

RPG-Revision : weder die Landwirtschaft gerettet noch der Raumplanung geholfen

Autor(en): **Blunski, Justin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(1995)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957521>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

RPG-Revision: Weder die Landwirtschaft gerettet noch der Raumplanung geholfen



► Justin Blunsch

Die kantonalen Fachstellen nehmen aufgrund ihrer Erfahrung an der Front Stellung und kommen zum Schluss, dass der Entwurf sowohl den spezifischen Interessen der Landwirte widerspricht und über kurz oder lang die Aufgabe des Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet nach sich zieht. Denn der besondere Schutz des Produktionsfaktors Boden ist für den - bodenbewirtschaftenden - Bauern existentiell, aber eben nur für die bodenabhängige Produktion begründbar. Die unbesehene Freigabe aller bestehenden Bauten und Anlagen zur Nutzungsänderung widerspricht letztlich den Grundsätzen der haushälterischen Nutzung des Bodens und des effizienten Einsatzes der Mittel in Erschliessung und Ausstattung sowie dem Gleichheitsgebot (ungleiche Spiesse für das Gewerbe in- und ausserhalb der Bauzonen). Der Revisionsentwurf leistet keinen Beitrag zur Rechtsklarheit, im Gegenteil. Eine Klärung der Rechtssituation – auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe – im Sinne der jüngsten Bundesgerichtspraxis würde aber von den Kantonsplanern befürwortet. Insbesondere sprechen sie sich auch für Rechtsgrundlagen für eine differenzierte Raumplanung des ländlichen Raumes aus.

Mit der am 11. November 1991 überwiesenen Motion Zimmerli hat das Eidgenössische Parlament den Bundesrat beauftragt, eine RPG-Revision vorzulegen mit dem Zweck

- einer zeitgemässen Formulierung der *zonenkonformen Nutzungen in der Landwirtschaftszone* und
- flexiblerer Normen für Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen im Dienste der *regional unterschiedlichen* Bedürfnisse der Landwirtschaft betreffend *Wohnmöglichkeiten* und *ergänzender gewerblicher Tätigkeit*.

Die raumplanerischen Grundsätze, insb. betreffend die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen werden dabei nicht in Frage gestellt.

Bei der Motion ging es explizit nur um die Interessen der Landwirtschaft bei der Ausgestaltung und beim Vollzug des Raumplanungsrechts. Sowohl die vom Departement eingesetzte Kommission (Durrer) wie auch der Revisionsentwurf des Departements haben aber auch die Sachverhalte ins Auge gefasst, die zu beurteilen sind, wenn der Strukturwandel bereits eingetreten ist. Das ist unseres Erachtens mindest ebenso wichtig, wie die mit der Motion verlangte Revision im Interesse der Landwirtschaft. Denn Konflikte und Probleme beim Vollzug des einschlägigen Raumplanungs-

Entwicklung im ländlichen Raum: vom alten Bauernhof zur modernen Sägerei

Fotos: Amt für Umweltschutz, Abteilung Raumplanung, Kanton Uri

► Die Stellungnahme wurde von Justin Blunsch, Vizepräsident der KPK und Leiter der Kommission Nutzungsplanung, aufgrund der Beratungen in der Kommission Nutzungsplanung, sowie an der Herbsttagung der KPK und im Vorstand ausgearbeitet.

Les trois fédérations professionnelles suisses, ainsi que d'autres organismes proches, refusent la proposition du DFJP pour une révision partielle de la LAT basée sur les propositions de la commission Durrer. Tout en reconnaissant le bien-fondé de la démarche, un complément de la loi-cadre par des dispositions trop détaillées et en même temps trop floues ne constitue pas une formule praticable. Une révision de l'ordonnance de l'AT serait plus adéquate. Lors de l'aménagement d'espaces ruraux, il est nécessaire de tenir compte de la diversité des affectations ainsi que des disparités régionales.

rechts des Bundes haben sich vor allem bei der Zweckänderung der Bauten ergeben. Wir meinen gar, das bestehende Raumplanungsrecht lasse unter Beachtung der jüngsten Praxis des Bundesgerichts durchaus genügend Möglichkeiten offen, den spezifischen Interessen der Landwirtschaft zweckmässig zu entsprechen. Die hier zu beurteilenden Vorschläge stehen zum Teil gar im Widerspruch zu den besonderen raumplanerischen Interessen der Landwirtschaft und zum Grundsatz der Trennung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen.

