

Öffnung mit klaren Schranken : das Raumplangesetz in Revision

Autor(en): **Scheidegger-Behnisch, Stephan H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **91 (1996)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175737>

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.

Die Zeiten für die Landwirtschaft, die sich in zunehmendem Mass mit neuen Herausforderungen konfrontiert sieht, werden härter. Die Erwartungen, die an sie hergetragen werden, sind mannigfaltig. Den unterschiedlichen Anforderungen vermag die Landwirtschaft indessen nur gerecht zu werden, wenn ihr die Möglichkeit geboten wird, in baulicher Hinsicht flexibel auf die sich verändernden Randbedingungen zu reagieren.

Doppelte Herausforderung

Gefordert ist hier zunächst die Agrarpolitik. Mit der zweiten Reformetappe (Agrarpolitik 2002), die der Bundesrat dem Parlament am 26. Juni 1996 zugeleitet hat, sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um einer nachhaltig produzierenden und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft ihren Platz in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu sichern. Gefordert ist aber auch die Raumplanung. Aufgrund der gegebenen Randbedingungen ist davon auszugehen, dass im Zuge des fortschreitenden landwirtschaftlichen Strukturwandels viele Bauten ihren ursprünglichen Verwendungszweck verlieren werden. Damit stellt sich generell die Frage nach den künftigen baulichen Möglichkeiten in der Landwirtschaftszone, und zwar sowohl mit Bezug auf allfällige Neubauten als auch dort, wo es um die Frage geht, ob und, wenn ja, in welchem Umfang bestehende Bauten weiterverwendbar bleiben sollen.

Vor diesem Hintergrund haben die eidgenössischen Räte am 11. Dezember 1991 eine Motion von Ständerat Zimmerli (BE) überwiesen, die den Bundesrat beauftragt, mittels einer Teilrevision des Raumplanungsrechts dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft künftig besser auf die neuen Herausforderungen reagieren kann. Gestützt auf



Infolge struktureller Veränderungen erfüllen viele landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzone keinen Zweck mehr, weshalb sie unter gewissen Voraussetzungen sollen umgenutzt werden dürfen. (Bild SHS)

Ensuite de modifications structurelles, nombre de constructions agricoles, en dehors des zones à bâtir, n'ont plus d'utilité, de sorte qu'elles peuvent être, à certaines conditions, affectées à d'autres destinations.

Das Raumplanungsgesetz in Revision

Öffnung mit klaren Schranken

von Stephan H. Scheidegger-Behnisch, Fürsprecher, Sektion Recht des Bundesamtes für Raumplanung, Bern

Die durch den Strukturwandel der Landwirtschaft bedingten Probleme sind komplex. Mit den vom Bundesrat in Erfüllung der Motion Zimmerli vorgeschlagenen Änderungen des Raumplanungsgesetzes soll dafür gesorgt werden, dass die Landwirtschaft künftig besser auf die neuen Herausforderungen reagieren kann. Zuhanden des Parlamentes vorgeschlagen werden insbesondere eine Neuumschreibung der Zonenkonformität sowie flexiblere Ausnahmen für Umnutzungen von funktionslos gewordenen Landwirtschaftsbauten.

die Vorarbeiten einer Expertenkommission (Kommission Durrer) und in Würdigung der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse wurde mittlerweile die Vorlage für eine entsprechende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes erarbeitet. Der Bundesrat hat die Revisionsvorlage am 22. Mai

1996 zuhänden der eidgenössischen Räte verabschiedet.

Multifunktionale Landwirtschaftszone

Die vorgeschlagene Teilrevision bezweckt vor allem zweierlei: Zum einen soll die Zonenkonformität für Bauten und Anlagen in der Landwirt-

schaftszone neu umschrieben werden; zum anderen sollen Bauten, die infolge des Strukturwandels für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden, unter strengen Voraussetzungen auch zu landwirtschaftsfremden Zwecken umgenutzt werden dürfen. Um die mit der Revisionsvorlage angestrebte Öffnung in kontrollierbare Bahnen zu lenken, bedarf es klarer Schranken. Diese dürfen jedoch nicht so absolut sein, dass sie der im Wandel begriffenen Landwirtschaft die Entwicklungsmöglichkeiten von vornherein wieder nehmen. Sie müssen aber doch griffig genug sein, um unerwünschten Entwicklungen sachgerecht entgegenwirken zu können.

