Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 90 (1995)

Heft: 1

Artikel: Und was meint die Landwirtschaft zur RP-Revision? : Zwischen Anpassen und Bewahren

Autor: Späti, Hans-Peter / Badilatti, Marco

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175672

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Und was meint die Landwirtschaft zur RPG-Revision?

Zwischen Anpassen und Bewahren

Gespräch mit Hans-Peter Späti, Vizedirektor des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg

Es liegt in der Natur der Sache, dass die vorgesehene Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) in bäuerlichen Kreisen auf besonderes Interesse stösst. Denn man verspricht sich hier davon nicht zuletzt die Lösung struktureller und wirtschaftlicher Probleme. Was unsere Bauern an der heutigen Raumplanung auszusetzen haben und wie sie diese verbessern möchten, fasst das folgende Interview zusammen.

Heimatschutz: In den letzten Jahren ist das Bundesgesetz über die Raumplanung auch seitens der Landwirtschaft häufig bemängelt worden, obwohl dieses nicht zuletzt in deren Interesse geschaffen wurde. Was missfällt Ihnen eigentlich an der heutigen Regelung?

Späti: In der Vergangenheit hat die Raumplanung viele Bauern in ihren unternehmerischen Entscheiden unnötig eingeengt. In der bäuerlichen Bevölkerung wird der Ruf nach einer Lockerung der Bauvorschriften in der Landwirtschaftszone um so stärker, je mehr in der Agrarpolitik die Weichen in Richtung Marktöffnung gestellt werden. Die im RPG enthaltenen Vorschriften, und vor allem deren restriktive Handhabung, sind auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft in den siebziger Jahren ausgerichtet, als der Gesetzgeber das geltende Gesetz schuf. Die heutige Raumordnung trägt dem tiefgreifenden Veränderungsprozess und der Dynamik, in welcher die Landwirtschaft steckt, viel zu wenig Rechnung. Die Raumplanungsvorschriften und die Art, wie sie vollzogen werden, berücksichtigen nicht, dass die Zeiten für die Landwirtschaft bereits härter geworden sind und noch viel härter werden. Den Vollzugsbehörden fehlt zu häufig das nötige Verständnis für den Wandel der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und für den Bedarf zur Anwendung neuer Techniken. Wegen der fehlenden Regelung im RPG selbst, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind, entwickeln sich bei vielen Bauvorhaben rege Kontroversen, die zu oft in bürokratischer und praxisfremder Manier kleinlich entschieden werden. Das RPG wurde zwar als Rahmengesetz relativ offen formuliert, seine praktische Anwendung erfolgt jedoch in vielen Kantonen viel zu einschränkend und zu wenig zukunftsgerichtet. Gerade wegen der fehlenden Regelung wichtiger Fragen bezüglich Zonenkonformität entwickelte sich von Region zu Region eine grosse Rechtsungleichheit, und daraus entstand allgemein eine beträchtliche Rechtsunsicherheit mit unberechenbaren Entscheiden.

Unter Anpassungsdruck

Welche Hauptforderung stellen Sie an die Gesetzesrevision?

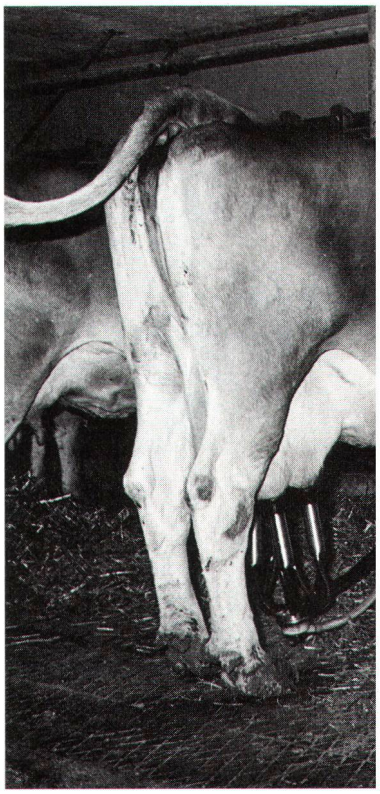
Die bestehenden Mängel können nur behoben werden, indem das Raumplanungsgesetz selber revidiert wird, das heisst in Art. 16 RPG die in der Landwirtschaftszone zulässigen Bauten und Anlagen näher definiert werden. Der Schweizerische Bauernverband vertritt somit die Meinung, dass über wichtige Fragen der Gesetzgeber entscheiden soll und nicht der Richter. Davon versprechen wir uns eine besser auf die zukünftigen Bedürfnisse der Landwirtschaft ausgerichtete Raumordnung sowie eine überblickbare und sich weniger widersprechende Baubewilligungspraxis.

