

Landwirtschaftszone, Erschliessung

Die Teerung einer bestehenden Strasse, die der Erschliessung von Liegenschaften dient, welche zu nichtlandwirtschaftlichen Wohnzwecken genutzt werden, ist ausserhalb Baugebiet weder als Ausnahme (RPG 24 Abs. 1) noch im Sinne der Besitzstandsgarantie (RPG 24 Abs. 2) zulässig.

Entscheid des Regierungsrats Nr. 1998-001714 vom 2. September 1998 in Sachen B. gegen Baudepartement und Gemeinderat Unterbözberg.

Aus den Erwägungen

1. B. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beabsichtigt, die bestehende Zufahrtsstrasse zu ihrer Liegenschaft mit einer mit Splitt abgedeckten Heissteeerung zu versehen. Die Länge des Teils, welcher geteert werden soll, beträgt rund 110 m. Mit dieser Teerung soll die Zufahrt zu den Wohnhäusern im "X-gut" verbessert werden. Die Beschwerdeführerin begründet ihr Baugesuch damit, dass das "X-gut" eine der letzten bewohnten Liegenschaften im ganzen Gemeindegebiet sei, welche nicht über eine staubfreie Zufahrt verfüge. Bei der vorgesehenen Lösung handle es sich nicht um einen Hartbelag, sondern um eine Sanierung des bestehenden Unterbaus und um eine einfache mit Splitt abgedeckte Teerung.

2. Laut dem geltenden Nutzungsplan Kulturland der Gemeinde Unterbözberg vom 15. November 1991 (genehmigt vom Grossen Rat am 29. Juni 1993) liegt die Zufahrtsstrasse in der Landwirtschaftszone. Es ist deshalb zunächst zu prüfen, ob die geplante Teerung der Zufahrtsstrasse sich als zonenkonform erweist; gemäss Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone entsprechen. Gemäss Art. 16 Abs. 1 RPG umfassen Landwirtschaftszonen Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Bauten und Anlagen – wozu auch eine Strasse gehört – sind in den Landwirtschaftszonen nur zugelassen, wenn sie eine hinreichend enge Verbindung zur landwirtschaftlichen Nutzung aufweisen und betriebsnotwendig sind (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 213, 220; vgl. auch LEO SCHÜRMANN/PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Bern 1995, S. 147 f.; CHRISTOPH BANDLI, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Diss., Bern 1989, S. 150 ff.). Die zu teerende Strasse dient im vorliegenden Fall ausschliesslich der Erschliessung von drei Liegenschaften im "X-gut", welche zu nichtlandwirtschaftlichen Wohnzwecken genutzt werden. Bei dieser Sachlage ist klar, dass nicht mehr von einer zonenkonformen Nutzung im Sinne von Art. 16 RPG gesprochen werden kann. Gestützt auf Art. 22 Abs. 2 RPG kann das Bauvorhaben klarerweise nicht bewilligt werden.

3.

a) Abweichend von Art. 22 RPG können nach Art. 24 Abs. 1 RPG Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebietes ausnahmsweise bewilligt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Beide Voraussetzungen müssen stets kumulativ erfüllt sein (vgl. BGE 118 Ib 18 f.; BGE 116 Ib 230; AGVE 1996 S. 366). Bauten und Anlagen gelten als standortgebunden, wenn sie aus technischen, betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind. Erforderlich ist auch hier eine Betriebsnotwendigkeit (BGE 121 II 310; BGE 119 Ib 442; BGE 118 Ib 17; BGE 117 Ib 267). Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche der Einzelpersonen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. An die Anforderungen der Standortgebundenheit sind strenge Anforderungen zu stellen. Im Rahmen der Interessenabwägung sind sodann sämtliche öffentliche und private Interessen für und gegen die Erteilung einer Ausnahmegewilligung miteinzubeziehen. Lenkender Massstab bilden dabei hauptsächlich die Planungsziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). Diese schreiben unter anderem vor, mit Raumplanungsmassnahmen Bestrebungen zu unterstützen, welche die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft und Wasser, Wald und die Landschaft schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), die naturnahen Landschaften und Erholungsräume schonen und erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG). Die Beschwerdeführerin begründet die Teerung einzig damit, dass eine staubfreie Zufahrt zu ihrer Liegenschaft einen höheren Komfort biete. Gewiss mag es in mancherlei Hinsicht komfortabler sein, über eine geteerte Zufahrt zu verfügen. Das Argument der Komfortsteigerung ist jedoch rein subjektiver Natur und somit für die Beurteilung des betrieblichen Bedürfnisses grundsätzlich unerheblich, weil es der gesetzgeberischen räumlichen Ordnungsvorstellung widerspricht. Das Bundesgericht hat denn auch stets dort negativ entschieden, wo bloss ein per-