Die Landwirtschaftszone hat sehr unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen, werden mit ihr doch sowohl agrar-, bodenmarkt-, siedlungs- als auch umweltpolitische Ziele verfolgt (vgl. hiezu EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, S. 213 ff.). Der multifunktionalen Bedeutung der Landwirtschaftszone trägt die in Frage stehende Revisionsvorlage ausdrücklich Rechnung, indem sie die wesentlichsten Aufgaben der Landwirtschaftszone explizit aufzählt (Art. 16 Abs. 3 der Revisionsvorlage). Die Landwirtschaftszone dient demnach nicht nur der Sicherung der Ernährungsbasis, sondern auch der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums sowie dem ökologischen Ausgleich.

Damit die Landwirtschaftszone ihre unterschiedlichen Aufgaben erfüllen kann, sollen die Kantone mittels einer bundesrechtlichen Grundsatznorm zu einer funktionsorientierten Auseinandersetzung mit dem Nichtsiedlungsgebiet angehalten werden. Die in Artikel 16 Absatz 4 der Revisionsvorlage vorgeschlagene Verstärkung des Planungsansatzes entspricht einer im Rahmen der Vernehmlassung wiederholt erhobenen Forderung und

Entschlackt

Parallel zur Verabschiedung der Änderungen des Raumplanungsgesetzes hat der Bundesrat eine Teilrevision der Raumplanungsverordnung beschlossen. Sie soll das geltende Verordnungsrecht verdeutlichen. Im Vordergrund stehen technische Anpassungen. Sie bezwecken primär, den Vollzug der Bestimmungen über die Baumöglichkeiten in Gebieten mit traditioneller Streubauweise sowie in Landschaften mit schützenswerten Siedlungsformen zu verbessern, ohne jedoch neue Erleichterungen oder Flexibilitäten für das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen; dies bleibt dem Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung der Motion Zimmerli vorbehalten. Eine rasche Revision der RPV hat sich vor allem deshalb aufgedrängt, weil sich die Kantone im Rahmen der Überarbeitung ihrer Richtpläne schon bald mit der Anwendung dieser Bestimmungen konfrontiert sehen werden. Mit der Revision erfüllt der Bundesrat die seitens der Kantone wiederholt erhobenen Forderungen. Die Kantone haben die Änderungsvorschläge im Rahmen der Vernehmlassung denn auch positiv aufgenommen und verlangt, dass diese rasch in Kraft gesetzt werden. Dem ist der Bundesrat nachgekommen. Die revidierten Bestimmungen wurden nämlich bereits am 1. Juli 1996 in Kraft gesetzt.

gibt den Kantonen die Möglichkeit, die Entwicklung des Gebiets ausserhalb der Bauzonen vermehrt auf die jeweiligen örtlichen und regionalen Verhältnisse auszurichten. Auf diese Weise haben es die Gemeinwesen in der Hand, bestimmte Nutzungen mit den hierzu erforderlichen Bauten nur dort zuzulassen, wo es ih-

nen mit Blick auf die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone sachgerecht erscheint.

Was ist zonenkonform?

De lege lata sind in der Landwirtschaftszone nur jene Bauten und Anlagen zonenkonform, für deren bestimmungsgemässe Nutzung der Boden als Produktionsfaktor unentbehrlich ist (Produktionsmodell). Werden landwirtschaftliche oder gartenbauliche Produkte bodenunabhängig gewonnen, liegt keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinne von Art. 16 RPG mehr vor (vgl. etwa BGE 117 Ib 279 ff. sowie BGE 120 Ib 266 ff.). Da sich die Landwirtschaft derzeit in einem dynamischen Veränderungsprozess befindet, erscheint es unabdingbar, den Begriff der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung so zu umschreiben, dass für künftige Entwicklungen genügend Raum bleibt. Es wäre daher nicht sachgerecht, wenn die Raumplanung durch die Umschreibung der in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Bauten nur eine ganz bestimmte Form der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung – nämlich die (überwiegend) bodenabhängige Bewirtschaftung – sanktionieren würde. Am Kriterium der (überwiegenden) Bodenabhängigkeit soll daher nicht länger festgehalten werden. Dies rechtfertigt sich um so mehr, als es sich in der Vergangenheit wiederholt als schwierig erwiesen hat, jene Grenze zu ziehen, bei deren Überschreitung eine (überwiegend) bodenabhängige Bewirtschaftung in eine bodenunabhängige umschlägt. In Zukunft soll daher nur noch darauf abgestellt werden, ob die Bauten für die Erzeugung landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte – gleichgültig, ob diese bodenabhängig oder bodenunabhängig gewonnen werden – nötig sind. Die Notwendigkeit neuer Bauten soll dabei nur

