

Wohnbauten in der Landwirtschaftszone

- Eine Betriebsleiter-Stellvertreter-Wohnung ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform, wenn sie für den Betrieb des landwirtschaftlichen Gewerbes entbehrlich ist (Erw. 2).
- Eine unter Vorbehalt erfolgte Beantwortung einer (Vor-)Anfrage begründet keinen Vertrauensschutz (Erw. 3).
- Zulässigkeit einer Praxisänderung, die sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützt; bei einem bereits hängigen Baugesuch wird das Vertrauen in die Weiterführung der alten Praxis nicht geschützt (Erw. 3.3).

Entscheid des Verwaltungsgericht III/48 vom 20. April 2016 (WBE.2015.235)

Aus den Erwägungen

II.

1.

Die Beschwerdeführer führen den Landwirtschaftsbetrieb L. in A. Sie bewirtschaften rund 51 ha landwirtschaftliche Nutzfläche, betreiben eine Milchviehhaltung (49 RGVE), Freilandgemüseanbau (ca. 28 ha) und Ackerbau (ca. 17 ha, davon 14 ha Kartoffeln). Der Betrieb weist rund 11 Standardarbeitskräfte (SAK) auf.

Der Betrieb verfügt heute über zwei Wohneinheiten für die Betriebsleiterfamilie und die abtretende Generation im Umfang von 336 m². Das Bauvorhaben sieht den Neubau eines Betriebsleiterwohnhauses nördlich des bestehenden Bauernhauses auf der Parzelle Nr. 3171 vor. Die Parzelle Nr. 3171, auf welcher der zusätzliche Wohnraum geplant ist, liegt in der Landwirtschaftszone.

2.

Umstritten ist die Zonenkonformität des von den Beschwerdeführern geplanten Wohnhauses. Da das Vorhaben in der Landwirtschaftszone liegt, beurteilt sich diese Frage nach Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und Art. 34 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

2.1.

2.1.1.

Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU verneinte die Zonenkonformität: Als Folge eines Beschlusses des Regierungsrats (RRB) vom 20. August 2014 und eines Urteils des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) sei die kantonale Praxis bezüglich Neubau von zusätzlichem Wohnraum für Betriebsleiter-Stellvertreter im Jahre 2015 angepasst worden. Nebst dem Nachweis der erforderlichen Arbeitskraftstunden (über 8'000) und einem landwirtschaftlichen Einkommen (über Fr. 160'000.00) sei neu zusätzlich die Wegdistanz bis zum nächstgelegenen Bereich verfügbarer Mietwohnungen abzuklären. Zudem müsse neu der Betrieb über überwachungs- bzw. betreuungsintensive Betriebszweige verfügen, welche die ständige Präsenz von zwei qualifizierten Fachpersonen im Sinne eines Betriebsleiters und eines Betriebsleiter-Stellvertreters auf dem Betrieb erforderten. Im konkreten Fall seien die Voraussetzungen bezüglich der Arbeitsstunden und des landwirtschaftlichen Einkommens erreicht. Die auf dem Betrieb vorhandene Rindviehhaltung sei sodann ein betreuungsintensiver Betriebszweig, der die Präsenz einer Fachperson vor Ort erfordere. Demgegenüber erforderten die angebauten Feldgemüsekulturen keine dauernde Anwesenheit eines Be-

triebsleiter-Stellvertreters. Dieser Betriebszweig vermöge daher keinen Anspruch auf Wohnraum zu begründen, weshalb das vorliegende Baugesuch abzuweisen sei.

In ihrer Beschwerdeantwort präzisiert die Abteilung für Baubewilligungen des BVU, sie habe die Notwendigkeit der ständigen Präsenz auf dem Betrieb aufgrund einer betrieblichen Gesamtbetrachtung beurteilt. Dabei habe sie die ständige Präsenz einer Fachperson als erforderlich erachtet; eine zweite Fachperson müsse im Betrieb nicht ständig anwesend sein. Die in der Beschwerde tabellarisch aufgelisteten Arbeiten seien alle planbar und könnten durch eine Fachperson während ihrer regulären Arbeitszeiten ausgeführt werden. Dass einige Verrichtungen während der Nacht oder dem Wochenende vorgenommen werden müssten, sie teilweise sehr zeitintensiv seien und sich zeitlich überschneiden, bedeute nicht, dass die Arbeiten des stellvertretenden Betriebsleiters zeitlich nicht planbar und während der regulären Arbeitszeiten nicht ausführbar seien. ...

2.2.

2.2.1.

