

Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)

vom 22. Mai 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen Entwurf und Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1991 | M | 90.780 | Revision des Raumplanungsgesetzes
(S 12.3.91, Zimmerli; N 11.12.91) |
| 1993 | P | 93.3279 | Verordnung über die Raumplanung. Ergänzung oder Änderung
(N 8.10.93, Pini) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Landwirtschaft sieht sich in zunehmendem Masse mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass der wirtschaftliche Strukturwandel weitergehen wird. Zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe werden sich daher in Zukunft verändern; teilweise werden sie sogar aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund haben die eidgenössischen Räte am 11. Dezember 1991 eine Motion von Ständerat Zimmerli überwiesen, die den Bundesrat beauftragt, mittels einer Teilrevision des Raumplanungsrechts dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft künftig – sei dies durch die Erstellung der erforderlichen Neubauten, sei dies durch eine sinnvolle und mit Blick auf Raum und Landschaft vertretbare Weiterverwendung der bestehenden Bauten – besser auf die neuen Herausforderungen reagieren kann.

Die vorgeschlagene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes geht das Problem auf zwei Ebenen an: Zum einen soll die Zonenkonformität für Bauten und Anlagen in der multifunktionalen Landwirtschaftszone 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 (vollständige Zweckänderungen).

Kernstück der Neuumschreibung der Zonenkonformität bildet der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Bewirtschaftung und der damit verbundene Übergang vom Produktions- zum Produktmodell. Künftig sollen somit sämtliche Bauten, die mit der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produktion in unmittelbarem Zusammenhang stehen, gestützt auf Artikel 22 RPG bewilligt werden können. Überdies sollen die Kantone angehalten werden, den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone in ihren Planungen vermehrt Rechnung zu tragen.

Mit Bezug auf die durch die Revisionsvorlage eröffnete Möglichkeit, funktionslos gewordene Bauten zu landwirtschaftsfremden Zwecken umzunutzen, ist insbesondere auf folgendes hinzuweisen: Das kantonale Recht soll in gut erhaltenen landwirtschaftlichen Wohnbauten künftig landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zulassen können («Wohnen bleibt Wohnen»). Gewerbliche Tätigkeiten sollen in der Landwirtschaftszone jedoch nur sehr zurückhaltend bewilligungsfähig werden. Im Vordergrund steht die Umnutzung bestehender Bauten für betriebsnahe gewerbliche Zwecke, sofern dadurch die Existenz eines landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Hauptbetriebs gesichert werden kann. Der Haupt- und der gewerbliche Nebenbetrieb sollen dem bäuerlichen Bodenrecht als Einheit integral unterstellt bleiben.

Die Öffnung der Landwirtschaftszone für landwirtschaftsfremde Zwecke ist nicht unproblematisch. In der Revisionsvorlage wird daher besonderes Gewicht darauf gelegt, Entwicklungen, die aus raumplanerischer und landschaftsschützerischer Sicht unerwünscht sind, nach Möglichkeit zu verhindern. Dies ist indessen nur möglich, wenn der Öffnung klare Schranken gesetzt werden.

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen nach geltendem Recht

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen gehört seit jeher zu den meist diskutierten raumplanerischen Themen. Da die Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet zu den zentralen Anliegen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) gehört, kommt den gesetzlichen Vorschriften über die Zulässigkeit von Bauten in der Landwirtschaftszone anerkanntermassen besondere Bedeutung zu.

111.1 Bauten im Zusammenhang mit der überwiegend bodenabhängigen Bewirtschaftung

Gestützt auf Artikel 22 RPG können nur jene Bauten und Anlagen bewilligt werden, die dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone entsprechen. Die Frage, ob Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform seien, beantwortet sich nach deren Zweck. Gemäss Artikel 16 RPG umfasst die Landwirtschaftszone jenes Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet oder das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind in der Landwirtschaftszone nur jene Bauten und Anlagen zonenkonform, für deren bestimmungsgemässe Nutzung der Boden als Produktionsfaktor unentbehrlich ist. Werden landwirtschaftliche Produkte hingegen bodenunabhängig gewonnen, liegt keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinne von Artikel 16 RPG mehr vor (vgl. in diesem Zusammenhang etwa BGE 117 Ib 279 ff. sowie BGE 120 Ib 266 ff.). Das geltende Raumplanungsrecht orientiert sich bei der Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen Nutzung somit nicht am Produkt, sondern ausschliesslich an der Produktionsweise.

Die generellen Kriterien für die Bestimmung der Zonenkonformität werden heute im Einzelfall indessen nach der Art der zu beurteilenden Baute differenziert:

- Ökonomiegebäude – beispielsweise Ställe, Scheunen, Schuppen oder Silos – gelten dann als zonenkonform, wenn sie am vorgesehenen Standort für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens unmittelbar benötigt werden und bei gesamthafter Betrachtung nicht als überdimensioniert erscheinen (vgl. BGE 118 Ib 335 ff.).
- Bauten und Anlagen für die Tierhaltung können in der Landwirtschaftszone nur dann als zonenkonform bewilligt werden, wenn der Betrieb für die Ernährung der Tiere über eine hinreichende eigene Futtermittelbasis verfügt. Muss das Futter zu einem überwiegenden

Teil zugekauft werden, ist die Zonenkonformität der betreffenden Bauten und Anlagen mangels überwiegender Bodenabhängigkeit zu verneinen.

- Bauten und Anlagen für den Gartenbau gelten in der Landwirtschaftszone insoweit als zonenkonform, als sie im Dienste eines überwiegend bodenabhängig produzierenden Betriebs stehen. Ein solcher liegt etwa dann vor, wenn die Pflanzen in den Treibhäusern bloss vorgezogen, später in offenes Land versetzt werden und dort unter natürlichen Verhältnissen auswachsen. Den Betriebsbauten und Treibhäusern darf bei der Kultivierung des Bodens somit nur eine Hilfsfunktion zukommen, andernfalls sie de lege lata nicht mehr als zonenkonform anerkannt werden können (vgl. zum Gartenbau etwa BGE 120 Ib 266 ff. sowie BGE 116 Ib 131 ff.).
- In der Landwirtschaftszone sind Wohnbauten nur insoweit zonenkonform, als sie im Hinblick auf die bodenabhängige Bewirtschaftung des Landes unentbehrlich sind (vgl. etwa BGE 121 II 67 ff.). Ob eine betriebliche Notwendigkeit besteht, in der Landwirtschaftszone Wohnsitz zu nehmen, wird nach ausschliesslich objektiven Kriterien beurteilt. Wohnraum kann nur dann als zonenkonform bewilligt werden, wenn die dauernde Anwesenheit der Betriebsleiterfamilie und allfälliger Angestellter am betreffenden Ort für eine ordnungsgemässe Bewirtschaftung des Bodens erforderlich ist. Eine neue Wohnbaute darf zudem nur erstellt werden, wenn feststeht, dass sich die geltend gemachten Wohnbedürfnisse weder in den bestehenden Gebäulichkeiten befriedigen lassen noch eine Bewirtschaftung des Betriebs von einer nahegelegenen Bauzone aus zumutbar ist. Im weiteren gilt neuer Wohnraum in der Landwirtschaftszone nur insoweit als zonenkonform, als zumindest ein erheblicher Beitrag zur Existenzsicherung aus der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Tätigkeit erzielt wird. Der Umstand, dass die Bewirtschaftung des Betriebs mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie (mindestens 2 100 Arbeitskraftstunden pro Jahr) beansprucht, mithin ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) vorliegt, vermag den Anspruch auf zonenkonformen Wohnraum für sich allein nicht zu begründen. Dies hat das Bundesgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung zu Recht klargestellt (vgl. BGE 121 II 307 ff.). Das Recht, ausserhalb der Bauzonen zu wohnen, bleibt nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung einem relativ engen Personenkreis vorbehalten. Dazu zählen nur Personen, die als Betriebsinhaber oder Hilfskräfte unmittelbar in der Landwirtschaft tätig sind, deren Familienangehörige sowie unbestrittenermassen die abtretende Generation, die ein Leben lang in der Landwirtschaft tätig war.

Bauten und Anlagen, die in keiner unmittelbaren funktionellen Beziehung zu einem überwiegend bodenabhängigen Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieb stehen, sind in der Landwirtschaftszone grundsätzlich unzulässig. Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Landwirtschaftszone nicht entsprechen, ist im Lichte von Artikel 24 RPG zu beurteilen.

111.2 Zulässigkeit von zonenwidrigen Bauten und Anlagen

Das Bundesrecht knüpft die Gewährung von Ausnahmegewilligungen nach Artikel 24 RPG an strenge Voraussetzungen. Derartige Bewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn der Zweck der Baute einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 Abs. 1 Bst. a RPG) und dem Vorhaben keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 Bst. b RPG). Die beiden Voraussetzungen müssen stets kumulativ erfüllt sein.

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird die Standortgebundenheit zonenwidriger Vorkehren dann bejaht, wenn eine Baute aus technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist (positive Standortgebundenheit). Gleiches gilt in jenen Fällen, in denen ein Vorhaben wegen seiner Immissionen in keiner Bauzone erstellt werden kann (negative Standortgebundenheit).

Auf der Grundlage des geltenden Rechts prüft das Bundesgericht auch die Fälle der sogenannten «inneren Aufstockung» im Lichte von Artikel 24 RPG. Unter den Begriff der inneren Aufstockung sind dabei jene Fälle zu subsumieren, in denen einem überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angegliedert werden, um auf diese Weise dessen Existenzfähigkeit zu sichern. Von einer «inneren Aufstockung» wird jedoch nur gesprochen, wenn sich der bodenunabhängige Betriebsteil dem bodenabhängigen gegenüber als untergeordnet erweist. Das Bundesgericht hat derartige Bauten – z.B. Maststallungen für Geflügel und Schweine – in seiner bisherigen Rechtsprechung als «betriebswirtschaftlich standortgebunden» anerkannt (vgl. im Zusammenhang mit der «inneren Aufstockung» etwa BGE 117 Ib 270 ff.; 379 ff.; 502 ff.; 118 Ib 17 ff.).

Die Möglichkeit, ein zonenwidriges Vorhaben gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 RPG zu bewilligen, findet dort ihre Grenze, wo eine Baute derart bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung hat, dass sie nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung erst nach einer vorgängigen Änderung des Nutzungsplans bewilligt werden darf. So hat das Bundesgericht in seiner neueren Rechtsprechung die Planungspflicht gemäss Artikel 2 RPG insbesondere für Abbau- und Deponievorhaben, für die Errichtung von Golfplätzen sowie für die Erstellung grösserer Schiessanlagen bejaht (vgl. zur Planungspflicht etwa BGE 120 Ib 207 ff. mit weiteren Hinweisen).

111.3 Bauliche Möglichkeiten bei besitzstandgeschützten Bauten und Anlagen

Für Bauten und Anlagen, die seinerzeit rechtmässig erstellt wurden, im Zusammenhang mit einer Rechtsänderung aber zonenwidrig geworden sind, sieht das geltende Recht in Artikel 24 Absatz 2 RPG als Ausfluss der Bestandesgarantie die Möglichkeit einer erleichterten Ausnahmegewilligung vor. Derartige Bauten dürfen – sofern der kantonale Gesetzgeber entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen hat – erneuert, teilweise geändert und

wieder aufgebaut werden. Solche Vorkehren sind jedoch nur insoweit zulässig, als sich dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbaren lässt. «Erneuerung», «teilweise Änderung» und «Wiederaufbau» sind bundesrechtliche Begriffe, die der kantonale Gesetzgeber nicht dehnen darf. In der Praxis kommt unter diesen drei Tatbeständen der teilweisen Änderung die grösste Bedeutung zu.

Unter den Begriff der teilweisen Änderung lassen sich sowohl Erweiterungen von untergeordneter Bedeutung als auch innere Umgestaltungen oder Zweckänderungen subsumieren. Derartige Vorkehren sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung indessen nur insoweit zulässig, als sie Umfang, Erscheinung und Bestimmung der bestehenden Baute in den wesentlichen Zügen wahren. Zudem dürfen von den Änderungen keine wesentlich neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, die Erschliessung oder die Umwelt ausgehen (vgl. etwa BGE 118 Ib 497 ff.). Ob eine teilweise Änderung vorliege, entscheidet das Bundesgericht in seiner neueren Rechtsprechung aufgrund einer Gesamtbetrachtung, die alle massgeblichen Faktoren einbezieht. Es stellt demnach nicht allein auf quantitative Aspekte ab.

111.4 Umnutzungsmöglichkeiten im Anwendungsbereich der Artikel 23 und 24 der Verordnung über die Raumplanung

Mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen beschäftigen sich schliesslich auch die Artikel 23 und 24 der Verordnung vom 2. Oktober 1989 über die Raumplanung (RPV; SR 700.1). Die beiden Bestimmungen bezwecken die Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen sowie die Erleichterung der Umnutzung bestehender Gebäude, die infolge des Strukturwandels ihren landwirtschaftlichen Verwendungszweck verloren haben und eröffnen bereits heute relativ weitgehende Umnutzungsmöglichkeiten. So ist es im Anwendungsbereich von Artikel 23 und Artikel 24 Absatz 2 RPV unter Umständen möglich, Ökonomiebauten auch zu Wohnzwecken umzunutzen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die von Artikel 23 und 24 RPV eröffneten Umnutzungsmöglichkeiten nicht flächendeckend gegeben sind. Die beiden Bestimmungen gelangen nur in qualifizierten Gebieten und unter Einhaltung bestimmter planerischer Randbedingungen zur Anwendung.