Revisionspunkte "im Interesse der Landwirtschaft"

Bedeutung der Trennung Bauzone – Nichtbauzone

Im Zusammenhang mit der jetzt zur Diskussion gestellten RPG-Revision gilt es vorerst den Grundsatz der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen, insbesondere der Landwirtschaftszone, zu hinterfragen, damit daraus die zentralen Forderungen für diese Revisionspunkte herausgeschält werden können. Er bezweckt, kurz zusammengefasst, einen sorgsameren Umgang mit Natur und Umwelt, den Schutz der Landwirtschaft vor wirtschaftlich stärkeren Konkurrenten und einen optimalen Einsatz der (öffentlichen und privaten) Mittel für die notwendigen Aufwendungen für Erschliessung, Ausstattung und Versorgung. Zum ersten Bereich halten wir nur fest, dass das Agrar- wie das Natur- und Heimatschutzrecht dazu flankierende Maßnahmen bereitgestellt hat

(Bewirtschaftungsbeiträge, Beiträge für ökologisch besonders zweckmässige Nutzungen), damit die Landwirtschaft in dieser Hinsicht ihre Multifunktionalität besser erfüllen kann.

Zum zweiten Zielbereich ist in Erinnerung zu rufen, dass der Boden für die Landwirtschaft wie für die Forstwirtschaft und den Freilandgartenbau eine ganz besondere Funktion hat. Er ist nämlich nicht nur Standort von Produktionsanlagen, sondern selbst Produktionsfaktor. Der Bodenpreis schlägt darum in der Landwirtschaft wesentlich stärker zu Buch als in anderen Wirtschaftszweigen. Deshalb kennen wir seit dem Landwirtschaftsgesetz besondere Normen für das Gut Boden als Produktionsfaktor. Mit dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) sind diese konsequent auf die planerischen Gegebenheiten abgestimmt worden. Diesem Gefüge darf jetzt nicht die Standfläche entzogen werden. Die Raumplanung soll mit Blick auf den dritten Zielbereich sicherstellen, dass die Erschliessung, Ausstattung und Versorgung mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erbracht werden kann. Deshalb ist die haushälterische und geordnete bauliche Nutzung des Bodens auch wirtschaftlich ein Gebot.

Bedeutung der Diversifikationsmöglichkeiten und gewerbepolitische Auswirkungen

Die Marktbedingungen werden nicht nur für die bodenabhängige Landwirtschaft härter. Auch die Verarbeitungs- und Verteilwirtschaft wird einem offeneren Wettbewerb gegenüberstehen. Da ist nicht einzusehen, wieso Kleinbetriebe besonders

STELLUNGNAHMEN DER PLANERVERBÄNDE ZUM ENTWURF EINER TEILREVISION DES RPG

Raumplanung gefährdet

Alle drei schweizerischen Planerverbände – wie auch andere nahestehende Institutionen – lehnen den vorliegenden Entwurf des EJPDs für eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) aufgrund der Vorschläge der Kommission Durrer ab. Auch wenn der Handlungsbedarf anerkannt wird, ist eine Ergänzung dieses Rahmengesetzes durch zu detaillierte und gleichzeitig zu unklare Bestimmungen kein praktikabler Weg. Eine Revision der Raumplanungsverordnung erscheint angebrachter. Nutzungsvielfalt und regionale Unterschiede müssten beim planerischen Umgang mit dem ländlichen Raum berücksichtigt werden.

Bund Schweizer Planer (BSP) (1)

Es fehlt ein Konzept für die Zukunft unserer Landwirtschaft und für den Umgang mit Landschaft und Boden. Die Gratwanderung zwischen wirtschaftlichen Interessen und den Interessen des Schutzes des landwirtschaftlichen Bodens und der Landschaft wird schwieriger und länger. Die Aufweichung der Trennung zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet wird bei den heute - und in Zukunft - nur lückenhaft vorhandenen raumplanerischen Unterlagen den Umgang mit Baugesuchen noch mehr verunsichern. Sie führt zu einer Aufweichung der Trennung

zwischen den Märkten für Siedlungs- und Landwirtschaftsland und langfristig zu einer unrationellen Besiedlung. Wir lassen an Orten wohnen und arbeiten, welche grösstenteils nicht mit einer guten Infrastruktur ausgerüstet sind, was durch erhöhten Aufwand erkaufte werden muss. Mit dem Verzicht auf den Begriff Bodenunabhängigkeit verlieren wir den Boden unter den Füßen.

