Urteilskopf

116 Ib 228

30. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Juli 1990 i.S. Regierungsrat des Kantons Aargau gegen St. und Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

**Regeste (de):**

Raumplanung; Ausnahmebewilligung.

1. Prüfungsprogramm bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (E. 2).

2. Art. 24 Abs. 1 RPG; Bewilligung für ein Stöckli.

- Wohnraum für Betagte, die ein Leben lang in der Landwirtschaft gearbeitet haben, ist standortgebunden (E. 3a).

- Im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG ist zu prüfen, ob dieser Wohnraum im bestehenden Wohnhaus geschaffen werden kann. Erst wenn dies zu verneinen ist, kann der Neubau eines Stöcklis bewilligt werden (E. 3b).

3. Grundsatz der Rechtsgleichheit.

**Regeste (fr):**

Aménagement du territoire; autorisation exceptionnelle.

1. Méthode d'examen d'un projet de construction hors des zones à bâtir (consid. 2).

2. Art. 24 al. 1 LAT; autorisation de construire un "Stöckli".

- La destination d'un logement pour une personne âgée qui a travaillé sa vie entière dans l'agriculture justifie son implantation hors des zones à bâtir (consid. 3a).

- Dans le cadre de la pesée d'intérêts selon l'art. 24 al. 1 let. b LAT, il convient en premier lieu d'examiner si ce logement peut être créé dans le bâtiment d'habitation existant. C'est seulement lorsque cette possibilité fait défaut qu'une nouvelle construction peut être autorisée comme "Stöckli" (consid. 3b).

3. Principe de l'égalité de traitement.

**Regesto (it):**

Pianificazione del territorio; autorizzazione eccezionale.

1. Modo di esaminare un progetto di costruzione fuori delle zone edificabili (consid. 2).

2. Art. 24 cpv. 1 LPF; licenza edilizia per uno "Stöckli".

- L'abitazione per una persona anziana che abbia lavorato durante tutta la vita nell'agricoltura va considerata come ad ubicazione vincolata (consid. 3a).

- Nel quadro della ponderazione degli interessi secondo l'art. 24 cpv. 1 LPT occorre considerare in primo luogo se tale alloggio possa essere costruito nella casa d'abitazione esistente. Solo in assenza di una siffatta possibilità può essere autorizzata una nuova costruzione destinata a servire da "Stöckli" (consid. 3b).

3. Principio dell'uguaglianza di trattamento.

Sachverhalt ab Seite 229

BGE 116 Ib 228 S. 229

St. ist Eigentümer eines ausserhalb der Bauzone gelegenen Landwirtschaftsbetriebes in der Gemeinde Schlossrued. Im Hinblick auf die vorerst pachtweise Hofübergabe an seinen Sohn und die Schaffung von getrenntem Wohnraum für die abtretende Generation reichte er ein Baugesuch ein für eine separate Stöcklibaute. Am 14. Januar 1987 verweigerte die Baugesuchszentrale des Baudepartements des Kantons Aargau die Zustimmung mit der Begründung, dass sich der an sich zulässige Altenteil im bestehenden Gebäude realisieren lasse und deshalb eine separate Stöcklibaute nicht bewilligt werden könne. In der Folge wies der Gemeinderat Schlossrued das Baugesuch ab. Gegen diese Bauverweigerung erhob St. erfolglos Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Aargau. Das hierauf angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hiess indessen die Beschwerde von St. gut und stellte fest, "dass das Bauvorhaben nicht wegen Fehlens der Voraussetzungen von Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) abgelehnt werden" dürfe. Der Regierungsrat führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Mai 1989 sei aufzuheben und die Baubewilligung für das neue Einfamilienhaus (Stöckli) zu verweigern. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Bei einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen ist nach der Rechtsprechung zunächst zu prüfen, ob es zonenkonform ist und ihm demnach eine ordentliche Bewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG erteilt werden kann. Trifft dies nicht zu, stellt sich die Frage, ob es als Ausnahme gestützt auf Art. 24 RPG zu bewilligen ist
BGE 116 Ib 228 S. 230