112 Die Landwirtschaft vor neuen Herausforderungen

Die Landwirtschaft sieht sich in zunehmendem Masse mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Der Druck in Richtung Abbau der produktgebundenen Stützung sowie der Exportsubventionen wird zwangsläufig zu mehr Wettbewerb führen. Dies wird von der Landwirtschaft in Zukunft mehr Flexibilität und vom Staat eine Neuorientierung seiner Agrarpolitik verlangen. Der Bund hat auf der Grundlage des Siebten Berichtes vom 27. Januar 1992 über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (vgl. BBl

1992 II 130 ff.) die notwendigen Gesetzesanpassungen für die erste Reformetappe – Trennung von Preis- und Einkommenspolitik – bereits vollzogen; in der zweiten Reformetappe (Agrarpolitik 2002) strebt er insbesondere die marktwirtschaftliche Erneuerung an, um einer nachhaltig produzierenden und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft ihren Platz in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu sichern. Die neue Agrarpolitik soll somit optimale Bedingungen für eine Landwirtschaft schaffen, die sich zunehmend offeneren Grenzen gegenüber sieht.

Aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass der landwirtschaftliche Strukturwandel weitergehen wird. Wie er sich konkret auswirken wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Zu erwähnen sind etwa die Einkommenspolitik (Preise, Mengen und Direktzahlungen), die wirtschaftliche Entwicklung in den übrigen Sektoren sowie die internationale Entwicklung (u. a. GATT, europäische Integration). In jedem Fall muss damit gerechnet werden, dass in den nächsten Jahrzehnten Betriebe aufgegeben werden und damit Land für die Entwicklung der verbleibenden zur Verfügung stehen wird. Im Rahmen dieses Prozesses werden viele Bauten ihren ursprünglichen Verwendungszweck verlieren.

Bei dieser Situation stellt sich in der Tat die Frage, welchen Beitrag die Raumplanung leisten kann, um der im Strukturwandel geforderten Landwirtschaft die Möglichkeit zu eröffnen, künftig zukunftsgerichtet auf die neuen Herausforderungen zu reagieren.

113 Motion Zimmerli als Auslöser der Gesetzesrevision

Im Bestreben, den neuen Herausforderungen und den zum Teil gegensätzlichen, den landwirtschaftlichen Strukturwandel beeinflussenden Entwicklungen zumindest teilweise zu begegnen, überwiesen die eidgenössischen Räte am 11. Dezember 1991 eine Motion von Herrn Ständerat Zimmerli; sie lösten damit die auf eine entsprechende Teilrevision des Raumplanungsrechts hinführenden Arbeiten unmittelbar aus.

Der Auftrag der eidgenössischen Räte lautet dahin, die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen zeitgemäss neu zu umschreiben sowie eine flexiblere Ordnung der Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen. Diese soll es den Kantonen gestatten, den regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Landwirtschaft nach Befriedigung der Wohnbedürfnisse und nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit besser Rechnung zu tragen.

Die Landwirte sollen somit die Möglichkeit erhalten, sich zusätzliche, neue oder rentablere Einkommensquellen zu erschliessen. Zudem sollen sie in die Lage versetzt werden, flexibel auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Das geltende Recht lässt anerkanntermassen auch ausserhalb der Bauzonen einiges an baulichen Aktivitäten zu (vgl. hiezu vorne Ziff. 111). Das Bundesgericht hat mit seiner differenzierten Rechtsprechung zudem verdeutlicht, welche Möglichkeiten das geltende Recht tatsächlich eröffnet. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Rechtsprechung zur sogenannten «inneren Aufstockung» zu erwähnen (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.2). Die Praxis hat sich aber auch im Zusammenhang mit dem Tatbestand der teilweisen Änderung gemäss Artikel 24 Absatz 2 RPG weiterentwickelt. So wird die Bedeutung des quantitativen Elements bei Umbauten und Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens in vermehrtem Masse zugunsten einer besseren Nutzung der vorhandenen Bausubstanz und des sparsamen Umgangs mit dem Boden zurückgedrängt.

Eine Weiterverwendung von Bauten und Anlagen, die infolge des Strukturwandels für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden, ist auf der Grundlage des geltenden Rechts und der sich darauf stützenden Rechtsprechung aber gleichwohl nur bedingt möglich. So ist es unter der Herrschaft des geltenden Rechts – ausserhalb des Anwendungsbereichs der Artikel 23 und 24 RPV – beispielsweise umstritten und ungeklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Wohnbauten vollständig zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken umgenutzt werden dürfen. Der Weiterverwendung funktionslos gewordener Bauten zu gewerblichen Zwecken sind zudem selbst dann enge Grenzen gesetzt, wenn eine ergänzende gewerbliche Tätigkeit erforderlich wäre, um die Existenz eines landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs zu sichern. Dies hat das Bundesgericht in seiner neueren Rechtsprechung klargestellt. Demnach kann nicht jede irgendwie geartete Nebenerwerbstätigkeit eines Landwirts, die zu seiner Existenzsicherung beiträgt, als standortgebundene Aufstockung anerkannt werden. Eine zu einem Landwirtschaftsbetrieb hinzutretende Zimmerei lässt sich daher gestützt auf Artikel 24 RPG selbst dann nicht als standortgebunden bewilligen, wenn auch Holz aus dem eigenen Wald verarbeitet wird.

Mit Blick auf die im Strukturwandel geforderte Landwirtschaft erweist sich zudem auch die bisherige Umschreibung der Zonenkonformität als zu eng (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.1 sowie hinten Ziff. 202 und 204.1). Wird am Kriterium der überwiegenden Bodenabhängigkeit festgehalten, werden die Möglichkeiten der Landwirte, flexibel auf die sich verändernden Verhältnisse zu reagieren und so konkurrenzfähig zu bleiben, erheblich beeinträchtigt. Es erscheint daher angezeigt, die Zonenkonformität so zu umschreiben, dass sie für künftige Entwicklungen offen bleibt.

Um der Landwirtschaft die Möglichkeit zu eröffnen, zukunftsgerichtet auf die neuen Herausforderungen zu reagieren und um eine Lösung zu finden, welche die Umnutzung der infolge des Strukturwandels funktionslos gewordenen Bauten auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der Artikel 23 und 24 RPV erlaubt, erscheinen Änderungen auf normativer Ebene daher unerlässlich. Diese dürfen sich im Lichte der obenstehenden Ausführungen indessen nicht darauf beschränken, bloss die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung festzuschreiben.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement setzte am 12. Mai 1992 eine Expertenkommission ein, deren Leitung dem damaligen Regierungsrat Adalbert Durrer (OW) übertragen wurde (im folgenden: Expertenkommission). Die Expertenkommission setzte sich aus Vertretern der interessierten Bundesämter, der Kantone sowie der verschiedenen interessierten Kreise zusammen.

Sie hatte den Auftrag, Vorschläge für die Umsetzung der in der Motion Zimmerli enthaltenen Anliegen zu erarbeiten sowie «Leitvorstellungen, Vorschläge und Argumente zu möglichen Regelungsinhalten im Hinblick auf die Teilrevision des Raumplanungsrechts» zu entwickeln. Die Leitvorstellungen und Vorschläge sollten dabei in einen grösseren Zusammenhang des Natur- und Landschaftsraums gestellt werden.

Die Expertenkommission legte die Ergebnisse ihrer Arbeit am 25. März 1994 vor. Ihre Leitvorstellungen zur Teilrevision des Raumplanungsrechts in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft wurden unter dem Titel «Erweiterte Nutzungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone» (Bern, 1994; im folgenden: Bericht der Expertenkommission) veröffentlicht. Für Einzelheiten kann daher auf diese Publikation verwiesen werden (der Bericht kann beim Bundesamt für Raumplanung bezogen werden). Die Leitvorstellungen wiesen dabei einen derart hohen Reifegrad auf, dass sich die Vernehmlassungsvorlage eng an diese Vorschläge anlehnen konnte.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden das Bundesgericht, alle Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie 63 interessierte Organisationen begrüsst; das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 29. Juni bis zum 15. November 1994. Im Rahmen der Auswertung sind sämtliche Stellungnahmen berücksichtigt worden, die bis Ende 1994 eingegangen sind.

Die Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage ist sehr unterschiedlich ausgefallen. Für Einzelheiten kann auf den Bericht über die «Auswertung der Vernehmlassung» vom Mai 1995 (im folgenden: Auswertungsbericht) verwiesen werden, der beim Bundesamt für Raumplanung bezogen werden kann. An dieser Stelle sei nur auf das folgende hingewiesen: Während die Mehrzahl der Spitzenverbände und der bäuerlichen Vernehmlasser sowie alle Bau- und Eigentümerorganisationen die Vorlage tendenziell eher positiv beurteilten, standen ihr die Mehrzahl der Kantone, sämtliche ideellen Organisationen sowie nahezu alle Organisationen aus dem Bereich «Planung und Bödenrecht» eher skeptisch gegenüber; bei den Parteien hielten sich Zustimmung und Ablehnung in etwa die Waage. Ungeachtet der mehrheitlich ablehnenden Haltung (vgl. hiezu Auswertungsbericht, S. 11 ff.) wurde ein Handlungsbedarf in dem von der Revisionsvorlage anvisierten Regelungsbereich jedoch von der Mehrheit der Vernehmlasser bejaht. Wiederholt wurde dabei gefordert, auf eine Gesetzesrevision zu verzichten und sich stattdessen mit einer Revision der Raumplanungsverordnung – allenfalls ergänzt durch Vollzugshilfen – zu begnügen.

Als besonders kritisch und kaum konsensfähig erschienen:

- die für das ganze Landwirtschaftsgebiet vorgeschlagene Anerkennung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen für rein bodenunabhängige Nutzungen; und

- die Zulassung vollständiger Umnutzungen zu beliebigen gewerblichen Zwecken.

Die Auswertung der Vernehmlassungen hat insbesondere deutlich gemacht, dass eine grosse Zahl der Vernehmlasser dem Kriterium der Bodenabhängigkeit nach wie vor erhebliche Bedeutung beimisst; dessen Relativierung erschien zahlreichen Vernehmlassern nicht opportun. Verschiedentlich wurde geltend gemacht, bodenunabhängige Betriebsteile sollten nur dann als zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzungen bewilligungsfähig sein, wenn sie dem bodenabhängigen Betriebsteil dienen und diesem gegenüber von untergeordneter Bedeutung sind (vgl. hierzu jedoch hinten Ziff. 202.2).

Als konsensfähig erwiesen sich auf der anderen Seite die folgenden Punkte:

- Verankerung bzw. Verdeutlichung der Multifunktionalität des Landschaftsraums;
- Verdeutlichungen hinsichtlich der Planungspflicht für erheblich raum- und umweltrelevante Vorhaben (vgl. hierzu indessen hinten Ziff. 212);
- Zulässigkeit einer vermehrten Nutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten für Wohnzwecke.

Die Forderung verschiedener Vernehmlasser, auf eine Gesetzesrevision zu verzichten und statt dessen bloss die Verordnung anzupassen, lässt sich nicht erfüllen. Die von den eidgenössischen Räten geforderte, zeitgemässe Neuumschreibung der Zonenkonformität sowie die mittels einer Flexibilisierung im Bereiche der Ausnahmeregelungen verlangte Öffnung der Landwirtschaftszone für neue, nichtlandwirtschaftliche Nutzungen wirft Fragen von derart grundlegender Bedeutung auf, dass deren Beantwortung dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss.

Im Zusammenhang mit den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlage wird – soweit erforderlich – auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zurückzukommen sein.

13 Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der vorgeschlagenen Neuumschreibung der Zonenkonformität sowie den neuen Bestimmungen im Bereiche der Ausnahmeregelungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen werden die Anliegen der Motion Zimmerli vom 3. Oktober 1990 erfüllt.

Mit den Änderungen im Bereiche von Artikel 24 RPG werden überdies auch die Anliegen des Postulates Pini vom 8. Juni 1993 erfüllt, welches die Problematik der Umnutzung bestehender, für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigter Bauten ausserhalb der Bauzonen thematisiert und den Bundesrat um entsprechende Präzisierungen ersucht.

Die beiden Vorstösse können somit als erfüllt abgeschrieben werden.

2 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

201 Zur Revisionsvorlage im allgemeinen

Mit der Revisionsvorlage wird zum einen eine zeitgemässe Umschreibung der Zonenkonformität für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, zum anderen deren kontrollierte Öffnung für landwirtschaftsfremde Zwecke angestrebt. Diese Öffnung verlangt nach klaren Schranken, die indessen nicht so absolut sein dürfen, dass sie der im Wandel begriffenen Landwirtschaft die Entwicklungsmöglichkeiten von vornherein wieder nehmen. Auf der anderen Seite müssen sie aber doch griffig genug sein, um unerwünschten Entwicklungen sachgerecht entgegenwirken zu können. Die Landwirtschaftszone darf neuen Nutzungen nur insoweit geöffnet werden, als dies insbesondere aus raumplanerischer und landwirtschaftsschützerischer Sicht vertretbar erscheint. Die Schranken, welche die angestrebte Öffnung in kontrollierbare Bahnen lenken sollen, werden im folgenden relativ einlässlich erläutert.

202 Vorbemerkungen zu den Artikeln 16 und 16a

202.1 Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung

Nach geltendem Recht gelten nur jene Nutzungen als «landwirtschaftlich», für die der Boden als Produktionsfaktor unentbehrlich ist (Produktionsmodell). Die Landwirtschaftszonen bleiben somit ausschliesslich den herkömmlichen Bewirtschaftungsformen vorbehalten, die den Bodenertrag unmittelbar und im wesentlichen unter natürlichen Bedingungen ausschöpfen; in diesem Zusammenhang sind etwa der Acker- und Gemüsebau sowie die Milch- und Fleischproduktion zu erwähnen. Soweit landwirtschaftliche Produkte indessen bodenunabhängig gewonnen werden, wird das Vorliegen einer landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne von Artikel 16 des geltenden Raumplanungsgesetzes in konstanter Praxis abgelehnt (vgl. in diesem Zusammenhang etwa BGE 117 Ib 270 ff. sowie BGE 120 Ib 266 ff.).

