



602 2008-75

Urteil vom 9. Oktober 2008

II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESETZUNG

PARTEIEN

X. Beschwerdeführer,

gegen

RAUMPLANUNGS-, UMWELT- UND BAUDIREKTION, Rue des Chanoines
17, Postfach, 1701 Freiburg, **Vorinstanz,**

OBERAMT DES SENSEBEZIRKS, Kirchweg 1, Postfach 104, 1712 Tafers,
Vorinstanz,

GEGENSTAND

Raumplanung und Bauwesen / Bauen ausserhalb der Bauzone

Beschwerde vom 26. Mai 2008 gegen die Entscheide vom 15. April und
15. Mai 2008

S a c h v e r h a l t

A. X. ist Eigentümer der 2'000 m² umfassenden Parzelle Nr. ... des Grundbuchs der Gemeinde Y. Das Grundstück liegt nach dem geltenden Zonenplan in der Landwirtschaftszone und es befinden sich darauf ein Ökonomiegebäude und eine Garage. Die Parzelle war ursprünglich 12'819 m² gross; mit Verfügung vom 28. Januar 1999 bewilligte die Behörde für Grundstückverkehr gestützt auf Art. 60 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) die Abtrennung der 2'000 m². X. hält auf seiner Parzelle Pferde. In den Jahren 1998 und 2002 erhielt er je eine baurechtliche Bewilligung zum Einbau einer zusätzlichen Wohnung und zum Erstellen eines Autounterstandes.

B. Im Frühling 2007 erwarb X. einen Pferdestall und stellte ihn auf seinem Grundstück auf. Darauf unterbereitete er der Gemeinde Y. ein Vorgesuch im Hinblick auf die Erteilung einer Baubewilligung. Die Gemeinde leitete das Begehren an das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) weiter, das es mit Schreiben vom 9. August 2007 abschlägig beurteilte.

C. X. reichte im September 2007 ein Baugesuch für den Pferdestall ein. Es wurden keine Einsprachen erhoben. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) verweigerte ihm am 15. April 2008 die erforderliche Ausnahme-/Sonderbewilligung nach Art. 24 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Der Oberamtmann des Sensebezirks verweigerte ihm hierauf am 15. Mai 2008 auch die baupolizeiliche Bewilligung nach Art. 174 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1).

D. Gegen diese Entscheide erhob X. am 26. Mai 2008 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte sinngemäss das Rechtsbegehren, dem Baugesuch sei zu entsprechen. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, dass der vorhandene Stall nicht mehr den Bestimmungen des Tierschutzes entspräche und er deshalb gezwungen sei, einen neuen zu errichten.

Die RUBD und der Oberamtmann schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Die Gemeinde Y. befürwortet das Baugesuch.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften wird, soweit notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

E r w ä g u n g e n

1. a) Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 59 Abs. 2 und Art. 176 Abs. 1 RPBG in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. a und c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1).

b) Der Beschwerdeführer ist als Baugesuchsteller ohne Weiteres zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 176 Abs. 2 RPBG).

c) Die ablehnenden Entscheide der RUBD und des Oberamtmannes wurden gestützt auf Art. 175a Abs. 2 RPBG und Art. 95 Abs. 4 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (ARRPBG; SGF 710.11) dem Beschwerdeführer gleichzeitig am 16. Mai 2008 eröffnet. Mit der Aufgabe der Beschwerdeschrift bei einer schweizerischen Poststelle am 26. Mai 2008 ist die dreissigtägige Rechtsmittelfrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) eingehalten.

d) Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auch der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt wurde, tritt das Gericht auf die Beschwerde ein.

2. Mit einer Beschwerde kann die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde einer zur Überprüfung dieser Rüge befugten Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c).

Im Bereich des Ermessens, das den Verwaltungsbehörden in der vorliegenden Sache zusteht, kommt dem Verwaltungsgericht hingegen keine freie Nachprüfung zu (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N 81, 84 und 87).

3. Der Beschwerdeführer unterbreitete sein Bauvorhaben den Behörden zur Vorprüfung. Das entsprechende Verfahren ist in Art. 184 RPBG geregelt. Danach kann jedes Bauprojekt Gegenstand eines Vorprüfungsgesuches sein mit dem Zweck, den Gesuchsteller über die Zulässigkeit des Projektes zu informieren (Abs. 1). Das Gesuch wird ohne öffentliche Auflage dem Gemeinderat, dem Oberamtmann und den interessierten kantonalen Amtsstellen zur Begutachtung unterbreitet. Der Gesuchsteller wird vom BRPA über diese Gutachten in Kenntnis gesetzt (Abs. 2).

