



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1568/2003
Datum des Entscheids:	29. Oktober 2003
Rechtsgebiet:	Bau- und Planungsrecht
Stichwort:	Ausnahmegewilligung
verwendete Erlasse:	Art. 24c Abs. 1 RPG Art. 42 Abs. 1 RPV Art. 34 Abs. 5 RPV

Zusammenfassung:

Ein handelsübliches Gartenhaus (Geräteschopf/Unterstand) ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform.

Voraussetzungen für die Erteilung einer erleichterten Ausnahmegewilligung. Die Besitzstandsgarantie für Bauten, die ehemals zonenkonform waren oder mit ordentlicher Ausnahmegewilligung erstellt wurden, gilt nur noch, wenn sie nachträglich in raumplanerischer Hinsicht rechtswidrig wurden (E. 4a). In jedem Fall müssen bei einem Wiederaufbau oder einer Erweiterung die Identität der herkömmlichen Baute im Wesentlichen gewahrt bleiben (E. 4c).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Die Rekurrentin ist Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. X (vorher Y), das in der Landwirtschaftszone der Gemeinde Oberglatt liegt. Sie errichtete im März 2001 an Stelle eines früher bestehenden inzwischen abgebrochenen Bienen- und Gerätehauses einen Gartengeräteschopf/Unterstand. Am 5. September 2001 stellte sie das Gesuch um die dafür notwendige Baubewilligung.
- B. Mit Verfügung vom 23. Januar 2002 (ARV/96/2002) verweigerte die Baudirektion (Amt für Raumordnung und Vermessung, ARV) die raumplanungsrechtliche Bewilligung für das Bauvorhaben bzw. die bereits erstellte Baute. Diese Verfügung wurde der Rekurrentin zusammen mit dem Beschluss der Baukommission Oberglatt vom 19. Februar 2002, mit welchem die baurechtliche Bewilligung verweigert und eine Frist von drei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angesetzt wurde, eröffnet (versandt am 21. Februar 2002).
- C. Gegen die Verfügung der Baudirektion wurde mit Eingabe vom 21. März 2002 (Poststempel 22. 3. 2002) rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und beantragt, das Objekt «auf Grund einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24–24b, 24d oder ev. 37a



RPG» zu bewilligen. Soweit erforderlich ergibt sich die Begründung aus den Erwägungen.

- D. Mit Eingabe vom 30. April 2002 beantragt die Baukommission der Gemeinde Oberglatt die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolgen zu Lasten der Rekurrentin. Die Baudirektion verweist in ihrer Vernehmlassung vom 28. Mai 2002 auf den Mitbericht des ARV vom 23. Mai 2002 und beantragt ebenfalls die Abweisung des Rekurses.

Es kommt in Betracht:

- 1.a) Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekurses ist eine Anordnung über eine Baute ausserhalb der Bauzonen im Sinne von § 329 Abs. 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG). Die funktionelle Zuständigkeit des Regierungsrates als Rekursinstanz ist somit gegeben. Als Adressatin des angefochtenen Entscheides und Eigentümerin des Baugrundstücks (act. 1/3/1) ist die Rekurrentin zum Rekurs im Sinne von § 338a Abs. 1 PBG legitimiert.
- b) Gleichzeitig mit der angefochtenen Verfügung der Rekursgegnerin wurde der Rekurrentin auch der Beschluss der Baukommission der Gemeinde Oberglatt vom 19. Februar 2002 eröffnet. Die Baukommission verweigerte mit diesem Beschluss die baurechtliche Bewilligung (Dispositiv Ziffer 1) und ordnete die Beseitigung der Baute und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes innert dreier Monate nach Eintritt der Rechtskraft des Beschlusses an (Dispositiv Ziffer 3). Die Rekurrentin hat den Beschluss der Baukommission der Gemeinde Oberglatt weder ausdrücklich noch sinngemäss mitangefochten; er ist deshalb in formelle Rechtskraft erwachsen. Dieser Umstand ändert jedoch vorliegend grundsätzlich nichts, da sowohl Dispositiv Ziffer 1 als auch Ziffer 3 (Vollzugsanordnung) erst greifen können, wenn auch die raumplanungsrechtliche Bewilligung (vgl. die nachfolgenden Erwägungen 3 ff.) rechtskräftig verweigert wurde.
- c) Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.
- 2.a) Die Baudirektion hielt in der angefochtenen Verfügung zur Begründung im Wesentlichen fest, dass das bereits erstellte Gartenhaus als ein in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonformer Neubau zu betrachten sei, weshalb eine Bewilligung nach Art. 22 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) ausser Betracht falle. Da es sich um eine Baute handle, die zudem nicht im Zusammenhang mit einem in der Landwirtschaftszone zonenkonformen Betrieb stehe, seien die Art. 24a bis 24d und 37a RPG nicht anwendbar. Sodann fehle die Standortgebundenheit, weshalb keine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden könne.
- b) Die Rekurrentin macht geltend, sie habe 1997 das Grundstück mit den beiden im Katasterplan eingezeichneten Gebäulichkeiten erworben, von denen das kleinere seinerzeit als Bienenhaus, mit einem Geräteschopf auf der Rückseite, gedient habe. Weil «der Zahn der Zeit» etwas «daran genagt habe», habe sie sich entschlossen, «nebenan (Abstand rund 3 Meter) etwas Neues, wiederum als Geräte-Unterstand für Rasenmäher, Motorsäge und diverse Gartenwerkzeuge aufzustellen, im Sinne einer gestalte-



