

Kapituliert das Parlament? : Schlitternlassen in der Raumplanung

Autor(en): **Gattiker, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **92 (1997)**

Heft 3

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175779>

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.



Aménagement du territoire: laisser faire, laisser aller

Capitulation du Parlement fédéral?

par Hans Gattiker, Secrétaire général de la LSP (résumé)

Dans son message sur la révision de la LAT, le Conseil fédéral reconnaît que l'agriculture est entraînée dans une dynamique de changement encore impossible à évaluer. Il n'en a pas moins présenté au Parlement, en date du 22 mai 1996, un projet de révision de la LAT qui – en cas de réalisation – aurait des conséquences dramatiques pour nos paysages.

Offrir un avenir aux malheureux agriculteurs, tel est le but. L'ennui, c'est que la révision situe les constructions nécessaires en zone agricole !

Vu le caractère compliqué de la législation sur les constructions, l'égalité en droit présuppose des prescriptions claires et précises, surtout en milieu rural. Tout le contraire du galimatias qui est proposé !

La subdivision du pays en zones d'affectation bien définie a pour vertu de protéger le paysage suisse du bétonnage désordonné. Et voilà que le Conseil fédéral autoriserait les cantons à tolérer en zone agricole la culture hors-sol et autres constructions! Qu'il enrobe la pilule de beaux principes sur la nécessité de protéger le paysage et les zones de détente n'y change rien.

Bonjour les abus!

Vision de cauchemar: les exploitations agricoles menacées pourront se doter d'exploitations secondaires non-agricoles. Les installations hors-sol, les

En haut: vu la mondialisation, il est souhaitable que notre agriculture développe sa faculté créatrice grâce à de nouvelles offres – mais pas aux dépens du paysage.

Oben: Angesichts der Globalisierung ist es wünschenswert, dass unsere Landwirtschaft ihre Wertschöpfung durch neue Angebote vermehrt – aber nicht zu Lasten der Landschaft (Bild Gattiker)

commerces de produits de la ferme (plus 100% de produits de l'extérieur!), les petites menuiseries, les petits ateliers mécaniques, les logements de vacances à la ferme, et j'en passe. Avec toutes sortes de restrictions incontrôlables d'une telle naïveté, sachant avec quel zèle on applique la loi en milieu rural, que c'est à pleurer – de rire ou d'indignation, au choix du pleureur.

Il suffira à tel paysan de se bâtir une belle grange, d'attendre quelques mois, de déclarer changer l'orientation de son exploitation. Il se plaindra de la vie difficile, demandera l'autorisation de faire autre chose, installera dans sa grange une entreprise non-agricole, avec la bénédiction du politicien cantonal à la veille des élections. Les confrères de la laiterie ne feront pas opposition, *qu'en dira-t-on* oblige. Plus tard, la nouvelle exploitation non-agricole aura quelques difficultés, ne fonctionnera pas comme prévu, et il faudra l'agrandir. Le fonctionnaire barrera volontiers la route à une faillite nuisible pour la commune et le canton. Sauf si elle s'avère profitable au propriétaire, désormais autorisé à séparer sa grange neuve de son exploitation agricole, scission impossible en temps normal. Et c'est ainsi que la Suisse perdra ses derniers paysages... Les affectations préconisées par la révision ont leur place en zone de petite industrie et non en zone agricole. L'art. 18 actuel autorise aujourd'hui déjà la création d'autres zones d'affectation. Aucune difficulté donc à dé-

finir des zones d'exploitation agricole artisanale à caractère de zone à bâtir, où la concentration d'activités para-agricoles sera même source de synergies. Mais il faut les réserver strictement aux exploitations qui en ont un légitime besoin, et les soumettre à une planification serrée, se gardant de les abandonner à la spéculation. (Plus les affectations potentielles d'un terrain sont nombreuses, plus il renchérit. Base des revenus paysans, la terre était bon marché. Elle renchérit et certains préconisent, aujourd'hui déjà, de compenser ce renchérissement par des paiements directs, pour les mettre à portée de bourse des paysans. Raisonnement pervers s'il en est!) Reste la possibilité, en cas de nécessité absolue, d'autoriser tout à fait ponctuellement des dérogations en vertu de l'art 24. pour les besoins agricoles manifestement impossibles à satisfaire loin de la ferme.