insoweit bejaht werden dürfen, als der fragliche Betrieb auf lange Sicht – sinnvollerweise über einen Zeitraum von 15–25 Jahren hinweg – landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftet werden soll. Die Errichtung neuer Bauten soll jenen Betrieben vorbehalten bleiben, deren Existenz langfristig gesichert erscheint.

Zudem ist folgendes zu beachten: Das neue Landwirtschaftsgesetz, das der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 26. Juni 1996 zugeleitet hat, enthält neu eine Legaldefinition der Landwirtschaft. Diese knüpft ebenfalls am Produkt an, ohne dass danach gefragt wird, ob dieses bodenabhängig oder bodenunabhängig erzeugt worden ist. Bei dieser Situation wäre es kaum verständlich, wenn die Raumplanung mit Bezug auf die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Bauten auch künftig vom Produktionsmodell ausgehen würde. Es darf nicht sein, dass Landwirtschaft und Raumplanung von unterschiedlichen Landwirtschaftsbegriffen ausgehen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Übergang vom Produktions- zum Produktmodell drängt sich daher im Interesse einer kohärenten Raumordnungs- und Agrarpolitik auf.

Keine neue Bauwelle

Die bodenabhängige Bewirtschaftung wird die Regel bleiben. Das Entwicklungspotential im Bereiche der bodenunabhängigen Bewirtschaftung ist aus verschiedenen Gründen gering. Zu erwähnen sind etwa die insbesondere den Maststallungen enge Grenzen setzenden gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der Umstand, dass seitens der Agrarpolitik heute – ohne die bodenunabhängige Produktion als eine der möglichen Formen landwirtschaftlicher Bewirtschaftung auszuschliessen – praktisch nur die bodenabhängige Produktion gefördert wird. Die Kantone

haben es überdies in der Hand, jene Gebiete, die aus raumplanerischer oder landschaftsschützerischer Sicht als besonders sensibel erscheinen, von Bauten für die bodenunabhängige Produktion freizuhalten (vgl. hierzu Art. 16 Abs. 4 sowie Art. 36 Abs. 2^{bis} der Revisionsvorlage). Zudem minimieren die im Bereiche der Ausnahmeregelungen vorgenommenen Anpassungen – zu erwähnen ist hier insbesondere der Umstand, dass die in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehene kantonale Kompetenz, die Umnutzung bestehender Bauten auch zu beliebigen gewerblichen Zwecken zuzulassen, vollständig weggefallen ist – die Gefahr, dass Neubauten allein zum Zwecke einer späteren Umnutzung erstellt werden.

Flexiblere Ausnahmen

Die im Bereich der Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen vorgeschlagenen Änderungen betreffen ausschliesslich *bestehende* Gebäude, die als Folge des Strukturwandels für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden. Mit der Gesetzesrevision sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um funktionslos gewordene Bauten einer sinnvollen und mit Blick auf Raum und Landschaft vertretbaren Weiterverwendung zugänglich zu machen. Die zonenwidrige Nutzung soll – unter Ausschluss jeder späteren Erweiterungsmöglichkeit – auf das im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung vorhandene Bauvolumen beschränkt bleiben. Dies ist sehr wichtig, da die Auswirkungen der neu gewährten Flexibilitäten nur so in kontrollierbaren Grenzen gehalten werden können. Betrieben, denen die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Tätigkeit infolge der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kein existenzsicherndes Einkommen mehr zu garantieren vermag, soll die Möglichkeit eröffnet werden, die nicht

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Assouplissement contrôlé

par Stephan H. Scheidegger-Behnisch, avocat, section juridique de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne

Les problèmes résultant des mutations structurelles de l'agriculture sont complexes. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) proposée par le Conseil fédéral conformément à la motion Zimmerli vise à faciliter l'adaptation de l'agriculture aux nouveaux impératifs de notre temps. Le projet présenté au Parlement comprend notamment une redéfinition des affectations autorisées en zone agricole et un assouplissement du régime des dérogations permettant le changement d'affectation de bâtiments agricoles abandonnés.