Diese Forderungen des Schweizerischen Bauernverbandes sind im übrigen keineswegs neu. Wir haben bereits vor der Einreichung der Motion Zimmerli in unserer Vernehmlassung vom 28.6.1990 zum Expertenentwurf Jagmetti für eine Revision des RPG unter anderem folgende Auffassung vertreten:

a) Es sei die Landwirtschaftszone einschliesslich der darin zugelassenen Bauten neu zu umschreiben;
b) es sei eine bessere Nutzung bestehender Bausubstanz ausserhalb der Bauzonen durch eine kontrollierte Zulassung der Zweckänderung von Bauten als Revisionspunkt vorzusehen.

Soweit wir orientiert sind, begründen Sie Ihre Postulate vor allem mit den integrationspolitischen Herausforderungen im Rahmen des GATT und des europäischen Binnenmarktes, denen sich unsere Landwirtschaft gegenübersieht.

Die internationale Entwicklung setzt unsere Landwirte unter einen starken Anpassungsdruck. Sie werden unter einem erheblich veränderten Umfeld wirtschaften und Einkommensrückschläge hinnehmen müssen. Diesem Strukturwandel hat die Raumplanung dringend Rechnung zu tragen, indem sie der Landwirtschaft Entwicklungsmöglichkeiten offenhält. Nach den bisherigen negativen Erfahrungen besteht jedoch diesbezüglich in bäuerlichen Kreisen eine grosse Skepsis. Es herrscht die Meinung vor, die Baubewiligungspraxis nach geltendem Recht sei viel zu restriktiv und basiere auf einem überholten Bild der Landwirtschaft. Zudem darf die Raumplanung unseres Erachtens strukturelle Anpassungen und technische Neuerungen in der Landwirtschaft nicht verunmöglichen.



Mehr Handlungsfreiheit

Zurück zum GATT-Abkommen: Wie wird sich dieses für unsere Landwirte auswirken?

Seine Umsetzung wird unseren Bauern Preis- und Mengeneinbussen bescheren. Wegen der Finanzverknappung beim Bund werden diese durch Direktzahlungen nicht hinreichend ausgeglichen werden können. Die vom GATT ausgehende Marktöffnung zwingt die Landwirtschaft, auf dem Markt wettbewerbsfähiger zu werden, die Strukturen beschleunigt anzupassen und ausserlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten auf dem Betrieb zu erschliessen, um die Arbeitsplätze in diesem Bereich zu erhalten. Dies ist aber nur möglich, wenn neben der bereits eingeleiteten Neuausrichtung der Agrarpolitik auch Anpassungen im Raumplanungsbereich erfolgen. Deshalb verlangen wir, dass die Nutzungsmöglichkei-

Que pensent les milieux de l'agriculture de la révision de la LAT?

Adapter et préserver

Entretien avec Hans-Peter Späti, vice-directeur de l'Union suisse des paysans, Brougg (résumé)

Les milieux de l'agriculture sont bien évidemment concernés au premier chef par le projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Ils escomptent notamment une solution à leurs problèmes structurels et économiques. Voici, en résumé, les principaux éléments de l'aménagement que les paysans critiquent et souhaitent améliorer.

Ces derniers temps, les milieux paysans n'ont pas ménagé leurs critiques concernant l'aménagement du territoire. Hans-Peter Späti considère par exemple que les dispositions de la LAT, et surtout leur application restrictive, répondent aux besoins des années septante. La politique d'aménagement ne tient pas compte des transformations profondes ni des difficultés du monde agricole. La LAT a été conçue comme une loi-cadre. Elle ne règle donc pas précisément le régime des constructions et installations conformes à la zone agricole. Il en résulte une grande inégalité juridique d'une région à l'autre.

L'Union suisse des paysans (USP) souhaite que l'article 16 LAT régissant la zone agricole définisse plus précisément les constructions et installations conformes à la zone agricole. Elle estime qu'il appartient désormais au législateur, et non plus au juge, de donner son avis sur cette question. En 1990 déjà, dans sa réponse à la consultation sur le projet de révision de la commission d'experts présidée par R. Jagmetti, elle avait préconisé une définition plus précise des constructions et installations admissibles en zone agricole et l'introduction contrôlée de possibilités de transformer des bâtiments agricoles situés en dehors de la zone à bâtir.