Dieses enge Verständnis des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung erscheint mit Blick auf die unter einem erheblichen Anpassungsdruck stehende und im Strukturwandel geforderte Landwirtschaft nicht mehr zeitgemäss. Für eine offenere Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung sprechen die folgenden Überlegungen:

Die Landwirtschaft befindet sich derzeit in einem dynamischen Veränderungsprozess, der in seinen Konsequenzen noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden kann. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes kann und soll es nicht Sache der Raumplanung sein, den Begriff der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung eng zu umschreiben. Die Raumplanung hat mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten vielmehr dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird und die unterschiedlichen Nutzungsan-

sprüche, die an den Landschaftsraum gestellt werden, optimal aufeinander abgestimmt werden können. Es wäre nicht sachgerecht, wenn die auf Langfristigkeit ausgerichtete Raumplanung durch die Umschreibung der in der Landwirtschaftszone als zonenkonform zulässigen Bauten und Anlagen nur eine ganz bestimmte Form der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung – nämlich die bodenabhängige Bewirtschaftung – sanktionieren würde, zumal die moderne Abgrenzung nicht mehr von der Art der Produktion, sondern vom Produkt selbst ausgeht. Nur eine offene Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung lässt hinreichend Raum für künftige Entwicklungen. Es erscheint daher angezeigt, vom Produktionsmodell zum Produktmodell überzugehen und künftig auch Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Bewirtschaftung zuzulassen (vgl. zur Definition und Abgrenzung des Begriffs Landwirtschaft auch Eduard Hofer im Kommentar zum Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg 1995, Vorbemerkungen zu den Artikeln 6–10, N. 29 ff.).

Aus dieser offenen Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung resultiert – auch wenn dies auf den ersten Blick allenfalls den Anschein machen könnte – kein Widerspruch zu den jüngsten landwirtschaftspolitischen Anliegen und Tendenzen. Die negativen Ergebnisse der Volksabstimmungen vom März 1995 müssen so interpretiert werden, dass die Reformen in Richtung mehr Markt und mehr Ökologie mit höchster Priorität und Konsequenz durchzuführen sind. Dies gilt auch für die in diesen Zusammenhang gehörende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Die vorgeschlagene Zulassung von Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion steht im Dienste einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit, die kaum mehr gewährleistet wäre, wenn derartige Bauten in die Industrie- oder Gewerbezone verwiesen würden. Die Zulassung der bodenunabhängigen Produktion steht schliesslich auch nicht im Widerspruch zum neuen Landwirtschaftsartikel (Art. 31 ^{neues} BV), der von den eidgenössischen Räten als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» ausgearbeitet wurde. Die bodenunabhängige Produktion dient ebenfalls dem Ziel der langfristigen Versorgungssicherheit und gibt der Landwirtschaft die Möglichkeit, flexibel auf die Anforderungen des Marktes zu reagieren. Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass durch eine offene Umschreibung des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung auch ein hohes Mass an Konvergenz mit der laufenden Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002) erreicht werden kann.

Einem solch umfassenden Verständnis des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung steht auch das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) nicht entgegen. Dieses äussert sich ebenso wenig wie das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG; SR 221.213.2) darüber, was Landwirtschaft ist; dies bleibt den allgemeinen Grundsätzen des Landwirtschaftsrechts überlassen (vgl. BBl 1982 I 269 [Botschaft zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht]). Das BGBB regelt als Spezialgesetz einzig den Rechtsverkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken und kodifiziert die sich darauf beziehenden privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Normen (vgl. BBl 1988 III 967 und 973 [Botschaft zum BGBB]).

202.2 Beurteilung möglicher Konsequenzen einer offenen Umschreibung

Die in Erfüllung des Auftrags der eidgenössischen Räte zu regelnde Materie ist äusserst komplex. Die Wirkung einzelner Bestimmungen kann nur dann zuverlässig beurteilt werden, wenn sie nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang gesehen werden. Die im Rahmen der Vernehmlassung an der Relativierung des Kriteriums der Bodenabhängigkeit geübte Kritik (vgl. hiezu vorne Ziff. 12) ist daher in Beziehung zur Gesamtheit der im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Bestimmungen zu setzen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehenen, weitreichenden Umnutzungsmöglichkeiten zu. Der vorliegende Gesetzestext unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der Vernehmlassungsvorlage. Es muss daher unvoreingenommen geprüft werden, ob die seinerzeit geäusserte Kritik angesichts der mittlerweile vorgenommenen Anpassungen noch gerechtfertigt sei. In diesem Zusammenhang sind nicht bloss die Bestimmungen des Raumplanungsrechts, sondern auch weitere tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen – zu denken ist insbesondere an solche der Landwirtschaft und des Umweltschutzes – zu berücksichtigen.

Die bodenabhängige Bewirtschaftung wird auch dann die Regel bleiben, wenn der Begriff der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung künftig in einem umfassenderen Sinne verstanden werden sollte. Das Entwicklungspotential im Bereiche der bodenunabhängigen Bewirtschaftung – in baulicher Hinsicht stehen hier insbesondere Maststallungen und grossflächigere Gewächshäuser im Vordergrund – ist nämlich aus verschiedenen Gründen beschränkt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die folgenden Aspekte hinzuweisen:

- Im Bereiche der Schweinemast stehen einer Expansion zum einen die strengen gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen, zum anderen die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber den WTO-Mitgliedern bezüglich der Reduktion des Selbstversorgungsgrades von heute ca. 98 Prozent auf höchstens 95 Prozent entgegen.
- Etwas anders präsentiert sich die Situation im Bereiche der Legehennenhaltung und der Geflügelmast, die aus gewässerschutzrechtlichen Gründen wesentlich weniger problematisch sind als die Schweinemast. Trotz des verhältnismässig tiefen Selbstversorgungsgrades von ca. 50 Prozent dürfte auch in diesen Bereichen kaum eine unkontrollierte (bauliche) Entwicklung zu erwarten sein. Ein gewisses Entwicklungspotential besteht einzig durch einen allfällig steigenden Konsum, da aufgrund der WTO-Verpflichtungen am Ende der Übergangsperiode Importmöglichkeiten von 54 000 t «weissem Fleisch» (Geflügel- und Schweinefleisch) gewährt werden müssen (Importe 1994: 47 605 t; 1995 [provisorisch]: 47 376 t). Ähnliches gilt mit Bezug auf die Hors-sol-Produktion in Gewächshäusern. Aus Absatzgründen dürfte jedoch auch hier kaum eine unkontrollierte (bauliche) Entwicklung zu erwarten sein. Anzumerken bleibt, dass aus raumplanerischer Sicht keine wesentlichen Unterschiede zwischen herkömmlichen Gewächshäusern und solchen mit hors-sol-Produktion bestehen. Die Gewächshausproduktion in geschlossenen Systemen birgt überdies geringere Umweltrisiken in sich als konventionelle Gewächshäuser, da die Gefahr des Versickerns von Pflanzennährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in den Boden und in das Grundwasser geringer ist. Sie beansprucht zudem

weniger Boden, weil die absetzbare Produktmenge dank intensiverer Produktion auf kleineren Flächen hergestellt wird. Durch die Umstellung auf hors-sol-Produktion wird die gesamte Gewächshausfläche daher tendenziell kleiner.

- Von der Agrarpolitik wird heute – mit Ausnahme des Grenzschatzes – praktisch ausschliesslich die bodenabhängige Produktion gefördert. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 31a und insbesondere auf Artikel 31b des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG]; SR 910.1) hinzuweisen, denen zufolge ergänzende Direktzahlungen ausgerichtet bzw. besondere ökologische Leistungen in Form von produktunabhängigen aber flächengebundenen Direktzahlungen entschädigt werden.
- Die Landwirtschaft wird ihre Produktion künftig vermehrt auf die Bedürfnisse des Marktes ausrichten müssen. Je marktnäher die Landwirtschaft aber produzieren muss, desto marktgerechter werden auch ihre Investitionen in die mit der Bewirtschaftung im Zusammenhang stehenden Bauten und Anlagen sein.

Zudem werden auch die im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse an der Revisionsvorlage vorgenommenen Anpassungen massgeblich zur Vermeidung einer unkontrollierten baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen beitragen. In diesem Zusammenhang sei bereits hier auf zwei Aspekte hingewiesen:

- Der neu vorgeschlagene Artikel 16 Absatz 4 der Revisionsvorlage hält die Kantone explizit an, den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone in ihren Planungen angemessene Rechnung zu tragen. Die Kantone und die Gemeinden haben es somit in der Hand, im Rahmen eines demokratisch abgestützten Prozesses und in Wahrnehmung ihrer Verantwortung für den Raum jene Gebiete zu bezeichnen, in denen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion nicht zulässig sein sollen (vgl. hierzu hinten Ziff. 203.3 sowie Ziff. 211). Zudem werden Bauten und Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt auch künftig der Planungspflicht gemäss Artikel 2 RPG unterliegen. Die diesbezüglichen Modalitäten sollen indessen nicht im Gesetz – Artikel 18a der Vernehmlassungsvorlage wurde daher gestrichen –, sondern auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. hierzu hinten Ziff. 212).
- Die im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse vorgenommenen Anpassungen im Bereiche der Ausnahmeregelungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (vgl. hierzu hinten Ziff. 204.3) minimieren die Gefahr erheblich, dass jemand eine Baute für die bodenunabhängige Produktion allein zum Zwecke einer späteren Umnutzung erstellen würde.

Aus all diesen Gründen wird eine offenere Umschreibung dessen, was künftig als landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung gelten soll, keine neue Bauwelle ausserhalb des Baugebietes auslösen; die Zahl zusätzlicher Bauten für die bodenunabhängige Produktion dürfte bei einer realistischen, allen massgeblichen Faktoren hinreichend Rechnung tragenden Einschätzung gering bleiben.

Das umfassendere Verständnis des Begriffs der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung hat schliesslich zur Konsequenz, dass all jene Bauten, die mit der Produktion landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Erzeugnisse in unmittelbarem Zusammen-

hang stehen, künftig gestützt auf Artikel 22 RPG bewilligt werden können; dies ist heute nicht durchgehend der Fall (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.2 sowie hinten Ziff. 204.1).

203 Bemerkungen zu Artikel 16

203.1 Umschreibung der Landwirtschaftszonen (Art. 16 Abs. 1 und 2) .

Absatz 1 entspricht vom Aufbau und vom Wortlaut her weitgehend der heutigen Regelung. Er bezeichnet in allgemeiner Weise jene Flächen, die im Rahmen der Planung der Landwirtschaftszone zugewiesen werden sollen.

Der Begriff der Nutzung hat sich insofern als zu eng erwiesen, als er – im Gegensatz zum Begriff der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung – beispielsweise naturschützerische Hege- und Pflegemassnahmen nicht erfasst. In Absatz 1 Buchstabe a ist daher in redaktioneller Hinsicht nicht mehr von «Nutzung», sondern von «Bewirtschaftung» die Rede.

Der Landwirtschaftszone sollen all jene Flächen zugewiesen werden, die landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftet werden sollen. Da die Revisionsvorlage vom Produktmodell ausgeht (vgl. hiezu vorne Ziff. 202.1), darf die Art der Bewirtschaftung bei der Beantwortung der Frage, ob das Land der Landwirtschaftszone zugewiesen werden solle, keine Rolle spielen. Das Land muss sich für die konkret in Aussicht genommene Bewirtschaftungsart aber in jedem Fall eignen und im Hinblick auf die verschiedenen Funktionen, die der Landwirtschaftszone zukommen (vgl. hiezu hinten Ziff. 203.2), auch benötigt werden. Die Eignung darf dabei nicht nur in jenen Fällen bejaht werden, in denen der Boden als Produktionsfaktor unentbehrlich ist. Flächen, die für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Erzeugnisse benötigt werden und sich hierfür eignen, sollen der Landwirtschaftszone auch dann zugewiesen werden, wenn sie sich – was kaum je vorkommen dürfte – für eine herkömmliche landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung nicht eignen würden. Auch in Zukunft wird indessen die überwiegende Mehrzahl der Landwirtschaftsflächen bodenabhängig bewirtschaftet werden (vgl. hiezu vorne Ziff. 202.2).

Absatz 1 Buchstabe b, der von jenen Flächen handelt, die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden sollen, wird bloss in redaktioneller Hinsicht angepasst («bewirtschaftet» statt «genutzt»); inhaltlich bleibt diese Bestimmung unverändert.

Absatz 2, wonach den Landwirtschaftszonen soweit möglich grössere zusammenhängende Flächen zugewiesen werden sollen, wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen.

203.2 Multifunktionalität der Landwirtschaftszone (Art. 16 Abs. 3)

Der Landwirtschaftszone kommt anerkanntermassen multifunktionelle Bedeutung zu, werden mit ihr doch sowohl agrar-, bodenmarkt-, siedlungs- als auch umweltpolitische Ziele verfolgt; in den umweltpolitischen Zielen gehen auch die Anliegen des Landschaftsschutzes auf (vgl. hierzu im einzelnen EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 213 ff.; Bericht der Expertenkommission, S. 9). Um den verschiedenartigen Anforderungen gerecht werden zu können, darf die Landwirtschaftszone der Bautätigkeit nur in beschränktem Masse geöffnet werden (vgl. hierzu auch hinten Ziff. 204.1). Die bereits von Verfassungen wegen gebotene Trennung des Baugebietes vom Nichtbaubgebiet (vgl. hierzu Art. 22^{quater} BV) trägt entscheidend zur Erhaltung der Multifunktionalität von Boden, Landschaft und Raum bei. Der multifunktionellen Bedeutung der Landwirtschaftszone wird in Absatz 3 Rechnung getragen. In Übereinstimmung mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht (vgl. BB1 1992 II 464 ff.) werden die wesentlichsten Aufgaben, welche die Landwirtschaftszone zu erfüllen hat, nunmehr ausdrücklich erwähnt.