En proie à des mutations structurelles d'une ampleur considérable, l'agriculture suisse doit, pour affronter la concurrence internationale, être en mesure de satisfaire simultanément de multiples exigences. La deuxième étape de la réforme agricole (politique agricole 2002), présentée au Parlement le 26 juin 1996, vise à promouvoir une agriculture durable et compétitive. Elle touche également l'aménagement du territoire, car nombre de bâtiments agricoles ont perdu leur vocation première à la suite des transformations de ce secteur économique. Que faire, par conséquent, de ces constructions? Faut-il élargir les possibilités de construire en zone agricole?

La motion Zimmerli acceptée par les Chambres fédérales le 11 décembre 1991 donnait mandat au Conseil fédéral de présenter une révision partielle de la LAT. L'Exécutif s'est acquitté de cette tâche le 22 mai 1996. Son projet tient compte des travaux préliminaires de la commission Durrer et du dépouillement des réponses à la procédure de

consultation des cantons et des milieux concernés. Le projet de révision souligne le caractère multifonctionnel de la zone agricole qui doit à la fois garantir l'approvisionnement du pays et contribuer à la sauvegarde du paysage, des espaces de délassement et de l'équilibre écologique.

Il appartient aux cantons de préserver cette diversité de la vocation de la zone agricole en établissant des plans d'aménagement respectant ce principe.

La révision proposée a été harmonisée avec la nouvelle définition de l'agriculture présentée le 26 juin 1996 aux Chambres fédérales. Elle suppose une définition plus souple de la notion d'exploitation agricole ou horticole et supprime la différenciation entre les productions tributaires du sol et hors-sol. Ce changement est une innovation par rapport à la loi actuellement en vigueur: aujourd'hui, en effet, les constructions et installations ne servant pas à l'exploitation tribu- taire du sol ne sont pas autorisées en zone agricole. De plus, le projet prévoit la possibilité d'édifier de nouvelles

constructions ou installations en zone agricole lorsque cette réalisation est nécessaire au maintien durable de l'entreprise agricole.

De façon générale, l'exploitation tribu- taire du sol restera la règle et le mode de production hors-sol l'exception. En ce qui concerne les installations d'élevage industriel du bétail notamment, les dispositions contraignantes de la loi sur la protection des eaux empêchent tout développement in- considéré de cette pratique. De plus, la nouvelle politique agricole encourage les modes d'exploitation tributaires du sol. Par ailleurs, les cantons se voient dotés de la possibilité de protéger des territoires particulièrement vulnérables sur lesquels les productions hors-sol seraient bannies (cf. art. 16, 4e al. et art. 36, al. 2^{bis} du projet de révision).

L'assouplissement du régime des dérogations hors de la zone à bâtir touche uniquement les bâtiments agricoles ayant perdu leur utilité en raison des changements structurels de l'agriculture. Il vise à permettre la réaffectation du volume bâti existant au moment de la présentation de la demande de dérogation. Cette précision a son importance car il faut à tout prix éviter un développement anarchique des constructions hors de la zone à bâtir. Selon le projet de loi, des dérogations pourraient être accordées pour des changements complets d'affectation à des fins commerciales ou artisanales liées à l'entreprise agricole si ces activités accessoires permettent d'assurer le maintien à long terme de l'entreprise agricole. Des activités «liées à l'entreprise», par exemple une petite scierie, un

petit atelier de réparation des engins agricoles, ou des transformations permettant de proposer des «vacances à la ferme», seraient admises. L'entreprise commerciale ou artisanale accessoire doit former un tout avec l'entreprise agricole ou horticole qui est soumise à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement au sens du droit foncier rural.