Les accords du GATT et le marché européen constituent un défi que les agriculteurs suisses doivent relever. L'USP considère que l'aménagement du territoire doit tenir compte de cette évolution et qu'il faut adopter une politique moins restrictive en matière d'autorisation afin de ne pas bloquer les possibilités d'adaptations structurelles et d'innovations techniques. Hans-Peter Spälti salue la révision proposée dans le projet actuellement en consultation, car il estime que la population paysanne a besoin de nouvelles perspectives d'avenir et d'une plus grande liberté d'entreprendre. Il souhaite notamment que les nouvelles méthodes de production hors-sol soient admissibles en zone agricole. Par ailleurs, il préconise que la LAT prévoie la possibilité de transformer le bâtiment principal d'une exploitation agricole existante pour que l'agriculteur puisse exercer une activité complémentaire, non liée à l'agriculture. C'est là, à son avis, un bon moyen de garantir la prospérité des familles paysannes. Un certain nombre de pays voisins (Autriche, Allemagne) ont adopté cette pratique sans que le paysage s'en trouve défiguré outre mesure. Le droit de transformer devrait être toutefois limité au bâtiment central. Afin d'éviter les dérapages, il faudrait assortir cette mesure de l'interdiction de morcellement des domaines agricoles.

Quant à la possibilité d'autoriser la transformation de bâtiments désaffectés, mais en bon état et situés hors de la zone à bâtir, l'USP la trouve légitime pour autant qu'elle soit sévèrement contrôlée selon des critères bien précis. Il ne faut pas que l'on transforme tous les bâtiments agricoles abandonnés; cependant, le critère actuel de la destination imposée est trop restrictif, à son avis. L'USP souhaite donc une solution praticable. La prudence et la réserve sont de mise en la matière. Pour l'USP, les solutions proposées dans le projet en consultation constituent la limite de la libéralisation maximale envisageable.

Neben dem technischen Anpassungszwang, sind unsere Landwirte immer mehr auch wirtschaftlichem Druck ausgesetzt. (Bild Schmidt)
Outre l'obligation de s'adapter techniquement, nos paysans sont aussi et toujours davantage soumis à une pression économique.

ten in der Landwirtschaftszone erweitert werden und begrüssen wir die Stossrichtung des Vernehmlassungsentwurfes. Denn unsere verunsicherte bäuerliche Bevölkerung braucht dringend neue Zukunftsperspektiven und mehr Freiheit für unternehmerisches Handeln.

Eines Ihrer wichtigsten Postulate im Zusammenhang mit der RPG-Revision verlangt, fortan in der Landwirtschaftszone nicht nur bodenabhängige, sondern auch bodenunabhängige Betriebszweige zuzulassen. Womit begründen Sie dieses von der Gegenseite bekämpfte Ziel?

Bis heute gelten in der Landwirtschafszone nur solche Bauten als zonenkonform, die der bodenunabhängigen Nutzung dienen. Im Zuge der Spezialisierung und Arbeitsteilung in der Landwirtschaft haben aber inzwischen bei uns und im Ausland neue Produktionsmethoden Einzug gehalten. Sie setzen den Boden nicht mehr im herkömmlichen Sinn als Produktionsgrundlage voraus, wenn wir etwa an die Nutztierhaltung aufgrund zugekaufter Futtermittel oder an die Hors-sol-Produktion von Gemüse und Zierpflanzen denken. So gibt es heute zum Beispiel Getreideproduzenten ohne Tiere und Tierhalter ohne Futterproduktion. Darauf hat die Raumplanung bis heute keine sachgerechte Lösung angeboten. Diesem Missstand muss begegnet werden, denn werden solche neuen Produktionsverfahren erschwert, werden die Erzeugnisse ungeachtet unökologischer Transporte einfach importiert. Wie weit bei uns moderne Produktionstechniken gefördert werden sollen, hat nach unserer Ansicht die Agrarpolitik im Rahmen der Gewässer-, Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung zu entscheiden.

Arbeitsplätze sichern

Nun geht es in der Landwirtschaftszone nicht nur um eine Anpassung an neue Produktionstechniken. Sie verlangen zudem, dass bestehende Hauptgebäude eines Landwirtschaftsbetriebes in Zukunft auch für einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerb umgenutzt werden dürfen. Lassen sich damit Ihre Branchenprobleme langfristig wirklich lösen?