Die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen, möglichst preisgünstigen Nahrungsmitteln in ausreichender Vielfalt gehört nach wie vor zu den wesentlichsten Aufgaben der Landwirtschaft. Diese Aufgabe kann nur erfüllt werden, wenn das bestgeeignete Landwirtschaftsland vor Überbauung geschützt und der langfristigen Versorgungssicherung erhalten bleibt. Den Fruchtfolgeflächen, die ihre rechtliche Grundlage bis anhin in Artikel 19 LwG sowie implizit im Raumplanungsgesetz fanden (vgl. in diesem Zusammenhang die Art. 1, 3, 6 und 16 RPG), kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu; durch die Erwähnung der Sicherung der Ernährungsbasis als eine der zentralsten Funktionen der Landwirtschaftszone erhalten sie nunmehr auch im Raumplanungsrecht eine explizite formell-gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen der Vernehmlassung ist wiederholt befürchtet worden, die weite Umschreibung der Funktionen der Landwirtschaftszone – vor allem die «Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums» – berge die Gefahr in sich, dass vermehrt auch bodenpreistreibende Ansprüche an die Landwirtschaftszone gestellt werden könnten; in diesem Zusammenhang wurde insbesondere an die Errichtung von Bauten für Sport- und Freizeitaktivitäten gedacht. Diese Befürchtungen sind unbegründet. Die baulichen Aktivitäten in der Landwirtschaftszone haben sich auf das Nötigste zu beschränken. Bauten und Anlagen können nur insoweit als zonenkonform erachtet werden, als sie einen unmittelbaren Konnex zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung aufweisen; dies geht aus Artikel 16a der Revisionsvorlage deutlich hervor (vgl. hierzu hinten Ziff. 204). Das Ziel, die Landschaft und den Erholungsraum zu erhalten – beispielsweise durch extensive Bewirtschaftungsformen oder durch naturschützerische Pflege- und Hegemassnahmen – sowie die Anliegen des ökologischen Ausgleichs lassen sich in aller Regel nur erreichen bzw. erfüllen, wenn die entsprechenden Flächen von Überbauungen freigehalten werden. Die Zulässigkeit von Bauten für Sport- und Freizeitaktivitäten ist – sofern sie nicht ohnehin der Planungspflicht unterliegen – im Lichte von Artikel 24 Absatz 1 RPG zu beurteilen, der unverändert aus dem geltenden Recht übernommen wird.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit Absatz 3 noch auf folgendes hinzuweisen: Die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone dürften sich in aller Regel nicht klar und deutlich voneinander abgrenzen lassen; in vielen Fällen werden sie sich überlagern. Angesichts der zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen der einzelnen Funktionen der Landwirtschaftszone darf die Beantwortung der Frage, ob eine konkrete Fläche der Landwirtschaftszone zugewiesen werden solle, jedoch nicht davon abhängig gemacht werden, dass sämtliche Funktionen kumulativ erfüllt sind.

203.3 Differenzierte Planung der Landwirtschaftszone (Art. 16 Abs. 4)

Die Regelung in Absatz 4 steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der in Absatz 3 thematisierten Multifunktionalität der Landwirtschaftszone und hält die Kantone im Sinne einer bundesrechtlichen Grundsatznorm explizit zu einer intensiveren und differenzierteren Auseinandersetzung mit dem Nichtsiedlungsgebiet an.

Eine differenzierte räumliche Ordnung der Landwirtschaftszone ist anerkanntermassen bereits auf der Grundlage des geltenden Rechtes möglich. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vorab die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG). So sollen mit den Massnahmen der Raumplanung etwa jene Bestrebungen unterstützt werden, die auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG) sowie auf die Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes abzielen (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG). Im Bestreben, die Landschaft zu schonen, sollen überdies genügend Flächen geeigneten Kulturlandes sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a und d RPG).

Zudem schreibt das als Grundsatzgesetz konzipierte Raumplanungsgesetz den Kantonen *bloss vor, auf der Ebene der Nutzungsplanung vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden* (Art. 14 Abs. 2 RPG). Mit Blick auf die vielfältigen Zielsetzungen der Raumplanung dürfen die Kantone jedoch weitere Differenzierungen vorsehen. Dies ist sowohl innerhalb der jeweiligen Zonen als auch mittels zusätzlicher Zonenarten (vgl. Art. 18 RPG) möglich. Letzteres ist beispielsweise mit Bezug auf Abbauvorhaben und Deponien denn auch regelmässig der Fall. Die Kantone könnten das Nichtsiedlungsgebiet demnach bereits heute nach dem Mass der zulässigen baulichen Nutzung differenzieren. Von dieser Möglichkeit haben sie jedoch bloss vereinzelt – und wenn, dann insbesondere in Form von überlagernden Schutzzonen (vgl. Art. 17 RPG) – Gebrauch gemacht. Es erscheint daher angezeigt, die Kantone durch eine entsprechende bundesrechtliche Grundsatznorm explizit zu einer den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessenen Rechnung tragenden Planung anzuhalten. Dies entspricht im übrigen auch einer im Rahmen der Vernehmlassung wiederholt erhobenen Forderung.

Die in Absatz 4 vorgeschlagene Verstärkung des Planungsansatzes gibt den Kantonen die Gelegenheit, die Entwicklung des Gebiets ausserhalb der Bauzonen vermehrt auf die spezifischen örtlichen und regionalen Verhältnisse auszurichten, trägt mithin eine föderalistische Komponente in sich. Die hier für die Landwirtschaftszone postulierte Differenzierung soll

jedoch keinesfalls eine neue Planungswelle auslösen. Insbesondere wäre es kaum sachgerecht, die Landwirtschaftszone hinsichtlich Nutzungsart und -dichte in ähnlich detaillierter Weise zu differenzieren, wie dies für die Bauzonen üblich ist; eine Zergliederung der Landwirtschaftszone ist zu vermeiden. Mit Blick auf die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Empfindlichkeit der Landschaft soll auf dem Wege der Planung insbesondere mit Bezug auf die zulässige Bautätigkeit, keinesfalls aber hinsichtlich der einzelnen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produkte differenziert werden.

Das Ziel, die Landschaft und den Erholungsraum zu erhalten oder für einen genügenden ökologischen Ausgleich zu sorgen, lässt sich in aller Regel nur erreichen, wenn die betreffenden Gebiete bloss in beschränktem Masse baulich genutzt werden dürfen. Es kann allenfalls sinnvoll sein, auf dem Planungsweg jene Gebiete zu bezeichnen, in denen die Erhaltung, die räumliche Vernetzung, die Aufwertung der natürlichen Lebensräume oder die ästhetischen Anliegen des Landschaftsschutzes im Vordergrund stehen.

Nach Massgabe der örtlichen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der konkreten Entwicklungsabsichten für die betreffenden Gebiete kann es allenfalls auch sinnvoll sein, auf dem Planungsweg jene Gebiete auszuscheiden, in denen die herkömmliche Bodenbewirtschaftung durch die Angliederung bodenunabhängiger Produktionszweige – sei dies in bestehenden oder neuen Bauten – verstärkt werden soll (sog. «innere Aufstockung»). Dies kann etwa dort in Betracht kommen, wo die Auswirkungen, die mit derartigen Produktionsformen verbunden sind, mit Blick auf die Empfindlichkeit der Landschaft vertretbar erscheinen und zudem auch die weiteren Voraussetzungen – beispielsweise im Erschliessungsbereich – erfüllt werden können; dies dürfte vor allem in der Nähe des Siedlungsgebietes der Fall sein.

Von besonderer Bedeutung erscheint der Planungsansatz aber bezüglich jener Gebiete, in denen künftig auch Bauten und Anlagen für die überwiegend bodenunabhängige Produktion zulässig sein sollen. Gerade hier erscheint es wichtig, dass die betreffenden Gebiete im Rahmen eines demokratischen Planungsprozesses und unter sorgfältiger Abwägung sämtlicher auf dem Spiele stehender Interessen bezeichnet werden; den landschaftsschützerischen Aspekten ist in diesem Zusammenhang erhöhte Beachtung zu schenken.

Die in Absatz 4 vorgeschlagene Regelung hält die Kantone somit zu einer funktionsorientierten Auseinandersetzung mit dem Gebiet ausserhalb der Bauzonen an. In welchem Ausmass eine Differenzierung der Landwirtschaftszone sinnvoll ist, lässt sich indessen nicht generell, sondern mit Blick auf die spezifischen Eigenheiten der einzelnen Kantone nur von diesen beantworten.

Schliesslich ist noch auf folgendes hinzuweisen: Zur Umsetzung des Planungsansatzes bedarf es keiner neuen Planungsinstrumente. Das Ziel, die Landwirtschaftszone ihren verschiedenen Funktionen entsprechend zu differenzieren, lässt sich beispielsweise mit Hilfe des kantonalen Richtplans (vgl. hiezu Art. 6 und Art. 8 RPG) und der kommunalen Nutzungspläne erreichen; die hiezu erforderlichen Instrumente sind somit weitestgehend vorhanden. Die Pflicht, den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone «angemessen» Rechnung zu tragen, lässt sich in empfindlichen Landschaften, in denen es primär darum geht, unerwünschte Bautätigkeiten auszuschliessen oder zumindest einzuschränken,

zudem auch mittels überlagernder Schutzzonen erfüllen; von dieser Möglichkeit haben bereits verschiedene Kantone Gebrauch gemacht.

204 Bemerkungen zu Artikel 16a

204.1 Erweiterung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Artikel 16a handelt ausschliesslich von Neubauten in der Landwirtschaftszone und umschreibt in allgemeiner Weise, unter welchen Voraussetzungen diese künftig als zonenkonform anerkannt werden sollen. Die Kantone können den Begriff der Zonenkonformität auch enger, keinesfalls aber weiter fassen.

Kernstück dieser Bestimmung bildet der bewusste Verzicht auf die dem Vernehmlassungsentwurf noch zugrundegelegte Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Bewirtschaftung. Das Kriterium der Bodenabhängigkeit hat sich – darauf hat bereits die Mehrheit der Expertenkommission hingewiesen – gesamthaft betrachtet als wenig praktikabel erwiesen. So bereitete es – gerade auch mit Blick auf neue Produktionsmethoden – immer wieder Schwierigkeiten, jene Grenze zu ziehen, bei deren Überschreitung eine (überwiegend) bodenabhängige Bewirtschaftung in eine bodenunabhängige umschlägt. Angesichts des Umstandes, dass die Landwirtschaft heute einem erheblichen wirtschaftlichen Druck ausgesetzt ist, sich daher ständig wandeln und ihre Produktionsmethoden dem Markt anpassen muss, soll an dem Kriterium der Bodenabhängigkeit nicht länger festgehalten werden (vgl. hierzu auch vorne Ziff. 202.1).

Ob ein konkretes Vorhaben zonenkonform sei, soll in allen Fällen – unabhängig davon, ob Bauten und Anlagen für die bodenabhängige oder die bodenunabhängige Produktion in Frage stehen – nach den gleichen Grundsätzen beurteilt werden. Die vorgeschlagene Formulierung ist daher so gewählt, dass sowohl neue Betriebe und die in diesem Zusammenhang nötigen Bauten und Anlagen – soweit neue Betriebe in Frage stehen, dürfte es sich im wesentlichen um Betriebszusammenlegungen handeln – als auch die einen bestehenden Betrieb ergänzenden Neubauten im Lichte von Artikel 16a geprüft und beurteilt werden können. Auf eine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wird – in Übereinstimmung mit der Landwirtschaftsgesetzgebung und dem bauerlichen Bodenrecht – bewusst verzichtet.

Die Zonenkonformität soll jedoch nur dann bejaht werden dürfen, wenn die zu beurteilenden Bauvorhaben für die konkret in Frage stehende Form der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung unerlässlich sind. Die Neubautätigkeit in der Landwirtschaftszone soll somit auf das Nötigste beschränkt bleiben; nur so kann sichergestellt werden, dass sie auch in Zukunft eine Nichtbauzone bleibt. Die Notwendigkeit neuer Bauten und Anlagen soll seitens der rechtsanwendenden Behörden nur bejaht werden dürfen, wenn der fragliche Betrieb auf lange Sicht – sinnvollerweise über eine Zeitspanne von 15–25 Jahre hinweg – landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftet werden soll; nur unter dieser Voraussetzung sind neue Investitionen auch unter ökonomischen Gesichtspunkten

sinnvoll. Wenn bei realistischer Betrachtungsweise und unter Würdigung sämtlicher Umstände bereits im Zeitpunkt der Beurteilung des Baubewilligungsgesuchs zweifelhaft erscheint, ob der betreffende Betrieb längerfristig überlebensfähig sein wird oder die nicht vorhandene Überlebensfähigkeit gar offenkundig ist, sollen keine Neubauten bewilligt werden dürfen. Es wäre in der Tat unsinnig und liesse sich mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung nicht vereinbaren, heute Bauten zu bewilligen, die infolge einer Betriebsaufgabe schon morgen zur «Altlast» werden. An den Nachweis der Notwendigkeit neuer Bauten und Anlagen sollen demnach strenge Anforderungen gestellt werden. Die Errichtung neuer Bauten soll jenen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieben vorbehalten bleiben – gleichgültig, ob es sich hierbei um Haupt- oder Nebenerwerbsbetriebe handelt –, deren Existenz aufgrund des vorgelegten Betriebskonzepts langfristig gesichert erscheint.

Der Umstand, dass der Begriff der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung neu in einem umfassenderen Sinne verstanden werden soll, hat zur Konsequenz, dass der Kreis der zonenkonformen Bauten und Anlagen künftig weiter zu ziehen sein wird, als dies bis anhin der Fall gewesen ist. Er soll in Zukunft zusätzlich auch Bauten und Anlagen für die überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängige Produktion umfassen; zudem sollen – soweit sie im Lichte der strengen gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen heute überhaupt noch zulässig sind – künftig auch all jene Bauten als zonenkonform gelten, die das Bundesgericht bis anhin unter den Begriff der «inneren Aufstockung» subsumiert und gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 RPG als «betriebswirtschaftlich standortgebunden» bewilligt hat (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.2). Die allfällige Zulässigkeit von «Aufstockungen» mit gewerblichen Nebenbetrieben ist nicht im Lichte von Artikel 16a, sondern im Lichte von Artikel 24 Absatz 2 zu beurteilen (vgl. hiezu hinten Ziff. 207.1).

