Urteilskopf

113 Ib 219

37. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 16. September 1987 i.S. Bundesamt für Raumplanung gegen Hugener und Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24 RPG; Remisen-Neubau mit drei Garagen und einem Brennholzraum zu Wohnhaus und Ökonomiegebäude ausserhalb der Bauzonen.

1. Das Bundesamt für Raumplanung ist auch ohne Nachweis eines spezifischen öffentlichen Interesses an der Anfechtung einer Bewilligung gemäss Art. 24 RPG befugt, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu ergreifen (E. 1b). Zulässigkeit einer reformatio in peius durch das Bundesgericht (E. 1c).

2. Die bisherige zonenwidrige Nutzung einer Liegenschaft vermag für sich die Standortgebundenheit eines Neubauprojektes nicht zu begründen (E. 3).

3. Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Möglichkeit, zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in bescheidenem Umfang zu vergrössern, nur einmal benützt werden kann, schliesst es die hier früher erfolgte Zweckänderung aus, das vorgesehene Projekt nach Art. 24 Abs. 2 RPG zu bewilligen (E. 4d).

4. Offengelassen, ob ein von den bestehenden Gebäuden unabhängiger Garagenbau unter den Begriff "Erweiterung" i.S. von Art. 24 Abs. 2 RPG subsumiert werden kann (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 24 LAT; adjonction d'une remise comprenant trois garages et un bûcher à une maison d'habitation avec rural, en dehors de la zone à bâtir.

1. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire a qualité pour former un recours de droit administratif contre une autorisation fondée sur l'art. 24 LAT sans avoir à justifier qu'il existe un intérêt public spécifique à l'annulation de cette décision (consid. 1b). Admissibilité d'une reformatio in peius par le Tribunal fédéral (consid. 1c).

2. Le fait qu'un immeuble a été utilisé de manière non conforme à l'affectation de la zone ne suffit pas, en soi, à établir que l'implantation d'une construction nouvelle y serait imposée par la destination de celle-ci (consid. 3).

3. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la possibilité d'agrandir de manière restreinte les constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone, en dehors de la zone à bâtir, ne peut être utilisée qu'une seule fois. Il en résulte que le changement de destination déjà intervenu fait obstacle à l'autorisation du projet sur la base de l'art. 24 al. 2 LAT (consid. 4d).

4. La construction d'un garage séparé du bâtiment existant peut-elle être considérée comme un agrandissement? Question laissée indécise (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 24 LPT; aggiunta di una rimessa con tre garage e una legnaia a una casa di abitazione con rustico, fuori della zona edificabile.

1. L'Ufficio federale della pianificazione del territorio è legittimato a proporre ricorso di diritto amministrativo contro un'autorizzazione fondata sull'art. 24 LPT, senza dover dimostrare l'esistenza di uno specifico interesse pubblico all'annullamento di tale decisione (consid. 1b). Ammissibilità di una "reformatio in pejus" da parte del Tribunale federale (consid. 1c).

2. Il fatto che un immobile sia stato utilizzato in modo non conforme alla destinazione di una zona non basta, di per sé, a determinare l'ubicazione vincolata della nuova costruzione progettata (consid. 3).

3. La possibilità di ampliare in modesta misura, fuori della zona edificabile, le costruzioni e installazioni non conformi all'utilizzazione consentita dalla zona in cui si trovano, è data, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una sola volta; ne discende che il cambiamento di destinazione già intervenuto esclude che il progetto possa essere autorizzato in base all'art. 24 cpv. 2 LPT (consid. 4d).