(Anti)constitutionnalité

Le projet de révision reporte au plan des décisions individuelles le mandat qui reviendrait de droit à la planification. Cette démarche est contraire à l'art. 22quater de la Constitution, qui vise «une occupation rationnelle du territoire», avec développement judicieux de l'espace local et de grands efforts de coordination. Le projet de révision préconise exactement le contraire – du moins en dehors des zones à bâtir. Il est donc *anticonstitutionnel*.



Besonders in traditionellen Streusiedlungsgebieten könnte die Zulassung nichtlandwirtschaftlicher Gewerbebetriebe Probleme verursachen, so bei den Abfällen, Abwässern und der Entsorgung. (Bild Gattiker)

C'est surtout dans les zones d'habitat dispersé que l'admission d'exploitations artisanales non agricoles pose des problèmes, notamment en matière d'enlèvement des déchets, des ordures et des eaux usées.

Schlitternlassen in der Raumplanung

Kapituliert das Parlament?

von Hans Gattiker, Geschäftsführer des SHS, Zürich

In seiner Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung bemerkt der Bundesrat, die «Landwirtschaft befinde sich zurzeit in einem dynamischen Veränderungsprozess, der in seinen Konsequenzen noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden könne». Trotzdem hat er mit Datum vom 22. Mai 1996 dem Parlament eine Vorlage für die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung RPG vorgelegt, die – falls sie verwirklicht würde – verheerende Auswirkungen auf unsere Landschaften hätte.

Die geplante Revision versucht, den Bauern, die bekanntlich heutzutage nicht zu beneiden sind, Erwerbsmöglichkeiten zu verschaffen, die wenig oder nichts mit Landwirtschaft zu tun haben. Dagegen wäre wenig einzuwenden, wenn diese Tätigkeiten in entsprechenden Zonen ausgeübt würden, doch beabsichtigt die Revisionsvorlage, die dafür nötigen baulichen Massnahmen in den Landwirtschaftszonen anzusiedeln.

Bereits unter geltendem Recht ist die Anwendung der Vorschriften im Be-

reich des Planens und Bauens schwierig und problematisch. Dies rührt im wesentlichen daher, dass jedes Bauvorhaben – nur schon infolge der Eigenheiten seines Standorts – besondere Gegebenheiten aufweist. Diese Tatsache erschwert es, Rechtssätze rechtsgleich anzuwenden, und diese Aufgabe wird gerade den Baubehörden kleiner Gemeinden und ländlicher Kantone – und um solche geht es hier – mit genauen und eindeutigen Gesetzesvorschriften am meisten erleichtert. Das Recht, das die Revision formuliert,

ist aber so kompliziert und diffus, dass es gar nicht durchsetzbar ist.

Die heissen Punkte

Raumplanung besteht im wesentlichen in der Trennung zwischen Bauzone und Nichtbauzone, wodurch die Landschaften der Schweiz vor einer ungeordneten Überbauung geschützt werden. Auf bestimmten Landflächen werden zulässige Nutzungen festgelegt und als «zonenkonform» bezeichnet. Nach geltendem Recht umfassen Landwirtschaftszonen «Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet und das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll» (Art. 16 RPG). Der entsprechende neue Artikel fügt zum Gesamtinteresse die langfristige Sicherung der Ernährungsbasis, die Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes und den ökologischen Ausgleich. Das ist schön. Weniger

schön ist, dass Bundesrat und Ständerat in einem zusätzlichen Art. 16a die Kantone ermächtigen wollen, in von ihnen freigegebenen Gebieten «Bauten und Ablagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen» – nämlich solche für bodenunabhängige Produktion – als zonenkonform zu erklären. Auch der legendäre Art. 24 muss Federn lassen. Ausserhalb der Bauzonen können nach heutigem Recht «Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen». Diese Definition hat sich während 17 Jahren bewährt, weil sie auf objektiven und nachvollziehbaren Kriterien beruht. Dass sie in gewissen Kantonen offensichtlich und zugegebenermassen nicht angewandt wurde, spricht nicht gegen sie, sondern gegen die betreffenden Kantone. Die Neufassung liest sich, etwas Vorstellungsvermögen vorausgesetzt, wie ein Horrorszenario: «Bauliche Massnahmen in bestehenden Bauten und Anlagen, mit denen bezweckt wird, einem landwirtschaftlichen Gewerbe oder einem gartenbaulichen Betrieb, die sonst nicht weiterbestehen könnten, einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb anzugliedern, sind standortgebunden.» Zwar sollen solche Nebenbetriebe dem bäuerlichen Bodenrecht unterstehen und nicht separat verkauft («Zerstückelungsverbot») oder von jemand anderem als dem Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Betriebs geführt werden.

