Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 667/2005
Datum des Entscheids:	11. Mai 2005
Rechtsgebiet:	Baurecht
Stichwort:	Ausnahmebewilligung existenzsichernde Bewirtschaftung
verwendete Erlasse:	Art. 16a Raumplanungsgesetz Art. 22 Raumplanungsgesetz Art. 34 Abs. 4 lit. c Raumplanungsverordnung Art. 7 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

Zusammenfassung:

Für den Betrieb einer Nebenerwerbslandwirtschaft, der über ein ausreichend grosses Betriebsleiterwohnhaus verfügt und der unmittelbar an die Bauzone angrenzt, ist keine dauernde Anwesenheit weiterer Personen objektiv notwendig. Der weitere Ausbau des Betriebsleiterwohnhauses ist nicht bewilligungsfähig, solange eine ordnungsgemässe Bewirtschaftung ohne weiteres aus der Bauzone vorgenommen werden kann. Keine Ausnahmetatbestände gemäss Art. 24a–24d bzw. Art. 37a RPG.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Der Rekurrent und seine Frau bewirtschaften in A. einen Landwirtschaftsbetrieb mit 5,35 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und einen in der Bauzone liegenden Gastwirtschaftsbetrieb. Auf einer Hektare wird eine Intensivobstanlage mit 75 Aren Tafelobst und 25 Aren Steinobst betrieben und es werden rund 18 Damhirsche, um die 14 Mastschweine sowie 35 bis 50 Legehennen gehalten. Die offene Ackerfläche umfasst 3,15 ha, worauf Gerste, Hafer, Körnermais und Winterweizen sowie Kartoffeln angebaut werden. Das Betriebszentrum liegt auf dem Grundstück Kat.-Nr. 30in der Landwirtschaftszone und grenzt unmittelbar an die Bauzone der Gemeinde A. Der landwirtschaftliche Betrieb besteht aus mehreren kleineren Einzelgebäuden. Der Gasthof liegt an der D-Strasse in der Bauzone der Gemeinde A.

Das Betriebsleiterwohnhaus auf Kat.-Nr. 30 wurde im Jahre 1993 mit der Begründung bewilligt, dass das Vorhaben keiner Ausnahmebewilligung nach Art. 24 aRPG bedürfe. Im Jahre 1997 wurde die für den Einbau einer Wohnung im Dachgeschoss des Betriebsleiterwohnhauses erforderliche Ausnahmebewilligung nach Art. 24 aRPG verweigert. Nunmehr beabsichtigt der Rekurrent im nämlichen Gebäude eine Dachgeschosswohnung mit vier Zimmern einzubauen.

Die erforderlichen Bewilligungen wurden verweigert. Die Baudirektion erwog im Wesentlichen, dass der Landwirtschaftsbetrieb des Rekurrenten für seine Bewirtschaftung gemäss den Berechnungen auf Grund des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuer-

liche Bodenrecht (BGBB) 223 Arbeitstage pro Jahr erfordere und somit ein landwirtschaftliches Gewerbe nach BGBB darstelle. Der Betrieb biete aber nur Arbeit und Einkommen für höchstens eine halbe Arbeitskraft. Damit sei die Zonenkonformität der Betriebsleiterwohnung im Sinne von Art. 22 Abs. 2 RPG und Art. 16a Abs.1 RPG gegeben; da es sich jedoch nicht um einen Vollerwerbsbetrieb handle, sei der Bedarf für eine zusätzliche Wohneinheit nicht ausgewiesen. Eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24, 24a, 24b sowie nach Art. 24c bzw. 37a RPG falle offensichtlich ausser Betracht. Art. 24d Abs. 1 RPG und § 357 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) seien nicht anwendbar, da es sich nicht um die Umnutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten, welche in ihrer Substanz zu erhalten wären, in landwirtschaftsfremde Wohnnutzung handle. Gleichermassen setzte eine Bewilligung nach Art. 24d Abs. 2 RPG voraus, dass es sich um eine schützenswert anerkannte Baute handle. Vorliegend treffe dies nicht zu.

Hiergegen wurde Rekurs an den Regierungsrat erhoben.

