtretende Generation deshalb nicht als zonenkonform (vgl. vorne E. 4). Der Schluss der Vorinstanz, dieser Wohnraum könnte nach Art. 34 Abs. 3 RPV auch dann nicht bewilligt werden, wenn ohne Berücksichtigung der Pferdehaltung von einem landwirtschaftlichen Gewerbe auszugehen wäre, verstösst daher nicht gegen Bundesrecht. Die Beschwerde erweist sich demnach ungeachtet der Frage, ob bei einer Ausklammerung der Pferdehaltung von einem landwirtschaftlichen Gewerbe nach Art. 7 BGGB auszugehen ist, als unbegründet, weshalb auf diese Frage bzw. die diesbezügliche Kritik der Beschwerdeführer nicht weiter einzugehen ist.

E. 7

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteientschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine auszurichten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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