Insofern der Beschwerdeführer die Ansicht vertreten sollte, irgendwelche Rechte aus den Auskünften, die ihm im Rahmen der Vorprüfung unterbreitet wurden, ableiten zu können, ist ihm nicht zu folgen. Aus der Beantwortung von Voranfragen in Baupolizeisachen erwachsen den zuständigen Behörden keine rechtlichen Bindungen und sie vermag auch nicht, eine Vertrauensposition zu schaffen. Vorbehalten bleiben höchstens ganz bestimmte, ausdrückliche Zusicherungen, die aber hier nicht gemacht wurden. Mit einem Vorgesuch kann sich der Bauherr lediglich, aber immerhin, Klarheit über eine Rechtslage verschaffen; dadurch erspart er sich Projektierungskosten (ALDO ZAUGG / PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Kommentar Bd. I, 3. A., Bern 2007, V zu Art. 32-44 N 5, Art. 36 N 5a; 1 N 6, Art. 35/35a N3) 12 N 23; BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Stämpfli Verlag Bern, 2003, Rz. 1020 ff.; BVR 1978 190 E3 S. 193 ff.).

4. Der Beschwerdeführer und die Gemeinde Y. weisen darauf hin, dass alle staatlichen Dienststellen - ausser das BRPA - positive Gutachten abgegeben haben. Das kann zutreffen, vermag aber nicht, die Erteilung der Baubewilligung zu rechtfertigen. Ein

Bauvorhaben muss nicht nur den baupolizeilichen Geboten (Abstände, sicherheits- und gesundheitspolizeiliche Anforderungen, Ausnützungsziffer, usw.), sondern auch den planungsrechtlichen Vorschriften, namentlich dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Diese letzte Voraussetzung ist, wie noch auszuführen sein wird, nicht gegeben.

5. Der Beschwerdeführer hebt hervor, dass die Parzelle, auf welcher der strittige Pferdestall erstellt wurde, nicht dem BGGB untersteht. Auch aus dieser Tatsache kann er sich keinen Vorteil verschaffen. Zur Beurteilung liegt die Erstellung einer Baute in der Landwirtschaftszone, also in einer Nichtbauzone vor. Das BGGB regelt unter anderem, wer unter welchen Voraussetzungen landwirtschaftlichen Boden erwerben kann, unter welchen Voraussetzungen dieser mit Pfandrechten belastet oder in Stücke zerteilt werden darf. Nicht unter das BGGB fallen die Vorschriften über die landwirtschaftliche Pacht, die raumplanerischen Vorschriften über den quantitativen Bodenschutz sowie das Umweltschutzrecht mit seinem qualitativen Bodenschutzkonzept (BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 16 N 3; CHRISTOPH BANDLI, Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht- die Regelung des Geltungsbereichs, *in* Blätter für Agrarrecht, 2/1992, S. 66). Es geht hier nicht um den Rechtsverkehr mit einem landwirtschaftlichen Grundstück. Streitig ist ausschliesslich die Frage, ob das Bauvorhaben der Landwirtschaftszone entspricht und deshalb bewilligt werden kann.

6. a) Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG setzt die Erteilung einer Bewilligung voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone entsprechen. Ist das Bauvorhaben nicht zonenkonform, stellt sich die Frage, ob es allenfalls wegen seines Ausmasses und seiner Auswirkungen auf die Umwelt nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden kann. Erst wenn dies nicht der Fall ist, was vorliegend zutrifft, bleibt zu untersuchen, ob eine Ausnahme-/Sonderbewilligung nach Art. 23 RPG (innerhalb der Bauzone) oder nach Art. 24 ff. RPG (ausserhalb der Bauzone) erteilt werden kann (WALDMANN / HÄNNI, Art. 22 N 24).

b) Eine Ausnahmebewilligung 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 öffentlichen 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. 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 Nichtbaugebiet in Frage gestellt würde (WALDMANN / HÄNNI, Art. 24 N 6 ff., mit Hinweisen).

c) In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG; vgl. auch Art. 34 Abs. 4 lit. a der Verordnung über die Raumplanung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]) und der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen (Art. 34 Abs. 1 RPV).

Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft gelten nicht als zonenkonform (Art. 34 Abs. 5 RPV). Nicht als zonenkonform werden ebenfalls Freizeit- und Sportanlagen wie insbesondere Reithallen oder andere Reitsporteinrichtungen betrachtet, weil es hier bereits an einer landwirtschaftlichen Nutzungsform fehlt. Immerhin können Bauten und Anlagen für die Haltung und Aufzucht von Pferden zonenkonform sein, soweit diese als Arbeitstiere oder für die Fleischproduktion verwendet werden. Die Praxis scheint überdies auch die Haltung von einigen wenigen Pensionspferden als zonenkonform zu tolerieren, soweit sie zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehören und die eigene Futterbasis dafür ausreicht. Vorbehalten bleibt die Möglichkeit, Pferdepensionen und die Vermietung von Reitpferden über die eigene Futterbasis hinaus als nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerb im Sinne von Art. 24b RPG zu bewilligen. Ausserdem können für Reitzentren oder Pferdesportanlagen Spezialzonen ausgeschieden werden (WALDMANN / HÄNNI, Art. 16a N 11).

Die Frage, ob Bauten und Anlagen nicht Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieben dienen, sondern der Freizeitlandwirtschaft, lässt sich nach den Erläuterungen des Bundesamtes für Raumentwicklung zur RPV (S. 32) im Einzelfall auf Grund verschiedener Indikatoren feststellen. Danach fehlt es im Fall einer Freizeitlandwirtschaft beispielsweise an der Gewinn- beziehungsweise Ertragsorientierung. Ein Indiz dafür, dass Hobby-Landwirtschaft betrieben wird, kann im Umstand gesehen werden, dass gewisse Mindestgrössen, etwa jene, die zum Bezug von Direktzahlungen berechtigt, nicht erreicht werden. Für die Beantwortung der Frage, ob im konkreten Fall Freizeitlandwirtschaft vorliege, kann unter Umständen auch auf den auf dem Betrieb bestehenden Arbeitsbedarf - bemessen in Standard-Arbeitskräften oder Standard-Arbeitstagen - abgestellt werden. Auf die Setzung starrer Grenzwerte ist jedoch bewusst verzichtet worden, damit einzelfallgerechte Lösungen möglich bleiben.

Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bei der Beurteilung, ob es sich um einen Betrieb von zonenwidriger Freizeitlandwirtschaft oder einen zonenkonformen landwirtschaftlichen Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb handelt, auf den jeweiligen Einzelfall abzustellen. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im Sinn von Art. 16a RPG unterscheidet sich von der Freizeitlandwirtschaft insbesondere durch einen dauernden, auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten oder organisierten Einsatz von Kapital und Arbeitskraft in einem wirtschaftlich bedeutenden Umfang (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 15. Februar 2007, 1A.184/2006, E. 2.3, mit Hinweisen). In der Botschaft zur Teilrevision des RPG vom 2. Dezember 2005, die auch Erleichterungen für die hobbymässige Tierhaltung in der Landwirtschaftszone beinhaltet, wird festgehalten, als hobbymässig seien Tierhaltungen anzusehen, welche nicht auf die Erzielung eines Erwerbseinkommens ausgerichtet seien, sondern durch die Eigentümer der Tiere aus Liebhaberei ausgeübt würden und der Freizeitgestaltung dienten (vgl. BBl 2005/7114).

d) Nach Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörden 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).

Gemäss Art. 42 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. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Abs. 1). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung befand (Abs. 2). Ob die Identität der Baute oder Anlage im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist gemäss Abs. 3 unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. In jedem Fall gelten folgende Regeln: a) Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche nicht um mehr als 60 Prozent erweitert werden; b) ist eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar, so kann sie ausserhalb erfolgen; die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall weder 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet.

7. Die RUBD führt in ihrem Entscheid vom 15. April 2008 aus, dass der Pferdestall nicht zonenkonform ist und eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 24 ff. RPG nicht erteilt werden kann. Die gemäss Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV zustehende Erweiterungsmöglichkeiten habe der Beschwerdeführer mit dem Einbau einer zusätzlichen Wohnung und dem Neubau eines Autounterstandes (Baubewilligungen von 1998 und 2002) bereits ausgeschöpft. Mit diesen Bauten sei eine Erweiterung der Flächen von insgesamt 104,84 m² vorgenommen worden, womit die maximale Flächenerweiterung um 37 %, also schon leicht überschritten worden sei.

