

Bauten, Umbauten und Wiederaufbauten ausserhalb von Bauzonen

Autor(en): **Berger, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und
Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **35 (1978)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-782530>

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.

Ein Kurs der Vereinigung für Landesplanung
und der Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege:

Bauten, Umbauten und Wiederaufbauten ausserhalb von Bauzonen

Es zählt zu den vorrangigen Bemühungen der Raumplanung, Bau- vom Nichtbauland zu trennen und die Streubauweise zu verhindern. So selbstverständlich es ist, dass sich nicht alle Bauten aus dem Nichtbaugebiet eliminieren lassen, so klar ist, dass die Verantwortlichen einem Missbrauch der Ausnahmen vorbeugen müssen. Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz erlaubt Ausnahmen, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen

einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Weiter ermächtigt Artikel 24 die Kantone, «Bauten und Anlagen teilweise zu ändern oder dem bisherigen Zweck und Umfang entsprechend wieder aufzubauen, wenn wichtige Anliegen der Raumplanung wie die landwirtschaftliche Nutzung oder die Erhaltung einer hinreichenden Dauersiedlung dies erfordern».

Im Juni führten die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) und die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL) in Spiez, Chur und Luzern Kurse über Bauten, Umbauten und Wiederaufbauten ausserhalb der Bauzonen durch. Im Mittelpunkt der Tagungen standen zwei Referate von Boris Banga (Basel) und Hans Weiss (Bern). Sie seien im folgenden zusammengefasst.

Der geltende Rechtszustand

Boris Banga, Jurist und Mitarbeiter der Vereinigung für Landesplanung, unterscheidet zwischen dem blossen Unterhalt von Bauten und Anlagen, der Renovation, die den Charakter eines Bauwerkes ohne Veränderung saniert, und dem Umbau, unter den sowohl Zweckänderungen als auch Erweiterungen fallen. Bei der heute geltenden Rechtslage unterstehen Bauten und Umbauten ausserhalb der Bauzonen immer dem Gewässerschutzrecht, weiter allenfalls dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) sowie allenfalls kantonalen Schutzvorschriften.

Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes sind bei einem sachlich begründeten Bedürfnis mög-

lich. Boris Banga zitiert dazu einen Bundesgerichtsentscheid vom 8. März 1974:

«Bei der Schaffung des Artikels 20 Gewässerschutzgesetz wurde bewusst ein Ziel der Raumplanung verfolgt. Man wollte namentlich verhindern, dass ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes weit verstreut zahlreiche Wohnhäuser (insbesondere Wochenend- und Ferienhäuser), die nicht an einen solchen abgelegenen Standort gebunden sind, gebaut werden. Nichts deutet aber darauf hin, dass der Gesetzgeber mit Artikel 20 auch eine allmähliche Verminderung der Zahl der ausserhalb des Kanalisationsbereichs vorhandenen bäuerlichen Streusiedlungen habe anstreben wollen.»

Die höchste richterliche Instanz stellte jedoch fest, dass diese Bestimmung auch auf Umbauten anzuwenden sei. Der Bundesrat definierte in der Gewässerschutzverordnung: *Bauliche Veränderungen gelten als Umbau, wenn dadurch die einer bestimmten Nutzung dienenden Räumlichkeiten um mehr als ein Viertel vergrössert werden oder im gleichen Verhältnis anders genutzt oder gebraucht werden können.* Jede Erweiterung einer bestehenden Baute oder Anlage, die unter diesem Viertel liegt, lässt sich ohne Nachweis

des sachlich begründeten Bedürfnisses vornehmen.

Ein Beispiel: Der Eigentümer eines Landgasthofes ersucht um die Baubewilligung, die ausserhalb des Baugebietes vorhandenen Gebäulichkeiten abzubauen und durch einen neuen Landgasthof zu ersetzen. Das Begehren musste als Neubau betrachtet und an die Standortbedingtheit gebunden werden. Denn der Grundeigentümer projektierte anstelle des kleinen Restaurants mit Landwirtschaftsbetrieb einen grossen Landgasthof mit Gästezimmern. Hätte er einen Neubau vorgesehen, der nach Grösse und Nutzungsart ungefähr den vorhandenen Gebäulichkeiten entsprochen hätte, so hätte ihm dies gewässerschutzrechtlich nicht verwehrt werden können. Eine Prüfung der Standortgebundenheit hätte sich erübrigt.