rischen Verbesserung und entsprechendem Nutzungsinteresse». Entgegen der Darlegung der Rekursgegnerin sei der Abbruch nicht 1989, sondern nach dem Sturm «Lothar» 1999/2000 erfolgt, weshalb sie für das Gartenmobiliar usw. etwas Neues erstellen musste, was nach einer Gartenumgestaltung per Mitte März 2001 abgeschlossen worden sei. Sie wolle nur weiterführen, was sie beim Kauf erworben habe.

3. Der Standort der streitbetroffenen Baute befindet sich in der Landwirtschaftszone. Bei dieser handelt es sich um eine Nutzungszone im Sinne von Art. 14 in Verbindung mit Art. 16 RPG. In ihr dürfen Bauten und Anlagen erstellt werden, wenn sie vorbehaltlich der übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts dem Zonenzweck entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Indem die Rekurrentin für ihre Baute eine Ausnahmegewilligung beansprucht, anerkennt sie indirekt die Feststellungen der Rekursgegnerin, dass der Gartengeräteschopf/Unterstand nicht zonenkonform ist. Dieser Frage ist deshalb nicht weiter nachzugehen. Es kann diesbezüglich auf die überzeugenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG). Zu untersuchen ist hingegen, ob die streitbetroffene Baute einer so genannten «erleichterten» Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG zugänglich ist, oder ob das Vorhaben hinsichtlich einer so genannten «ordentlichen» Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG zu behandeln ist.
4. Die erleichterte Ausnahmegewilligung besteht zum einen aus dem Grundtatbestand der Besitzstandsgarantie (Art. 24c RPG) und zum andern aus den Sondertatbeständen (Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen [Art. 24a RPG], kleingewerbliche Aufstockung [Art. 24b RPG], zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten [Art. 37a RPG] sowie landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen gemäss kantonalem Recht [Art. 24d Abs. 1 und 2 RPG]; vgl. PETER KARLEN, Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24–24d RPG, ZBl 2001, S. 291 ff., S. 294). Da es sich vorliegend einerseits nicht um eine Zweckänderung ohne bauliche Massnahme (Art. 24a RPG) und andererseits weder um eine kleingewerbliche Aufstockung (Art. 24b PPG) noch um eine (zonenfremde) Wohnnutzung (Art. 37a RPG) handelt, fallen die angeführten Sondertatbestände für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung zum Vornherein ausser Betracht.
 - a) Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. 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. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 2). Art. 24c RPG ist anwendbar auf Bauten und Anlagen, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind (Art. 41 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV).

Die mit Bundesgesetz vom 20. März 1998 revidierten bzw. neu erlassenen und seit 1. September 2000 in Kraft stehenden Bestimmungen des RPG schränken den bisherigen Anwendungsbereich des (neu formell aufgehobenen) Art. 24 Abs. 2 a RPG in einem wesentlichen Gesichtspunkt ein. Während gemäss altem Recht eine erleichterte



Ausnahmebewilligung grundsätzlich für alle bestehenden Bauten und Anlagen erteilt werden konnte, sieht dies das neue Recht nur noch für Bauten und Anlagen vor, die – seit einem hier unbeachtlichen Zeitpunkt – nicht mehr zonenkonform sind. Bauten, die bereits gemäss den bisherigen Bestimmungen des RPG und in Übereinstimmung mit diesen ausserhalb der Bauzonen erstellt wurden – sei es als zonenkonforme Bauten oder gestützt auf eine ordentliche Ausnahmebewilligung – sollen nicht nachträglich noch erweitert werden können, weil das zulässige Bauvolumen auf die konkreten Bedürfnisse abgestimmt war. Es ist daher sachgerecht, die erleichterte Ausnahmebewilligung nur für Bauten zu gewähren, die von einer nachträglichen Rechtsänderung betroffen sind, die Begünstigung aber bei bloss tatsächlichen Änderungen – z. B. bei neuen Nutzungsarten – zu versagen (KARLEN, a. a. O., S. 296 f.).