Der Beschwerdeführer bringt demgegenüber vor, dass er seine Pferdehaltung verbessern will, weil seine alten Ställe den Vorgaben der Tierschutzgesetzgebung in keiner Weise mehr entsprechen. Er sei gezwungen, Anpassungen zu machen, die aber durch einen ganzen Verwaltungsapparat zunichtegemacht würden. Das bedeute einen Widerspruch ohne gleichen.

8. a) Der Beschwerdeführer stellt die Zonenwidrigkeit des Pferdestalls zu Recht nicht in Frage. Seine Liegenschaft befindet sich in der Landwirtschaftszone und das Halten der Pferde ist ohne Zweifel der Freizeitlandwirtschaft gemäss Art. 34 Abs. 5 RPV zuzuordnen und infolgedessen nicht als landwirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren. Der Beschwerdeführer beabsichtigt auch nicht, mit der Pferdehaltung seinen Lebensunterhalt zu bestreiten oder einen Gewinn zu erzielen. Damit ist der Pferdestall in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform.

b) Die RUBD verweigert die Erteilung einer Sonderbewilligung gestützt auf Art. 24c RPG und Art. 42 RPV. Ihrer Begründung stellt der Beschwerdeführer nichts entgegen. Somit ist davon auszugehen, dass mit den in den Jahren 1998 und 2002 erfolgten Erweiterungsbauten die Obergrenze von 30 % nicht nur erreicht, sondern sogar überschritten wurde. Insofern kann die Erstellung des Pferdestalls gestützt auf eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24c RPG nicht in Frage kommen.

c) Dem Beschwerdeführer kann auch keine ordentliche Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erteilt werden. Weder technische noch betriebliche Gründe sprechen für einen Standort in der Landwirtschaftszone (vgl. dazu Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Juli 2003, 1A.134/2002). Mit diesem Urteil lehnte das Bundesgericht den Wiederaufbau eines abgebrannten Hühnerhauses in der Landwirtschaftszone ab. Im hier

strittigen Fall verhält sich die Sache nicht anders. Jedenfalls behauptet der Beschwerdeführer nicht, er sei auf einen Standort in der Landwirtschaftzone angewiesen.

d) Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, es sei auch deshalb die Baubewilligung zu erteilen, weil es andernfalls nicht möglich sei, seine Pferde entsprechend den Vorgaben der Tierschutzgesetzgebung zu halten. Ob diese Behauptung zutrifft, kann offenbleiben. Immerhin ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass Pferde wie überhaupt sämtliche Nutztiere entsprechend den Vorgaben der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung zu halten sind. Dazu gehören die Vorschriften, die der Bundesrat über das Halten von Tieren, namentlich über Mindestabmessungen, Beschaffenheit, Belichtung und Belüftung der Unterkünfte, Belegungsdichte bei Gruppenhaltung sowie Anbindevorrichtungen erlassen hat (vgl. die Vorschriften der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]). Wenn die räumlichen Verhältnisse, wie sie heute bestehen, nicht mehr ausreichen oder den Anforderungen nicht mehr entsprechen, um Pferde zu halten, hat der Beschwerdeführer den tierschutzrechtlichen Vorgaben dadurch Rechnung zu tragen, dass er entweder auf das Halten von Pferden verzichtet oder die bestehenden Ställe den heutigen Anforderungen anpasst. Diese Möglichkeit hat der Beschwerdeführer, obwohl er von den Behörden darauf aufmerksam gemacht worden ist, nicht geprüft. Insofern liegt entgegen seiner Auffassung auch kein Widerspruch zwischen den raumplanungs- und tierschutzrechtlichen Vorgaben vor.

e) Zusammenfassend ergibt sich somit, dass das Projekt des Beschwerdeführers dem Zweck der Landwirtschaftszone nicht entspricht und dass weder eine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG noch eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 ff RPG erteilt werden kann. Demnach ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

9. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Oberamtmann gestützt auf Art. 193 RPBG über die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu befinden.

201.19; 201.23; 204.2