Wiederaufbau

Ein Wiederaufbau liegt nicht nur dann vor, wenn ein Gebäude ganz abgerissen oder vollständig zerstört und hernach neu erstellt wird, sondern auch wenn einzelne Teile, denen im Verhältnis zum ganzen Gebäude eine nur untergeordnete Bedeutung zukommt, bestehen bleiben und zu Bestandteilen des neuen Gebäudes gemacht werden. Diese Regeln gelten nicht, wenn anstelle einer bestehenden Baute, die

schon früher behelfsmässig für einen neuen Zweck verwendet worden ist, ein Gebäude speziell für diesen Zweck erstellt wird.

Auch dazu ein Beispiel: Eine Parzelle mit einem Mehrfamilienwohnhaus und andern Gebäulichkeiten diente ursprünglich einem Sägereibetrieb und der Landwirtschaft. Der Besitzer verwendete sie im Laufe der Zeit als Lagerplatz mit Magazinen für ein Baugeschäft. Er erstellte sämtliche Umbauten wie Küche und Waschgelegenheiten für die Arbeiter ohne Baubewilligung. Nach den Ausführungen von Boris Banga ist nun klar, dass dem Gesuch nicht entsprochen werden konnte, den Wiederaufbau der abgebrannten Gebäude zu bewilligen. Das Bundesgericht stellte dazu in einem nicht veröffentlichten Kommentar fest: «Könnte eine vorher ohne grosse bauliche Vorkehrungen oder ohne entsprechende baupolizeiliche und gewässerschutzrechtliche Bewilligung faktisch vollzogene Nutzungsänderung einen Anspruch auf Errichtung einer der Nutzung entsprechenden Ersatzbaute verschaffen, so würde der Umgehung von Artikel 20 Gewässerschutzgesetz in unkontrollierbarer Weise Tür und Tor geöffnet.»

Umbauten

Wie bereits erwähnt, betrachtet Artikel 25 der Gewässerschutzverordnung eine bauliche Veränderung erst dann als Umbau, wenn die einer bestimmten Nutzung dienenden Räumlichkeiten um mehr als ein Viertel vergrössert oder die Nutzung im gleichen Verhältnis geändert werden. Eine Baubewilligung darf nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Überdies sind die Abwässer abzuleiten, zu reinigen oder anderweitig zu beseitigen. Schliesslich muss die kantonale Fachstelle für Gewässerschutz zustimmen. Eine sachliche Begründung liegt vor, wenn ein Standort ausserhalb der Bauzonen bedingt ist und dem Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Die Gewässerschutzverordnung zählt exemplarisch und nicht abschliessend Bauten und Anlagen auf, für die ein sachlich begründetes Bedürfnis bestehen kann:

- Landwirtschaftsbetriebe, Freigärtnerreien
- Bergbahnstationen, Bergrestaurants, Hochgebirgsunterkünfte
- Sanatorien
- Militär-, Zivilschutz- und Zollanlagen
- Anlagen zur Erschliessung von Rohstoffen

Neun Regeln des Landschaftsschützers

Nach Artikel 24, Absatz 2, des Entwurfes für ein Raumplanungsgesetz können die Kantone eine Anschlussgesetzgebung erarbeiten. Hans Weiss hat in Zusammenarbeit mit W. Büchi, Raumplaner BSP, Empfehlungen ausgearbeitet. Die erwähnten Artikel beziehen sich alle auf den Entwurf für das Raumplanungsgesetz vom 27. Februar 1978:

1. Bei der Regelung von Ausnahmen gemäss Artikel 24² muss vorbehalten werden, dass diese nur gewährt werden dürfen, wenn demselben Anliegen nicht auch durch Zuweisung in eine zweckentsprechende Bau- oder Nutzungszone entsprochen werden kann.
2. Bei Zweckänderungen muss sichergestellt sein, dass die Bauten und Anlagen von der Landwirtschaft dauernd nicht mehr benötigt werden. Für Bauten und Anlagen, für deren Änderung ein Bedarf voraussehen ist, sollte geprüft werden, ob dafür durch Kantone und Gemeinden nicht spezielle Nutzungszonen auszuscheiden sind (Artikel 19).
3. Die Möglichkeit zu Erweiterungen von Wohnbauten und zur teilweisen Umwandlung von Ökonomiebauten in Wohnbauten zum Zwecke der Erhaltung einer hinreichenden Dauerbesiedelung ist zurückhaltend zu handhaben, da keine Möglichkeit besteht, die Benutzung als gesetzlichen Wohnsitz vorzuschreiben.
4. Artikel 24² erlaubt eine teilweise Änderung von Bauten und Anlagen. Mindestens für die Erweiterung und Zweckänderung muss das «teilweise» sehr zurückhaltend interpretiert werden, damit das überwiegende Interesse an der bodenerhaltenden Nutzung und andere wichtige Anliegen der Raumplanung nicht verletzt werden. Bei Umbauten ist diese Einschränkung weniger wichtig, wenn Zweck, Aussehen und bauliche Substanz erhalten bleiben.
5. Wenn der Landschaftsschutz im Sinne von Artikel 24² als wichtiges Anliegen der Raumplanung bezeichnet wird, sind folgende Möglichkeiten zu prüfen:
 - Kann der Geltungsbereich der Regelung genauer umschrieben