Der BSP ist der Ueberzeugung, dass die Aenderungsvorschläge erhebliche Nachteile für die geordnete Besiedlung des Landes und für das Landschaftsbild mit sich bringen. Sie sind deshalb nicht

konkurrenzfähig sein werden. Die vorgelegten Änderungsvorschläge werden darum für die "Retung" der schweizerischen Landwirtschaft insgesamt keinen nennenswerten Beitrag leisten. Auch wer innerhalb der Bauzone ein zonenkonformes Gewerbe betreibt, kann nicht beanspruchen, ein beliebiges anderes, der entsprechenden Bauzone nicht adäquates, Gewerbe zu betreiben; er muss dafür einen Platz in einer entsprechenden Zone suchen. Das muss umso mehr für einen Bauern gelten, der feststellt, dass sein bodenabhängiger Betrieb nicht mehr rentiert. Sonst würden die Bauern gegenüber dem Gewerbe in der Bauzone bevorzugt, der Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung verletzt.

Es ist zu erwarten, dass die landwirtschaftliche Nutzung und Pflege ganzer Talschaften und Landstriche nicht mehr sichergestellt wird, weil der Produkteertrag keinen hinreichenden Arbeitsverdienst mehr gewährleistet. Deshalb sind die Kantone und Gemeinden zu gewinnen, mit planerischen Massnahmen gezielt die Voraussetzungen für eine bestimmte Nutzung und Pflege des landwirtschaftlichen Kulturräumes zu gewährleisten. Den ausserlandwirtschaftlichen Erwerbszweigen (Nebenerwerbslandwirtschaft) könnte dabei gezielt eine grössere Bedeutung zugemessen werden. Eine differenzierte Planung des ländlichen Raumes dürfte vor allem auch für die Sicherstellung des öffentlichen Interesses (Landschaftsschutz usw.) von mindest ebenso grosser Bedeutung sein wie der Revisionsvorschlag gemäß Artikel 18 a E-RPG.

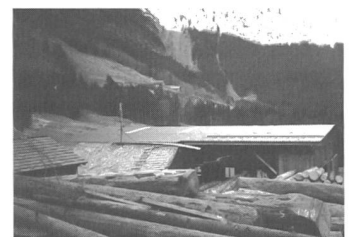
Zu erwartende Auswirkung der landwirtschaftlich begründeten Revisionsvorschläge

Landwirtschaftliche Liegenschaften und Bauten würden künftig auch für nichtlandwirtschaftliche Produktionszweige oder Gewerbe genutzt werden können, die nicht auf den Boden als Produktionsfaktor angewiesen sind. Deshalb würden vor allem im Agglomerations- und Siedlungsumfeld die Bodenpreise in der Landwirtschaftszone erheblich ansteigen. Dadurch wird die bodenabhängige Produktion verteuert. Die Landwirtschaft wird weniger konkurrenzfähig und somit die Multifunktionalität, insbesondere die Landschaftspflege, in Frage gestellt.

Vor allem, wenn bodenunabhängige Betriebs- oder Gewerbebezüge durch Ausnahmegewilligungen (Artikel 24 Absatz 2 E-RPG) gestattet werden, wird das BGGB verhindern, dass die zudienenden, bodenunabhängig genutzten Bauten und Anlagen dem Betrieb erhalten werden können, also ihren Zweck den Erhalt des sonst nicht mehr tragbaren landwirtschaftlichen Gewerbes langfristig erreichen können. Denn was mit einer Ausnahmegewilligung gebaut oder geändert wird, kann offenbar nicht mehr als Teil des landwirtschaftlichen Gewerbes im bäuerlichen Erbrecht an den Nachfolger weitergegeben werden.

Der Revisionsvorschlag definiert übrigens keine Begriffe klarer als im bestehenden Recht, sondern fügt neue interpretationsbedürftige hinzu und leistet damit keinen Beitrag zur gleichmässigeren Anwendung des Raumplanungsrechts (vgl. Ergebnis der Studie der C.E.A.T., Seite 24).

