

BGer 1C_619/2017 vom 29. August 2018

Bundesgericht, 2018-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_619_2017

FR: TF 1C_619/2017 du 29 août 2018

IT: TF 1C_619/2017 del 29 agosto 2018

Erwägungen

E. 1

Dem angefochtenen Urteil der Vorinstanz liegt eine baurechtliche Streitigkeit und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zugrunde, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht grundsätzlich offensteht (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG), sind als Eigentümer des Ökonomiegebäudes durch das angefochtene Urteil besonders berührt (lit. b) und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (lit. c). Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

E. 2

Die Beschwerdeführer beanspruchen eine Ausnahme gemäss Art. 24a RPG . Nach dieser Vorschrift ist die Änderung des Zwecks einer Baute und Anlage ausserhalb der Bauzone zu bewilligen, wenn sie keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG erfordert und durch sie keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (Abs. 1 lit. a), und wenn sie überdies nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Abs. 1 lit. b). Die Ausnahmebewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird (Abs. 2).

E. 2.1

Unbestritten ist vorliegend, dass mit der Umnutzung, wie sie vor Bundesgericht angefochten ist, keine baulichen Massnahmen verbunden sind. Die vor der Vorinstanz noch umstrittene Stationierung einer Bauschuttmulde, welche die Vorinstanz als bauliche Massnahme definiert hat, ist nicht mehr Streitgegenstand. Hingegen ist umstritten, ob durch die Umnutzung neue Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen und welcher Zustand bzw. welche Nutzung als Referenzmassstab für die Beurteilung der Auswirkungen herangezogen werden muss. Es ist insbesondere zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht vom gegenwärtigen Zustand bzw. von der bisher bewilligten Nutzung ausgegangen ist oder ob sie von der ursprünglichen, zonenkonformen landwirtschaftlichen Nutzung hätte ausgehen müssen.

E. 2.2

Die Beschwerdeführer rügen, die auflagenweise statuierte Nutzungsbeschränkung verletze Art. 24a Abs. 1 RPG . Die beanstandeten Verkehrsimmissionen hätten mit durchschnittlich täglich fünf Zu- und Wegfahrten (nur unter der Woche und tagsüber) immissionsrechtlichen Bagatelldarakter, weshalb sich kein Verstoss gegen Art. 24a RPG ergeben könne. Sie sind weiter der Auffassung, gemäss dem Normzweck bildeten die effektiven Auswirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung den Referenzwert, um zu beurteilen, ob neue Auswirkungen

vorliegen. Die Vorinstanz sei zu Unrecht vom Referenzmassstab der stillen Lagernutzung von 1982 bis 2009 ausgegangen, statt von der ursprünglichen, bis 1982 ausgeübten landwirtschaftlichen Nutzung.

E. 2.3

Der Beschwerdegegner ist hingegen der Auffassung, die jeweilige unmittelbare Vorgängernutzung gelte als Referenznutzung. Der Anspruch auf Weiterführung des Emissionsgrades der ehemaligen landwirtschaftlichen Nutzung sei mit der Bewilligung des stillen Lagers im Jahre 2003 untergegangen. Zudem wäre die streitgegenständliche Nutzung auch nicht bewilligungsfähig gewesen, wenn sie direkt an die letzte landwirtschaftliche Nutzung angeschlossen hätte, da auch im Vergleich mit dieser offensichtlich neue Auswirkungen zu erwarten seien.

E. 2.4

Die Vorinstanz hat erwogen, es sei auch nach der angeordneten Entfernung der Mulde von unzulässigen neuen Auswirkungen auszugehen. Im Vergleich zur bisherigen Nutzung des Ökonomiegebäudes als stilles Lager sei bei zehn bis zwanzig Zu- und Wegfahrten ein grösseres Verkehrsaufkommen anzunehmen. Die neue Nutzung des Ökonomiegebäudes sei lediglich im Umfang von je zwei Hin- und Rückfahrten pro Tag zu gestatten, da damit im Vergleich zur Nutzung als stilles Lager keine neuen Auswirkungen entstünden.

E. 3.1

Während sich das Bundesgericht in diversen Entscheiden mit der Frage befasst hat, ob eine geplante Zweckänderung neue Auswirkungen im Sinne von Art. 24a Abs. 1 RPG mit sich bringt, blieb bisher unbeantwortet, welche Nutzung als Vergleichsmaßstab zu gelten hat:

Im Urteil 1A.214/2002 vom 12. September 2002 war die Umnutzung einer ehemaligen Pferdescheune in der Landwirtschaftszone Streitgegenstand. Diese wurde später für die Hundezucht benutzt, welche durch eine Hundeschule erweitert werden sollte. Das Bundesgericht hielt (in E. 5.1.1) fest, die beantragte Nutzungsänderung hätte rund eine Verdoppelung des bisherigen Verkehrs zur Folge, wodurch neue Auswirkungen auf Erschliessung und Umwelt im Sinne von Art. 24a RPG entstünden. Ob es dabei die gegenwärtige Nutzung (Hundezucht) oder die ursprüngliche Nutzung (Pferdescheune) als Referenzmassstab heranzog, spielte keine Rolle und blieb offen.