sönliches Komfortbedürfnis geltend gemacht wurde bzw. das Bauvorhaben nicht im Hinblick auf die sinnvolle Nutzung als sachlich ausgewiesen bzw. notwendig erschien (vgl. BGE 114 Ib 320; BGE 108 Ib 135). Eine Teerung würde im übrigen auch zu einer weiteren Ausdehnung der zonenwidrigen Nutzung führen, was aber der Bundesgesetzgeber im Interesse der klaren Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet vermeiden wollte (Art. 3 Abs. 2 u. 3 RPG; vgl. BGE 114 Ib 317 E. 4c S. 320). Bereits heute ist die Wohnliegenschaft der Beschwerdeführerin problemlos über die gekieste Strasse erreichbar. Da es sich um eine Sackgasse und somit nicht um eine vielbefahrene Strasse handelt, ist objektiv nicht ersichtlich, inwiefern die ungeteerte Strasse ihre Funktion als Zufahrt nicht zu erfüllen vermag. Allein aus dem Umstand, dass es sich offenbar um die letzte Zufahrt zu einer Wohnliegenschaft handelt, die nicht geteert ist, kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Für die heutige Nutzung – nämlich Wohnen und hobbymässige Tierhaltung – der Strasse ist die Teerung jedenfalls nicht erforderlich. Zusammenfassend ergibt sich, dass die beabsichtigte Teerung der Strasse somit nicht einer Notwendigkeit entspricht, sondern der Verwirklichung subjektiver Wünsche und Vorstellung der Bauherrschaft dient. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG scheitert daher bereits an der Voraussetzung der Standortgebundenheit.

b) Da schon die Betriebsnotwendigkeit und damit die Standortgebundenheit der beabsichtigten Teerung verneint werden muss, braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob dieser gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG lit. b überwiegende Interessen entgegenstehen. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sowohl der Regierungsrat als auch das Verwaltungsgericht schon in verschiedenen Fällen, die mit dem vorliegenden vergleichbar sind, entschieden haben, dass die natur- und landschaftschützerischen Interessen (ökologische "Barrierewirkung" einer Hartbelagsstrasse, Veränderung des natürlichen Landschaftsbildes, Bodenversiegelung) die Interessen an einer Teerung überwiegen und somit einer Bewilligung entgegenstehen (vgl. RRB Nr. 2292 vom 7. September 1992 i.S. Gemeinde U., RRB Nr. 2483 vom 23. November 1994 i.S. Gemeinde M., RRB Nr. 2371 vom 20. November 1996 i.S. Gemeinde T., RRB Nr. 213 vom 12. Februar 1997 i.S. Gemeinde W., AGVE 1996 S. 364 ff.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann im vorliegenden Fall auch nicht gesagt werden, es handle sich gar nicht um das Anbringen eines Hartbelags, so dass die von der Vorinstanz angeführten Nachteile nicht zu befürchten seien bzw. nicht aufträten. Auch das Spritzen von Heisstee und das Aufbringen von Splitt führt durch das ständige Befahren mit Fahrzeugen zu einer derartigen Verdichtung der Oberfläche der Fahrbahn, dass zweifelsohne von einem Hartbelag auszugehen ist.