Nach der Botschaft soll die Anerkennung der Zonenkonformität von Bauten gemäss Art. 16a davon abhängig sein, dass diese für die konkret vorgesehene Bewirtschaftung *unerlässlich* sind und dass der fragliche Betrieb *auf lange Sicht* landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftet wird. An den Nachweis der Notwendigkeit sollen *strenge* Anforderungen gestellt werden. Diese Zonenkonformität betrifft – wohlgemerkt – nicht nur Ställe und Scheunen, sondern auch Bauten für bodenunabhängige Produktion, d.h. sogenannte Hors-sol-Anlagen und sogar Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf von landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Produkten. Das letztere ist aber nur bis einem Volumen zuläs-

Der Anstoss

Eine am 11. Dezember 1991 vom Berner SVP-Ständerat Ulrich Zimmerli eingereichte Motion gab den Anstoss für die gegenwärtig ablaufende Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung RPG vom 22. Juni 1979. Die Motion beauftragte den Bundesrat, mittels einer Teilrevision des Raumplanungsrechts dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft künftig besser auf die neuen Herausforderungen reagieren kann. Am 12. Mai 1992 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission unter dem damaligen Regierungsrat Adalbert Durrer ein, die Vorschläge für die Umsetzung der Motion unterbreiten sollte. Die Vernehmlassung brachte recht kontroverse Meinungen zutage. Am 22. Mai 1996 erschien die bundesrätliche Botschaft.

sig, in dem die auf dem Hof produzierten Produkte mindestens die *Hälfte* der verarbeiteten Ware ausmachen.

Missbräuche vorprogrammiert

Betrieben, die *kein existenzsicherndes* Einkommen zu gewährleisten vermögen, soll nach Art. 24 die vollständige Zweckänderung von nicht mehr verwendeten Gebäuden für *betriebsnahe* gewerbliche Tätigkeiten ermöglicht werden, sofern diese für den Betriebsinhaber wirtschaftlich *erforderlich* sind. Unter diesen Tätigkeiten versteht die Botschaft eine *kleine* Schreinerei, eine *kleine* mechanische Werkstätte oder eine Wohnung für Ferien auf dem Bauernhof, die aber *nicht dauervermietet* werden darf. Die Erstellung neuer Bauten für solche gewerbliche Zwecke ist unzulässig, ebenso wie die Überlassung eines solchen Betriebes an einen Dritten. Das Gewerbe darf auch nicht zur *Haupterwerbsequelle* und nicht zu einem *selbständigen* Betrieb werden. Pikant ist in diesem Zusammenhang die Regelung, wonach eine betriebsnahe gewerbliche Tätigkeit auch dann vorliegt, wenn ein Landwirt die auf seinem Betrieb vorhandene Infrastruktur zusammen mit weiteren Landwirten für die Weiterverarbeitung von Produkten

nutzt – und dies ohne eine Mengenbeschränkung wie in Art. 16a. Alle diese Bedingungen sind keine Gummiartikel, sondern ein ganzer Wald von Gummibäumen, und aus den Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates spricht eine zum Himmel schreiende Naivität, die einem mit ländlichen Verhältnissen vertrauten Planer das Wasser in die Augen treibt.