werden (spezielle Nutzungszone gemäss Artikel 19)?

- Können die einzelnen zu erhaltenden Objekte bezeichnet werden (in Zonenplänen oder in einem Hinweisinventar, das für die Behörden verbindlich ist)?

6. Wenn Ausnahmen aus Gründen des Landschaftsschutzes ermöglicht werden sollen, ist festzuhalten, ob und in welchem Ausmass vom Grundsatz «Wohnen bleibt Wohnen, Wirtschaften bleibt Wirtschaften» teilweise abgewichen werden soll. Dies soll in der Regel nur dann in Betracht gezogen werden, wenn damit gleichzeitig andere wichtige Anliegen der Raumplanung angestrebt werden, wie zum Beispiel Erhaltung der Lebensfähigkeit von Landwirtschaftsbetrieben in Streusiedlungsgebieten. Die Änderung von Bauten und Anlagen für Ferienzwecke liegt weder im Interesse der landwirtschaftlichen Nutzung noch der Dauerbesiedelung, jedenfalls dann nicht, wenn die betreffenden Objekte nicht im Besitze ortsansässiger Personen verbleiben. Der Landschaftsschutz allein begründet im allgemeinen kein Interesse an einer Zweckänderung.

7. Wenn Änderungen im Sinne von Ziffer 6 bewilligt werden können, sind strenge Gestaltungsvorschriften zu erlassen, die sich nicht nur auf Baukörper, Dachform, Konstruktionsart, Material, Farbe und Stellung der Bauten im Gelände, sondern auch auf die Umgebung beziehen sollen (keine Abtrennung durch unpassende Zäune, keine unpassende Bepflanzung, keine Hartbeläge usw.). Ein blosses Verunstaltungsverbot genügt nicht.

8. Für bisher unerschlossene Bauten ist der Erschliessungsgrad minimal zu halten. Es ist zu prüfen, ob die Verkehrs- und eventuell die Energieerschliessung sowie die Einleitung von Wasser ins Innere der Bauten nicht zu untersagen ist.

9. Entsprechende Vorschriften über Gestaltung und Einfügung in das Gelände sowie Unterordnung unter die traditionelle regionale Bauweise sollen auch für standortgebundene Neu- und Umbauten gelten.

- Anlagen zur Herstellung oder Lagerung gefährlicher Güter
- Schiessanlagen

Die bundesrätliche Verordnung zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung umschreibt das Kriterium der Standortgebundenheit: «Standortbedingte Bauten sind solche, die zur Wahrnehmung besonders schutzwürdiger Interessen erstellt werden müssen und die, um diese Interessen wahrnehmen zu können, an einem bestimmten Ort zu errichten sind. Ferienhäuser gehören nicht zu den standortbedingten Bauten.»

Boris Banga kommentiert: «Meines Erachtens muss deshalb das Erfordernis der Standortbedingtheit immer erfüllt sein, damit ein sachlich begründetes Bedürfnis anerkannt werden kann. Das Bundesgericht hat nun aber (. . .) festgestellt, dass es denkbar sei, dass bei Vorliegen ganz besonderer Verhältnisse ein sachlich begründetes Bedürfnis im Sinne des Gesetzes auch anerkannt werden müsse, wenn die Standortgebundenheit verneint werde. Leider hat das Bundesgericht in diesem Zusammenhang nicht gesagt, was es konkret unter diesen ganz besonderen Verhältnissen versteht.»