In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). In Bezug auf Wohnbauten wird Art. 16a RPG in Art. 34 Abs. 3 RPV konkretisiert. Bauten für den Wohnbedarf sind danach zonenkonform, wenn sie für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich sind, einschliesslich des Wohnbedarfs der abtretenden Generation. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt dies voraus, dass aus betrieblichen Gründen die ständige Anwesenheit der bewirtschaftenden Personen erforderlich und die nächste Wohnzone weit entfernt und schwer erreichbar ist (BGE 125 III 177 f.; 121 II 310 f.; vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2014 [1C_647/2012], Erw. 3; Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juni 2014 [1C_806/2013], Erw. 2.3; Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2013 [1C_408/2012], Erw. 6.3; Urteil des Bundesgerichts vom 2. September 2009 [1C_127/2009], Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts vom 20. September 2007 [1C_67/2007], Erw. 3.1; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 14 zu Art. 16a; ferner auch: AGVE 1996, S. 346 f., 352). Wohnraum ausserhalb der Bauzone ist nur zulässig, wenn die Bewirtschaftung aus objektiven Gründen nicht von der Bauzone aus möglich ist. Ob dies zu bejahen ist, hängt insbesondere von Art und Umfang der betriebsnotwendigen Überwachungsaufgaben, von der Distanz zur nächsten Wohnzone sowie von der Frage ab, ob das Gewerbe hauptberuflich ausgeübt wird. Ist die Betriebsführung auch von einer Wohnzone aus möglich oder verlangen die betrieblichen Verhältnisse keine dauernde Anwesenheit, fehlt es am erforderlichen sachlichen Bezug des Bauvorhabens zur landwirtschaftlichen Produktion (Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juni 2014 [1C_806/2013], Erw. 2.3; Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2013 [1C_408/2012], Erw. 6.3; Urteil des Bundesgerichts vom 2. September 2009 [1C_127/2009], Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts vom 20. September 2007 [1C_67/2007], Erw. 3.1; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 16a). Der landwirtschaftliche Zweck darf nicht bloss Vorwand sein, um ein Bauvorhaben zu realisieren, das für die Bewirtschaftung nicht objektiv erforderlich ist (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 16a).

In jedem Fall ist nach objektiven Kriterien aufgrund einer gesamthaften, mehr an qualitativen denn an quantitativen Faktoren anknüpfenden Betrachtungsweise zu beurteilen, ob eine betriebliche Notwendigkeit besteht, ausserhalb der Bauzonen Wohnsitz zu nehmen, und damit das Wohnen in der Landwirtschaftszone im Sinne von Art. 16a RPG als zonenkonform bezeichnet werden kann. Auf subjektive Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen kann es ebenso wenig ankommen wie auf die persönliche Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit (BGE 121 II 69 und 311; Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2014 [1C_647/2012], Erw. 3; Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juni 2014 [1C_806/2013], Erw. 2.3; Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2013 [1C_408/2012], Erw. 6.3;

Urteil des Bundesgerichts vom 2. September 2009 [1C_127/2009], Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts vom 15. Februar 2007 [1A.184/2006], Erw. 3.3; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 14 zu Art. 16a; ferner auch: AGVE 1996, S. 346 f., 352).

2.2.2.

In einem Entscheid vom 3. September 2014 (1C_647/2012) präzisierte das Bundesgericht, dass selbst dann, wenn die Arbeiten je für sich allein keine ständige Präsenz auf dem Betrieb erforderten, nicht der Schluss gezogen werden könne, dies treffe auch für alle Verrichtungen zusammen zu. Da landwirtschaftliche Gewerbe eine betriebswirtschaftliche Einheit bildeten, müsse auch der zonenkonforme Wohnbedarf aus einer betrieblichen Perspektive beurteilt werden. Die gleichzeitige Verrichtung vieler auf einem Hof anfallender Arbeiten könne eine ständige Anwesenheit von Personen erfordern, auch wenn dies für die einzelnen Tätigkeiten allein nicht zutreffe. Aus diesem Grund sei es nicht entscheidend, dass sich die einzelnen Arbeiten von einer Wohnzone aus verrichten liessen. Massgeblich sei vielmehr, ob für die Führung des Betriebs insgesamt eine ständige Präsenz erforderlich sei. Dabei seien nicht allein die technischen Möglichkeiten zur Automatisierung und Kontrolle der Arbeitsvorgänge ausschlaggebend, sondern ebenfalls die Erfordernisse einer zweckmässigen und kostengünstigen Betriebsorganisation (Erw. 6). Des Weiteren hielt das Bundesgericht fest, bei der Beurteilung der betrieblichen Bedürfnisse (und der Bestimmung des Wohnbedarfs) sei mitzuberücksichtigen, dass die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz vorwiegend durch Familienbetriebe erfolge und nicht durch Grossbetriebe, die ähnlich wie Industrieunternehmen geführt würden (Erw. 6). Im genannten Fall ging es um ein Weingut und das Bundesgericht bejahte das Erfordernis der ständigen Anwesenheit. Da das Bauvorhaben jedoch überdimensioniert war, konnte eine Baubewilligung nicht bestätigt werden. Die Bedeutung, insbesondere die präjudiziellen Auswirkungen des genannten Bundesgerichtsentscheids sind noch nicht vollständig geklärt. MICHAEL RITTER etwa vertritt in seiner Besprechung (Die Zulässigkeit von Wohnraum in der Landwirtschaftszone – die neueste Entwicklung der Rechtsprechung, in: Jusletter vom 2. März 2015) die Auffassung, mit dem Entscheid seien die Anforderungen an die Entbehrlichkeit von Wohnraum in der Landwirtschaftszone (im Sinne von Art. 34 Abs. 4 RPV) relativiert worden, was zu begrüßen sei (Rz. 18); ausserdem hofft er auf eine breite Anwendung in weiteren Bereichen der Landwirtschaft (vgl. Rz. 21 und 24). Demgegenüber erachtet PETER M. KELLER in seiner Urteilsbesprechung (in: ZBI 116/2015, S. 554 f.) den Einsatzbereich des neuen Kriteriums als beschränkt: Der Ackerbau, bestimmte Tierhaltungen (z.B. Schafhaltung oder Hirschezucht) sowie der produzierende Gartenbau dürften für sich allein auch aus gesamtbetrieblicher Sicht kaum eine ständige Präsenz auf dem Hof erfordern. Zudem sei festzustellen, dass sich das Bundesgericht mit dem ebenfalls wichtigen Kriterium der Entfernung des Betriebs zur nächstgelegenen Bauzone gar nicht auseinandergesetzt habe, was darauf hindeuten scheine, dass eine pragmatische Einzelfallentscheidung gefällt worden sei, der kein präjudizieller Charakter zukommen solle. Das neue Beurteilungskriterium werde somit nicht zwangsläufig zur Bejahung der Notwendigkeit von Wohnraum auf sämtlichen landwirtschaftlichen Haupteinheitsbetrieben führen. Allenfalls werde der praktische Einsatzbereich auf den Bereich des Weinbaus oder gar auf den konkret beurteilten Fall beschränkt bleiben (KELLER, a.a.O., S. 555). Bei der Anwendung des neuen Kriteriums sei auf jeden Fall ein behutsames Vorgehen und eine sorgfältige Prüfung angezeigt, weil das Urteil den fundamentalen raumplanungsrechtlichen Grundsatz der Trennung des Bau und des Nichtbaugebiets tangiere (KELLER, a.a.O., S. 555).

