Gewerbe in der Landwirschaftszone : konfliktträchtig und problematisch!

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **- (2012)**

Heft 3

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957868

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 Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

THEMA

Gewerbe in der Landwirtschaftszone – konfliktträchtig und problematisch!

LUKAS BÜHLMANN
lic.iur., Direktor
VLP-ASPAN

1998 wurden im Rahmen einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gelockert und unter anderem der Landwirtschaft zur Abfederung des Strukturwandels neue Erwerbsmöglichkeiten eröffnet. Gegen die Vorlage ergriffen die Umweltverbände das Referendum. Unterstützt wurden sie von Branchenverbänden des Gewerbes, so beispielsweise vom Schweizerischen Baumeisterverband und vom Metzgermeisterverband. Wieso machten Gewerbe- und Wirtschaftskreise mit den von ihnen nicht besonders geschätzten Umweltschützern gemeinsame Sache?

Ungleiche wirtschaftliche Spiesse

Es ging ihnen nicht um die Verhinderung unerwünschter Konkurrenz. Ihr Anliegen war es, gleich lange Spiesse im wirtschaftlichen Wettbewerb zu schaffen, denn diese sind bei gewerblichen Tätigkeiten ausserhalb der Bauzone nicht immer gegeben. Landwirte können beispielsweise auf billigem Landwirtschaftsboden produzieren, während das Gewerbe Betriebsstandorte in der (teuren) Bauzone suchen muss. Die das Referendum unterstützenden Verbände befürchteten zudem, dass nebengewerbliche Tätigkeiten von Landwirten auch in andern Bereichen nicht den gleichen gesetzlichen Anforderungen unterstellt werden wie jene der Gewerbetreibenden in der Bauzone. So bestanden Zweifel, ob Landwirte für ihre gewerblichen Tätigkeiten den gleichen Vorschriften des Wirtschafts-, Polizei- und Arbeitsrechts, aber auch den gleichen Gesundheits-, Umweltschutz- und Hygienebestimmungen unterstellt sind. Als wettbewerbsverzerrend können sich zudem landwirtschaftliche Direktzahlungen und Investitionskredite erweisen. Die Befürchtungen waren, wie die Situation heute zeigt, nicht ganz unberechtigt.

Gewerbe fördert Zersiedelung

Aus raumplanerischer Sicht sind nicht in erster Linie die wettbewerbsrechtlichen Folgen der Zulassung von Gewerbetrieben ausserhalb der Bauzone problematisch, auch wenn die Raumplanung für die Wettbewerbsneutralität ihrer Massnahmen sorgen muss und keine Strukturpolitik betreiben darf. Ein Dorn im Auge ist der Raumplanung die mit der Zulassung gewerblicher Tätigkeiten einhergehende Gefährdung des Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet – einer der grössten Errungenschaften der schweizerischen Raumplanung! Sind Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzone einmal da, bringt man sie kaum mehr weg. Man muss gar damit rechnen, dass sie weiter wachsen, liegt es doch in der Natur der Sache, dass sich gewerbliche Aktivitäten verändern. Was heute bewilligt wird, kann morgen schon anders aussehen: räumlich, angebotsmässig und bezüglich Frequentierung. Wirtschaftlicher Erfolg ruft nach Erweiterungen und Diversifizierungen, die in der Nichtbauzone schnell mal an bauliche und erschliessungstechnische Grenzen stossen. In einzelnen Fällen lassen die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone gewisse Erweiterungen noch zu. Ist das Erweiterungspotenzial jedoch ausgeschöpft, kommt der Ruf nach einer planerischen Lösung mittels Ausscheidung einer Kleinbauzone. Die zuständigen Behörden tun sich mit entsprechenden Forderungen schwer. Sie wissen um den fehlenden Spielraum für planerische Lösungen, möchten einem florierenden Gewerbetrieb aber auch nicht die Zukunft verbauen und – gerade auch in Randregionen – keine Arbeitsplätze gefährden. Eine Verlegung des Betriebs in die nächste Gewerbezone wird in solchen Fällen oft ausgeschlossen, obwohl das Land vorhanden wäre und eine langfristig gesicherte Lösung nur auf diesem Weg möglich ist. Da drücken die zuständigen Behörden, wenn der Gewerbebetrieb ohne Baubewilligung etwas baut, lieber mal ein Auge zu oder man erteilt eine Ausnahmebewilligung, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hierfür fehlen.