Im weiteren erforderte der Vollzug von Artikel 16



zu verantworten. Anstelle einer Gesetzesrevision regt er eine Präzisierung der geltenden Verordnung bzgl. betrieblicher Aufstockung mit bodenunabhängigen Betriebszweigen, bzgl. dessen, was im Interesse der Landwirtschaft bzw. Landschaft zulässig sei (auch bzgl. Art. 24 RPG) und bzgl. des Spielraums zugunsten des bäuerlichen Wohnens (z.B. Ferien auf dem Bauernhof) sowie Bestimmungen über die Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG) an. Mit der Revision der Verordnung ist ein Kommentar unter Mitwirkung der zuständigen landwirtschaftlichen Kreise mit spezifischen Empfehlungen zu erarbeiten.

Schweizerischer Berufsverband der Siedlungsplaner HTL (BVS) (2)

Der BVS beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf grundsätzliche Hinweise und verzichtet auf die Beurteilung der einzelnen neuen Bestimmungen. Der BVS weist auf die Strategien zum Thema Landschaft in den zur Zeit in Vernehmlassung stehenden „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ hin: Landschaften seien von der Ueberbauung und neuen Belastungen freizuhalten und eignungsgerecht zu ordnen. Dem BVS erscheint es wichtig, dass nun anhand der „Grundzüge“ die Gelegenheit gepackt wird, um endlich eine

umfassende schweizerische Diskussion über das Bild der zukünftigen Landschaft und damit der Landwirtschaft auszulösen. Mit der vorgesehenen Teilrevision wird dies verhindert. Der BVS empfiehlt deshalb, erst gestützt auf die bereinigten „Grundzüge“ eine Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) einzuleiten. Zusammenfassend vertritt der BVS die Auffassung, dass eine Revision des RPGs zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht sei. Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten sollten besser ausgeschöpft, das Nichtbaugesbiet planerisch umfassender bearbeitet werden. Die Lockerungen für die Landwirt-

(1) BSP/FUS: „Vernehmlassung zur Revision des BG über die Raumplanung in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft“, vom 11. Nov. 1994. Zu beziehen beim Sekretariat des BSP, Schänzlihalde 21, 3013 Bern

(2) BVS: „Revision des BG über die Raumplanung; Vernehmlassung des Schweizerischen Berufsverbandes der Siedlungsplaner HTL (BVS)“, vom 12. Nov. 1994. Zu beziehen bei: Vorstand BVS, Lettenstrasse 1, 9507 Stettfurt.

► Zusammengefasst von Nikolaus Hartz, Raumplaner NDS ETH, BSP, Redaktionskommission collage



Absatz 3 und von Artikel 24 Absatz 2 E-RPG eingehende betriebswirtschaftliche Begründungen durch den Gesuchsteller und weitgehendes landwirtschaftlich-betriebswirtschaftliches Fachwissen bei den Vollzugsbehörden auf Kantons- und Gemeindeebene.

Die unterbreiteten Vorschläge werden unweigerlich mehr und schwereren Verkehr im Landwirtschaftsgebiet bringen. Abgesehen davon, dass darunter die Multifunktionalität dieses Strassen- und Wegnetzes (Wander- und Radwanderwege) leidet, wird diese Infrastruktur der neuen Belastung häufig nicht gewachsen sein und darum zu einem Ausbau dieser Strassen führen. Denn prak-

tisch wird niemand dafür einstehen, solche ergänzende Betriebszweige seien, einmal bewilligt, wieder aufzugeben, weil die Infrastrukturen diesen Belastungen nicht genügen. Also stehen auch deshalb die Revisionsvorschläge im Widerspruch mit dem Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens.

Schlussfolgerungen

Mit Bezug auf alle landwirtschaftlich (und gartenbaulich) motivierten Änderungen des Raumplanungsrechts ist grundsätzlich an der Bodenabhängigkeit festzuhalten, denn nur dieses Kriterium lässt die Trennung von Bauzone und

schaft könnten auf einfachere Weise mit einer Anpassung der Verordnung zum RPG erreicht werden, ohne ein ausgezeichnetes Rahmengesetz mit unnötigen Detailvorschriften zu belasten. Das rechtsgültige RPG sei nach wie vor ein sehr gutes Gesetz und lasse der föderalistischen Staatsstruktur genügend Spielraum.