Bauten der Kulturlandschaft anpassen

«Ursprünglich vom lombardischen Gehöft abgeleitete, heute serienmässig hergestellte Häuser befinden sich im Mittelland, Holzchalets bereichern umgekehrt die Alpensüdseite. Schwedenhäuser findet man als modischen Importartikel in zahlreichen alpinen Feriengebieten, und Tiroler Chalets – zu sogenannten Jumbochalets aufgeblasen – beherrschen alle neueren Kurorte von Zell am See bis Chamonix und von Klosters bis Verbier. Am Schluss solcher Entwicklungen weiss man überhaupt nicht mehr, wo man sich befindet: Lugano unterscheidet sich kaum mehr von Neuhausen am Rheinfall. Neu- oder Umbauten im Toggenburg sehen gleich aus wie solche im Jura oder im Puschlav, ganz unabhängig davon, ob es sich um sogenannt gute oder um schlechte Architektur handelt. Sie drücken dem Land einen gleichmässigen Stempel auf. Missverständene Baufreiheit wurde zur Bauwillkür. Was individualistisch schien, wurde zum Chaos, und was straffe Ordnung verhiess, erstarrte zur Monotonie.» So wertet Hans Weiss, Geschäftsführer der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, die Entwicklung der Kulturland-

schaft: «Bedroht, ja sogar zerstört wird die traditionelle Kulturlandschaft nicht so sehr durch einzelne Bauten, die als solche nicht ästhetisch sind, sondern durch die fehlende Einfühlung dieser Bauten in die regionalen Besonderheiten. Die Grenzen der Kulturlandschaften werden verwischt.»

Hans Weiss formuliert drei Grundsätze zur Erhaltung der Kulturlandschaft. Sie gelten für Neu- und Umbauten, für Erweiterungen und Zweckänderungen.

● Intakte Kulturlandschaften sind nicht herstellbar, unvermehrbar und in der Schweiz zudem knapp geworden. Neue, das heisst architektonisch ungebundene Bau- und Siedlungsformen sind auf Bauzonen zu beschränken. In grösseren Fremdenverkehrsarten, wo nicht mehr die traditionelle Kulturlandschaft vorherrscht, können grundsätzlich neue Formen auch in Ferienhauszonen angewendet werden. Ausserhalb von Bauzonen haben sich dagegen alle baulichen Änderungen streng in Material, Konstruktionsart, Baukörper, Proportionen und Stellung der regional vorherrschenden Bauweise *unterzuordnen*. Auch standortgebundene Neubauten ausserhalb von Bauzonen sollen sich dem Bestehenden unterordnen. Unterordnung bedeutet dabei nicht Kopie des Bestehenden.

● Die Schönheit der Kulturlandschaft wird weniger durch die Ästhetik des einzelnen Baus bestimmt als durch das *Zusammenwirken der Bauten* zueinander und zu ihrer Umgebung. Die Anwendung von Gestaltungsvorschriften auf das einzelne Bauvorhaben genügt deshalb nicht. Vielmehr ist jede bauliche Änderung in bezug auf ein grösseres zusammenhängendes Gebiet zu beurteilen.

● Ein Bau oder eine Gebäudegruppe sind in Konstruktion und Aussehen bestimmt von der *Funktion*, für die sie seinerzeit erstellt wurden. Bauten, deren frühere Funktion nicht nur teilweise, sondern gänzlich hinfällig geworden ist, haben keine Daseinsberechtigung mehr.

Das Raumplanungsgesetz

Artikel 24, Absatz 1, Litera b, des Raumplanungsgesetzes hält fest, dass den Bauten ausserhalb der Bauzone keine überwiegenden Interessen entgegenstehen dürfen. Dazu Hans Weiss: Es liegt in der Natur der Sache, dass spezielle und ganz konkrete Interessen höher bewertet werden als an sich nicht weniger bedeutende Interessen allgemeiner Art. Es ist viel leichter, ein überwiegendes Interesse ökonomischer oder technischer Art zu begrün-

den als ein überwiegendes Interesse ökologischer oder ideeller Art. Das führt dazu, dass im Einzelfall meistens das «überwiegende Interesse» zur Bewilligung der Ausnahme statt zu deren Ablehnung führt. Die Ausnahme ufert zur Regel. Die Überwiegenden können gegenüber Spezialinteressen oft nur mit dem Instrument der Zonenplanung gewahrt werden. Aus diesem Grund fordert Hans Weiss einen Zusatz zu Artikel 24, Absatz 1: « . . . und sofern keine entsprechende Nutzungszone ausgeschieden ist.» Zum Beispiel ein Tiermastbetrieb, eine Kiesausbeutung, ein Golfplatz, eine Riesenrutschbahn oder ein umgebautes Vergnügungslokal gehörten dann in eine entsprechende spezielle Nutzungszone, die allenfalls gemäss Artikel 19, Absatz 1, zu schaffen und zu genehmigen ist.