Landwirtschaftsnahe gewerbliche Tätigkeiten

Der grosse politische Druck, gewerbliche Tätigkeiten in der Landwirtschaftszone zu ermöglichen, hat seit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes zu verschiedenen rechtlichen Anpassungen geführt. Dabei versuchte man dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbauzone mit einschränkenden Vorschriften zu Art und Mass der gewerblichen Nutzung Rechnung zu tragen. So darf beispielsweise in Streusiedlungsgebieten «der Gewerbeanteil (...) in der Regel nicht mehr als die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes beanspruchen» und Umnutzungen sind nur «zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes» erlaubt (Art. 39 Abs. 1 Bst. b RPV). Zurückhaltung üben die meisten Kantone auch bei der Zulassung von gewerblichen Aktivitäten in Weilerzonen und andern «Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone» (Art. 33 RPV). Die Nebenerwerbsmöglichkeiten von Landwirten hat man aber in mehreren Etappen ausgebaut. Einen Schritt zurück dürfte es diesbezüglich bei der bevorstehenden zweiten Etappe der RPG-Revision geben. So sollen unter dem Titel der «nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe» künftig nur noch gewerbliche Aktivitäten mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (bisheriger Art. 24b Abs. 1bis RPG) erlaubt sein. Gemeint sind damit agrotouristische, sozialtherapeutische und andere Angebote, die sich am landwirtschaftlichen Betrieb, am bewirtschafteten Boden, der Nutztierhaltung und der landwirtschaftlichen Infrastruktur orientieren (Paralandwirtschaft). Landwirtschaftsfremde gewerbliche Tätigkeiten, wie beispielsweise das Führen eines Bauunternehmens oder einer Autoreparaturwerkstatt wären damit unzulässig.

Schleichende Entfernung von der ursprünglichen Tätigkeit

Eine solche Gesetzesänderung, die bereits im Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz enthalten war, ist mit Blick auf die mit gewerblichen Tätigkeiten verbundene Zersiedelung und aus Gründen der Wettbewerbsneutralität sehr zu begrüssen. Die raumplanerischen, bodenrechtlichen und wettbewerbspolitischen Bedenken sind mit einer solchen Regelung aber nicht ganz vom Tisch. Auch bei der landwirtschaftsnahen gewerblichen Tätigkeit können sich raumplanerisch, bodenrechtlich und wettbewerbspolitisch heikle Fragen stellen, zumal der Begriff der Paralandwirtschaft nicht genau definiert ist und entsprechende Aktivitäten einen erheblichen Kontrollaufwand erfordern. Grundsätzlich unproblematisch sind aus raumplanerischer Sicht gewerbliche Tätigkeiten, die integrierender Bestandteil eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind, wie Besenwirtschaften, Schlafen im Stroh, Gästezimmer auf dem Bauernhof, Heubäder oder ähnliche Wellness-Angebote. Das Gleiche gilt für sozialtherapeutische Angebote, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Teil der Betreuung ausmacht. Wo aber liegt die Grenze zwischen paralandwirtschaftlicher und landwirtschaftsfremder gewerblicher Tätigkeit? Reine Landmaschinenwerkstätten oder landwirtschaftliche Lohnunternehmen, die ausschliesslich Arbeiten für Dritte ausführen, gehören eigentlich nicht unter den Begriff der Paralandwirtschaft. Enge Rahmenbedingungen sollten auch für (landwirtschaftliche) Erlebnisparks gelten, denn diese stossen schnell mal an bauliche und erschliessungstechnische Grenzen. Die Erfahrung zeigt im Übrigen, dass sich paralandwirtschaftliche Tätigkeiten im Verlauf der Zeit von ihrer ursprünglichen Tätigkeit entfernen können. Ein relativ häufiges Beispiel hierfür sind Besenwirtschaften. Kommen anfänglich noch mehrheitlich betriebseigene Produkte auf den Tisch, wird mit der Zeit immer mehr hinzugekauft, bis hin zum Engagement externer Caterings; eine Entwicklung, die auch der gesetzlichen Forderung nach überwiegender Erbringung der Arbeitsleitung durch die Betriebswirtschafterfamilie (Art. 24b Abs 2 RPG) widersprechen dürfte. Die behördlichen Kontrollen sind lasch und gehandelt wird oft erst, wenn Anwohnende oder andere Dritte klagen. Auch abgaberechtlich kann dies Konsequenzen haben. Im Kanton Uri beispielsweise sind «Landwirtschafts- und Alpbetriebe, die als Nebenerwerb vorwiegend ihre eigenen Produkte anbieten», von den sich an der Anzahl Sitzplätze und weiteren Faktoren orientierenden Gastwirtschaftsabgabe befreit. Besenwirtschaften werden damit wettbewerbsrechtlich privilegiert, obwohl der Bundesgesetzgeber dies klar unterbinden wollte (Art. 24b Abs. 1quater RPG).