Vereinigung der Raumplaner NDS HTL (VRN) (3)

Grundsätzlich glaubt der VRN, dass ein Handlungsbedarf zur Revision des RPGs betreffend des Nicht-Siedlungsgebiets besteht. Deshalb unterstützt der VRN eine Revision der Artikel 16 und 24 des RPGs, wo-

bei jedoch einige Vorbehalte angebracht werden. Die vorliegende Fassung, welche die Landwirtschaftszonen für bodenunabhängige landwirtschaftliche und gartenbauliche Nutzungen öffnen sowie die Umnutzung bestehender Bauten für Nebengewerbe ermöglichen will, geht dem VRN entschieden zu weit. Die im Entwurf enthaltenen einschränkenden Bedingungen genügen dem VRN nicht. Ausserdem hält er die neuen Instrumente im Gesetz teilweise für nicht praxistauglich, weil sich zu viele Probleme der rechtlichen Abgrenzung und der Definition ergeben (Rechtsunsicherheit).

Der VRN erachtet den jetzigen

Zeitpunkt als zu spät für eine Diskussion darüber, ob anstelle einer Teilrevision des RPGs eine Revision der Raumplanungs-Verordnung bzw. eine Aenderung der Praxis der Ausnahmegewilligungen durch die Behörden und Gerichte sinnvoller wäre. Um eine klare Richtung für die Zukunft des Nichtsiedlungsgebiets vorzugeben, ist nun eine Neufassung der Artikel 16 und 24 RPG unumgänglich. Der VRN fordert aber, dass im RPG nur die Grundsätze für eine differenzierte Planung des Nichtsiedlungsgebiets formuliert sind, um den Kantonen und Gemeinden damit die nötigen Instrumente in die Hand zu geben, welche im

Rahmen von Landschaftsentwicklungskonzepten oder kantonalen bzw. regionalen Richtlinien angewendet werden müssen.

Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege (SL) (4)

Aus Sicht der neuen Agrarpolitik, des bäuerlichen Bodenrechts, des Landschaftsschutzes, der Raumplanung und der Verfassung kann nur ein klares Nein zur beabsichtigten Revision resultieren. Kapitalkräftige Nichtlandwirte würden in die Nichtbauzone gelockt, das bäuerliche Bodenrecht in Frage gestellt und die bereits arg maltrahierte Landschaft im

Nichtbauzone begründen und langfristig aufrecht erhalten. Nur so läßt sich die Multifunktionalität der Landwirtschaft erhalten und das Prinzip der Gleichbehandlung verfolgen, nur so ist, vor allem im Agglomerations- und Siedlungsbereich, eine haushälterische Nutzung zu gewährleisten. In der vorliegenden Form kann darum der Revisionsvorschlag nicht als geeignet gelten, die Interessen der Landwirtschaft und die raumplanerischen Interessen besser, d.h. umfassend, zu verfolgen. Einer Ergänzung und Präzisierung des Raumplanungsrechts, sei es auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, unter Beachtung der obengenannten Grundsätze, stellt sich die KPK aber nicht entgegen.

Die Sachverhalte unter Artikel 15 Absatz 3 und Artikel 24 Absatz 2 E-RPG unterscheiden sich nicht grundsätzlich und sind darum an einem Ort zu regeln. Das heisst, es ist klar nachvollziehbar festzusetzen, unter welchen Voraussetzungen die bodenabhängige Produktion stützende Nebenerwerbs- oder Veredelungszweige als indirekt zonenkonform oder standortgebunden gelten sollen.

Es empfiehlt sich, den Kantonen und Gemeinden Anreize zu schaffen, um durch eine differenzierende Planung in der Landwirtschaftszone den auch innerhalb der Kantone und Gemeinden unterschiedlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft besser zu entsprechen. So könnte gewährleistet werden, dass die Funktionen der Landwirtschaft ausserhalb der Produktionsfunktion dort gezielt gefördert werden, wo sie von besonderer Bedeutung sind, ohne dass mit gene-

Mittelland mit grossen Hors-Sol-Glashäusern, Masthallen, Lagerräumen, Gewerbe- und Infrastrukturanlagen verstellt, was mit dem Auftrag der Multifunktionalität nichts mehr zu tun hat. Damit wird eine neue Imagekrise der Landwirtschaft, die auf „Ökologie“ statt „Gewerbe“ setzen sollte, provoziert, welche die öffentliche Akzeptanz für die dringend nötigen Direktzahlungen kaum fördert. Die Vorschläge seien ein Eigentor aus verfassungsmässigem Abseits