Die Massnahmen zur Anpassung der Agrarstrukturen müssen gleichzeitig von Anstrengungen zur Sicherung bestehender oder Schaffung neuer Arbeitsplätze begleitet sein. Im neuen Umfeld werden viele Bauern vor der Alternative stehen, entweder ihren Beruf aufzugeben oder bestrebt sein, zum ungenügenden landwirtschaftlichen ein zusätzliches Einkommen ausserhalb der Agrarproduktion zu erzielen. Letzteres kann entweder in Form von selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit geschehen. Nach unserer Auffassung muss die Raumplanung alles Interesse haben, dass die dezentrale Besiedlung gewahrt bleibt, die Landschaft gepflegt wird und der ländliche Raum nicht verödet. Deshalb muss unsere Gesellschaft Bauernfamilien auch entsprechende Existenzbedingungen bieten. Eine Möglichkeit in diesem Sinne besteht in der Errichtung eines zweiten, d.h. nichtlandwirtschaftlichen Standbeins auf dem Betrieb, wie dies in den uns umgebenden Ländern zur verbreiteten Praxis geworden ist, ohne dass dort (Österreich, Bayern, Südtirol) die Landschaft nennenswert belastet worden wäre. Raumplanerisch sehen wir in der Zulassung solcher baulicher Änderungen zur Erzielung eines ausserlandwirtschaftlichen Zusatzeinkommens dann keine Probleme, wenn die Umnutzung ganz oder grösstenteils innerhalb der bestehenden Hauptgebäude erfolgt, auf Nebenerwerb beschränkt bleibt und der nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbsteil dauerhaft mit dem landwirtschaftlichen Gewerbe als Haupterwerbsteil verbunden bleibt. Um in jenen Gebieten Auswüchse zu verhindern, wo zu den Bauernhöfen auch zahlreiche entfernt liegende Anexbauten kleineren Ausmasses gehören, ist das Recht auf Zweckänderung auf die Hauptgebäude (Betriebszentrum) zu beschränken. Desgleichen käme für uns auch ein Abtrennungsverbot für jene Gebäudeteile und Einrichtungen in Frage, die dem ausserlandwirtschaftlichen Erwerb dienen. Durch das Abtrennungsverbot bei Verkauf und Erbgang soll sichergestellt werden, dass Haupt- und Nebengewerbe eine rechtliche Einheit bleiben, denn nur so lässt sich der angestrebte Zweck auch langfristig erreichen und jeglicher Missbrauch vermeiden.

Umnutzung begrenzen

Haben Sie denn nähere Vorstellungen darüber, welche nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbsnutzungen bei einer Neuregelung zuzulassen wären?

Wir denken zum Beispiel je nach Betrieb an 1–2 Zusatzwohnungen für Ferien auf dem Bauernhof, an 1–2 zusätzliche Wohnungen zur Dauervermietung, an ein Verkaufslokal für die Direktvermarktung hofeigener Produkte, an eine kleinere Landmaschinenreparaturwerkstatt, an Räume für die handwerkliche Verarbeitung von natürlichen Rohstoffen wie Holz, Metall, Steinen, Ton, Fasern usw.

Sie setzen sich auch dafür ein, dass den Kantonen ermöglicht, Umnutzungen bestehender und guterhaltener Bauten ausserhalb der Bauzonen dann zu bewilligen, wenn sie für den bisherigen Zweck nicht mehr benützt werden. Aus heimatschützerischer Sicht erscheint diese Forderung besonders problematisch. Wie rechtfertigen Sie sie?

Der Trend, dass ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude nicht mehr im bisherigen Sinn genutzt werden können, beschleunigt sich mit dem zunehmenden Strukturwandel. Es stellt sich somit die Frage, was mit den leerstehenden Scheunen, Ställen, Remisen usw. insbesondere in den Streusiedlungsgebieten geschehen soll. Dabei ist für uns völlig klar, dass nicht der gesamte, leerstehende Gebäudebestand in der Landwirtschaftszone umgenutzt werden kann und soll. Bei Bauten in schlechtem Zustand und geringer Erschliessung macht die Umnutzung überhaupt keinen Sinn. Die Entfernung alter Bauten wäre gegebenenfalls für die Bewirtschaftung des umliegenden Landes die beste Lösung. Unter bestimmten, klar umschriebenen Voraussetzungen können wir uns dagegen eine Zweckänderung guterhaltener, weitgehend erschlossener Bauten vorstellen. Dies auch, weil nach geltendem Recht eine Umnutzung nicht zulässig ist, wenn es an der Standortgebundenheit fehlt. Zweckänderungen für Wohnnutzungen erscheinen uns dabei noch eher vertretbarer als die Zulassung gewerblicher Tätigkeiten (Konkurrenzproblematik, Umgang mit späteren Ausbaugesuchen). Der wachsende Problemdruck ruft nach einer praktikableren Lösung. Nicht im Interesse der Landwirtschaft sind jedoch als Folge ein Anheizen der Boden- und Gebäudepreise in der Landwirtschaftszone, eine starke Zunahme des nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs auf Land- und Forstwirtschaftsstrassen, Klagen wegen zunehmender Immissionsbelästigungen usw. Deshalb muss bei der Durchmischung der Landwirtschaftszone mit nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen vorsichtig und zurückhaltend umgegangen werden. Die Lösung, welche im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen wird, stellt für uns daher die äusserste Limite der Öffnung dar.

Interview:
Marco Badilatti