(BGE 115 Ib 297 mit Hinweisen). Das Bauvorhaben des Beschwerdegegners liegt im Land- und Forstwirtschaftsgebiet der Gemeinde Schlossrued (vgl. § 129 des Baugesetzes des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, BauG). Dieses stellt keine Landwirtschaftszone im Sinne von Art. 16 RPG dar, weshalb das Verwaltungsgericht sich zu Recht darauf beschränkte zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erfüllt seien (BGE 111 Ib 215 f.; Entscheid des Bundesgerichts vom 13. Juni 1989, in ZBl 91/1990 S. 359, E. 3a).
3. Unbestritten ist, dass für das Bauvorhaben Art. 24 Abs. 2 RPG nicht anwendbar ist, da es sich um eine Neubaute handelt. Eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 Abs. 1 RPG kann erteilt werden, wenn der Zweck der Baute einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und wenn dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (BGE 115 Ib 299 mit Hinweisen). a) Die Standortgebundenheit darf nach der bundesgerichtlichen Praxis nur dann bejaht werden, wenn eine Baute aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Bauten, die der Landwirtschaft dienen und betrieblich notwendig sind, werden ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich als standortgebunden anerkannt, soweit sie nicht in einer Landwirtschaftszone liegen und wegen ihrer Bodenabhängigkeit ohnehin zonenkonform sind. Dabei sind an die Erfordernisse der Standortgebundenheit strenge Anforderungen zu stellen. Der landwirtschaftliche Zweck darf nicht bloss Vorwand sein, um ein Bauvorhaben zu realisieren, das für die Bewirtschaftung des Bodens nicht erforderlich ist (BGE 115 Ib 299 E. a mit Hinweisen). Folglich ist in jedem Fall anhand eindeutiger Kriterien zu prüfen, ob der Gesuchsteller ein objektiv begründetes Bedürfnis, ausserhalb der Bauzone Wohnsitz zu nehmen, nachweisen kann. Es ist zu untersuchen, ob die ständige Anwesenheit des Gesuchstellers im Landwirtschaftsbetrieb notwendig ist. Reine Wohnbauten ausserhalb der Bauzone sind nur zu rechtfertigen, wenn diese im Hinblick auf die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung unentbehrlich erscheinen.
BGE 116 Ib 228 S. 231

Das Vorrecht, ausserhalb der Bauzone zu wohnen, bleibt einem relativ engen Personenkreis

vorbehalten, nämlich der bäuerlichen Bevölkerung, welche unmittelbar in der Landwirtschaft tätig ist, den Hilfskräften und deren Familienangehörigen sowie den Betagten, welche ein Leben lang in der Landwirtschaft tätig waren (BGE 112 Ib 261 f.; unveröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 28. März 1990 i.S. S., E. 2a; vom 29. Juni 1988 i.S. R., E. 3a; vom 26. Mai 1988 i.S. B., E. 2a). In diesem Sinne ist Wohnraum für die abtretende Generation als standortgebunden zu betrachten. Es kann einem betagten Bauern nicht zugemutet werden, seinen Hof im Hinblick auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu verlassen. Im übrigen kann dadurch die bäuerliche Sozialstruktur aufrechterhalten bleiben, zu der auch das Verbleiben des abtretenden Landwirts auf dem Hofe gehört. Dieser kann weiterhin wertvolle Dienste für die Bewirtschaftung des Hofes leisten, sei es mit Besorgungen, mit Ratschlägen, in Zeiten grosser Arbeitsbelastung oder angesichts besonderer Umstände wie Krankheit oder Militärdienst (Urteil des Bundesgerichts vom 24. November 1978, in ZBl 80/1979, S. 483; PETER KELLER, Neubauten in der Landwirtschaftszone, Diss. Bern 1987, S. 84 f.). Beim Hof des privaten Beschwerdegegners handelt es sich unbestrittenermassen um einen existenzsichernden und lebensfähigen Familienbetrieb. Er setzt die Anwesenheit der Bewirtschafter voraus, und der Anspruch auf Wohnraum für die abtretende Generation wird auch vom Regierungsrat nicht bestritten. Der benötigte Wohnraum ist daher als standortgebunden im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG zu betrachten. b) Damit das Bauvorhaben des Beschwerdegegners bewilligt werden kann, dürfen ihm keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG). Dies ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen, in die sowohl öffentliche als auch private Interessen einzubeziehen sind (BGE 114 Ib 130; 112 Ib 120). Alle sich widerstreitenden Interessen müssen vollständig berücksichtigt und deren Gewichtung mit sachgerechten Erwägungen begründet werden (BGE 113 Ib 154; BGE 112 Ib 428). Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden hauptsächlich die Planungsziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG; BGE 114 Ib 272 E. 3b mit Hinweisen). Diese bezwecken unter anderem, das Kulturland und das Siedlungsgebiet zu trennen, den Siedlungsraum zu beschränken und das Land ausserhalb des baulichen Bereichs grundsätzlich von
BGE 116 Ib 228 S. 232