4. Può la costruzione di un garage separato dagli edifici esistenti essere considerata come un ampliamento? Questione lasciata indecisa (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 220

BGE 113 Ib 219 S. 220

Johann Jakob Hugener ist Eigentümer des Grundstücks Hagtobel (Parzelle Nr. 770, Grundbuch Hundwil). Er hat es vom Heimwesen Parzelle Nr. 17, welches er am 8. Dezember 1976 von seinem Grossvater erworben hatte, zwecks höherer Belehnung abtrennen lassen. Es liegt ausserhalb der Bauzone und ist mit einem Wohnhaus und einem daran angebauten Ökonomiegebäude (Stall, Tenn, Heuraum) überbaut. Das Grundstück Nr. 770 umfasst 21 a 38 m2 und ist heute steuermässig als nichtlandwirtschaftliche Liegenschaft eingestuft. Im Keller des Wohnhauses wurde in früheren Zeiten gewoben und gestickt. Nach Aufgabe dieser Tätigkeit in den dreissiger Jahren wurde der dafür verwendete Raum als Keller benützt. Im April 1978 richtete Johann Jakob Hugener im ehemaligen Webkeller eine Werkstatt für seinen Spenglerei- und Sanitärbetrieb ein und verwendet seither zudem einen Teil des ursprünglich landwirtschaftlich genutzten Ökonomieteils als Lagerraum für den Gewerbebetrieb. Neben dem Geschäftsinhaber arbeitet ein Angestellter im Betrieb mit. Eine Bewilligung für diese Zweckänderung liegt nicht vor. Am 12. Februar 1985 suchte Johann Jakob Hugener um die Bewilligung eines Remisen-Neubaus mit 3 Garagen und einem Brennholzraum auf der Parzelle Nr. 770 nach. Mit Verfügung vom 21. März 1985 bewilligte die Baudirektion des Kantons Appenzell A.Rh. den Bau von bloss 2 Garagen und verlangte, dass die Kniestockwand reduziert werde. Gegen diese Verfügung wandte sich Johann Jakob Hugener mit Rekurs an den Regierungsrat, welcher diesen am 11. März 1986 guthiess und die Baudirektion anwies, im Sinne der Erwägungen neu zu entscheiden, d.h. dem Baugesuch zu entsprechen.

BGE 113 Ib 219 S. 221

Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates vom 11. März 1986 führt das Bundesamt für Raumplanung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. b) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung einer letzten kantonalen Instanz ist gemäss Art. 103 lit. b OG das in der Sache zuständige Departement berechtigt oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die in der Sache zuständige Dienstabteilung der Bundesverwaltung. Das Bundesamt für Raumplanung wird in Art. 11 Abs. 3 der Verordnung über die Raumplanung vom 26. August 1981 sowie in Art. 17 Abs. 3 der Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986, welche die eben erwähnte Verordnung vom 26. August 1981 ersetzt und am 1. Mai 1986 in Kraft getreten ist, für befugt erklärt, Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 34 Abs. 1 RPG zu erheben (BGE vom 15. Juni 1983, teilweise veröffentlicht in: ZBl 85/1984 S. 77 ff.). Diese Behördenbeschwerde des Bundes dient als bundesrechtliches Aufsichtsmittel in erster Linie dem Zweck, die öffentlichen Interessen, insbesondere das Anliegen der richtigen und rechtsgleichen Anwendung des Bundesrechts, zu wahren (F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 164; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 16. Dezember 1981 in: ZBl 83/1982 S. 218/219). Dem Bund steht dabei ein abstraktes Beschwerderecht zu. Er muss daher kein spezifisches öffentliches Interesse an der Anfechtung der Verfügung nachweisen. Die Beschwerde ist infolgedessen auch insoweit zulässig. c) In ihrer Verfügung vom 21. März 1985 hat die Baudirektion entgegen dem Antrag des Beschwerdegegners und Baugesuchstellers statt einen Remisen-Neubau mit 3 Garagen und Brennholzraum nur 2 Garagen für das Wohnhaus bewilligt und verlangt, die Kniestockwand sei so weit zu reduzieren, als die Vordachhöhe auf der Nordseite dies zulasse. Der Regierungsrat hat hierauf einen vom Beschwerdegegner gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs mit Entscheid vom 11. März 1986 gutgeheissen und die Akten im Sinne der Erwägungen zum neuen Entscheid, d.h. zur Bewilligung des projektierten Remisen-Neubaus mit 3 Garagen und der vorgesehenen Kniestockhöhe, an die Baudirektion zurückgewiesen. Das Bundesamt für Raumplanung erachtet in seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde

das Bauvorhaben insgesamt für bundesrechtswidrig. Es beantragt deshalb dem Bundesgericht, die Ausnahmebewilligung für das ganze geplante Bauvorhaben mit Einschluss der von der Baudirektion bewilligten Elemente zu verweigern. Damit verlangt es in bezug auf die Verfügung der Baudirektion vom 21. März 1985, zu Lasten des Beschwerdegegners eine reformatio in peius vorzunehmen. Begründet wird dies damit, die Behördenbeschwerde des Bundes würde als Mittel der Bundesaufsicht ihres Gehaltes entleert, wenn der Streitgegenstand für das Verfahren vor Bundesgericht bereits im kantonalen Verfahren eingeschränkt würde. Dies ist zutreffend. Eine reformatio in peius durch das Bundesgericht ist nach der Rechtsprechung desselben in solchen Fällen denn auch - ungeachtet der entsprechenden kantonalen Verfahrensvorschriften - möglich (BGE 102 Ib 282 ff.).

3. Art. 24 Abs. 1 RPG setzt für eine Ausnahmebewilligung voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Der projektierte Remisen-Neubau ist nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen. Das Vorhaben kann insoweit mangels Standortbedingtheit nicht gestützt auf Art. 24 Abs. 1 RPG bewilligt werden (BGE 112 Ib 407 /408 E. 6a; BGE 110 Ib 265 /266 E. 4, je mit Hinweisen). Insbesondere vermag die heutige zonenwidrige Nutzung der Liegenschaft Nr. 770 für gewerbliche (Spenglerei- und Sanitärbetrieb) und Wohnzwecke die Standortgebundenheit des Remisen-Neubaus nicht zu begründen (BGE 108 Ib 362 /363 E. 4b mit Hinweis). Da beide Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 RPG kumulativ erfüllt sein müssen, braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob dem Vorhaben auch überwiegende Interessen der Raumplanung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG entgegenstehen. Dessen Unzulässigkeit ergibt sich - wie ausgeführt - schon aus Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG (BGE 110 Ib 265 /266 E. 4 mit Hinweis).

4. d) Der Beschwerdegegner hat im April 1978 im Keller des Wohnhauses mit angebauter Scheune auf Par-

zelle Nr. 770 ein Spenglerei- und Sanitärgeschäft eingerichtet, ohne dafür eine Bewilligung einzuholen. Nach Auffassung der Baudirektion war diese Nutzungsänderung aufgrund des Gewässerschutzgesetzes und der allgemeinen Gewässerschutzverordnung bewilligungspflichtig, obwohl keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden mussten. Die Baudirektion erhielt von dieser Nutzungsänderung erst