2.3.

Wie dargelegt verfügt der Betrieb der Beschwerdeführer heute über zwei Wohneinheiten, einerseits für die Beschwerdeführer, andererseits für die abtretende Generation (Erw. 1). Unumstritten ist sodann, dass die Rindviehhaltung der Beschwerdeführer als betreuungsintensiver Betriebszweig ein-

zustufen ist, der die ständige Anwesenheit einer Fachperson erfordert. Indem der Beschwerdeführer als Betriebsleiter auf dem Hof wohnt, ist diesem Umstand bereits Rechnung getragen.

Neben der Viehhaltung werden auf dem Lindenhof Freilandgemüseanbau (ca. 28 ha) und Ackerbau (ca. 17 ha) betrieben und die Ware wird in mehreren Hallen gelagert und aufbereitet. Es werden rund 4'900 Paloxe verschiedener Sorten (insbesondere Karotten, Kartoffeln, Zwiebeln, Sellerie und Randen) in verschiedenen Grössen gelagert. Im Sommer/Herbst werden sie geerntet und anschliessend in den eigenen Lagerhallen eingelagert. Die Ware wird vom Winter bis im Sommer des nächsten Jahres gelagert und überwacht sowie aufbereitet (gereinigt und kalibriert) und verkauft. Die kantonale Fachstelle (Landwirtschaft Aargau des Departements Finanzen und Ressourcen [DFR]) legte einleuchtend dar, dass im Zusammenhang mit dem Pflanzen der Kulturen, der Pflege und der Ernte inkl. deren Koordination zwar eine Fachperson erforderlich ist, die Arbeiten grundsätzlich jedoch durch eine ortsunabhängige Fachperson erledigt werden können. Die in der Beschwerde aufgeführten Arbeiten, welche – nach Angaben der Beschwerdeführer – ausserhalb der regulären Arbeitszeiten anfallen, betreffen denn auch einzig Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Lagerung: Erwähnt werden das Aufbereiten, das Bereitstellen und das Verladen von Gemüselieferungen an Kunden sowie die Lagerbewirtschaftung (visuelle Kontrollen, Überwachung von Kühlelementen, Luftfeuchtigkeit und der speziellen Zwiebelheizung sowie der gelagerten Ware im Allgemeinen). Dass diese Arbeiten inkl. des Lagermanagements ganz allgemein mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden sind, ist aufgrund der Grösse des Betriebs durchaus nachvollziehbar; ebenso die Tatsache, dass die Tätigkeiten bzw. zumindest ein Teil davon grundsätzlich durch eine Fachperson zu erfolgen haben. Die kantonale Fachstelle hält in ihrer Stellungnahme vom 1. Juli 2015 zwar fest, dass sich die Einsatzzeiten für den Gemüsebau und die Lagerbewirtschaftung mit jenen im Bereich der Tierhaltung überschneiden, weshalb die gleichzeitige Anwesenheit von mehreren qualifizierten Personen auf dem Hof "durchaus als gerechtfertigt erachtet werden darf". Zur hier interessierenden Frage, ob es deswegen (objektiv betrachtet) jedoch betriebsnotwendig ist, dass neben den Beschwerdeführern und der abtretenden Generation auch der Betriebsleiter-Stellvertreter auf dem Hof wohnt (d.h. ständig präsent ist), äussert sich die kantonale Fachstelle indes nicht. Vielmehr hält sie fest, dass die Frage weiterhin unbeantwortet bleibe, ob in angemessener Wegdistanz unter Beachtung der topografischen Eigenheiten in 1.5 bis 2 km Entfernung vom Betriebsstandort verfügbare Mietwohnungen vorhanden wären und ob die Wahrnehmung der Betriebsleiter-Stellvertreterfunktion aufgrund dieser Distanz vertretbar wäre. Der Bericht untermauert im Weiteren auch nicht, dass die aufgeführten Tätigkeiten nicht während den üblichen Arbeitszeiten ausgeführt werden können, wie die Abteilung für Baubewilligungen des BVU zu Recht einwendet. Immerhin handelt es sich bei den aufgeführten Vorrichtungen um regelmässige und vorhersehbare Aufgaben, die planbar sind. Auch wenn gewisse Arbeiten nicht während den üblichen Arbeitszeiten vorgenommen werden, führt dies zudem noch nicht dazu, dass der Betriebsleiter-Stellvertreter bei objektiver Betrachtung ebenfalls auf dem Betrieb wohnen (d.h. ständig präsent sein) müsste und ihm nicht zugemutet werden könnte, einen gewissen (zumutbaren) Arbeitsweg in Kauf zu nehmen. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung darf davon ausgegangen werden, dass der Betriebsleiter, der (wie auch seine Ehefrau und die abtretende Generation) auf dem Hof wohnt, nicht nur bezüglich der Rindviehhaltung, sondern auch bezüglich der Feldgemüsekultur inkl. der entsprechenden Lagerung allfällige Arbeiten vornehmen kann, falls der Betriebsleiter-Stellvertreter zur gegebenen Zeit nicht auf dem Hof sein sollte.