Restriktive Gesetzgebung auch im Interesse der Landwirtschaft

Landwirtschaftsnahe gewerbliche Tätigkeiten sind in einem gewissen Rahmen durchaus sinnvoll. Sie tragen zur Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels bei und können die wirtschaftliche Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Gewerbe für eine bestimmte Zeit sichern. Auf der andern Seite verzögern sie – insbesondere wenn mehrere gewerbliche Nebenaktivitäten kumuliert werden und die Haupteinnahmequelle nicht mehr in der eigentlichen Landwirtschaft liegt – die wirtschaftlich notwendige Strukturbereinigung. Auf der andern Seite ist der Druck auf den landwirtschaftlichen Boden und seine tiefen Preise gross. Er wird sich angesichts der künftigen Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen noch verstärken. Namentlich Freizeit- und Erholungsnutzungen dürften vermehrt in die Landwirtschaftszone drängen; in den Agglomerationen noch mehr als anderswo. In Bezug auf die Zulassung gewerblicher Tätigkeiten ist daher bei der bevorstehenden Revision des Raumplanungsgesetzes Zurückhaltung angezeigt, gerade auch im Interesse der Landwirtschaft. Auf dem Spiel steht nicht nur der auch für die Landwirtschaft vitale Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, sondern auch das bäuerliche Bodenrecht mit seiner preisstabilisierenden und die Existenz landwirtschaftlicher Gewerbe sichernden Wirkung.

[ABB. 1]

[ABB. 1] Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzone mit wesentlichen Auswirkungen auf das Landschaftsbild. (Foto: VLP-ASPAN, Bern)

RÉSUMÉ

Activités commerciales hors de la zone à bâtir – sources de conflits et de problèmes

Hors de la zone à bâtir, les activités de nature commerciale entraînent une distorsion de la concurrence et sapent le principe de la séparation entre territoire constructible et non constructible. L'actuel projet de révision de la LAT prévoit de ne plus autoriser désormais, au titre d'activités accessoires non agricoles, que les activités commerciales présentant un lien étroit avec l'exploitation agricole, le sol, la garde d'animaux de rente et l'infrastructure agricole. Les activités sans rapport avec l'agriculture, comme les entreprises de construction ou les ateliers de réparation de voitures, seront ainsi exclues. En revanche, les activités commerciales liées à l'agriculture sont tout à fait pertinentes: elles permettent d'atténuer les mutations structurelles et d'assurer la survie économique des entreprises agricoles. D'un autre côté, cependant, elles retardent le nécessaire assainissement structurel de l'agriculture. Aussi convient-il de faire preuve, dans le cadre de la révision de la LAT, de beaucoup de circonspection – y compris dans l'intérêt de l'agriculture elle-même.