Le projet de révision prévoit d'accorder des prérogatives plus importantes aux cantons qui se prononceraient sur les autorisations de rénover des bâtiments d'habitation situés en zone agricole. Ainsi, des personnes n'exerçant plus ou pas une profession dans l'agriculture pourraient habiter hors de la zone agricole. Par contre, il sera en principe impossible de transformer en maisons d'habitation des dépendances ou autres bâtiments d'exploitation agricole. Des exceptions hors de la zone à bâtir ne seraient autorisées que si plusieurs exigences cumulatives étaient respectées: le bâtiment ne devrait plus être nécessaire à une affectation agricole; il devrait se prêter à l'affectation envisagée; son aspect extérieur et sa structure architecturale demeureraient inchangés; le financement des dépenses d'infrastructure serait à la charge du propriétaire et le changement d'affectation ne devrait pas s'opposer à un intérêt prépondérant. La réforme proposée sera examinée par le Conseil des Etats dès cet automne.

mehr benötigten Gebäude oder -teile zu betriebsnahen gewerblichen Zwecken umzunutzen. Landwirtschaftliche oder gartenbauliche Betriebe, die ansonsten aufgegeben werden müssten, können so erhalten werden. Der gewerblichen Tätigkeit darf indessen – gemessen am landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Haupterwerb – nur untergeordnete Bedeutung zukommen. Zulässig sollen zudem nur «betriebsnahe» gewerbliche Tätigkeiten sein. Unter diesem Begriff lassen sich etwa eine kleine Schreinerei oder eine kleine mechanische Werkstätte für Landmaschinen subsumieren. Desgleichen wären auch bauliche Vorkehren zulässig, um künftig Ferien auf dem Bauernhof anbieten zu können. Die Angliederung eines gewerblichen Nebenbetriebs ändert am landwirtschaftlichen Charakter des in Frage stehenden Betriebs indessen nichts. Der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Hauptbetrieb und der gewerbliche Nebenbetrieb bilden eine Einheit, die dem bürgerlichen Bodenrecht integral unterstellt bleibt.

Mehr Kompetenz für Kantone

Der Gesetzesentwurf bringt im Bereiche der Ausnahmeregelungen zudem eine Erweiterung der kantonalen Kompetenzen. Ob und wenn ja in welchem Umfang die Kantone mit Blick auf ihre spezifischen Bedürfnisse von den neuen Möglichkeiten Gebrauch machen wollen, bleibt jedoch ihnen überlassen. Im Zentrum der diesbezüglichen Vorschläge steht die ausdrückliche Verankerung des Grundsatzes «Wohnen bleibt Wohnen». Landwirtschaftliche Wohnbauten sollen künftig – entsprechendes kantonales Ausführungsrecht vorausgesetzt – auch von Personen bewohnt werden dürfen, die nicht oder nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sind. Einer landwirtschaftsfremden Wohnnutzung dürfen jedoch nur jene

Bauten zugänglich gemacht werden, die bereits bis anhin (landwirtschaftlich) bewohnt worden sind. Reine Ökonomiebauten sollen daher grundsätzlich nicht in Wohnbauten umgewandelt werden dürfen. Gleiches soll für angebaute Ökonomietrakte gelten. Umnutzungsbewilligungen nach Artikel 24a der Revisionsvorlage dürfen indessen nur erteilt werden, wenn die bundesrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Konkret bedeutet dies folgendes: die in Frage stehende Baute wird für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt; sie muss für die in Aussicht genommene Nutzung geeignet sein und in ihrer äusseren Erscheinung und baulichen Grundstruktur im wesentlichen unverändert bleiben; sämtliche Kosten der Erschliessung, die höchstens geringfügig erweitert werden darf, müssen vom Eigentümer getragen werden und schliesslich dürfen der Umnutzung auch keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Mit diesen Bewilligungsvoraussetzungen werden einer überbordenden baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen klare Grenzen gesetzt.

Wie geht es weiter?

Das Revisionsprojekt wurde dem Ständerat als Erstrat zugewiesen. Die für die Vorberatung des Geschäftes zuständige Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) wird ihre Beratungen im kommenden Herbst aufnehmen.

Bilder rechts: Würden sich die bäuerlichen Siedlungen ausserhalb des Baugebietes durch die Lockerung des Raumplanungsgesetzes bald zu agroindustriellen Anlagen entwickeln? (Bild oben, SHS, unten SL)

Illustrations ci-contre: l'habitat agricole, en dehors de la zone à bâtir, va-t-il bientôt se transformer, du fait de l'assouplissement de la LAT, en installations agroindustrielles?