Überbauungen freizuhalten (Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG; BGE 114 Ib 319 E. 4a). Damit soll der Zersiedlung der Landschaft entgegengewirkt werden. Weiter sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG; BGE 114 Ia 375 f.). Selbst wenn wie hier Wohnraum für die abtretende Generation als standortgebunden zu betrachten ist, bedeutet dies noch nicht, dass der Neubau eines Stöcklis ohne weiteres zulässig wäre. Kann nämlich der benötigte Wohnraum im bestehenden Wohnhaus integriert werden, so tritt er nach aussen baulich nicht in Erscheinung, und die landwirtschaftlichen Interessen sowie das Ziel, Land ausserhalb der Bauzonen von Überbauungen freizuhalten, werden kaum beeinträchtigt. Steht genügender Wohnraum nicht bereits zur Verfügung, ist solcher in erster Linie durch den Ausbau des bestehenden Bauernhauses oder durch einen entsprechenden Anbau zu schaffen. Erst wenn der Einbau zusätzlichen Wohnraums im bestehenden Gebäude aus objektiven Gründen nicht möglich ist, stellt sich die Frage, ob der Neubau eines Stöcklis, also einer eigenständigen Wohnbaute für die abtretende Generation, bewilligt werden kann (PETER KELLER, a.a.O., S. 86). Im Rahmen der Interessenabwägung muss daher nach einer Lösung gesucht werden, die sich mit den Zielen der Raumplanung am besten verträgt, d.h. die eine möglichst geringe Beeinträchtigung der raumplanerischen Interessen nach sich zieht. Diesen öffentlichen Interessen sind die privaten Interessen des Gesuchstellers entgegen zu stellen. Das Verwaltungsgericht prüfte in seinem Entscheid zwei Varianten, mit welchen der für die abtretende Generation benötigte Wohnraum geschaffen werden könnte. Zur Diskussion standen ein Umbau des bestehenden Wohnhauses (Variante Giessen) und ein Neubau eines Stöcklis. Das Gericht stellte dabei fest, dass der Umbau technisch problemlos machbar sei. Trotzdem kam es zum Schluss, der vom Beschwerdegegner geplante Neubau eines Stöcklis könne bewilligt werden, da es der Kosten- und Finanzierungsfrage ein erhebliches Gewicht beigemessen hat. Es ging davon aus, dass bei der Umbauvariante ein Betrag von rund Fr. 450'000.-- durch Fremdfinanzierung aufgebracht werden müsste, während das kostengünstigere Projekt einer freistehenden Stöcklibaute mit einer Fremdfinanzierung von Fr. 200'000.-- bis Fr. 250'000.-- für den Beschwerdegegner finanziell tragbarer sei, wobei sich hier namentlich auch die Eigenleistungsmöglichkeiten eher besser darstellten als bei einem Umbau und keine Umquartierungskosten
BGE 116 Ib 228 S. 233

entstünden. Wenn dem leistungsfähigen Familienbetrieb eine Stöckliwohnung oder -baute zugebilligt werde, so stünden hinter einer solchen Praxis in erster Linie öffentliche, auf das agrarpolitische Leitbild ausgerichtete Interessen wie namentlich etwa die Erleichterung des Generationenwechsels, die Verhinderung der Landflucht usw. Dieser Zielsetzung widerspreche es, auf der nicht finanzierbaren

Einbauvariante zu beharren, wenn andererseits die - unter dem Finanzierungsaspekt verkraftbare - Möglichkeit bestehe, ein freistehendes Stöckli zu errichten. Hauptsächlich aus diesen Gründen hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde von St. gutgeheissen.
Unbestritten ist, dass der benötigte Wohnraum für die abtretende Generation durch Umbau des bestehenden Wohnhauses des Beschwerdegegners geschaffen werden könnte. Wie erwähnt, hat das Verwaltungsgericht trotzdem den geplanten Neubau eines Stöcklis als zulässig erklärt. Es fragt sich daher, ob es mit den dargelegten öffentlichen Interessen vereinbar sei, diesen Neubau aus den vom Verwaltungsgericht angeführten privaten, finanziellen Interessen zu bewilligen, obwohl der fragliche Wohnraum im bestehenden Gebäude integriert werden könnte. Diese Frage ist zu verneinen, da die finanziellen Interessen bei der Interessenabwägung nach Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG nicht ausschlaggebend sein können. Wie das Bundesgericht schon wiederholt im Zusammenhang mit kommunalen Nutzungsplanungen festgehalten hat, müssen solche Interessen in der Regel hinter die öffentlichen Interessen zurücktreten, ansonsten die Ziele der Raumplanung nicht verwirklicht werden könnten (BGE 114 Ia 369 mit Hinweisen). Dieser Grundsatz gilt auch in Fällen wie dem vorliegenden. Dass der verfassungsrechtliche Schutz der Landwirtschaft gemäss Art. 31bis Abs. 3 lit. b und c BV ebenfalls Raumplanungsrecht bildet (EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Einleitung, N. 16), steht dazu nicht im Widerspruch. Vielmehr wäre eine Zulassung neuer Bauten aus finanziellen Gründen mit den öffentlichen Interessen an der Schonung der Landschaft, der Freihaltung des Nichtsiedlungsgebietes und der Erhaltung der Landwirtschaftszone als Produktionsfläche nicht vereinbar. Zudem ist hier wie in der Bauzone in Kauf zu nehmen, dass den Wohnbedürfnissen nicht in jedem Fall ideal entsprochen werden kann. Auch Wohnungen in Obergeschossen und gewisse andere Unannehmlichkeiten schliessen deshalb den Einbau einer Alterswohnung ins bestehende Wohnhaus nicht aus. Kann aber der benötigte Wohnraum im
BGE 116 Ib 228 S. 234