Aufgrund der leider notorischen missbräuchlichen Anwendung des RPG ist ein Szenario nicht unrealistisch, in dem ein Bauer einen völlig legalen neuen Stall oder Schopf erstellt und nach einiger Zeit infolge eines Wechsels seiner Betriebsrichtung diesen nicht mehr verwenden kann oder will. Dann wird er ihm leicht geltend machen können, er habe kein existenzsicherndes Einkommen und benötige eine Zweckänderung seines Gebäudes zur Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebes gemäss Artikel 24. Die entsprechende Bewilligung wird von einer kantonalen Behörde erteilt, deren Vorsteher ein Politiker ist, der wieder gewählt werden möchte, und der deshalb ein offenes Ohr für die Anliegen sowohl der Landwirtschaft als auch für diejenigen der Baulobby hat, von der er zudem Wahlkampfspenden erwartet. Die kantonale Behörde wird meistens eine Stellungnahme des zuständigen Gemeinderates einholen, in welchem die ehemaligen Schulkameraden sitzen. Da es in kleinräumigen Verhältnissen sowieso kein Sitzungsgeheimnis gibt, will sich keines der Ratsmitglieder mit einem Antrag auf Ablehnung exponieren, denn man sieht sich ja am nächsten Morgen wieder in der Milchsamstelle und möchte den Frieden im Dorf nicht stören. Wenn sich später herausstellt, dass der Nebenbetrieb nicht in der Weise funktioniert, wie es sich der Eigentümer vorstellte, so wäre es unverhältnismässig, diese zu verweigern, denn was nützt es der Gemeinde und dem Kanton, wenn einer der ihren Pleite macht. Diese allerdings könnte gegebenenfalls sogar im Interesse des Eigentümers liegen, denn sie befreit ihn vom Zerstückelungsverbot, so dass er den Gewerbetrieb legal vom Landwirtschaftsbetrieb abtrennen kann. Quod erat demonstrandum et mutatis mutandis sind noch viele solche Fälle unter anderen Verhältnissen denk- und realisierbar.

Alternativen

Das heute geltende RPG sagt in Art. 18 bekanntlich: «Das kantonale Recht kann *weitere Nutzungszonen* vorsehen», und die Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung des EJPD zählen sogenannte «besondere Arten von Bauzonen» als Beispiele auf, u.a. Industriezonen und Gewerbebezonen. Die in den Art. 16a und 24 der Revisionsvorlage künftig in den Landwirtschaftszonen als zulässig zu erklärenden Nutzungen gehören ihrer Charakteristik gemäss viel eher in Gewerbe- als in Landwirtschaftszonen. Es ist nämlich nicht ersichtlich, weshalb ein Landwirt sich für Ackerbauarbeiten oder Heuen stundenlang von seinem Hof entfernen kann, nicht aber für «Aufbereitung, Lagerung und Verkauf» im Zusammenhang mit seinem «betriebsnahen gewerblichen Zweck».

Aufgrund von Art. 18 des heutigen RPG können ohne weiteres «*Landwirtschaftliche Gewerbebezonen*» geschaffen werden, die klar als Bauzonen gelten, aber auf legitime Weise den legitimen Bedürfnissen nach einer «*ausserlandwirtschaftlichen inneren Aufstockung*» entsprechen. Diese Zonen müssen selbstverständlich für die Nutzungen reserviert bleiben, die von der Revisionsvorlage angestrebt werden, denn nur so ist der Zweck zu erreichen: Bekanntlich ist Land umso teurer, je mehr und je intensiver die darauf zulässigen Nutzungen sind. Durch eine entsprechende planerische Definition, eventuell verbunden mit einem Angebot von Land, können die Gemeinden auf demokratische Art bestimmen, ob und wie weit sie die Bauern privilegieren wollen.

Im weiteren ergeben sich aus einer räumlichen Konzentration bäuerlicher Aktivitäten verschiedene *Synergien*, seien diese betriebswirtschaftlicher oder sozialer Art; von der Aussiedlungssorgie der sechziger Jahre wäre noch etliches wiedergutzumachen.

Für Bedürfnisse der Landwirtschaft, die offensichtlich und unbestreitbar nur in der unmittelbaren Umgebung der ursprünglichen Betriebe befriedigt werden können, bleibt immer noch die Möglichkeit von *Ausnahmebewilligungen* nach dem geltenden Art. 24 RPG. Das Komplement zur obigen Bemerkung über die Bodenpreise ist im übrigen die Tatsache, dass infolge des neuerdings diffusen Gehalts des Be-