Der Regierungsrat wies in einem Entscheid vom 20. August 2014 ausserdem zutreffend darauf hin, dass die Aufgabe der Betriebsführung erfahrungsgemäss nicht allen Bewohnern eines landwirtschaftlichen Betriebs im gleichen Ausmass zukommt. Während die Überwachungsfunktion der betriebsleitenden Person im vollen Ausmass obliege, komme sie der stellvertretenden Person bzw. den im Betrieb nur noch mitarbeitenden Bewohnern des Altenteils nur noch beschränkt zu (vgl. RRB Nr. 2014000900, Erw. 2.2.4). Bei letzteren ist der Betrieb nicht auf deren dauernde Präsenz angewiesen.

Was den vorliegenden Fall anbelangt, fällt ausserdem ins Gewicht, dass die nächste Wohnzone weder weit entfernt liegt (vgl. Bauzonenplan, online abrufbar auf dem Aargauischen Geographischen Informationssystem [AGIS]) noch der Betrieb schwer erreichbar wäre. Die Miete von Wohnraum für den Betriebsleiter-Stellvertreter in der Bauzone in zumutbarer Distanz von weniger als 1.5 bis 2 km erscheint ohne weiteres realistisch. Auch aus diesem Blickwinkel lässt sich daher nicht beanstanden, wenn die Abteilung für Baubewilligungen des BVU zusätzliche Wohnfläche für den Betriebsleiter-Stellvertreter – welche den Neubau eines neuen, zusätzlichen Wohnhauses (neues Betriebsleiterwohnhaus) erforderte – als nicht zonenkonform und damit als nicht bewilligungsfähig einstufte.

Hinzuweisen ist schliesslich, dass der Fall mit der Konstellation im Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) nicht vergleichbar ist: Im Gegensatz zum genannten Entscheid steht vorliegend nicht die Frage im Zentrum, ob das Betriebsleiterpaar (unter Mitberücksichtigung des Umstands, dass es um einen Familienbetrieb geht) auf dem Betrieb wohnen darf, da der Betrieb der Beschwerdeführer bereits heute über zwei Wohneinheiten verfügt, eine für die Beschwerdeführer und eine für die abtretende Generation. Der vorliegende Fall dreht sich einzig um die Frage, ob für den Betriebsleiter-Stellvertreter auf dem Betrieb eine weitere – dritte – Wohneinheit zulässig sein darf, wobei dafür ein neues, zusätzliches Wohnhaus (neues Betriebsleiterwohnhaus) gebaut werden soll.

2.4.

Soweit die Beschwerdeführer einbringen, eine Gesamtbetrachtung sei erst in der Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen des BVU vorgenommen worden, kann dem nicht gefolgt werden. Der Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen des BVU vom 21. April 2015 lässt sich entnehmen, dass die Rindviehhaltung als betreuungsintensiver Betriebszweig eingestuft wurde, der die Präsenz einer Fachperson vor Ort erfordert. Bezüglich der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Feldgemüsekultur wurde die ständige Präsenz einer (weiteren) Fachperson nicht als erforderlich erachtet. Im Ergebnis wurde dem Betrieb mithin die ständige Präsenz einer Fachperson zugestanden. Im Sinne einer betrieblichen Gesamtbetrachtung wurde mit andern Worten die ständige Präsenz bloss einer Fachperson als erforderlich erachtet.

3.

Umstritten ist im Weiteren ob die Beschwerdeführer gestützt auf das Vertrauensschutzprinzip (vgl. Art. 9 der Bundesverfassung) Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung haben bzw. ob eine Anpassung der Praxis überhaupt zulässig war.

3.1.

3.1.1.

Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU führte zunächst aus, als Folge eines Entscheids des Regierungsrats vom 20. August 2014 und eines Urteils des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) sei die kantonale Praxis bezüglich Neubau von zusätzlichem Wohnraum für Betriebsleiter-Stellvertreter im Jahre 2015 angepasst worden. Nebst den erforderlichen Arbeitskraftstunden (von über 8'000) und dem landwirtschaftlichen Einkommen von mehr als Fr. 160'000.00 sei neu die Wegdistanz bis zum nächstgelegenen Bereich verfügbarer Mietwohnungen abzuklären, wobei eine Distanz von 1.5 bis 2 km vertretbar sei. Zudem müsse neu der Betrieb über überwachungs- bzw. betreuungsintensive Betriebszweige verfügen, welche die ständige Präsenz von zwei qualifizierten Fachkräften im Sinne eines Betriebsleiters und eines Betriebsleiter-Stellvertreters auf dem Betrieb erforderten (siehe bereits Erw. 2.1.1).

Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU führte weiter aus, ihre Stellungnahmen im Rahmen von Anfragegesuchen erfolgten unverbindlich und es solle keine Bindung bezüglich eines späteren Entscheids erfolgen. Darauf werde in jeder Stellungnahme zu Anfragegesuchen hingewiesen. Der Hinweis erfolge namentlich im Hinblick darauf, dass zwischen den Aussagen in einem Anfragegesuch und dem eigentlichen Baugesuch längere Zeit verstreichen könne und/oder die Praxis ändere. Die Stellungnahme zum Anfragegesuch liege vorliegend bald drei Jahre zurück. Wäre damals eine Baubewilligung erteilt worden, wäre deren Geltungsdauer (zwei Jahre) mittlerweile abgelaufen. Die im August/September 2014 erfolgten Aussagen seien gestützt auf das Anfragegesuch abgegeben worden. Zudem sei zum Zeitpunkt der nachträglichen Aussagen die Änderung der kantonalen Praxis (per Anfang 2015) noch nicht bekannt gewesen. Damit sei der Grossteil der Planung bereits vor den nachträglichen Aussagen erfolgt, und es seien keine nachträglichen Dispositionen aufgrund des Mailverkehrs erfolgt. Die Freihaltung der Landwirtschaftszone von Wohnbauten sei als längerfristiges raumplanerisches Interesse zudem höher zu gewichten als die bereits getätigten Planungsinvestitionen und die Aussagen im Mailverkehr.

In der Beschwerdeantwort präzisiert die Abteilung für Baubewilligungen des BVU, die Praxisänderung stütze sich neben den allgemeinen gesetzgeberischen und politischen Tendenzen auf den Entscheid des Regierungsrats vom 20. August 2014. Der Entscheid des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) sei nicht der Grund für die Praxisänderung gewesen. Für die neue Praxis sprächen ernsthafte und sachliche Gründe, ausserdem werde die Praxis grundsätzlich geändert. Zum Zeitpunkt der E-Mails vom 28. August und 29. September 2014 sei noch nicht festgestanden, dass die Praxis per Anfang 2015 geändert werde. Dass die Beschwerdeführer nicht auf die möglicherweise bevorstehende Änderung hingewiesen worden seien, verstosse nicht gegen Treu und Glauben; allfällige Vorwarnungen seien insbesondere bei Verfahrensfragen (Frist und Formvorschriften) angezeigt. ...

3.2.

3.2.1.

Nach Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Zur Wahrung dieses Anspruchs können falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter Umständen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtssuchenden gebieten. Der damit gewährte Schutz des Vertrauens in behördliches Handeln setzt namentlich voraus, dass die Auskunft vorbehaltlos erteilt wurde, sie sich auf eine konkrete Angelegenheit bezog, die auskunftserteilende Behörde hierfür zuständig war oder der Rechtssuchende sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, er die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und er im Vertrauen darauf Dispositionen traf, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können (vgl. BGE 137 II 193; Urteil des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2015 [1C_205/2015], Erw. 5.1.; je mit Hinweisen).

3.2.2.

3.2.2.1.

Im Kanton Aargau sind (Vor)Anfragen, mit denen Baubehörden vor der Eröffnung eines Baubewilligungsverfahrens um Rechtsauskünfte über die (voraussichtliche) Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens ersucht werden, gesetzlich nicht (mehr) geregelt, aber in der Praxis gebräuchlich (siehe etwa https://www.ag.ch/de/bvu/bauen/baubewilligungen/bewilligungsablauf/informationen_rund_ums_bauen/verfahrensuebersicht/verfahrensuebersicht_1.jsp; zum früher geltenden Recht, in welchem die "unverbindlichen" Auskünfte und Stellungnahmen noch vorgesehen waren, vgl. § 28 Abs. 2 der Allgemeinen Verordnung zum Baugesetz vom 23. Februar 1994 [ABauV; in Kraft bis 31. August