204.2 Zonenkonforme Bauten und Anlagen

Das Grundsatzgesetz soll sich – wie dies in Artikel 16a der Fall ist – auf eine allgemein gehaltene Umschreibung der Zonenkonformität beschränken. Es erscheint jedoch angezeigt, den künftigen, erweiterten Gehalt der Zonenkonformität näher zu umschreiben, und den Betroffenen auf diese Weise zu signalisieren, welche Bauten und Anlagen zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung in Zukunft gestützt auf Artikel 22 RPG bewilligt werden können. Dies soll indessen stufengerecht auf Verordnungsebene geschehen. An dieser Stelle sei folgendes festgehalten:

- Sofern die streng auszuliegenden Voraussetzungen gemäss Artikel 16a erfüllt sind (vgl. hiezu vorne Ziff. 204.1), sollen wie bisher auch Bauten und Anlagen für die Haltung und Zucht von Nutztieren zonenkonform sein. In diesem Zusammenhang ist jedoch noch einmal darauf hinzuweisen, dass sich allfällige Neubauten auf das für diese Form der landwirtschaftlichen Tätigkeit Nötigste zu beschränken haben. So wird sich im Falle der Pferdezucht eine Reithalle klarerweise nicht jenen Bauten zuordnen lassen, die für den Zuchtbetrieb unabdingbar erforderlich sind; derartige Bauten werden daher auch in Zukunft nicht als zonenkonform bewilligt werden können.

- Angesichts des Umstandes, dass der Gartenbau explizit in den Anwendungsbereich von Artikel 16 fällt, sollen für den Fall, dass die Voraussetzungen nach Artikel 16a erfüllt sind, künftig auch Bauten und Anlagen für die ausschliesslich oder überwiegend bodenunabhängige Gewinnung von Nutz- und Zierpflanzen zonenkonform sein.
- Innerhalb des von Artikel 16a abgesteckten Rahmens sollen zudem auch Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf von landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produkten als zonenkonform bewilligt werden können. Die Zonenkonformität soll jedoch nur dann bejaht werden dürfen, wenn mehr als die Hälfte der in Frage stehenden Produkte auf dem betreffenden Betrieb selbst erzeugt wird. Würden bloss Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf von ausschliesslich betriebseigenen Erzeugnissen als zonenkonform anerkannt, würde die auch aus Gründen der haushälterischen Bodennutzung sinnvolle überbetriebliche Zusammenarbeit verunmöglicht. Dies ist zu vermeiden, erscheint es doch sachgerecht, wenn Landwirte die von ihnen selbst erzeugten Produkte gemeinsam vermarkten und die zu diesem Zweck erforderliche Infrastruktur auf einem Betrieb konzentrieren, statt je eigene Bauten zu erstellen. Die überbetriebliche Zusammenarbeit, die in den letzten Jahren zugenommen hat und in Zukunft aller Voraussicht nach noch an Bedeutung gewinnen wird, schafft somit die Voraussetzungen, um die im Zusammenhang mit der Aufbereitung, der Lagerung und dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte erforderlichen Bauten auf das unbedingt Notwendige zu beschränken. Soweit indessen Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, die Lagerung oder den Verkauf von Erzeugnissen in Frage stehen, die nicht mehrheitlich auf dem Hof selbst produziert wurden, ist deren Zonenkonformität von vornherein zu verneinen. Wer beispielsweise keine Trauben anpflanzt, wird gestützt auf Artikel 16a auch keine Bauten bewilligt erhalten, die zur Kelterung zugekaufter Trauben erforderlich wären. Gleiches gilt für jenen, der Käse verkaufen will, ohne eigene Milch zu produzieren. Auf der anderen Seite wäre die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen etwa zur Verarbeitung von überwiegend eigener Milch zu Käse oder von überwiegend eigenen Trauben zu Wein zu bejahen. Unter den erwähnten Voraussetzungen dürfte sichergestellt sein, dass die Entstehung eigentlicher Gewerbebetriebe und Lagerhäuser in den Landwirtschaftszonen verhindert werden kann.
- Bauten und Anlagen zur Deckung des Wohnbedarfs der bäuerlichen Bevölkerung sollen auch in Zukunft als zonenkonform gelten. Es gilt jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Zonenkonformität künftig in einem erweiterten Sinn verstanden werden soll (vgl. hiezu vorne Ziff. 204.1). Die strengen Kriterien, die das Bundesgericht in seiner differenzierten Rechtsprechung zum zonenkonformen Wohnen in der Landwirtschaftszone entwickelt hat, sollen grundsätzlich auch in Zukunft Richtschnur für die Beurteilung der Zulässigkeit konkreter Vorhaben bilden (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.1). Die Bejahung der Zonenkonformität darf jedoch künftig nicht mehr davon abhängig gemacht werden, ob der zusätzliche Wohnraum in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zu einem überwiegend bodenabhängigen Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieb steht. Entscheidend muss vielmehr sein, ob die in Frage stehende neue Wohnbaute im Hinblick auf die zonenkonforme Bewirtschaftung – gleichgültig, ob diese bodenabhängig oder bodenunabhängig erfolgt – unerlässlich ist. Neubauten zu Wohnzwecken sollen aber – wie bis anhin – nur sehr zurückhaltend bewilligt werden.

204.3 Führt die erweiterte Zonenkonformität zu einer verstärkten Neubautätigkeit in der Landwirtschaftszone?

Zahlreiche Vernehmlasser sind den Vorschlägen, die Zonenkonformität künftig in einem erweiterten Sinne zu verstehen, mit Skepsis begegnet oder haben sie als zu weitgehend abgelehnt. Im Zentrum der Kritik stand die Befürchtung, die erweiterte Zonenkonformität könnte – im Zusammenwirken mit den von der Vernehmlassungsvorlage im Bereiche der Ausnahmeregelungen eröffneten Umnutzungsmöglichkeiten – die Neubautätigkeit in der Landwirtschaftszone in unerwünschtem Masse anheizen. Die Bedenken gingen im wesentlichen dahin, dass die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Verwendung in Zukunft häufig nur noch Vorwand sein könnte, um sich Neubauten allein mit dem Ziel bewilligen zu lassen, diese zu lukrativeren – vornehmlich gewerblichen – Zwecken umzunutzen. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere Artikel 24a Absatz 2 Buchstabe a der Vernehmlassungsvorlage kritisiert, der den Kantonen die Kompetenz einräumte, vollständige Zweckänderungen auch für nicht näher spezifizierte gewerbliche Nutzungen zulassen zu können. Diese Bedenken hatten durchaus ihre Berechtigung; ihnen konnte bei der Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage indessen weitgehend Rechnung getragen werden.

Angesichts der Anpassungen, die im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse im Bereiche der Ausnahmeregelungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen vorgenommen wurden, dürfte die Gefahr, dass Bauten allein im Hinblick auf eine spätere Umnutzung erstellt werden, nur noch marginal sein. Vereinzelte Missbräuche lassen sich jedoch zugegebenermassen nicht völlig ausschliessen. Artikel 24 Absatz 2 und die dort eröffnete Möglichkeit, bestehende Bausubstanz zu betriebsnahen gewerblichen Zwecken umzunutzen, setzt den Fortbestand des landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs voraus und will bloss sicherstellen, dass der betreffende Betrieb ein die Existenz sicherndes Ergänzungseinkommen erzielen kann (vgl. hiezu hinten Ziff. 207.1). Die Frage nach allfälligen Umnutzungsanreizen ist daher realistischlicherweise nur mit Bezug auf Artikel 24a der Revisionsvorlage zu prüfen. Dazu das Folgende:

- Eine restriktive, sich konsequent an der betrieblichen Notwendigkeit orientierende Bewilligungspraxis für Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen (vgl. hiezu vorne Ziff. 204.2) verhindert wirksam, dass Bauten allein mit dem Ziel erstellt werden, sie gestützt auf Artikel 24a Absatz 2 raschmöglichst landwirtschaftsfremden Wohnzwecken zuführen zu können (vgl. hiezu auch hinten Ziff. 208.2).
- Reine Ökonomiebauten lassen sich nach dem klaren Wortlaut von Artikel 24a Absatz 2 nicht zu Wohnzwecken umnutzen.
- Die Möglichkeit, Bausubstanz, die gestützt auf Artikel 16a neu geschaffen wurde, zu beliebigen gewerblichen Zwecken umzunutzen, ist bei der Überarbeitung von Artikel 24a Absatz 2 vollständig weggefallen.
- Artikel 24a Absatz 3, der eine Umnutzung nur unter der Voraussetzung ermöglicht, dass die betreffenden Bauten unter Schutz gestellt worden sind (vgl. hiezu hinten Ziff. 208.3), wird auf neuerstellte Bauten – seien dies nun Wohn- oder Ökonomiebauten – kaum je anwendbar sein.

- Eine Umnutzung darf gemäss Artikel 24a Absatz 4 schliesslich nur unter Einhaltung strenger Voraussetzungen bewilligt werden (vgl. hiezu hinten Ziff. 208.4).

Dies macht deutlich, dass die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Befürchtungen im Lichte des nun im Entwurf vorliegenden Gesetzestextes nicht mehr begründet sind. Dies umso weniger, als Neubauten in der Landwirtschaftszone ohnehin nur sehr zurückhaltend zugelassen werden sollen (vgl. hiezu vorne Ziff. 204.1).

Der Umstand, dass die Artikel 23 und 24 der Raumplanungsverordnung zum Teil weitergehende Umnutzungsmöglichkeiten (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.4) eröffnen, vermag die obenstehenden Ausführungen nicht zu relativieren. Die auf Gesetzesstufe vorgeschlagenen Bestimmungen stecken den Rahmen dessen ab, was in Zukunft gesamtschweizerisch zulässig sein soll. Unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Ansprüche, die an Raum und Landschaft gestellt werden, ist hier – dies hat die Vernehmlassung deutlich gemacht – ein gewisses Mass an Zurückhaltung unabdingbar. Angesichts der lokal begrenzten Anwendbarkeit dieser Bestimmungen erscheint es sachgerecht, dass der Kreis der möglichen Umnutzungen für die von Artikel 23 und 24 RPV angesprochenen Gebiete und Landschaften seinerzeit weiter gezogen wurde, als dies bei gesamtschweizerisch anwendbaren Normen vertretbar wäre. Diese Verordnungsbestimmungen geben den Kantonen zudem die Möglichkeit, den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen und Bedürfnissen in angemessener Weise Rechnung zu tragen.

205 Bemerkungen zu Artikel 16b

205.1 Konsequenzen beim Wegfall der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung

Artikel 16b beschäftigt sich mit dem Schicksal jener Bauten und Anlagen, deren landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Verwendungszweck weggefallen ist. Die Gefahr, dass nach Inkrafttreten des teilrevidierten Rechts eine Vielzahl von Bauten allein im Hinblick auf eine spätere Umnutzung in nichtlandwirtschaftliche Bauten erstellt würde, scheint aufgrund der neuen Konzeption der Revisionsvorlage weitestgehend gebannt (vgl. hiezu auch vorne Ziff. 204.3). Bei dieser Situation wäre es kaum einsichtig, weshalb bezüglich jener Neubauten, die nach Inkrafttreten des teilrevidierten Rechts bewilligt worden sind, von Bundesrechts wegen jegliche Umnutzungsmöglichkeit ausgeschlossen werden sollte. Den Bewilligungsbehörden bleibt es indessen unbenommen, die Bewilligungserteilung im konkreten Einzelfall mit einem Zweckänderungsverbot oder einer Resolutivbedingung zu verbinden; bundesrechtlich soll dies jedoch nicht vorgeschrieben werden.

Nach dem Wegfall der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung soll vielmehr – auf entsprechendes Gesuch hin – geprüft werden, ob sich die fraglichen Bauten im Lichte der Artikel 24 bzw. 24a einer anderen Nutzung zuführen lassen. Ist dies nicht möglich, wäre es aus rein raumplanerischer Sicht an sich wünschbar, die Bauten wieder beseitigen zu lassen. Es erscheint jedoch problematisch, Bausubstanz, die sich für eine zonenkonforme Nutzung grundsätzlich noch eignen würde, nur deshalb zu vernichten, weil sich im

gegebenen Zeitpunkt niemand findet, der die betreffenden Bauten dem Zonenzweck entsprechend verwenden will. Bauten, die für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden und auch nicht umgenutzt werden können, sollen daher von Bundesrechts wegen bloss mit einem Benutzungsverbot belegt werden. Auf diese Weise bleibt Bausubstanz erhalten, die zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls wieder zonenkonform verwendet werden kann. Zudem kann diese Regelung im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung allenfalls dazu beitragen, dass die Bedürfnisse der Landwirtschaft vermehrt mit bestehenden Bauten befriedigt werden. Idealerweise sollten daher solange keine landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Neubauten mehr erstellt werden dürfen, als in der näheren Umgebung noch Bauten vorhanden sind, die sich für eine zonenkonforme Nutzung eignen würden, derzeit aber nicht genutzt werden. Das Benutzungsverbot soll denn konsequenterweise auch dahinfallen, sobald die betreffenden Bauten wieder einer zonenkonformen Nutzung zugeführt werden können.

205.2 Förderung der Weiterverwendung bestehender Bauten durch Dritte

Die in Artikel 16b vorgeschlagene Regelung vermag die beabsichtigte Wirkung nur zu entfalten, wenn die für die Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäude von einem Dritten, der diese wieder zonengemäss nutzen möchte, auch tatsächlich erworben werden können. Andernfalls wäre dieser – obwohl für seine Bedürfnisse geeignete Bausubstanz vorhanden wäre – gleichwohl gezwungen, die zusätzlichen Raumbedürfnisse durch einen Neubau zu befriedigen. Die Zahl der in der Landwirtschaftszone vorhandenen Bauten würde dadurch in unnötiger Weise erhöht.