bestehenden Gebäude geschaffen werden, so käme eine separate Stöcklibaute nur dann in Frage, wenn sich ein Umbau aus anderen als rein finanziellen Gründen als unzumutbar darstellen würde. Dies könnte etwa bei einem unvernünftigen Sanierungsaufwand, bei einer zu grossen baulichen Verdichtung des bestehenden Wohnhauses oder bei sachlich und funktionell nicht gerechtfertigten Dachausbauten der Fall sein. Die Kostendifferenz zwischen einem Umbau und einem Neubau wäre gegebenenfalls ein Indiz für bauliche oder funktionelle Gründe, die einem Umbau entgegenstehen. Derartige andere Gründe liegen aber im hier zu Diskussion stehenden Fall nicht vor. Der Beschwerdegegner kann zudem aus dem von ihm geltend gemachten Umstand, dass ca. 1962 ein zum Hof gehörendes Gebäude mit Wohnraum abgerissen worden sei, nichts zu seinen Gunsten ableiten, besteht doch eine Besitzstandsgarantie für eine vor mehr als 20 Jahren abgebrochene Baute und ein Recht der alten Baustelle offensichtlich nicht (vgl. ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, Nr. 4d zu § 224; LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, Bern 1984, S. 182). Aus diesen Erwägungen folgt, dass die privaten finanziellen Interessen, die für den Neubau eines Stöcklis sprechen und die durchaus verständlich sind, hinter die gewichtigen öffentlichen Interessen zurückzutreten haben. Dies gilt hier um so mehr, als der Wohnraum im bestehenden Wohnhaus integriert werden könnte, womit die raumplanerischen Interessen weniger stark beeinträchtigt würden. Das Bauvorhaben kann daher gestützt auf Art. 24 Abs. 1 RPG nicht bewilligt werden, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen ist.
4. Das Verwaltungsgericht und der Beschwerdegegner nennen verschiedene Fälle, in denen offenbar Neubauten ausserhalb der Bauzonen bewilligt worden sein sollen. Sie vertreten die Auffassung, dass eine Verweigerung der vorliegenden Ausnahmebewilligung im Vergleich zu diesen Fällen einen Verstoss gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit bedeuten würde. Die erwähnten Vergleichsobjekte werden indessen bis auf den Fall Lüscher ohne Bezeichnung der entscheidrelevanten Tatsachenelemente angeführt, so dass in dieser Hinsicht auf die Rüge der Ungleichbehandlung mangels Begründung nicht eingetreten werden kann. Den Fall Lüscher hat der Regierungsrat schon beim seinerzeitigen Entscheid als Grenzfall bezeichnet, und es besteht kein Anlass zur Annahme, dass der Regierungsrat inskünftig eine von den
BGE 116 Ib 228 S. 235

dargelegten Grundsätzen abweichende Praxis ausüben wird. Zudem wäre das Bundesgericht an eine bundesrechtswidrige Praxis der Kantone nicht ohne weiteres gebunden. Im Interesse der Durchsetzbarkeit einer zentralen und ausserordentlich wichtigen Vorschrift des Bundesrechts muss es Ansprüche auf gesetzwidrige Begünstigung verweigern und der gesetzeskonformen Rechtsanwendung zum Durchbruch verhelfen können (BGE 108 Ia 214 E. 4a; unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 27. Februar 1989 i.S. Th., E. 4d).