In den neuen Bestimmungen werde die aktuelle bundesgerichtliche Rechtssprechung und verschiedene Modellbei-

spiele kantonaler Planung nicht berücksichtigt. Eine Deregulierung, die zu noch mehr und unklaren Gesetzesbegriffen (und damit zu noch mehr Beschwerden) führe, ist gemäss SL ein Paradebeispiel für eine schlechte Deregulierung. Vermehrte Anstrengungen auf Vollzugsebene, die zudem schneller und unbürokratischer zum Ziel führen, wären hingegen gefordert. Der SL unterstützt die in der Stellungnahme des BSP genannten Stossrichtungen.

Schweizer Heimatschutz (SHS) (5)

Der SHS befürwortet eine Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten für die Bauern.

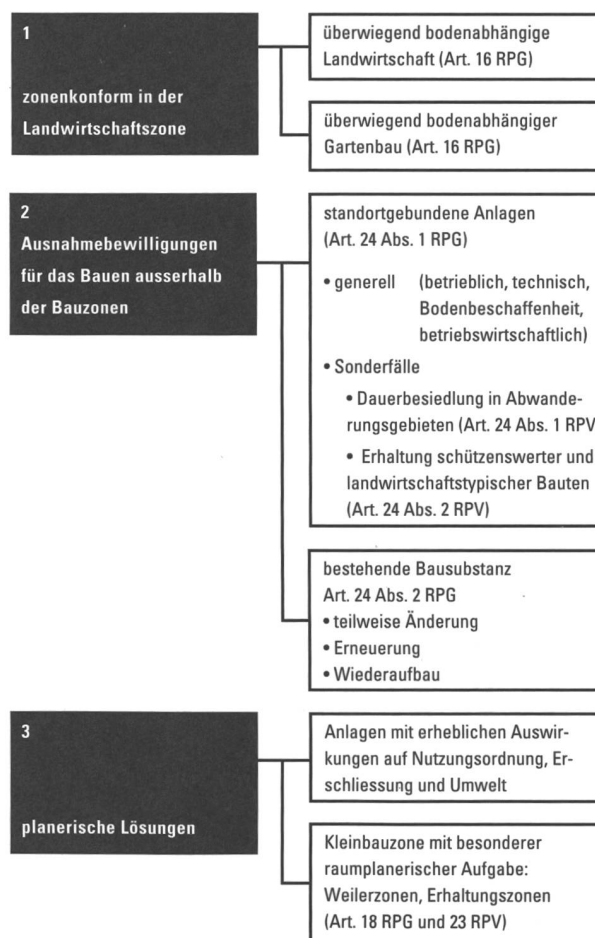
Er hält aber die Revision der RPGs - so wie diese in die Vernehmlassung gegangen ist - für kontraproduktiv. Einen schwerwiegenden Schaden hätte in vielen Gegenden der Schweiz der Tourismus zu erleiden, dessen wichtigstes Kapital unversehrte Landschaften sind. Diese würden durch Gewerbebauten und die darum herum entstehenden Lagerplätze und Zufahrten erheblich beeinträchtigt. ■

(3) VRN: „Vernehmlassung zur RPG-Teilrevision (Art. 16 & 24), vom 28. Nov. 1994. Zu beziehen bei: Gabi Lauper, Engelgässli 2, 5702 Niederlenz, Tel. 064/51 55 89

(4) „Öffnung für das Bauen im Landwirtschaftsgebiet - ein Bumerang für alle?“. Argumentarium zur beabsichtigten Aenderung des Raumplanungsgesetzes Art. 16/24. Zu beziehen bei: Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege (SL), Hirschengraben 11, 3011 Bern, Tel. 031 312 20 01.

(5) Zusammengefasste Stellungnahmen des SHS im SI+A, Nr. 3/95

Übersicht: Bauen ausserhalb der Bauzone



Quelle: Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, 1994 (vgl. Artikel S. 26)



Überblick oberer Stettli
v.l.n.r.
Schopf Aschwanden
Wohnhaus Aschwanden
Ferienhaus Kleiner
Ferienhaus Jenny
Naturfreundehaus

rellen Rechtsansprüchen auf Sonderregelungen Begehrlichkeiten Vorschub geleistet wird, wo diese den landwirtschaftlichen Interessen gar zuwiderlaufen.