- b) Weder aus den Parteivorbringen noch aus den übrigen Akten ist ersichtlich, welchen (bau-)rechtlichen Status das auf dem Baugrundstück vorbestandene Bienenhaus mit Geräteschopf aufgewiesen hat; es hatte gemäss Katasterplan im Unterschied zum benachbarten Objekt auf dem gleichen Grundstück (Vers.-Nr. --) auch keine Assekuranummer der Gebäudeversicherung.

Die Frage, ob das vorbestandene Bienenhaus mit Geräteschopf rechtlich zulässigerweise, d. h. zonenkonform oder auf Grund einer Ausnahmebewilligung, erstellt worden war und erst später – wenn überhaupt – zonenwidrig wurde und somit Bestandeschutz genießt, oder ob es mangels dessen gar keiner erleichterten Ausnahmenbewilligung nach Art. 24c RPG zugänglich wäre, kann jedoch aus nachfolgend darzulegenden Gründen offen gelassen werden.

- c) Gemäss Art. 42 Abs. 1 Satz 1 RPV sind Änderungen an Bauten und Anlagen, auf die Art. 24c RPG anwendbar ist, zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage – einschliesslich ihrer Umgebung – in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Hinzu kommt, dass nach Art. 42 Abs. 4 RPV eine Baute oder Anlage nur wieder aufgebaut werden darf, wenn sie im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war und an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse besteht. Sofern dies objektiv geboten erscheint, darf der Standort der Ersatzbaute oder -anlage von demjenigen der früheren Baute oder Anlage geringfügig abweichen. Ob dies zutrifft, beurteilt sich auf Grund einer Gesamtwürdigung.

Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Zeitpunkt der Beseitigung des früheren Bienenhauses. Immerhin ist festzuhalten, dass die Rekurrentin selbst hierzu widersprüchliche Angaben gemacht hat. Während sie im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gegenüber der Baubehörde erklärte, sie hätte nach dem Kauf 1997 Reste wie Bretter, Balken und andere Teile aufgeräumt und entsorgt, weshalb «so gesehen ... der Abbruch 1988/89 abgeschlossen worden» sei, behauptet sie in der Rekurschrift, dies sei erst nach dem Sturm «Lothar» geschehen.

- aa) Aus den Akten (Fotodokumentation) geht hervor, dass es sich bei der streitbetroffenen Baute um ein handelsübliches Gartenhaus mit einer Grundfläche von rund 13 m² (einschliesslich Dachvorsprung [Vorplatz] mehr als 18 m²) handelt, das teilweise möbliert (vgl. Ansicht Süd/Südost) und mit einem biologischen WC versehen ist. Es weist neben dem erwähnten Raum von 13 m² Grundfläche, der mit einer grosszügigen Fenstertüre



- belichtet ist, einen fensterlosen Anbau von 3,75 m² Grundfläche und einer Höhe von 1,6 m sowie separatem Zugang auf (vgl. Ansicht Nord/Nordwest).
- bb) Diese Baute, namentlich deren Erscheinungsbild, die im Baugesuch als «Gartengeräteschopf/Unterstand» bezeichnet wird, ist der früheren, welche die Rekurrentin selbst als «Bienenhaus und auf der Rückseite als Geräteschopf» beschreibt, gegenüber zu stellen. Mit in Betracht zu ziehen ist die Darstellung der Rekurrentin, wonach sich die Nutzung des Grundstücks im Laufe der Zeit geändert habe und «für mich und meine Familie ... der schönste Fleck von Oberglatt geworden (sei), den wir in unserer Freizeit in 10 Minuten Velofahrt erreichen».
- cc) Abgesehen vom oben erwähnten Anbau von 3,75 m² Grundfläche, der mit jenem des früheren Bienenhauses in Verbindung gebracht werden könnte und für den allein eine Baubewilligung erforderlich wäre (§ 2 Abs. 2 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977), hat das neu erstellte Gartenhaus weder bezüglich Ausmass noch Nutzung etwas mit dem Bienenhaus gemeinsam, das als solches offensichtlich nicht weiter benutzbar war und wofür auch kein entsprechendes Nutzungsinteresse bestand. Die Rekurrentin hält selbst fest, dass sie und ihre Familie im streitbetroffenen Objekt Freizeitaktivitäten entfalte und die hierzu notwendigen Gerätschaften und insbesondere auch Mobiliar aufbewahre. Damit wird die nach Art. 24c RPG und Art. 42 RPV geforderte Wesensgleichzeit und Identität der Baute nicht gewahrt. Vielmehr treten neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu Tage, die sich in einem grundlegend veränderten Erscheinungsbild und auf den Aufenthalt ausgerichteten Komfortsteigerungen äussern und bedeutend über die geltend gemachten gestalterischen Verbesserungen (Art. 42 Abs. 1 Satz 2 RPV; vgl. Erläuterungen des Bundesgesamtes für Raumentwicklung zur RPV, Bern 2000, Ziffer 2.4.4) hinausgehen.
- dd) Die Voraussetzungen für eine erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV sind daher nicht erfüllt. Folglich ist zu prüfen, ob die Rekursgegnerin auch die ordentliche Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG zu Recht verweigert hat.
5. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG kann nur erteilt werden, wenn der Zweck der Baute einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und wenn dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Eine Baute ist positiv standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Negative Standortgebundenheit liegt vor, wenn sich die geplante Nutzung aus bestimmten Gründen nicht in einer Bauzone verwirklichen lässt (vgl. BGE 123 II 256 E. 5). Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben. Es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. An die Erfordernisse der Standortgebundenheit sind strenge Anforderungen zu stellen, da sonst die vom Raumplanungsgesetz geforderte Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt in Frage gestellt würde (BGE 124 II 252 E. 4 mit Hinweis).
- a) Die Baudirektion erwog (zutreffend), dass für die Beurteilung der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 RPG für landwirtschaftlich oder gartenbauliche Vorhaben in der Landwirtschaftszone die gleichen Kriterien massgebend seien, wie für die Zonenkon-