Das Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht schränkt den Verkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken nun aber erheblich ein. De lege lata könnte die Übertragung eines nicht mehr genutzten landwirtschaftlichen Gebäudes auf einen anderen Eigentümer am Realteilungs- und Zerstückelungsverbot scheitern (vgl. Art. 58 BGG). Damit würde aber eine sowohl aus raumplanerischer als auch aus landwirtschaftlicher Sicht sinnvolle Lösung verunmöglicht. Um dies zu verhindern, soll Artikel 60 BGG, der für bestimmte Fälle Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot vorsieht, durch einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand ergänzt werden. Eine solche Ausnahme soll jedoch nur bewilligt werden, wenn dadurch die Erstellung einer neuen Baute, die nach Artikel 16a bewilligt werden müsste, verhindert werden kann. Erst die Änderung von Artikel 60 BGG gibt einem Dritten die Möglichkeit, nicht mehr zonengemäss genutzte Bauten zum Zwecke der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung freihändig erwerben zu können.

Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 60 BGG wird jedoch in all jenen Fällen nichts helfen, in denen sich der Eigentümer weigert, die von ihm nicht mehr genutzten Bauten einem Dritten, der diese wieder zonenkonform nutzen möchte, zu veräussern. Hier kann der kantonale Gesetzgeber Abhilfe schaffen, indem er die Voraussetzungen festlegt, unter denen einem Dritten, der die betreffenden Bauten zonenkonform nutzen möchte, ohne sie freihän-

dig erwerben zu können, das Enteignungsrecht erteilt werden kann. Für den Fall, dass Bauten, die mit einem Benutzungsverbot belegt sind, in einen baufälligen, Polizeigüter gefährdenden Zustand geraten, muss notfalls durch den Abbruch der Baute Abhilfe geschaffen werden.

206 Vorbemerkungen zu den Artikeln 24 und 24a

Die mit den Artikeln 24 und 24a vorgeschlagenen Änderungen betreffen ausschliesslich bestehende Bauten und Anlagen, die als Folge des Strukturwandels für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden. Mit diesen Änderungen soll – soweit dies mit den Anliegen der Raumplanung vereinbar ist – der allmähliche Verfall funktionslos gewordener Bauten vermieden werden. Die hier in Frage stehenden Bestimmungen lassen daher ausserhalb des Baugebietes neu Nutzungen zu, die – unter Vorbehalt der weitergehenden Umnutzungsmöglichkeiten gemäss Artikel 23 und 24 RPV – derzeit nicht zulässig sind. Im Zusammenhang mit den funktionslos gewordenen Bauten und Anlagen soll die Ausnahmegewilligung in Zukunft somit eine neue Dimension erhalten.

Bereits an dieser Stelle ist jedoch auf folgendes hinzuweisen: Es kann nicht angehen und wäre mit Blick auf Raum und Landschaft höchst unerwünscht, wenn Bauten, bezüglich derer eine zonenwidrige Nutzung bewilligt worden ist, auch noch erweitert werden könnten. Die neue Nutzung soll daher – unter Ausschluss jeder späteren Erweiterungsmöglichkeit – zwingend auf das im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung vorhandene Bauvolumen beschränkt bleiben. Die Revision will eine sinnvolle und möglichst raum- und landschaftsverträgliche Weiterverwendung funktionsloser Bauten ermöglichen; keinesfalls soll aber neuen baulichen Aktivitäten ausserhalb des Baugebietes Vorschub geleistet werden. Die Beschränkung auf das bestehende Bauvolumen ist daher ausserordentlich wichtig. Nur so können die raumwirksamen Auswirkungen der durch die Artikel 24 und 24a neu gewährten Flexibilität in kontrollierbaren Grenzen gehalten werden.

207 Bemerkungen zu Artikel 24

Die Regelung in Absatz 1 wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Da zu dieser Bestimmung eine reiche Praxis besteht, erübrigen sich zusätzliche Erläuterungen.

207.1 Vollständige Zweckänderungen für betriebsnahe gewerbliche Zwecke (Art. 24 Abs. 2)

Die in Absatz 2 vorgeschlagene Regelung deckt sich inhaltlich mit den in diesem Zusammenhang von der Expertenkommission formulierten Leitvorstellungen. Die Bestimmung

spricht jene Betriebe an, denen die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Tätigkeit infolge der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kein existenzsicherndes Einkommen mehr zu garantieren vermag, die aber weiterhin zur Hauptsache landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftet werden sollen. Sofern diese Betriebe über Gebäude oder Gebäudeteile verfügen, die nicht mehr benötigt werden, sollen diese künftig erleichtert umgenutzt werden können. Aus der in Absatz 2 vorgeschlagenen Regelung darf jedoch nicht abgeleitet werden, dass jene, die über keine bereits vorhandenen Bauten verfügen, diese künftig gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 neu errichten dürften. Dies liesse sich weder mit den Zielen der Revision noch mit dem Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, vereinbaren.

Eine vollständige Zweckänderung bestehender Bauten und Anlagen darf nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen als standortgebunden anerkannt werden. Die Formulierung des Absatzes 2 macht deutlich, dass der gewerblichen Tätigkeit nur untergeordnete Bedeutung zukommen darf. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich bei dem aus der gewerblichen Tätigkeit erzielbaren Einkommen bloss um ein Ergänzungseinkommen handeln darf. Die nichtlandwirtschaftliche «gewerbliche Aufstockung» darf somit keinesfalls zur Haupteinnahmequelle des betreffenden Betriebs werden. Sie muss wirtschaftlich auf die Betriebsgesamtheit abgestimmt bleiben und darf weder bestimmt noch geeignet sein, als selbständiges Gewerbe weitergeführt zu werden. Daraus folgt, dass die gewerbliche Tätigkeit nur vom jeweiligen Betriebsinhaber (Eigentümer, Selbstbewirtschafter oder Betriebspächter) selbst ausgeübt werden darf. Bauten, die gestützt auf Absatz 2 zulässigerweise umgenutzt worden sind, dürfen einem Dritten infolgedessen weder dinglich (z.B. Nutzungsdienstbarkeit) noch schuldrechtlich (z.B. Gebrauchsüberlassungsvertrag) zur gewerblichen Nutzung überlassen werden.

Mit Blick auf die Erhaltung des landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs kommt dem aus der gewerblichen Tätigkeit erzielten Einkommen jedoch insofern besondere Bedeutung zu, als die Einkünfte aus eben dieser Tätigkeit erforderlich sein müssen, um dem Betriebsinhaber ein existenzsicherndes Einkommen zu gewährleisten. Dies bringt die vorgeschlagene Bestimmung durch die Formulierung zum Ausdruck, dass das Ergänzungseinkommen «zur langfristigen Erhaltung des landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs erforderlich» sein muss. Das Erfordernis der «Langfristigkeit» soll dann als erfüllt gelten, wenn aufgrund einer Gesamtbeurteilung davon auszugehen ist, dass der betreffende Betrieb aller Voraussicht nach zumindest noch während ungefähr einer Generation, d.h. während ca. 15–25 Jahren bewirtschaftet werden wird.

Der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Betrieb soll zudem nicht durch beliebige gewerbliche Nebenbetriebe am Leben erhalten werden dürfen. Zulässig sollen nur «betriebsnahe» gewerbliche Tätigkeiten sein. Unter diesen Begriff lassen sich etwa eine kleine Schreinerei, in der nicht nur Holz aus dem eigenen Wald verarbeitet werden soll, oder auch eine kleine mechanische Werkstätte für Landmaschinen subsumieren. Desgleichen wären auch bauliche Vorkehren zulässig, um künftig Ferien auf dem Bauernhof anbieten zu können; zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an den Einbau einer zusätzlichen Wohnung, die jedoch nicht dauervermietet werden dürfte. Zur Erstellung derartiger Wohneinheiten darf – anders als dies im Anwendungsbereich von Artikel 24a Absatz 2 der Fall ist (vgl. hierzu hinten Ziff. 208.2) – auch der Ökonomieanteil in Anspruch genommen werden. Eine

betriebsnahe gewerbliche Tätigkeit läge schliesslich auch vor, wenn ein Landwirt die auf seinem Betrieb vorhandene Infrastruktur zusammen mit weiteren Landwirten nutzen würde, um die von ihnen selbst erzeugten landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produkte zu verarbeiten, zu lagern oder zu verkaufen, ohne selbst mehr als die Hälfte der gemeinsam vermarkteten Produkte zu erzeugen (vgl. hierzu auch vorne Ziff. 204.2).

«Betriebsnah» meint somit primär eine sachliche Nähe. Dazu soll allerdings auch das Erfordernis einer gewissen örtlichen Nähe kommen: Nur wenn die Bauten und Anlagen für die gewerbliche und jene für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung verhältnismässig nahe beieinanderliegen, dürften (betriebs-)wirtschaftliche, organisatorische Betriebsabläufe möglich werden, welche die Gewährung einer Ausnahmegewilligung zu rechtfertigen vermögen.

Sofern all diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Standortgebundenheit der vollständigen Zweckänderung ohne weiteres zu bejahen. Eine Ausnahmegewilligung darf jedoch auch gestützt auf diese Bestimmung nur erteilt werden, wenn dem geplanten Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung ist den Aspekten des Landschaftsschutzes besonderes Gewicht beizumessen.

Die Angliederung eines betriebsnahen gewerblichen Nebenbetriebs ändert am landwirtschaftlichen Charakter des in Frage stehenden Betriebs als Ganzes nichts. Auch wenn die vollständige Zweckänderung der bestehenden Baute für betriebsnahe gewerbliche Zwecke formell einer Ausnahmegewilligung nach Artikel 24 RPG bedarf, so kann aus einer gesamtbetrieblichen Optik gleichwohl nicht gesagt werden, dass damit von einer landwirtschaftlichen zu einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung übergegangen würde; die gewerbliche Nutzung hat ausschliesslich dienenden Charakter. Sie sichert das Überleben eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder gartenbaulichen Hauptbetriebs. Bei dieser Situation stellt die Umnutzung bestehender Bausubstanz für betriebsnahe gewerbliche Zwecke keine Zweckentfremdung im Sinne von Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe d BGG dar und löst daher den Gewinnanspruch der Miterben nicht aus.

Um klarzustellen, dass es sich vorliegend um eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung im weiteren Sinne und damit um Selbstbewirtschaftung handelt, ist der auf Artikel 24 RPG Bezug nehmende Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe b BGG entsprechend zu ergänzen. Diese Bestimmung spricht nur nichtlandwirtschaftliche Nutzungen im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 RPG an. Dies ist durch eine redaktionelle Anpassung zu verdeutlichen.

207.2 Der Hauptbetrieb und der gewerbliche Nebenbetrieb bilden eine Einheit (Art. 24 Abs. 3)

Die Zulässigkeit eines Gewerbebetriebes gemäss Absatz 2 hängt unter anderem davon ab, dass dieser für die langfristige Weiterexistenz des landwirtschaftlichen Gewerbes oder gartenbaulichen Hauptbetriebs erforderlich ist. Es muss demzufolge dafür gesorgt werden, dass die beiden Betriebszweige als Einheit erhalten bleiben. Da die vollständige Zweckänderung bestehender Bauten und Anlagen für betriebsnahe gewerbliche Zwecke gestützt auf

Artikel 24 RPG bewilligt wird, muss durch entsprechende Vorkehren sichergestellt werden, dass diese gewerblichen Nebenbetriebe dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts nicht entzogen werden können. Es muss verhindert werden, dass der Nebenbetrieb als eigenständige Liegenschaft abgetrennt und veräussert werden kann. Die in Absatz 3 vorgeschlagenen Vorkehren sollen daher sicherstellen, dass solche Gewerbebetriebe dem bäuerlichen Bodenrecht zusammen mit der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebseinheit integral unterstellt bleiben und dass darauf das Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach Artikel 58 BGGB vollumfänglich Anwendung findet. Da für bereits bestehende nichtlandwirtschaftliche Nebengewerbe, die eng mit einem landwirtschaftlichen Gewerbe verbunden sind, das Realteilungsverbot nicht gilt (vgl. Art. 3 Abs. 2 BGGB), sind die Rechtsfolgen für die aufgrund von Artikel 24 Absatz 2 neu zulässige betriebsnahe gewerbliche Nutzung durch eine Anmerkung im Grundbuch sichtbar zu machen. Diese Rechtsfolgen liegen einerseits im Realteilungs- und Zerstückelungsverbot und andererseits im Verbot der Fremdnutzung (ausschliessliche Nutzung durch den Betriebsinhaber).

207.3 Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 24 Abs. 4)

Nach Massgabe von Absatz 4 soll es Aufgabe des Bundesrates sein, jene Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die im Zusammenhang mit Artikel 24 erforderlich erscheinen. Auf Verordnungsstufe wird dabei insbesondere zu konkretisieren sein, welche gewerblichen Tätigkeiten unter den Begriff der betriebsnahen gewerblichen Zwecke fallen. Dies kann sowohl in Form einer exemplifikativen Aufzählung als auch in dem Sinne geschehen, dass die Anforderungen, denen gewerbliche Tätigkeiten im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 genügen müssen, ausdrücklich genannt werden. Konkretisierungsbedarf wird allenfalls auch mit Bezug auf den Begriff der langfristigen Erhaltung bestehen. Diese Konkretisierungen sollen sich grundsätzlich an den obenstehenden Ausführungen (vgl. vorne Ziff. 207.1) orientieren.

208 Bemerkungen zu Artikel 24a

208.1 Vorbemerkungen

Die Regelung in Absatz 1 stimmt wörtlich mit Artikel 24 Absatz 2 des geltenden Rechts überein. Lehre und Praxis haben sich mit dieser Bestimmung bereits sehr intensiv auseinandergesetzt, so dass an dieser Stelle auf zusätzliche Erläuterungen verzichtet werden kann.