2011]). Voranfragen werden ohne Einbezug der im Baubewilligungsverfahren einspracheberechtigten Personen beantwortet. Die entsprechenden Rechtsauskünfte können daher im Baubewilligungsverfahren keine bindende Wirkung haben, da in diesem Verfahren zur Wahrung der Interessen der einspracheberechtigten Personen möglich sein muss, dass unter Berücksichtigung ihrer Einwände ein von der Rechtsauskunft abweichender Entscheid ergeht. Die Antwort auf eine Voranfrage darf daher nicht den Anschein erwecken, die Baubehörde habe sich bereits eine abschliessende Meinung zum Bauprojekt gebildet und werde sich im Baubewilligungsverfahren ungeachtet der Argumente der Einsprecher nicht mehr umstimmen lassen. Andernfalls müssen die mit der Voranfrage befassten Behördenmitglieder im Baubewilligungsverfahren wegen unzulässiger Vorbefassung in den Ausstand treten. Die zur Beantwortung einer Voranfrage erteilte Rechtsauskunft erfolgt demnach von Gesetzes wegen unter dem Vorbehalt eines abweichenden Entscheids im Baubewilligungsverfahren (Urteil des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2015 [1C_205/2015], Erw. 5.4 mit Hinweisen).

3.2.2.2.

Die Beschwerdeführer liessen bei der Gemeinde am 17. März 2012 eine Voranfrage einreichen für den Neubau von Betriebsleiter und Personalwohnungen. Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU nahm zur Anfrage am 2. Mai 2012 Stellung und stellte dem damals noch etwas kleineren Betrieb eine Betriebsleiter-Stellvertreter-Wohnung im Umfang von 180 m² als betriebsnotwendig und zonenkonform in Aussicht. Flächen für Personalwohnungen wurden dagegen als nicht bewilligungsfähig bezeichnet. Überdies wurde zu verschiedenen weiteren Punkten Stellung genommen. Am Schluss der Stellungnahme wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, *"Bitte beachten Sie, dass die Stellungnahmen der Abteilung für Baubewilligungen im Rahmen von Voranfragen unverbindlich erfolgen und ein Entscheid vorbehalten bleiben muss"*, was wiederum eine vorgängige Publikation des Bauvorhabens voraussetze. Daraus wird deutlich, dass die Stellungnahme bzw. Rechtsauskunft nicht vorbehaltlos erteilt wurde.

Über zwei Jahre später liessen die Beschwerdeführer der Abteilung für Baubewilligungen des BVU unter Hinweis auf die Stellungnahme vom 2. Mai 2012 ein Vorprojekt zukommen, mit dem Ersuchen um eine kurze Beurteilung (E-Mail vom 27. August 2014). Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU antwortete mit E-Mail vom 28. August 2014, dass für den Betriebsleiter-Stellvertreter max. 180 m² Bruttogeschossfläche zugestanden werden könnten. Diesbezüglich sehe das Projekt gut aus. Zudem seien, wie im Anfragegesuch erwähnt, Unterlagen einzureichen, die Auskunft über das landwirtschaftliche Einkommen und die Arbeitsstunden gäben. Der Bedarf für einen Betriebsleiter-Stellvertreter müsse ausgewiesen sein (im Sinne einer 100%-Anstellung). Nachdem bei der Abteilung für Baubewilligungen des BVU die Sachbearbeiterin gewechselt hatte, erfolgte am 22. September 2014 – wiederum unter Bezugnahme zur Stellungnahme vom 2. Mai 2012 – eine erneute Nachfrage per E-Mail. Die neue Sachbearbeiterin antwortete mit E-Mail vom 29. September 2014 unter Hinweis auf die ausführliche Antwort vom 28. August 2014, dass sich keine weiteren Bemerkungen ihrerseits ergäben. Was die beiden Antworten vom 28. August und vom 29. September 2014 anbelangt, trifft es zwar zu, dass diese selbst keinen Vorbehalt enthalten. Die Antworten müssen jedoch im Zusammenhang mit der Voranfrage aus dem Jahre 2012 betrachtet werden, was auch der Bauherrschaft bewusst war, wurde doch in beiden Anfragen ausdrücklich Bezug zur genannten Stellungnahme vom 2. Mai 2012 genommen, in welcher jedoch, wie oben dargelegt, ausdrücklich darauf hingewiesen worden war, dass *"die Stellungnahmen der Abteilung für Baubewilligungen im Rahmen von Voranfragen unverbindlich erfolgen und ein Entscheid vorbehalten bleiben muss"*. Der allgemeine Hinweis in der Stellungnahme vom 2. Mai 2012 musste mithin auch für spätere Rechtsauskünfte im Zusammenhang mit der Voranfrage aus dem Jahre 2012 gelten. Bezüglich den beiden Antwort-E-Mails aus Jahre 2014 kann folglich ebenfalls nicht von vorbehaltlos erteilten Rechtsauskünften gesprochen werden.

Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführer ihr Bauprojekt von einem Architekturbüro ausarbeiten liessen, deren angestellte Architekten im Bauwesen über Sachkunde verfügen (Urteil des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2015 [1C_205/2015], Erw. 5.5.; Urteil des Bundesgerichts vom 24. März 2015 [1C_23/2014, 1C_25/2014], Erw. 7.2). Diese Fachleute mussten wissen, dass die zur Beantwortung von Voranfragen ohne Einbezug der einspracheberechtigten Personen erteilten Auskünfte im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren weder für die Baubehörde noch für die allenfalls von einspracheberechtigten Personen angerufenen Rechtsmittelinstanzen bindend sind. Die Beschwerdeführer haben sich dieses Wissen des bzw. der sie beratenden Architekten anrechnen zu lassen (BGE 111 Ib 222 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2015 [1C_205/2015], Erw. 5.5.). Die Beschwerdeführer durften daher nicht darauf vertrauen, diese Auskünfte seien in diesem Verfahren verbindlich. Vielmehr mussten sie mit einer abweichenden Entscheidung im Baubewilligungsverfahren rechnen. Von bindenden Stellungnahmen bzw. Rechtsauskünften kann somit auch aus diesem Grund nicht gesprochen werden. Folglich ist auch nicht entscheidend, ob die Beschwerdeführer gestützt darauf Projektarbeiten in Auftrag gaben, die sich nachträglich als unnütz erwiesen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2015 [1C_205/2015], Erw. 5.5.).

Von der Rechtsauskunft bzw. Stellungnahme, die auf eine Voranfrage hin ergeht, ist im Übrigen der Vorentscheid gemäss § 62 BauG über wichtige Bau und Nutzungsfragen (Abs. 1) zu unterscheiden. Dieser ist im gleichen Verfahren zu treffen, wie der Entscheid über das Baugesuch (Abs. 2). Im Unterschied zur Voranfrage werden im Vorentscheidverfahren Dritte miteinbezogen, indem das Gesuch, gleich wie im Baugesuchsverfahren, öffentlich aufgelegt wird und Dritte Einwendungen erheben können (§ 62 Abs. 2 i.V.m. § 60 BauG). Der Vorentscheid ist rechtlich verbindlich. Demgegenüber handelt es sich bei der Auskunft – wie oben dargelegt – lediglich um eine vorläufige (nicht bindende) Stellungnahme.

3.3.

3.3.1.

Umstritten ist im Weiteren, ob die von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU vorgenommene Anpassung der Praxis zulässig war. Eine Rechtsprechung ist zu ändern, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht (BGE 134 V 76 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2015 [9C_551/2014], Erw. 3). Eine Praxisänderung muss sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt worden ist (vgl. BGE 135 I 82 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2015 [9C_551/2014], Erw. 3).

3.3.2.

Welche Praxis die Abteilung für Baubewilligungen des BVU bisher genau verfolgte, wenn es um den Neubau von Wohnraum für Betriebsleiter-Stellvertreter ging, ist aufgrund der Akten nicht ganz klar. Anlass für die Anpassung der Praxis bildete aber offenbar der Entscheid des Regierungsrats vom 20. August 2014 (RRB Nr. 2014000900), hinzu kamen "allgemeine gesetzgeberische und politische Tendenzen". Das Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) scheint dagegen nicht Grund der Praxisanpassung gewesen zu sein, wie die Abteilung für Baubewilligungen des BVU präzisierend festhält. Mit dem Verweis auf diesen Entscheid sollte lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Bewilligung von Wohnraum aufgrund einer gesamthaften Betrachtungsweise bzw. einer gesamtbetrieblichen Perspektive erfolge. Im erwähnten Entscheid des Regierungsrats wurde insbesondere festgehalten, dass die Überwachungsfunktion der betriebsleitenden Person im vollen Ausmass obliege, der stellvertretenden Person bzw. den im Betrieb nur noch mitarbeitenden Bewohnern des Altenteils jedoch nur noch beschränkt zukomme. Damit sei der Betrieb nicht auf die dau-

ernde Präsenz der stellvertretenden bzw. mitarbeitenden Personen angewiesen (Entscheid des Regierungsrats vom 20. August 2014 [RRB 2014000900], Erw. 2.2.4). Der Umstand, dass diese Erwägungen zu einer Anpassung der Praxis führte, lässt darauf schliessen, dass bisher nicht (oder nicht genügend) geprüft worden ist, ob der Betrieb objektiv betrachtet auf eine ständige Präsenz des Betriebsleiter-Stellvertreters angewiesen ist. Im Weiteren berücksichtigte der Regierungsrat im genannten Entscheid, dass die Bauherrschaft in sehr naher Distanz bereits über Wohnraum verfügte, weshalb es als zumutbar erachtet wurde, einen Teil der Bedürfnisse (eine Wohneinheit für Stellvertreter oder Altenteil) dort zu decken (vgl. Entscheid des Regierungsrats vom 20. August 2014 [RRB 2014000900], Erw. 2.2.4). Auch dieser Umstand scheint zur Anpassung der Praxis geführt zu haben, hielt die Abteilung für Baubewilligungen des BVU doch fest, neu sei zusätzlich die Wegdistanz bis zum nächstgelegenen Bereich verfügbarer Mietwohnungen abzuklären (wobei je nach topographischen Eigenheiten eine Distanz von 1.5 bis 2 km als vertretbare Wegdistanz zu betrachten sei). Dies weist darauf hin, dass auch der örtlichen Lage des Betriebs bisher nicht (bzw. nicht ausreichend) Beachtung geschenkt wurde.