Auch im Urteil 1A.176/2002 vom 28. Juli 2003 musste das Bundesgericht die Frage nicht beantworten, da unabhängig davon, mit welchem Zustand die beabsichtigte Nutzung verglichen wurde, zusätzliche Immissionen zu erwarten waren (E. 4.1). Es hielt jedoch fest, bei gestaffelten baulichen Änderungen und Nutzungsänderungen müsse eine gesamthafte Beurteilung vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang steht auch die Aussage, dass nach Bewilligung einer neuen Lagerhalle allfällige Ansprüche auf die Weiterführung der bisherigen Nutzung untergehen und an ihre Stelle die neue Nutzung tritt (E. 2.1). Hingegen lässt sich daraus, entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners, nicht ohne weiteres schliessen, für die Beurteilung von Auswirkungen nach Art. 24a RPG sei auf die gegenwärtige und nicht die ursprüngliche, zonenkonforme Nutzung abzustellen.

Im Urteil 1C_127/2008 vom 4. Dezember 2008 erwog das Bundesgericht unter Berufung auf eine Stellungnahme des ARE, der Beschwerdeführer könne nicht geltend machen, bei der herkömmlichen landwirtschaftlichen Nutzung wären die Auswirkungen auf die Umwelt eher grösser als bei seinem nichtlandwirtschaftlichen Betrieb. Dies würde zu einer nicht

vorgesehenen, unzulässigen Verrechnung von wegfallenden landwirtschaftlichen Auswirkungen und neuen, nichtlandwirtschaftlichen Auswirkungen führen (E. 2.5). In Frage standen Geruchsimmissionen, die auch bei der früheren landwirtschaftlichen Nutzung nicht aufgetreten und deshalb neu und unzulässig waren. Ein Entscheid bezüglich der heranzuziehenden Referenznutzung kann somit auch diesem Urteil nicht entnommen werden.

Nicht festgelegt hat sich das Bundesgericht sodann im Urteil 1C_336/2015 vom 19. Januar 2016. Dieses Urteil betraf die geplante Umnutzung eines ungenutzten Militärareals (Tanklager) in eine Hundebetreuungsanlage. Das Bundesgericht hielt lediglich fest, selbst wenn die geplante Nutzung als Hundebetreuungsanlage mit der ursprünglichen, militärischen Nutzung (und nicht mit der Stilllegung) zu vergleichen wäre, führe die beabsichtigte Umnutzung zu einer Zunahme der Verkehrsbewegungen und damit zu einer Mehrbelastung der Erschliessung (E. 4.3).

Zuletzt hat sich das Bundesgericht im Urteil 1C_283/2017 vom 23. August 2017 mit Art. 24a RPG auseinandergesetzt. Verfahrensgegenstand war dort jedoch der Umfang der im Jahre 2001 bewilligten Nutzung der ehemaligen Hühnerfarm als stilles Lager (E. 5.3). Die vorliegend interessierende Frage, welche Nutzung als Referenzmassstab heranzuziehen ist, blieb in diesem Entscheid ebenfalls offen.

E. 3.2

Soweit ersichtlich hat sich auch die Lehre bisher nicht ausdrücklich zu dieser Frage geäussert (vgl. u.a. PETER KARLEN, Die Ausnahmewilligung nach Art. 24-24d RPG, in: ZBI 102/2001 S. 291-306, S. 300; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, N. 6 zu Art. 24a RPG; FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl. 2011, S. 1175; KRISTIN HOFFMANN, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, N. 3.153; RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, N. 11 f. zu Art. 24a RPG; ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 3. Aufl. 2017, S. 140 f.). Weitere Interpretationshilfen, die sich zur massgeblichen Referenznutzung äussern, liegen ebenfalls nicht vor. Da Art. 24a RPG erst gestützt auf einen Antrag der Kommission des Ständerats eingefügt wurde, finden sich auch in der Botschaft weder Angaben zu seiner Entstehungsgeschichte noch zu seinem Sinn und Zweck. Die Ratsprotokolle sind im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls unergiebig.