formität im Sinne von Art. 16a Abs. 1 RPG, nämlich die Frage der objektiven betrieblichen Notwendigkeit. Daher seien nur solche Bauten standortgebunden, die in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens nötig und nicht überdimensioniert seien. Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft würden nicht als zonenkonform und auch nicht als standortgebunden gelten, und es sei nicht ersichtlich, weshalb das Bauvorhaben im Sinne von Art. 16a in technischer oder betriebswirtschaftlicher Hinsicht oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein soll. Die Rekurrentin hat sich damit nicht auseinandergesetzt, ausser dass sie geltend macht, das von ihr 1997 erworbene Baugrundstück unterstehe nicht dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB).

- b) Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone sind solche, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Art. 34 Abs. 5 PRV hält dazu fest, dass Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft nicht als zonenkonform gelten. Das Bundesgericht hat im un- veröffentlichten Urteil vom 17. Juli 2003 (1A.134/2002) festgestellt, dass der Ausschluss der Freizeitlandwirtschaft in Art. 34 Abs. 5 RPV dem Sinn der verfassungsmässigen Ordnung (und davon abgeleitet des RPG) entspreche. Nach wie vor gehe es darum, der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu sichern. Dies könne nur mit einer konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbauland erreicht werden. Der Bundesrat habe durch diese Präzisierung Art. 16a RPG in zulässiger Weise verdeutlicht und seine Vollzugskompetenz nicht überschritten. Es bestehe somit kein Anlass, Art. 34 Abs. 5 RPV nicht anzuwenden (E. 2.5).
- c) Aus den Darlegungen der Rekurrentin geht – wie bereits weiter vorne festgestellt – hervor, dass sie und ihre Familie auf dem Baugrundstück ihre Freizeit verbringt und dabei Hobbygärtnerei betreibt. Fällt schon eine Bewilligung für Bauten der Freizeitlandwirtschaft in der Landwirtschaftszone ausser Betracht, gilt dies im Sinne der zitierten Rechtsprechung umso mehr für die Tätigkeit der Rekurrentin. Für diese Nutzungsart ist ausserhalb der Bauzonen regelmässig die planerische Festlegung der Erholungszone erforderlich (vgl. § 32 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 17. Juli 1977, vgl. auch § 8 und § 18 der Besonderen Bauverordnung II vom 26. August 1981). Es ist somit ohne weiteres davon auszugehen, dass das streitbetroffene Gartenhaus deutlich über das Bedürfnis, lediglich Gartengeräte an Ort und Stelle aufbewahren zu können, hinausgeht. Es dient vielmehr der persönlichen Bequemlichkeit oder Zweckmässigkeit für die Rekurrentin und ihrer Familie. Nicht von Bedeutung ist dabei, dass das Grundstück gestützt auf Art. 2 Abs. 3 BGBB von Geltungsbereich des BGBB ausgenommen ist, da dieses Gesetz keine raumplanerischen, sondern Regelungen über den Rechtsverkehr betreffend landwirtschaftliche Grundstücke enthält (Art. 1 Abs. 2 BGBB).
- d) Aus dem Gesagten folgt, dass die Rekursgegnerin zu Recht auch die Standortgebundenheit für das Vorhaben der Rekurrentin verneint und eine ordentliche Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG verweigert hat.
6. Der Rekurs ist daher abzuweisen....