Dass die Abteilung für Baubewilligungen des BVU ihre Praxis angepasst hat, ist nicht zu beanstanden: In der Landwirtschaftszone sind Bauten für den Wohnbedarf zonenkonform, wenn sie für den Betrieb des entsprechenden landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich sind, inkl. des Wohnbedarfs der abtretenden Generation. Dies setzt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts voraus, dass aus betrieblichen Gründen die ständige Anwesenheit der bewirtschaftenden Personen erforderlich und die nächste Wohnzone weit entfernt und schwer erreichbar ist (siehe oben Erw. 2.2, insbesondere 2.2.1). Der Entscheid des Regierungsrats sagt insoweit im Grundsatz nichts Neues, die Abteilung für Baubewilligungen des BVU scheint sich jedoch aufgrund der konkretisierenden Erwägungen zum Betriebsleiter-Stellvertreter bewusst geworden zu sein, dass die von ihr verfolgte Praxis bezüglich Neubau von Wohnraum für Betriebsleiter-Stellvertreter den rechtlichen Anforderungen nicht genügt. Vor diesem Hintergrund war es richtig, wenn eine solche Praxis angepasst wird, damit sie der Rechtsprechung der Rechtsmittelinstanzen, namentlich auch derjenigen des Bundesgerichts, entspricht. Dass für die Praxisänderung im Weiteren auch das allgemeine gesetzgeberische und politische Umfeld von Bedeutung war, wonach Siedlungsgebiete einzugrenzen, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen und Kulturland möglichst zu erhalten seien und Bauten ausserhalb der Bauzone nur noch unter strengen Voraussetzungen bewilligt würden, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Tatsache ist, dass mit der RPG-Revision 2012 bezweckt wurde, zu grosse Bauzonen zu verkleinern und bestehende Baulandreserven besser zu nutzen, um der Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Ausserdem stellt der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eines der wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts dar (vgl. etwa BGE 132 II 40). Es besteht mithin ein erhebliches öffentliches Interesse, diesem Grundsatz in der Rechtsanwendung entsprechendes Gewicht beizumessen.

Für die Anpassung der Praxis sprachen damit ernsthafte und sachliche Gründe. Auch überwiegt das Interesse an der neuen Rechtsanwendung gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen, zumal die angepasste Praxis besserer Erkenntnis der ratio legis entspricht und letztlich auch im Einklang mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2014 (1C_647/2012) steht (vgl. PIERRE TSCHANEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 23 Rz. 16; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 511, 513). Nach Angaben der Abteilung für Baubewilligungen des BVU handelt es sich zudem um eine grundsätzliche Änderung der Praxis, die in Zukunft wegleitend sein werde. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer verstösst die Praxisanpassung im Übrigen auch nicht gegen Treu und Glauben, zumal es gegen Änderungen der materiell-rechtlichen Praxis keinen allgemeinen Vertrauensschutz gibt. Ebenso wenig liegt ein Fall vor, in dem den Beschwerdeführern individuell die Weiterführung der alten Praxis zugesichert worden wäre oder die Behörde sonstwie

einen Vertrauenstatbestand geschaffen hätte (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 16). Diesbezüglich kann auf die Ausführungen in Erw. 3.2.2 verwiesen werden, wo dargelegt wurde, dass weder bei der Stellungnahme vom 2. Mai 2012 noch den E-Mails vom 28. August 2014 und vom 29. September 2014 von bindenden Stellungnahmen bzw. Rechtsauskünften gesprochen werden kann.

3.3.3.

Nicht stichhaltig ist schliesslich die Bezugnahme der Beschwerdeführer auf die Übergangsbestimmungen von § 169 Abs. 1 BauG bzw. § 63 Abs. 1 BauV. Die vorliegend zu beurteilende Anpassung der Praxis geht nicht auf eine Änderung eines Gesetzes oder einer Verordnung zurück (erst Recht nicht des BauG oder der BauV), sondern auf die (bessere) Erkenntnis der Abteilung für Baubewilligungen des BVU, dass die bisher verfolgte Praxis (zu den geltenden Art. 34 Abs. 3 RPV bzw. Art. 16a RPG) nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprach. Eine solche Anpassung der materiell-rechtlichen Praxis untersteht keiner "Übergangsregelung"; sie darf jederzeit vorgenommen und insbesondere auch auf Bauvorhaben, die bereits anhängig gemacht worden waren, bevor die Praxisanpassung erfolgte, angewandt werden.

4.

Die Beschwerdeführer verlangen die Durchführung einer Parteibefragung sowie die Befragung des Betriebsleiter-Stellvertreters Y. Vorliegend stellen sich im Wesentlichen Rechtsfragen und der Sachverhalt erscheint aufgrund der Akten genügend klar, um die Sache beurteilen zu können. Die Beschwerdeführer haben ihren Standpunkt in ihren Rechtsschriften zudem eingehend dargelegt. Auf die Abnahme weiterer Beweismittel kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden, zumal davon keine weitergehenden Erkenntnisse zu erwarten wären (vgl. BGE 136 I 236 f.; 134 I 148; AGVE 2008, S. 312 f.; 2004, S. 155 f.; je mit Hinweisen).

5.

Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

Stichwörter: Wohnbauten in der Landwirtschaftszone, Vertrauensschutz, Voranfrage, Praxisänderung