aufgrund des Baugesuches für das vorliegend zu beurteilende Remisen-Neubau-Projekt Kenntnis. Dabei überprüfte sie auch diese und gelangte zum Schluss, die Bauten auf Parzelle Nr. 770 seien zur landwirtschaftlichen Nutzung geschaffen worden. Der Spenglerei- und Sanitärbetrieb stehe diesem Zweck in seinen Auswirkungen nicht nahe, weshalb es sich um keine teilweise, sondern um eine vollständige Änderung handle, die rechtlich nicht zulässig sei. Da der Betrieb seit 7 Jahren bestanden hatte, ohne dass die Behörden dagegen eingeschritten wären, betrachtete die Baudirektion einen Räumungsbefehl als gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossend und unverhältnismässig. Trotzdem bleibe - so die Baudirektion weiter - die Zweckänderung widerrechtlich, was zur Folge habe, dass für den Gewerbebetrieb keine Erweiterungsmöglichkeiten bewilligt werden könnten. Dieser Argumentation widersprach der Regierungsrat im Rekursentscheid zu Unrecht. Nach der Praxis des Bundesgerichtes und z.B. auch des Berner Verwaltungsgerichtes zu Art. 22 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Art. 24 RPG gilt auch die Verwendung einer bestehenden Baute in der Landwirtschaftszone für einen anderen Nutzungszweck als baubewilligungspflichtig. Dabei ist es unerheblich, ob mit der Nutzungsänderung bauliche Massnahmen verbunden sind oder nicht. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht nur dann nicht, wenn (auch) der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zuzulassenden Nutzung entspricht oder sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 18. Juni 1984, E. 2, in: KPG-Bulletin 4/84, S. 4; vgl. BGE 110 Ib 264 ff.; vgl. auch den Kommentar zum zitierten Entscheid des Berner Verwaltungsgerichtes von P. LUDWIG in: KPG-Bulletin 4/84, S. 10 und 11). Die vom Beschwerdegegner im Jahre 1978 vorgenommene Zweckänderung stützt sich zwar noch auf Art. 20 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (Gewässerschutzgesetz, GSchG). Nachdem Art. 24 RPG die frühere Ordnung von Art. 20 GSchG im wesentlichen übernommen hat (BGE 112 Ib 279 E. 5), ist auch bereits die vom Beschwerdegegner 1978 vorgenommene Zweckänderung des ehemals landwirtschaftlichen Wohnhauses mit angebautem Stallteil durch den Einbau eines Sanitär- und Spenglereibetriebes als raumplanungsrechtlich relevante Massnahme zu betrachten. Dabei wurde das

auf Parzelle Nr. 770 gestützt auf Art. 20 GSchG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 RPG zulässige Änderungsmass mit der Einrichtung des Spenglerei- und Sanitärbetriebes zumindest annähernd erreicht (BGE vom 25. November 1981 in: Raumplanung, Informationshefte des Bundesamtes für Raumplanung 2/82, S. 26). Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Möglichkeit, zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in bescheidenem Umfang zu vergrössern, nur einmal benützt werden darf (BGE 112 Ib 278 /279 E. 5 mit Hinweisen), schliesst diese Zweckänderung jedenfalls aus, das vom Regierungsrat gutgeheissene Projekt zusätzlich nach Art. 24 Abs. 2 RPG zu bewilligen, da damit das zulässige Änderungsmass eindeutig überschritten würde. Es ist zwar nicht unzulässig, gestützt auf Art. 24 Abs. 2 RPG mehrere zeitlich getrennte Änderungen an einem Objekt vorzunehmen. Diese dürfen indessen insgesamt das unter dem Gesichtspunkt dieses Gesetzesartikels zulässige Änderungsmass nicht überschreiten.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass das im vorliegenden Verfahren zu beurteilende Remisenprojekt, wie

es die Vorinstanz bewilligt hat, gegen Art. 24 Abs. 2 RPG verstösst. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Ob einem reduzierten Projekt, wie es von der Baudirektion befürwortet wird, die Bewilligung unter dem Gesichtswinkel von Art. 24 Abs. 2 RPG erteilt werden könnte, ist hier nicht zu entscheiden. Will der Beschwerdegegner ein solchermassen reduziertes Projekt verwirklichen, so hat er der Baudirektion ein entsprechend umgestaltetes Baugesuch mit den dazugehörigen Unterlagen zu unterbreiten. Unter den gegebenen Umständen braucht auch weder über den vom Beschwerdeführer erhobenen weiteren Einwand, ein von den bestehenden Gebäuden unabhängiger Annexbau könne nicht unter den Begriff "Erweiterung" subsumiert werden noch über die Frage, ob das ursprüngliche oder ein allenfalls reduziertes Projekt mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar seien, befunden zu werden. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdegegner als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).