Revisionspunkte zur besseren Nutzung der bestehenden Bausubstanz ausserhalb der Bauzonen

Hier geht es vor allem um die Frage, unter welchen Voraussetzungen Bauten und Anlagen anderweitig sollen genutzt werden können, wenn sie ihre zonenkonformen, aber allenfalls auch standortgebundenen oder spezialrechtlich begründeten Nutzungszwecke eingebüsst haben. Abgesehen von den ehemals landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen, kann sich diese Frage nämlich auch bei ehemals standortgebundenen Bauten und Anlagen oder bei solchen, die ehedem spezialrechtlich bewilligt wurden, z.B. bei militärischen Bauten, stellen. All diese sind gleichmässig zu erfassen.

Grundsätzliche Überlegungen

Vom Eigentümer her besteht unseres Erachtens nur soweit ein schützenswertes Interesse, als die fragliche Baute noch wirklich einen Investitionswert bzw. Nutzwert hat (Bestandesgarantie). Eine Zweckänderung ist darum, andere Voraussetzungen vorbehalten (z.B. Schutzobjekt), nur dann und soweit zu gewährleisten, als es gilt, diesen Bestandeswert nutzbar zu machen.

Der Strukturwandel ist nicht etwas grundsätzlich Neues. Relativ neu ist aber die Meinung, alles, was einmal gebaut wurde, müsse auf ewig erhalten bleiben. Es könnte aber durchaus auch sein, dass zwar der Eigentümer einer ehemals landwirtschaftlichen Baute dafür keine landwirtschaftliche Verwendung mehr hat, dafür aber ein (bodenbewirtschaftender) Nachbar. Steht er aber als Nachfrager mit einem Nichtlandwirt in Konkurrenz, weil eine Zweckänderung erlaubt ist, wird der Landwirt in aller Regel nicht mithalten können.

Es besteht also durchaus ein landwirtschaftliches Interesse, dass eine Nutzungsänderung nicht unbesehen bewilligt wird.

Das Raumplanungsrecht hat sich bisher nicht zentral mit der Frage der Nutzungsänderungen befasst und weiss darum auch keine Antwort darauf. Auch die verschiedenen Ergänzungen der Raumplanungsverordnung haben nur Teilaspekte ins Visier genommen und zum Teil die Sache dadurch kompliziert, dass sie von bestimmten Situationen ausgehen und damit die Lösung unter anderen Voraussetzungen noch erschwert haben. Die Folgen des Strukturwandels beschränken sich nämlich nicht auf Abwanderungsgebiete. Schon die Erfahrung mit der RPV-Revision 1989 zeigt, dass solche Normen dazu verleiten, gleich ganze Kantone als Abwanderungsgebiet oder als Gebiet mit schützenswerten Bauten zu erklären, damit man nachher diese Titel für alles bemühen kann. Aber auch die zur Diskussion stehende RPG-Revision nimmt sich dieser Problematik nicht ganzheitlich an. Nach wie vor wird verkannt, dass es regional ganz verschiedene Bautypen gibt; z.B. kombinierte Wohn-/Oekonomiebauten hier und separate Wohn- bzw. Oekonomiebauten dort. Die bestehenden und neuen Regeln sind aber nur auf den ersten Bautypus ausgelegt. Bezüglich der Belastung der Infrastrukturen durch Zweckänderungen gilt grundsätzlich das Gleiche wie bezüglich der nicht bodenabhängigen Betriebszweige.

Auswirkungen der Revisionsvorschläge

Wenn jeder einmal erstellte Bau "verewigt" werden soll, indem er den Rechtsanspruch zu einer Nutzungsänderung oder gar zu einer Ersatzinvestition gibt, wird die Landschaft innert wenigen Jahrzehnten weitgehend "möbliert" sein, weil dauernd neue Bauten, zonenkonforme und standortgebundene, entstehen, aber keine verschwinden. Damit entspricht das Landschaftsbild nicht mehr der tatsächlichen Nutzung, und der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet wird