Artikel 24a gibt den Kantonen überdies die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen künftig auch vollständige Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen zuzulassen. Es ist indessen zu beachten, dass derartige Umnutzungsbewilligungen nicht unmittelbar gestützt auf die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen erteilt werden können. Die neuen Regelungen sind als Kompetenz- und nicht als Bewilligungsnormen zu verstehen; deren Anwendung setzt demnach kantonales Ausführungsrecht voraus. Die Kantone haben es somit in der Hand, mit Blick auf ihre spezifischen Bedürfnisse festzulegen, ob und wenn

ja in welchem Umfang sie von den ihnen von Bundesrechts wegen eröffneten Möglichkeiten Gebrauch machen wollen. Artikel 24a räumt den Kantonen auf diese Weise ein hohes Mass an Flexibilität ein.

208.2 «Wohnen bleibt Wohnen» (Art. 24a Abs. 2)

Die in Absatz 2 vorgeschlagene Regelung weicht wesentlich vom Vernehmlassungsentwurf ab, ist doch die dort noch eröffnete Möglichkeit, vollständige Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen auch für beliebige gewerbliche Zwecke zuzulassen, völlig weggefallen.

Absatz 2 beschränkt sich nunmehr – ohne dass dessen Anwendungsbereich von Bundesrechts wegen räumlich eingegrenzt würde – auf die explizite Verankerung des Grundsatzes «Wohnen bleibt Wohnen». Landwirtschaftliche Wohnbauten sollen demnach – sofern die Voraussetzungen gemäss Absatz 4 erfüllt sind (vgl. hierzu hinten Ziff. 208.4) – auch von Personen bewohnt werden dürfen, die nicht oder nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sind (landwirtschaftsfremde Wohnnutzung). Diese Bestimmung gibt insbesondere auch einer Bauernfamilie, die ihre landwirtschaftliche oder gartenbauliche Tätigkeit infolge des Strukturwandels aufgeben musste, die Möglichkeit, ihren Wohnsitz am bisherigen Ort beizubehalten. Der Wechsel von einer landwirtschaftlichen zu einer landwirtschaftsfremden Wohnnutzung ist als vollständige Zweckänderung zu begreifen, deren Zulässigkeit unter der Herrschaft des geltenden Rechts umstritten ist. Die neu vorgeschlagene Regelung schafft somit die Voraussetzungen, um bestehenden Wohnraum auch nach dem Wegfall der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung noch sinnvoll weiternutzen zu können.

Dem klaren Wortlaut von Absatz 2 zufolge dürfen nur jene Bauten einer landwirtschaftsfremden Wohnnutzung zugänglich gemacht werden, die bereits bis anhin (landwirtschaftlich) bewohnt wurden. Im Lichte dieser Bestimmung ist es daher unzulässig, reine Ökonomiegebäude in Wohnbauten umzuwandeln. Gleiches gilt für jene Fälle, in denen ein Ökonomieteil an ein Gebäude mit bestehender Wohnnutzung angebaut ist; der Ökonomietrakt soll der Wohnnutzung entzogen bleiben. Vorbehalten bleiben allfällige weitergehende Umnutzungen nach Absatz 3 (vgl. hierzu hinten Ziff. 208.3) oder Artikel 23 und 24 RPV.

Angesichts des Umstandes, dass die vorliegende Revision ausschliesslich eine sinnvolle, auch mit Blick auf Raum und Landschaft vertretbare Weiterverwendung der bestehenden Bausubstanz bezweckt, steht ausser Frage, dass Bauten, bezüglich derer eine vollständige Zweckänderung bewilligt wurde, nicht mehr erweitert werden dürfen. Das Gebäude darf somit weder im Zuge der vollständigen Zweckänderung noch zu einem späteren Zeitpunkt – beispielsweise gestützt auf Artikel 24a Absatz 1 – vergrössert werden. Vorbehalten bleiben selbstverständlich kleinere, im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung stehende Anpassungen. Zu erwähnen sind hier etwa Verbesserungen im sanitären Bereich (z. B. Einbau zusätzlicher Nasszellen) oder die Schaffung oder Verbesserung von Zugängen zu oberen Stockwerken. Sofern derartige Anpassungen bauliche Vorkehren erfordern, dürfen diese kaum je zu einer wesentlichen Veränderung des äusseren Erscheinungsbildes führen. Sie dürften sich somit in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle ohne weiteres mit

Artikel 24a Absatz 4 Buchstabe b, wonach die Umnutzung nur bewilligt werden darf, wenn das äussere Erscheinungsbild der Baute im wesentlichen unverändert bleibt, in Einklang bringen lassen.

Gegenstand einer vollständigen Zweckänderung können nur «gut erhaltene» Wohnbauten sein. Diese Voraussetzung gilt dann als erfüllt, wenn sich die statisch wichtigen Teile wie Fundamente, Böden, tragende Wände und Dachkonstruktionen noch in einem guten Zustand befinden bzw. nur zu einem kleinen Teil erneuerungsbedürftig sind. Müssten hingegen ganze Gebäudeteile abgebrochen werden, um die Baute künftig entsprechend nutzen zu können, ist die Umnutzungsbewilligung zu verweigern.

208.3 Weitergehende Zweckänderungen für unter Schutz gestellte Bauten und Anlagen (Art. 24a Abs. 3)

Die in Absatz 3 vorgeschlagene Regelung eröffnet den Kantonen in bestimmten Fällen die Möglichkeit, auch vollständige Zweckänderungen vorzusehen, die über das von Absatz 2 ermöglichte Mass hinausgehen. In den Genuss derartiger Umnutzungsmöglichkeiten kommen nur bestehende Bauten und Anlagen, die qualifizierten Anforderungen genügen. Ob von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht werden soll, muss jeder Kanton mit Blick auf seine spezifischen Eigenheiten selbst entscheiden.

Absatz 3 ist nur auf jene Bauten und Anlagen anwendbar, die von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde – es kann sich hierbei sowohl um eine kantonale als auch um eine kommunale Behörde handeln – unter Schutz gestellt worden sind. Es soll indessen nicht allein darauf abgestellt werden, ob die fragliche Baute formell unter Schutz gestellt wurde. Im Bewilligungsverfahren soll vielmehr überprüft werden, ob der Schutz auch materiell gerechtfertigt ist. Dies wird im Ingress zu Absatz 3 dadurch zum Ausdruck gebracht, dass von «schützenswerten» Bauten und Anlagen die Rede ist.

Eine Unterschutzstellung kann sich etwa bezüglich jener Bauten und Anlagen aufdrängen, die entscheidend zur Erhaltung des Landschaftsbildes beitragen. In diesen Fällen wird die Unterschutzstellung primär aus Gründen des Landschaftsschutzes erfolgen. Auf der anderen Seite gibt es selbstverständlich auch Bauten, die sich aus denkmalpflegerischer oder kulturhistorischer Sicht als besonders wertvoll erweisen und aus diesen Gründen unter Schutz gestellt werden. Die Erteilung einer Umnutzungsbewilligung setzt indessen nicht nur die Unterschutzstellung der betreffenden Bauten und Anlagen voraus; zusätzlich muss nachgewiesen sein, dass die dauernde Erhaltung der geschützten Bausubstanz einzig durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann.

Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, können Ökonomiebauten unter Umständen auch zu Wohnzwecken umgenutzt werden. Zudem kann die bestehende Bausubstanz diesfalls auch zu gewerblichen Zwecken genutzt werden. Eine unkontrollierbare bauliche Entwicklung ausserhalb des Baugebietes erscheint aber gleichwohl kaum denkbar. Dies hängt einmal damit zusammen, dass die Bauten und Anlagen, welche die qualifizierten Anforderungen von Absatz 3 erfüllen, kaum sehr zahlreich sein werden. Zum anderen darf eine voll-

ständige Zweckänderung nur bewilligt werden, wenn zusätzlich auch die strengen Voraussetzungen nach Absatz 4 (vgl. hiezu hinten Ziff. 208.4) erfüllt sind.

208.4 Vollständige Zweckänderungen nur unter strengen Voraussetzungen (Art. 24a Abs. 4)

Vollständige Zweckänderungen im Sinne der Absätze 2 und 3 dürfen nur bewilligt werden, wenn kumulativ auch die Voraussetzungen gemäss Absatz 4 erfüllt sind. Das verfassungsrechtliche Gebot, das Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet zu trennen, verpflichtet die Bewilligungsbehörden zu einer konsequenten Anwendung dieser Kriterien. In jedem Einzelfall wird daher sorgfältig und umfassend zu prüfen sein, ob diese Voraussetzungen auch tatsächlich erfüllt sind.

208.41 Die Baute wird für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt und ist für die vorgesehene Nutzung geeignet (Art. 24a Abs. 4 Bst. a)

Vollständige Zweckänderungen sollen nur bezüglich jener Bauten und Anlagen zulässig sein, die infolge des Strukturwandels funktionslos geworden sind. Grundvoraussetzung einer jeden Umnutzung muss demzufolge der Nachweis sein, dass die betreffende Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird. Bestehende Bausubstanz darf indessen nur dann zur Umnutzung freigegeben werden, wenn feststeht, dass die verbleibenden Raumkapazitäten zur Befriedigung der gegenwärtigen und künftigen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bedürfnisse ausreichen. Andernfalls bestünde die nicht unerhebliche Gefahr, dass allenfalls bereits kurze Zeit nach der bewilligten Umnutzung geltend gemacht würde, der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bedarf lasse sich nur mit zusätzlichen Bauten befriedigen; dies wäre indessen mit dem Revisionsziel, Neubautätigkeiten ausserhalb des Baugebietes zugunsten einer sinnvollen Weiterverwendung des Bestehenden nach Möglichkeit zu vermeiden, nicht mehr vereinbar.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die betreffenden Bauten und Anlagen für den bisherigen Zweck noch benötigt werden, darf nicht allein auf die Äusserungen desjenigen abgestellt werden, der bestehende Bausubstanz umnutzen möchte. Eine vollständige Zweckänderung ist erst zulässig, wenn feststeht, dass die Bedürfnisse der Landwirtschaft im betreffenden Gebiet auch dann noch sinnvoll befriedigt werden können, wenn ihr die in Frage stehende Baute künftig nicht mehr zur Verfügung steht. Ist dies aufgrund einer objektiven Beurteilung zu verneinen, muss die nachgesuchte Umnutzungsbewilligung verweigert werden.

Eine Umnutzungsbewilligung setzt indessen nach Massgabe von Buchstabe a nicht nur voraus, dass die betreffende Baute für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird; sie muss

sich für die in Aussicht genommene Nutzung vielmehr auch eignen, wobei an dieses Kriterium strenge Anforderungen zu stellen sind.

Soweit vollständige Zweckänderungen im Sinne von Absatz 2 in Frage stehen, dürfte das Eignungskriterium praktisch immer erfüllt sein: Eine Baute, die bis anhin von der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung bewohnt wurde, wird sich vorbehaltlich einer allenfalls nötigen Anpassung an die Bedürfnisse zeitgemässen Wohnens – beispielsweise Anpassungen im Bereich der sanitären Installationen – regelmässig auch für eine landwirtschaftsfremde Wohnnutzung eignen.

Eine wesentlich grössere Bedeutung kommt dem Eignungskriterium hingegen dort zu, wo vollständige Zweckänderungen im Sinne von Absatz 3 in Frage stehen (vgl. hiezu vorne Ziff. 208.3). Massgebliche Bedeutung kommt hier insbesondere der Haustypologie zu: So dürfte sich ein Stall als in der Regel eher luftdurchlässiges, dunkles und im Winter kaltes Gebäude beispielsweise für die Umnutzung in Büroräume kaum je eignen. Zu diesem Zweck müssten zuerst Fenster eingebaut, Böden eingezogen, eine Wärmedämmung angebracht und eine Heizung eingebaut werden. Als Lager oder ähnliches dürfte sich ein Stall hingegen durchaus eignen.

Die Eignung soll zudem nur dann bejaht werden dürfen, wenn sich sämtliche Raumbedürfnisse, die im Zusammenhang mit der vorgesehenen neuen Nutzung stehen, innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens befriedigen lassen. Unter dem Gesichtspunkt der Eignung kommt auch dem Standort des Gebäudes eine wesentliche Bedeutung zu. So wird sich ein abgelegenes oder schwer zugängliches Gebäude kaum je für eine gewerbliche Nutzung mit grossem Publikumsverkehr eignen.

208.42 Äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur (Art. 24a Abs. 4 Bst. b)

Das oben erläuterte Eignungskriterium hängt eng mit den Voraussetzungen gemäss Buchstabe b zusammen, wonach eine vollständige Zweckänderung nur bewilligt werden darf, wenn die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur der in Frage stehenden Baute im wesentlichen unverändert bleiben. Dem Gebäude darf man die neue Nutzung indessen gleichwohl ansehen. So sind etwa kleinere bauliche Anpassungen (vgl. hiezu vorne Ziff. 208.2) – insbesondere auch solche, die das Erscheinungsbild des Gebäudes unter ästhetischen Gesichtspunkten verbessern – solange zulässig, als der typische Charakter des Gebäudes erhalten bleibt. Das äussere Erscheinungsbild eines Gebäudes bliebe jedoch dann nicht mehr im wesentlichen unverändert, wenn beabsichtigt wäre, dieses im Zuge der vollständigen Zweckänderung gleich noch mit An- oder Aufbauten zu versehen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die äussere Erscheinung trotz der vollständigen Zweckänderung im wesentlichen gewahrt bleibe, ist nicht allein auf das Gebäude als solches, sondern auch auf dessen nähere Umgebung – beispielsweise hinsichtlich Bepflanzung – abzustellen. Soll diese im Zuge der vollständigen Zweckänderung grundlegend umgestaltet werden, ist die Voraussetzung, wonach das äussere Erscheinungsbild der Baute im wesentlichen unverändert bleiben soll, nicht mehr erfüllt.