Aus den Erwägungen:

2.a) Die Trennung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet stellt eine der Grundentscheidungen des Raumplanungsrechts dar (vgl. Art. 75 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, in Verbindung mit den Artikeln 1 bis 3 RPG; ALFRED KUTTLER, Die Trennung der Bauzonen von Nichtbauzonen, zur Tragweite eines verfassungsrechtlichen Prinzips, in Blätter für Agrarrecht 1995 S. 10 ff.). Diese Trennung ist Voraussetzung für eine haushälterische Bodennutzung, für den Erhalt des landwirtschaftlichen Bodens sowie für die Begrenzung der Kosten der Siedlungsinfrastruktur. Nicht zuletzt dient sie auch dem Umweltschutz, unter anderem dem Landschaftsschutz, indem Überbauungen, welche die bedeutsamste Landschaftsveränderung bewirken, im Wesentlichen auf die Bauzonen beschränkt werden. Erste und gewichtigste Konsequenz des Trennungsgrundsatzes ist das Bauverbot für nicht standortgebundene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 1 Rz. 16).

b) Nach Art. 16 Abs. 1 lit. a und b RPG umfassen Landwirtschaftszonen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird, oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

3. Der Rekurrent macht im Wesentlichen geltend, sein Landwirtschaftsbetrieb sei ein Mischbetrieb. Die vielfältige landwirtschaftliche Nutzung (Acker- und Obstbau, Haltung von Damhirschen, Mastschweinen und Legehennen) bringe einen jahreszeitbedingten teilweise intensiven Betreuungsbedarf mit sich, welcher der Betriebsleiter nicht alleine ausführen könne, weshalb von Zeit zu Zeit die Mithilfe der Familie benötigt werde. Die Nachfolge für den Betrieb sei mit dem vierten geregelt, der auch die Betriebsleiterwohnung beziehen werde, während die geplante Dachgeschosswohnung als Altenteil vorgesehen sei. Es sei unbestritten aber unerheblich, dass der Landwirtschaftsbetrieb kein Vollerwerbsbetrieb sei, jedoch sichere dieser einen erheblichen Beitrag zur Existenzsicherung. Zusammen mit seiner Ausbildung als Landmaschinenmechaniker werde damit der Betriebsnachfolger sein Auskommen finden. Jedoch erfordere der Obstanbau noch geraume Zeit die Mithilfe der Eltern und es sei nicht einzusehen,

weshalb im Falle eines Nebenerwerbsbetriebes die Frage des Wohnraumes für die abtretende Generation anders beurteilt werden solle als im Falle eines Vollerwerbsbetriebes. Daneben rügt der Rekurrent eine Verletzung des Gebotes des Gleichbehandlung, sei doch in einen ähnlich gelagerten Fall bei einem Nebenerwerbsbetrieb der Einbau einer Zweitwohnung in eine Scheune bewilligt worden.

4.a) Der Standort der geplanten Vorhabens befindet sich in der kantonalen Landwirtschaftszone (im Sinne von Art. 14 und Art. 16 RPG). In ihr dürfen Bauten und Anlagen erstellt werden, wenn sie vorbehältlich der übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts dem Zonenzweck entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG) und das Land erschlossen ist (lit. b). Es ist damit vorliegend vorerst zu prüfen, ob das Bauvorhaben zonenkonform im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG ist.

b) Zonenkonform in der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. c der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) darf eine Bewilligung für eine Baute in der Landwirtschaftszone nur erteilt werden, wenn «der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann»; dies gilt sowohl für landwirtschaftliche Wohnbauten als auch für Wirtschaftsgebäude. Neue Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, die bereits nach kurzer Zeit für landwirtschaftliche Zwecke nicht mehr benötigt werden, dürfen nicht bewilligt werden (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBl 2003 S. 164 mit Hinweis auf BBl 1996 III 531 f. zu Art. 16a RPG [Botschaft des Bundesrates zur Revision des RPG], und Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur RPV, Bern 2000, S. 32). Eine «längerfristige Existenzfähigkeit» des Betriebes im Sinne von Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV meint grundsätzlich einen Zeitraum von mindestens einer Generation, das heisst, es wäre an sich eine Prognose für einen Zeitraum von rund 15 bis 25 Jahren zu machen. In Zweifelsfällen ist ein Betriebskonzept vorzulegen, welches über die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebes sowie die Nachfolgeregelung Auskunft gibt. Ferner muss die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig sein (Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV). Dies bedeutet, dass sie in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort objektiv notwendig und nicht überdimensioniert sind (BGE 125 II 278 E. 3a). Wohnbauten bzw. die Erstellung neuen Wohnraums in der Landwirtschaftszone sind damit, wie dargelegt, nur zonenkonform, wenn sie im Hinblick auf die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung unentbehrlich erscheinen. Zonenkonform in der Landwirtschaftszone sind insbesondere Bauten für den Wohnbedarf, der für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation (Art. 34 Abs. 3 RPV). Die Bewilligung (für eine Baute in der Landwirtschaftszone) darf zudem nur erteilt werden, wenn der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV).