Naturfreundehaus



Wohnhaus Aschwanden

bald nur noch auf dem Papier bestehen. Die Aussicht, einen ehemals landwirtschaftlich genutzten Bau unbesehen einem neuen Zweck zuführen zu können, wird dessen Marktwert erheblich steigern. Ein Bauer wird seinen Betrieb kaum mehr durch Zukauf erweitern können. Praktisch wird dieser Rechtsanspruch zu einem Ausbau der (Strassen-) Infrastruktur führen. Damit wird auch die Multifunktionalität des Strassennetzes im Landschaftsraum in Frage gestellt. Die Vorschläge schaffen für die einzelnen Regionen, je nach Besiedelungstyp, unterschiedliche Voraussetzungen für die Nutzungsänderungen, die damit zu regionalen Verzerrungen führen. Der Revisionsentwurf birgt heute Gefahren durch Folgekosten (Infrastrukturausbau, erhöhte Unterhaltskosten), die bis heute noch kaum geprüft und quantifiziert wurden, aber oft vernachlässigt werden.

Schlussfolgerungen

In der vorliegenden Form können wir auch die Vorschläge betreffend die Zweckänderungen von Bauten nicht als zweckmässig bezeichnen und müssen sie deshalb ablehnen. Eine diesbezügliche Änderung des Raumplanungsrechts des Bundes, sei es auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, erachten wir aber als notwendig. Dabei sind unseres Erachtens folgende Grundsätze zu beachten:

- Das Raumplanungsrecht muss sich *grundsätzlich* mit der Frage der Nutzungsänderung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzonen befassen und aus einer ganzheitlichen Optik und für alle Besiedelungstypen gleichermaßen an-

wendbar die Voraussetzungen, Kriterien, Bedingungen und Auflagen für die Nutzungsänderungen klar nachvollziehbar festschreiben.

- Der Rechtsanspruch auf Nutzungsänderung ist auf Bauten und Anlagen zu beschränken, die noch einen erheblichen *Bestandes- und Nutzwert* aufweisen. Die mit einer Nutzungsänderung oder im Nachgang dazu notwendigen baulichen Veränderungen dürfen im Verhältnis zum Bestandeswert nur von untergeordneter Bedeutung sein. Ersatzneubauten im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen sind klar als nicht statthaft zu erklären.
- Den Kantonen und Gemeinden sind *Anreize zu Planungen* zu schaffen, entsprechend der verschiedenen Voraussetzungen und planerischen Ziele, die Behandlung der bestehenden Bausubstanz ausserhalb der Bauzonen räumlich differenziert zu regeln.
- Die *Zuständigkeiten und die Rechtsmittellegitimation* sind für zonenkonforme Bauten und Anlagen und bei Ausnahmegewilligungen gleich zu regeln, weil einerseits gerade die Abgrenzungsfrage heikel zu lösen ist und andererseits die Interessen des Landschaftsschutzes in beiden Fällen ähnlich betroffen sein können.
- Es wird zweckmässig sein, dass der Bund den Vollzug dieser grundsätzlichen Ergänzungen des Raumplanungsrechts durch Kanton und Gemeinden mit Vollzugshilfen und Wegleitungen erleichtert und in geordnete Bahnen lenkt, wodurch auch die Rechtsprechung beeinflusst werden kann. Es empfiehlt sich darum, dem Bundesrat, dem Departement oder dem Bundesamt dafür Kompetenzen einzuräumen. ■

Résumé de la prise de position de la COSAC, relative au projet de modification de la LAT

Le projet de révision de la LAT, élaboré suite à l'acceptation de la motion Zimmerli et à la présentation du rapport de la commission Durrer, prévoit des dispositions qui vont au-delà de ce que demandait la motion, à savoir une adaptation de la réglementation relative aux constructions agricoles.

On rappellera que les problèmes d'application de la LAT sont surtout apparus jusqu'à aujourd'hui au sujet des changements d'affectation d'anciens bâtiments agricoles.

Le projet remet en cause le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles, créerait des distorsions de concurrence entre entreprises, est mal coordonné avec le droit foncier rural et aurait des incidences négatives sur les frais d'infrastructures.

De plus, son application se révélerait problématique.

En conséquence, la COSAC se prononce contre le projet présenté tout en admettant la nécessité d'une adaptation législative, au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Il est en particulier proposé une réflexion de fond sur le maintien dans le paysage de toutes les constructions existantes, le maintien du lien avec le sol pour les constructions conformes à la zone agricole et une différenciation de la zone agricole par le biais de la planification.

Par ailleurs, une application plus harmonieuse, par les cantons, du droit fédéral est souhaitée.

Pierre-Alain Rumley