«Wichtige Anliegen der Raumplanung»

Nach Artikel 24, Absatz 2, des Entwurfes für ein Raumplanungsgesetz kann das kantonale Gesetz weitergehen, wenn «wichtige Anliegen der Raumplanung» dies erfordern. Das Gesetz nennt als Beispiel für wichtige Anliegen die Landwirtschaft und eine dauerhafte Besiedelung. Nach den Ausführungen von Hans Weiss gehört zweifellos auch der *Landschafts-, Natur- und Heimatschutz gleichrangig* zu diesen Anliegen. Um der landwirtschaftlichen Nutzung zu dienen, muss ein Bau direkt der Bewirtschaftung (Betriebsgebäude) oder indirekt der Existenzverbesserung zugute kommen. Bei der Dauerbesiedelung kann es sich auf die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung beziehen. Die Wohnverhältnisse für eine Familie auf einem abgelegenen, nicht eingezonten Gehöft könnten verbessert werden. Junge, berufstätige Leute sind oft darauf angewiesen, wenn sie nicht zur Abwanderung gezwungen werden sollen. Das gleiche gilt für Verwandte oder sonstige Mitarbeiter auf dem bäuerlichen Hof. Ein Verbot der Abparzellierung des betreffenden Grundstücks soll aber verhindern, dass später das umgebaute Objekt veräussert wird und seine Zweckänderung keinem allgemeinen Anliegen mehr dient. Aus dem Stöckli würde sonst die «Verstöckelung der Landschaft», wie sich Bundesrat Kurt Furgler einmal ausgedrückt hat. Eine Änderung von Bauten zu Ferienzwecken garantiert keineswegs eine Dauerbesiedelung. Am besten ist dem Anliegen des Landschaftsschutzes immer noch gedient, wenn das Gebäude der ange-



Einem Neu- oder Umbau in einer Landwirtschaftszone, den der Landwirt für seine eigenen Bedürfnisse benötigt, steht auch mit dem Raumplanungsgesetz weiterhin nichts entgegen.

stammten, in der Regel standortgebundenen Funktion dient.

«Teilweise Änderung»

Nach dem gleichen Artikel 24 dürften die Kantone Bauten «teilweise ändern». Die bundesrätliche Botschaft präzisiert diesen Ausdruck mit den Begriffen «Umbau», «Erweiterung», «teilweise Zweckänderung». Von einem *Umbau* kann man nur sprechen, wenn das umgebaute Gebäude in seiner wesentlichen Substanz – Material, tragende Konstruktionsteile – nicht ausgetauscht, sondern noch das alte ist. *Erweiterungen* sind unproblematisch, wenn sie nur im Innern erfolgen. Eine mehr als minimale Erweiterung des

Volumens dürfte in den meisten Fällen bereits zuviel sein. Die Art der Erweiterung ist allerdings sehr wesentlich für die Einfügung in das Landschaftsbild.

Bei der *Zweckänderung* darf die Auslegung dann weniger eng sein, wenn Umbau und Erweiterung schonend erfolgen. Eine reine Ökonomiebaute darf nicht zu einer reinen Wohnbaute umfunktioniert werden. Zulässig erscheint Hans Weiss dagegen, ein gemischtes Gebäude in ein reines Wohnhaus umzuwandeln. Dabei bleibt vorausgesetzt, dass der Umbau nur teilweiser Art ist und dass die Erweiterung nur im Innern erfolgt, dass es sich also nicht um einen Ausbau handelt.

Offene Fragen

Die Gruppenarbeiten am Nachmittag der erwähnten Veranstaltungen legten dar, dass in der Praxis noch viele Fragen offen und diskussionswürdig bleiben. Was ist Landwirtschaft? Welche landwirtschaftlichen Bauten sind standortbedingt? Gehören beispielsweise Maschinenreparaturwerkstätten dazu? Wer ist ein hauptamtlicher, wer ein hobby-mässiger Landwirt? Wie steht es mit einem Reitstall? Dies sind nur einige Beispiele, die zwischen den Fachleuten und Juristen zu Diskussionen Anlass geben. Werner Berger