c) Gemäss ständiger Rechtsprechung muss der in der Landwirtschaftszone geplante Wohnraum betrieblich notwendig und angemessen dimensioniert sein. Der landwirtschaftliche Zweck darf nicht bloss Vorwand sein, um ein Bauvorhaben zu verwirklichen, das für die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens nicht erforderlich ist. Massgebend sind nicht subjektive Wünsche und Bedürfnisse, vielmehr muss die Not-

wendigkeit der Bauten objektiv begründet sein. Das Vorrecht, ausserhalb der Bauzonen zu wohnen, bleibt lediglich einem verhältnismässig engen Personenkreis vorbehalten. Dazu zählen nur Leute, die als Betriebsinhaber oder hauptberufliche Arbeitskräfte unmittelbar in der Landwirtschaft tätig sind, und ihre Familienangehörigen sowie ferner die abtretende Generation, welche ein Leben lang in der Landwirtschaft tätig war; es kann einem betagten Bauern nicht zugemutet werden, seinen Hof im Hinblick auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu verlassen (BGE 122 II 162 E. 3a; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Zürich 1999, N. 557).

5. Eine Überprüfung des Bauvorhabens auf seine betriebliche Notwendigkeit ergab gemäss Bericht des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) vom 27. November 2000, dass der Betrieb des Rekurrenten zu seiner Bewirtschaftung 223 Arbeitstage jährlich erfordert und mithin ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 ff. BGBB bildet. Es ist deshalb mit dem ALN und der Rekursgegnerin davon auszugehen (act. 12, 12.6), dass der für den Betrieb benötigte Wohnraum (Betriebsleiterwohnung) in der Landwirtschaftszone grundsätzlich als zonenkonform im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG zu betrachten ist. Die darüber hinaus gehende Wohnraumerweiterung gemäss dem vorliegend zu beurteilenden Bauvorhaben wurde jedoch zu Recht nicht bewilligt, da die Führung und Überwachung des Betriebes (Obstanlage, Ackerbau, Haltung von Damhirschen, Mastschweinen und Legehennen) keine dauernde Anwesenheit weiterer Personen objektiv notwendig macht. Eine solche wird im Übrigen einzig bei Betrieben mit Muttertierhaltung als notwendig erachtet. Da zudem die Betriebsleiterwohnung und der Betrieb des Rekurrenten unmittelbar an der Bauzonengrenze liegen und eine ordnungsgemäss Bewirtschaftung ohne weiteres aus der Bauzone vorgenommen werden kann, ist die Erstellung zusätzlichen landwirtschaftlichen Wohnraumes bereits deshalb nicht als unmittelbar betriebsnotwendig zu erachten.

6.a) In der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde die Zonenkonformität bzw. die Standortgebundenheit zusätzlichen Wohnraums für landwirtschaftliche Betriebe nur anerkannt, wenn es sich um Betriebe mit existenzsichernder Bewirtschaftung handelte (BGE 121 II 67 ff; BGE 121 II 307 ff.; BGE 116 Ib 228 E. 3a; BGE vom 29. Juni 1988 in Informationshefte Raumplanung 3/89, S. 17 f.; BGE vom 10. November 1978 in ZBl 80/1979 S. 355 ff.). Bei der Beurteilung der Existenzsicherung ist das Bundesgericht jedoch jeweils grosszügig vorgegangen. So hat es in einem Fall, der ebenfalls rund 4,5 ha Land umfasste und Platz für neun Grossvieheinheiten (GVE) bot, bezogen auf die Verhältnisse im Jahre 1978 erklärt, es liege ein existenzsicherndes und lebensfähiges landwirtschaftliches Gewerbe vor (BGE vom 10. November 1978 in ZBl 80/1979 S. 355 ff. E. 9, vgl. auch die dazu auf S. 359 geäusserte Kritik). Es ist im folgenden zu prüfen, inwiefern das am 1. Januar 1994 in Kraft getretene BGBB bzw. dessen auf den 1. Januar 2004 in Kraft getretene revidierte Bestimmungen im vorliegenden Fall eventuell zu einem anderen Ergebnis führen.

b) Nach Art. 7 Abs. 1 aBGBB galt als landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und die mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie beansprucht. Die Bewirtschaftung des Betriebs erforderte nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerli-

chen Familie, wenn für die ordnungsgemässe Bewirtschaftung des zur Diskussion stehenden Betriebs von jährlich mindestens 2100 Arbeitskraftstunden (AkH) auszugehen war (BGE 121 III 274 E. 2d mit Hinweisen). Damit umschreibt das BGBB den Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes für seinen Regelungsbereich. Es steht nichts entgegen, diese Begriffsumschreibung bei der Anwendung von Art. 16 und allenfalls auch Art. 24 RPG zu berücksichtigen. Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt aber auf Grund des seit dem 1. Januar 2004 geänderten Art. 7 Abs. 1 BGBB ein Betrieb für dessen Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens drei Viertel einer Standardarbeitskraft nötig sind. Dabei legt der Bundesrat die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest.