E. 4.1

Nach der Rechtsprechung und der Lehre handelt es sich bei Art. 24a RPG um einen erleichterten Ausnahmewilligungstatbestand (vgl. u.a. Urteil 1C_344/2017 vom 17. April 2018 E. 4.2; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 1 zu Art. 24a RPG; MUGGLI, a.a.O., N. 6 zu Art. 24a RPG). Die Bestimmung ist auf alle bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone anwendbar, sofern sie rechtmässig erstellt worden sind. Nach dem klaren Wortlaut ist nicht massgebend, ob die neuen Auswirkungen erheblich oder bloss geringfügig sind; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung der Erschliessung oder der Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausser Betracht (Urteil 1C_336/2015 vom 19. Januar 2016 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 4.2

Reine Änderungen des Verwendungszwecks von nicht mehr benötigten Bauten ausserhalb des Baugebiets bedürfen nicht in jedem Fall einer Baubewilligung. Dennoch besteht

allgemein ein Kontrollbedarf, damit nicht ausserhalb der Bauzone schleichend Nutzungen eingeführt werden, die mit einer Zunahme der Auswirkungen verbunden und im Nichtbaugelände unerwünscht sind. Diese Kontrolle ist zwar einer kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) vorbehalten, sie soll aber in der Regel einfach und ohne besonderen Untersuchungsaufwand erfolgen können. Die Ausnahme nach Art. 24a RPG unterscheidet sich dadurch von anderen Ausnahmegenehmigungen im Nichtbaugelände, die oft detaillierte Unterlagen und Berechnungen sowie eingehende Abklärungen voraussetzen. Für den Fall veränderter Umstände, wozu wohl auch lücken- oder fehlerhafte Angaben zu den Auswirkungen zählen, erlaubt Abs. 2 der zuständigen kantonalen Behörde, von Amtes wegen auf die Ausnahmegenehmigung zurückzukommen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, für den Vergleich der Auswirkungen auf eine vor langer Zeit aufgegebenen Nutzung abzustellen, deren Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt sich kaum mehr oder nur noch mit grösserem Beweisaufwand zuverlässig feststellen lassen. Naheliegender ist vielmehr, die zuletzt erlaubte Verwendung oder eine bisherige, zulässige Nutzung als Referenzmassstab heranzuziehen, auch wenn die Baute oder Anlage ursprünglich einen anderen Verwendungszweck hatte. Dies rechtfertigt sich jedenfalls dann, wenn die bisherige Nutzung während längerer Zeit ausgeübt wurde. Eine frühere, rechtmässig ausgeübte Nutzung kann dann berücksichtigt bzw. miteinbezogen werden, wenn sie nicht viele Jahre zurückliegt und sich einwandfrei, ohne besonderen Beweisaufwand, feststellen lässt.

E. 5

Nach den Feststellungen der Vorinstanz wurde das streitbetroffene Ökonomiegebäude 1972 erstellt und bis 1982 landwirtschaftlich genutzt. Die ursprüngliche, landwirtschaftliche Nutzung liegt somit über 35 Jahre zurück und es ist nicht aktenkundig, wie genau das Gebäude tatsächlich genutzt wurde, auch wenn eine Verwendung als Geräte- bzw. Maschineneinstellraum im Vordergrund gestanden haben mag. Sodann ist auch nicht bekannt, in welchem Umfang die landwirtschaftliche Nutzung zu einem Verkehrsaufkommen (in Form von Zu- und Wegfahrten landwirtschaftlicher Maschinen) geführt hatte. Diesbezüglich lassen sich den Akten keine Angaben entnehmen und auch die Beschwerdeführer legen nicht substantiiert dar, welche Auswirkungen mit der landwirtschaftlichen Nutzung des Gebäudes verbunden waren. Da es nicht mehr möglich ist, die damaligen Auswirkungen mit wenig Aufwand festzustellen, insbesondere eine exakte Zahl der Fahrten in Erfahrung zu bringen, ist dem Normzweck entsprechend auf die bekannte und bewilligte direkte Vorgängernutzung abzustellen, um zu beurteilen, ob neue, unzulässige Auswirkungen im Sinne von Art. 24a RPG vorliegen.