4. In seiner Stellungnahme zur Beschwerde wirft der Gemeinderat Unterbözberg die Frage auf, ob der vorgesehene Minimalausbau der Strasse nicht zum heutigen Wohnstandard gehöre (vgl. Vernehmlassung des Gemeinderates Unterbözberg vom 6. Januar 1998, act. 17). Er beruft sich dabei sinngemäss auf die Besitzstandsgarantie. Gemäss Art. 24 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht gestatten, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu erneuern, teilweise zu ändern und wieder aufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Das kantonale Ausführungsrecht zu dieser Bestimmung findet sich in den §§ 68 ff. des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG). Gemäss § 70 Abs. 1 BauG dürfen bestehende Bauten, die rechtmässig erstellt wurden und dem Zweck der Nutzungszone widersprechen, im Rahmen des Bundesrechts und der nachfolgenden Bestimmungen des Baugesetzes teilweise geändert oder wiederaufgebaut werden, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Die in Art. 24 Abs. 2 RPG und § 70 BauG erwähnte "teilweise Änderung" ist ein bundesrechtlicher Begriff. Das kantonale Recht darf den Begriff nicht ausweiten, sondern nur bestimmen, ob und allenfalls inwieweit bauliche Massnahmen innerhalb des bundesrechtlich begrenzten Rahmens im Sinne von Art. 24 Abs. 2 RPG bewilligt werden können (BGE 113 Ib 305; 115 Ib 482; LEO SCHÜR-MANN/PETER HÄNNI; Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl., Bern 1995, S. 167). Gemäss Lehre und Rechtsprechung werden als teilweise Änderung nebst Um- und Anbauten auch Erweiterungen und Zweckänderungen verstanden. Sie gelten als teilweise, wenn sie Umfang und Erscheinung, also die Identität des Bauwerks, in den wesentlichen Zügen wahren und keine wesentlich neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, die Erschliessung und die Umwelt verursachen. Gemessen an der bestehenden Baute muss die Änderung von untergeordneter Bedeutung sein (vgl. BGE 118 Ib 499). Eine teilweise Änderung liegt demzufolge vor, wenn äusseres Bild (Grösse, Gestaltung, Proportionen) und innere Ausstattung sich in einer Art verändern, die es einer unbefangenen Betrachterin oder einem unbefangenen Betrachter erlauben, geändertes und unverändertes Bauwerk miteinander auf ein und dieselbe Stufe zu setzen. Es darf also kein neues Bauwerk entstehen. Im vorliegenden Fall sprengt die beabsichtigte Teerung der Strasse diesen Rahmen. Insbesondere würde die Strasse hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes und ihrer baulichen Qualität eine Änderung erfahren, so dass nicht mehr von einem im wesentlichen "identischen" Bauwerk gesprochen werden könnte. Letztlich verhält es sich nicht unähnlich wie bei einem Gebäude aus Holz, dessen Aussenwände durch heute gängige Baumaterialien wie Beton oder Backsteine ersetzt werden sollen; auch eine sol-

che Änderung könnte klarerweise unter dem Titel der Besitzstandsgarantie nicht bewilligt werden. Abgesehen davon kann nicht gesagt werden, dass nur eine geteerte Zufahrtsstrasse ein den heutigen Bedürfnissen entsprechendes Wohnen gestattet; zu berücksichtigen ist insbesondere, dass gerade in der Landwirtschaftszone ungeteerte Liegenschafts- und Hofzufahrten keine Seltenheit darstellen. Die Benützung einer solchen nicht staubfreien Strasse ist auch heute noch durchaus zumutbar. Würde die Argumentation des Gemeinderates Unterbözberg zutreffen, müsste in all diesen Fällen eine Teerung gestattet werden; dies würde aber klar den Anliegen der Raumplanung – insbesondere der Erhaltung naturnaher Landschaften (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG) – widersprechen. Der Teerung der Strasse kann daher auch nicht gestützt auf Art. 24 Abs. 2 RPG i.V. mit Art. 68 und 70 Abs. 1 BauG zugestimmt werden.

5. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

Stichworte: Erschliessung, Landwirtschaftszone