c) Im vorliegenden Fall ergab sich nach Art. 7 Abs. 1 aBGBB, dass der landwirtschaftliche Betrieb für sich allein keine genügende Existenzgrundlage und kein genügendes Einkommen für eine Betriebsleiterfamilie darstellt, da höchstens eine halbe Arbeitskraft für die Bewirtschaftung notwendig war. Bereits die frühere – nicht widerlegte – Berechnung ergibt somit, dass es sich vorliegend um einen Nebenerwerbsbetrieb handelt. Mit dem revidierten Art. 7 Abs. 1 BGBB, wonach nunmehr drei Viertel einer Standortarbeitskraft für die Qualifikation als landwirtschaftliches Gewerbe notwendig sind, ergibt sich, dass vorliegend erst recht von einem Nebenerwerbsbetrieb auszugehen ist. Da die erforderlichen drei Viertel einer Standardarbeitskraft bei weitem nicht erreicht werden, liegt somit vorliegend kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGBB vor. Da somit sowohl nach altem als auch nach neuem Recht dasselbe Ergebnis resultiert, ist auf die Frage, welches Recht auf den vorliegenden Fall anwendbar ist, nicht weiter einzugehen. Der Erstellung weiteren Wohnraums in der Landwirtschaftzone steht dies entgegen. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten kann deshalb auch nicht von einer Ungleichbehandlung von Nebenerwerbsbetrieben im Vergleich zu Vollerwerbsbetrieben gesprochen werden.

7. Dem Vorhaben steht weiter entgegen, dass die Nachfolgeregelung im Sinne einer «längerfristigen Existenzfähigkeit» des Betriebes gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. c RPV, welcher grundsätzlich einen Zeitraum von mindestens einer Generation meint, das heisst es wäre an sich eine Prognose für einen Zeitraum von rund 15 bis 25 Jahren zu machen, nicht geregelt ist. Bei der Gesuchseinreichung war der Betriebsleiter (Rekurrent) bereits rund 70-jährig, der mögliche Nachfolger 54-jährig. Daraus folgt, dass nicht von einer längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebes auszugehen ist.

Wenn, wie vorliegend, ein kleineres landwirtschaftliches Gewerbe von der nahen Bauzone aus bewirtschaftet werden kann, ist die Erweiterung des landwirtschaftlichen Wohnraumes in der Nähe der Bauzone nicht notwendig und die Zonenkonformität für neuen Wohnraum ausserhalb der Bauzone nicht gegeben (BGE 121 II 307, E. 5e S. 314, 121 II 67 ff., BGE vom 22. Dezember 1995, publiziert in: ZBl 1997 S. 130).

8. Bei Landwirtschaftsbetrieben stimmt der Begriff der Zonenkonformität im Sinne von Art. 22 Abs. 2 RPG im Wesentlichen mit demjenigen der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 lit. a RPG überein. Weil nach dem Dargelegten für die strittige Wohnraumerweiterung am vorgesehenen Standort kein ausgewiesener Bedarf besteht, kann sie auch nicht als standortgebunden bewilligt werden. Unbestrittenermassen sind schliesslich keine Ausnahmetatbestände im Sinne von Art. 24a–24d bzw. Art. 37a RPG gegeben.

9. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Erweiterung des Wohnraumes in der Landwirtschaftszone nicht notwendig ist und es dem Rekurrenten oder seinem möglichen Nachfolger ohne weiteres zuzumuten ist, auf Grund der kurzen Distanz zwischen dem Betrieb und der nahen Bauzone, das landwirtschaftliche Gewerbe von dort aus zu betreiben. Dementsprechend sind für die geplante neue Dachgeschosswohnung die Voraussetzungen gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG nicht erfüllt; eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24–24d RPG oder nach Art. 37a RPG fällt ausser Betracht.

10. Zu Unrecht rügt der Rekurrent im Weitern die Nichteinhaltung des Gebotes der rechtsgleichen Behandlung. Eine Regelung verletzt den Grundsatz der in Art. 8 BV garantierten Rechtsgleichheit dann, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein sachlicher, vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist auch verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die getroffene oder unterlassene Unterscheidung auf eine wesentliche Tatsache bezieht.

    Der Rekurrent verkennt, dass dem vorgebrachten Vergleichfall «Rasi» andere gesetzliche Bestimmungen zu Grund gelegt wurden, hat doch die Baudirektion in diesem Verfahren den Einbau von Wohnräumen in einer Scheune als teilweise Änderung im Sinne des Art. 24c RPG bewilligt (act. 12.10). Damit aber kann auch nicht von einer rechtswidrigen Ungleichbehandlung des Rekurrenten gesprochen werden und mithin wurde der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nicht verletzt.

11. Der Rekurs ist daher abzuweisen.

(vgl. BEZ 2005 Nr. 39)