E. 6.1

Im Gegensatz zur 2003 bewilligten Nutzung als stilles Lager (vgl. zum stillen Lager 1C_283/2017 vom 23. August 2017 E. 5.1) liegt in der nachgesuchten Verwendung eine aktive Bewirtschaftung des Gebäudes, welche zu einer Intensivierung der Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt führt. Auf dem Grundstück befindet sich heute ein Magazin, wo Material und Geräte gelagert bzw. abgeliefert und abgeholt werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die Nutzung als Magazin für ein Bauunternehmen zahlreiche Transporte pro Tag erfolgen, weshalb mit einem gewissen Verkehrsaufkommen zu rechnen ist. Zudem wird auch in der Verfügung vom 27. Januar 2015 von einer "Nutzungserweiterung" gesprochen, was ebenfalls einen Hinweis dafür darstellt, dass das

Gebäude in seiner heutigen Form als Magazin intensiver genutzt wird als früher als stilles Lager. Jedenfalls ist die Feststellung der Vorinstanz, die beabsichtigte Umnutzung führe zu mehr Verkehr, nicht offensichtlich unzutreffend.

E. 6.2

Nicht zu überzeugen vermag der Einwand der Beschwerdeführer, die bisherige Nutzung sei nicht genau bekannt, weshalb sich das Referenzmass und damit die Frage, ob neue Auswirkungen vorliegen, nicht bestimmen lasse. Die Zwischennutzung als stilles Lager (Einstellhalle für Fahrzeuge und Möbel) wurde mit Verfügung vom 9. Oktober 2003 bewilligt. Es trifft zwar zu, dass die Vorinstanz festgehalten hat, deren Umfang sei nicht klar. Sie ging aber angesichts der gelagerten Gegenstände davon aus, die bisher bewilligte Nutzung als stilles Lager sei lediglich mit einem geringen Verkehrsaufkommen verbunden gewesen und die Anzahl der Fahrten zum und vom Ökonomiegebäude hätten sich höchstens in dem im Baugesuch vom 3. April 2014 umschriebenen Rahmen von je zwei Hin- und zwei Rückfahrten bewegt. In diesem Umfang bewilligte die Vorinstanz daher auch die nachgesuchte Umnutzung des Ökonomiegebäudes als Magazin. Bereits die Bewilligung vom 9. Oktober 2003 war gestützt auf Art. 24a RPG erteilt worden. Daraus schloss die Vorinstanz, dass keine zusätzlichen Auswirkungen zu erwarten gewesen seien. Diese Folgerungen sind nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Im Übrigen zeigen die Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend auf, inwiefern die Feststellung der Vorinstanz, bislang hätten maximal zwei Zu- und Wegfahrten pro Tag stattgefunden, willkürlich sein soll. Sodann ist auch die Annahme der Vorinstanz, wonach mit vier Bewegungen pro Tag zwei Zu- und zwei Wegfahrten gemeint waren und nicht wie von den Beschwerdeführern behauptet vier Zu- und Wegfahrten, nicht offensichtlich unrichtig. Die Beschwerdeführer haben es unterlassen, genau aufzuzeigen, wie hoch ihrer Meinung nach das Verkehrsaufkommen gewesen ist und worin die tatsächliche Nutzung bestanden hat. Es bestehen mithin entgegen ihrer Ansicht durchaus genügend Hinweise, wonach die am 9. Oktober 2003 erteilte Bewilligung eine Lagernutzung mit nur wenig Verkehrsbewegungen umfasste.

E. 6.3

Soweit die Beschwerdeführer zudem vorbringen, der Ansatz der Vorinstanz, die Fahrtenzahlen aufgrund des erwarteten hohen Verkehrsaufkommen zu begrenzen, sei fragwürdig, da sie diesfalls die Nutzung hätte verweigern müssen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Im Sinne des im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (vgl. dazu u.a. BGE 144 II 16 E. 2.2 S. 19) hat die Behörde zu prüfen, ob - statt eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen - der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden kann. Dies ist hier der Fall. Indem die Vorinstanz den Beschwerdeführern erlaubt, dass tägliche Fahrten im Umfang von zwei Hin- und Rückfahrten stattfinden, anstatt die Umnutzung vollständig zu verbieten, trägt sie dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung, was nicht zu beanstanden ist.

E. 6.4

Unbehelflich ist schliesslich der Einwand der Beschwerdeführer, es handle sich um umweltrechtliche Bagatellimmissionen. Wie erwähnt, sind selbst geringfügige neue Auswirkungen im Sinne von Art. 24a RPG nicht bewilligungsfähig (vgl. E. 4.1 hiervor).

E. 7

Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten kein Bundesrecht verletzt, wenn sie festgehalten hat, für die Beurteilung, ob neue Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt vorliegen, sei auf die bisher bewilligte Nutzung als stilles Lager abzustellen. Im Übrigen liegt auch durch die auflagenweise statuierte Nutzungsbeschränkung keine Verletzung von Art. 24a RPG vor. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 8

Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Sie schulden dem anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner eine angemessene Entschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die kommunalen und kantonalen Behörden haben keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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