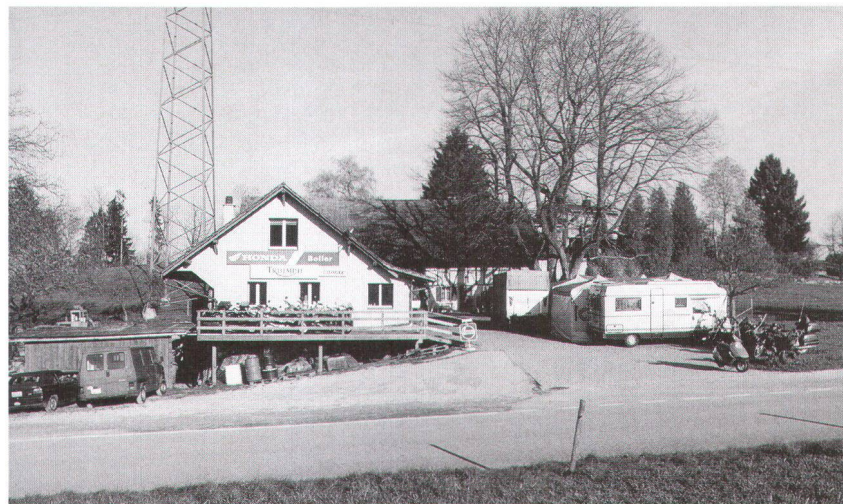
griffs «landwirtschaftlich» die Bodenpreise ausserhalb der Bauzonen in Bewegung geraten werden und zwar nach oben. Da der geographische Bereich, in dem solche Machinationen möglich sind, kaum begrenzt ist, wird sich die preissteigernde Tendenz flächendeckend über die Landschaft ausbreiten und den Boden, der wenigstens bisher die Produktionsbasis unserer Landwirtschaft war, verteuern. Die Idee, diese Verteuerung mit Direktzahlungen zu kompensieren, utopisch, wenn nicht pervers.

Verfassungsmässigkeit

Die Revisionsvorlage verschiebt Entschiede, die eigentlich die Planung zu treffen hätte, auf die Ebene der Einzelverfügung. Dieses Vorgehen gewährleistet *keine «geordnete Besiedlung»* i. S. des Art. 22quater der Bundesverfassung. Eine solche beinhaltet Vorstellungen über eine zweckmässige Entwicklung der räumlichen Gegebenheiten und eine Koordination der zu treffenden Massnahmen. Die Revisionsvorlage erreicht – mindestens ausserhalb der Bauzonen – das Gegenteil und ist somit *nicht verfassungskonform*. Die Revisionsvorlage verletzt aber auch die Rechtsgleichheit. Wenn den Bauern gestattet würde, ausserhalb der Bauzonen, und somit auf preislich günstigem Land, Erwerbstätigkeiten auszuüben, die für die übrigen Bürger nur in speziellen Bauzonen, und somit

auf teurem Land, erlaubt sind, erhielten die Bauern auf den Märkten, in denen sie tätig werden sollen, einen unzulässigen Konkurrenzvorteil. Die benachteiligten Konkurrenten würden früher oder später die Forderung nach Gleichbehandlung stellen, d.h. die Forderung nach Baumöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen erheben; die politischen Gruppierungen, die eine entsprechende Gesetzesänderung veranlassen würden, sind vorhanden. Würde diese Forderung erfüllt, hätten wir bald Verhältnisse, wie sie etwa an Stadträndern von Drittweltländern anzutreffen sind.

Wenn die Landwirtschaft durch eine derartig Gesetzesrevision einen nicht nur gleichwertigen, sondern sogar privilegierten Zugang zum sekundären Sektor erhielte und dies noch unter Opferung erheblicher öffentlicher, teilweise immaterieller Güter, so wäre die Frage zu stellen, ob sich denn die Direktzahlungen nach Art. 31a und eventuell 31b des Landwirtschaftsgesetzes noch rechtfertigen. Aber auch die Befugnis des Bundes nach Art. 31bis der Bundesverfassung, in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit «Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» dürfte dannzumal hinfällig werden. Mindestens wäre der Begriff «gesunder Bauernstand» neu zu definieren.



Die RPG-Revision will u.a. ermöglichen, landwirtschaftliche Betriebe notfalls um einen «nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb» zu ergänzen. Missbräuche und Erweiterungen wären kaum zu vermeiden. (Bild Gattiker)

La révision de la LAT vise notamment à permettre de compléter des exploitations agricoles par une «exploitation accessoire non agricole».