Unter «baulicher Grundstruktur» sind die statisch wichtigen Teile eines Gebäudes zu verstehen. Konkret bedeutet dies, dass es kaum je möglich sein wird, eine nie für Wohnzwecke gedachte Scheune in ein Wohnhaus umzuwandeln. Denn selbst wenn sich an der äusseren Erscheinung nichts Wesentliches ändern sollte, wäre die neue Nutzung doch mit einer derart weitgehenden Änderung der baulichen Grundstruktur verbunden, dass sich dies mit Buchstabe b nicht mehr in Einklang bringen liesse. Das Erfordernis, wonach die bauliche Grundstruktur im wesentlichen unverändert bleiben müsse, steht der Schaffung einer neuen, mit Blick auf die vorgesehene Nutzung zweckmässigeren Raumaufteilung indessen in aller Regel nicht entgegen.

Würde die Baute jedoch unter blosser Beibehaltung der Fassade und des Daches vollständig ausgehöhlt und gewissermassen mit einem Neubau gefüllt, wäre Buchstabe b sowohl unter dem Titel der äusseren Erscheinung wie auch unter jenem der baulichen Grundstruktur verletzt.

Angesichts des Umstandes, dass vollständige Zweckänderungen im Sinne von Absatz 3 nur bezüglich jener Bauten zulässig sind, die unter Schutz gestellt wurden (vgl. hiezu vorne Ziff. 208.3), versteht es sich von selbst, dass Buchstabe b hier strenger auszulegen sein wird, als wenn eine Umnutzung im Sinne von Absatz 2 zu beurteilen ist.

208.43 Erschliessungssituation und Kostenüberwälzung (Art. 24a Abs. 4 Bst. c)

Die Erteilung einer Umnutzungsbewilligung setzt im weiteren eine bestehende, auf die aktuellen, in der Regel landwirtschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtete Erschliessung voraus. Das Erfordernis, wonach diese bloss «geringfügig» erweitert werden dürfe, schliesst den Bau neuer Strassen ebenso aus, wie die Erstellung eines ganzen Kanalisationsnetzes. Wäre dies mit Blick auf die vorgesehene neue Nutzung erforderlich, müsste die nachgesuchte Umnutzungsbewilligung verweigert werden. Würde allerdings verlangt, dass die vorhandene Erschliessung bereits bis ins Detail der neu vorgesehenen Nutzung entsprechen müsste, wäre eine Umnutzung in den allermeisten Fällen von vornherein illusorisch. Aus diesem Grunde erscheint es sachgerecht, zumindest eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung zuzulassen; zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an die Errichtung eines Hausanschlusses oder an eine aus gewässerschutzrechtlichen Gründen allenfalls erforderliche lokale Sanierung im Bereiche der Abwasserentsorgung. Es ist jedoch deutlich darauf hinzuweisen, dass der Begriff der geringfügigen Erweiterung in einem engen Sinn verstanden werden soll.

Buchstabe c macht die Erteilung einer Umnutzungsbewilligung schliesslich davon abhängig, dass alle Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung anfallen, vom Eigentümer getragen werden. Die bundesrechtliche Kostenüberwälzungspflicht stellt von Anfang an klar, dass jede Subventionierung des landwirtschaftsfremden Wohnens ausserhalb der Bauzonen konsequent vermieden werden soll.

208.44 Umfassende Interessenabwägung (Art. 24a Abs. 4 Bst. d)

Schliesslich darf eine Umnutzungsbewilligung nur erteilt werden, wenn der in Aussicht genommenen neuen Nutzung keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere auch den Aspekten des Landschaftsschutzes besondere Bedeutung zu.

209 Bemerkungen zu Artikel 25 Absatz 2

Angesichts des Umstandes, dass die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone künftig in einem erweiterten Sinn verstanden werden soll (vgl. hiezu vorne Ziff. 202 sowie Ziff. 204.1), kann sich die Beantwortung der Frage, ob ein konkretes Vorhaben zonenkonform sei, mitunter schwierig gestalten. Gerade kleinere Gemeinden dürften von der Komplexität der in diesem Zusammenhang zu treffenden Abklärungen in der Regel überfordert sein. Die Frage, ob ein konkretes Vorhaben ausserhalb der Bauzonen zonenkonform sei, muss daher – nicht zuletzt im Interesse einer gesamtkantonal einheitlichen Rechtsanwendung – von einer kantonalen Behörde beantwortet werden. Dies ist jedoch nicht neu. Bereits heute hat sich die zuständige kantonale Behörde mit sämtlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zu befassen. Nach Massgabe von Artikel 25 Absatz 1 RPV hat sie zu prüfen, ob ein konkretes Vorhaben einer Ausnahmegewilligung bedürfe. Dies schliesst die Beantwortung der Frage nach der Zonenkonformität der betreffenden Baute mit ein. Dieser Frage kommt derart zentrale Bedeutung zu, dass die zuständigen kantonalen Behörden künftig nicht mehr bloss auf Verordnungsebene, sondern auf der Stufe des formellen Gesetzes in Pflicht genommen werden sollen.

Ist die Zonenkonformität eines konkreten Vorhabens zu verneinen, so soll die diesfalls erforderlich werdende Ausnahmegewilligung auch künftig durch die zuständige kantonale Behörde oder zumindest mit deren Zustimmung erteilt werden. Es gilt indessen zu beachten, dass eine Baute ausserhalb der Bauzonen ohnehin erst dann realisiert werden darf, wenn sich die zuständige kantonale Behörde damit befasst und die Zonenkonformität des Vorhabens oder aber die Zulässigkeit einer Ausnahmegewilligung festgestellt hat. Andernfalls sind kommunale Bewilligungen für Vorhaben ausserhalb der Bauzonen wirkungslos. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die Feststellungsverfügung betreffend Bejahung oder Verneinung der Zonenkonformität eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) darstellt (vgl. BGE 115 Ib 400 ff.).

Mit der vorgeschlagenen Formulierung werden die Frage der Zonenkonformität sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann, ins Zentrum gestellt, ohne dass die Kantone von Bundesrechts wegen verpflichtet würden, sämtliche kantonal- und kommunalrechtlichen Details abklären zu müssen.

210 Bemerkungen zu Artikel 34 Absatz 1

Nach geltendem Recht ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unter anderem gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Artikel 24 zulässig. Da die Bestimmungen über die Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen auf die Artikel 24 und 24a aufgeteilt werden sollen, muss in Artikel 34 Absatz 1 auch Artikel 24a erwähnt werden.

Sofern geltend gemacht wird, die letzte kantonomer Instanz habe Artikel 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet, kann bereits heute jeder Entscheid über Bewilligungen zur Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Die Frage, ob ein konkretes Vorhaben zonenkonform sei, wird vom Bundesgericht daher stets im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde überprüft. Dies hängt damit zusammen, dass diese Frage untrennbar mit jener verknüpft ist, ob in concreto eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist (vgl. BGE 118 Ib 337 f.). Um diese Zuständigkeitsregelung transparent zu machen, soll in Artikel 34 Absatz 1 neu auch die Zonenkonformität ausdrücklich erwähnt werden.

211 Bemerkungen zu Artikel 36 Absatz 2^{bis}

Die offene Umschreibung der Zonenkonformität in Artikel 16a der Revisionsvorlage (vgl. hierzu vorne Ziff. 204.1) hat zur Konsequenz, dass ab Inkrafttreten der teilrevidierten Bestimmungen auch Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion zulässig sein werden. Es ist nun aber denkbar, dass derartige Bauten aus planerischer Sicht – insbesondere aus Gründen des Landschaftsschutzes – nicht in der ganzen Landwirtschaftszone erwünscht sind. Die in Absatz 2^{bis} neu vorgeschlagene Regelung hält die Kantonsregierungen daher explizit an, möglichst rasch jene Gebiete zu bezeichnen, in denen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion unzulässig sein sollen. Auf diese Weise lassen sich allfällige unerwünschte Entwicklungen in besonders sensiblen Gebieten wirksam verhindern. Diese Gebietsfestlegungen gelten solange, bis eine differenzierte, den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone Rechnung tragende Planung (vgl. hierzu vorne Ziff. 203.3) vorliegt. Sie sind demnach nicht auf Dauer angelegt. Die Bezeichnung derartiger Gebiete sollte aufgrund der bereits vorhandenen planerischen Grundlagen – im Zentrum dürfte hier die kantonomer Richtplanung stehen – keine grossen Schwierigkeiten bereiten. Unerwünscht dürften erheblich raum- und umweltrelevante Vorhaben etwa in Moorlandschaften, in Auengebieten, in Landschaftsschongebieten, die im kantonomer Richtplan ausgewiesen sind, oder auch in weiteren schützenswerten Gebieten sein.

Das geltende Gesetz enthält bereits eine Bestimmung, welche Bund, Kantone und Gemeinden in allgemeiner Weise zur Planung ihrer raumwirksamen Aufgaben verpflichtet (vgl. Art. 2 RPG). Würde dem Gesetz im Rahmen der anstehenden Revision eine weitere, im wesentlichen gleichgerichtete Bestimmung beigelegt, könnte dies zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Die erforderlich erscheinenden Präzisierungen bezüglich der Modalitäten der Planungspflicht für erheblich raum- und umweltrelevante Vorhaben sollen daher – in Konkretisierung von Artikel 2 RPG – auf Verordnungsebene vorgenommen werden. Konsequenterweise ist auf einen eigenständigen Artikel 18a, wie er im Vernehmlassungsentwurf noch enthalten war, zu verzichten.

Die Konkretisierungen sollen sich im wesentlichen an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Planungspflicht orientieren. Eine Planung erscheint stets dann als notwendig, wenn ein konkretes Vorhaben derartige Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, die Erschliessung oder die Umwelt hat, dass es sachgerechterweise nur in einem demokratisch abgestützten Planungsverfahren angemessen erfasst werden kann. Ob die Planungspflicht in einem konkreten Fall gegeben ist, ergibt sich dabei im wesentlichen aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan und der konkreten Bedeutung, die dem Vorhaben im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (vgl. Art. 4 und Art. 33 RPG) zukommt. Ob es – wie von der Expertenkommission angeregt – tatsächlich sachgerecht ist, ab einer bestimmten Grundfläche stets ein Planungsverfahren vorzusehen, wird im Zusammenhang mit den auf Verordnungsebene vorzunehmenden Verdeutlichungen noch einmal zu prüfen sein. Bereits an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass jede quantitative Grenze etwas Zufälliges an sich hat und daher zu Lösungen führen kann, die dem konkreten Einzelfall nicht immer gerecht zu werden vermögen.

Weitere Konkretisierungen auf Verordnungsstufe werden sich insbesondere dort aufdrängen, wo der Vernehmlassungsentwurf im Rahmen der Überarbeitung von zu detaillierten Bestimmungen entlastet wurde, oder dort, wo es um die Verdeutlichung unbestimmter Rechtsbegriffe geht. Im Zusammenhang mit der Erläuterung der einzelnen Bestimmungen ist bereits signalisiert worden, in welche Richtung dies in etwa gehen könnte (vgl. hiezu vorne Ziff. 204.2 betr. Art. 16a sowie Ziff. 207.1 betr. Art. 24 Abs. 2). Auf diese Weise soll bereits an dieser Stelle ein grösstmögliches Mass an Transparenz geschaffen werden.

Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass die Raumplanungsverordnung – zu erwähnen sind hier insbesondere die Absätze 2 und 3 von Artikel 24, die sinngemäss auch in der Revisionsvorlage thematisiert werden (vgl. Art. 24a) – im Lichte der parlamentarischen Beratungen und der auf Gesetzesstufe beschlossenen Änderungen ohnehin zu überprüfen sein wird. Soweit es um die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Artikel 23 und 24 RPV geht, soll der kantonale Richtplan jedoch auch künftig eine den jeweiligen Problemstellungen angepasste Bedeutung behalten.

213 **Übereinstimmung mit dem bürgerlichen Bodenrecht**

Die Vereinbarkeit der Revisionsvorlage mit dem BGGB soll zum einen durch Artikel 24 Absatz 3, zum anderen durch punktuelle Anpassungen im bürgerlichen Bodenrecht (Art. 60 und Art. 64 Abs. 1 Bst. b BGGB) sichergestellt werden. Auf Einzelheiten wurde bereits im Zusammenhang mit jenen Bestimmungen hingewiesen, bei denen sich die Fragen nach dem Verhältnis zwischen diesen beiden Gesetzgebungen stellen (vgl. hierzu vorne die Ziffern 205.2; 207.1; 207.2).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Da Artikel 34 Absatz 1, der die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zum Gegenstand hat, bloss transparent macht, was ohnehin bereits gilt, werden sich daraus weder finanzielle noch personelle Konsequenzen ergeben.

Soweit die Kantone von den ihnen in Artikel 24a gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen, kann die Zahl der Beschwerdefälle, mit denen sich das Bundesgericht künftig konfrontiert sehen wird, allenfalls etwas zunehmen. Dies wird jedoch aller Voraussicht nach zu keiner merklichen Mehrbelastung führen. Gleiches gilt für das Bundesamt für Raumplanung mit Bezug auf die Überprüfung jener Entscheide letzter kantonomer Instanzen, bezüglich derer ihm ein Beschwerderecht (vgl. Art. 27 Abs. 3 RPV i.V. mit Art. 103 Bst. b des Bundesrechtspflegegesetzes [OG; SR 173.110]) zusteht.

32 Auf die Kantone und Gemeinden

Sofern die Kantone von den ihnen in Artikel 24a gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen wollen, wird zwangsläufig eine entsprechende Anpassung bzw. Ergänzung der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zum Raumplanungsrecht des Bundes erforderlich werden (vgl. hierzu vorne Ziff. 208.1).

Den Anforderungen, welche die vorliegende Gesetzesrevision an die kantonalen und kommunalen Planungen stellt (vgl. hierzu vorne Ziff. 203.3), wird im Rahmen der periodisch ohnehin erforderlichen Anpassungen auf Richt- und Nutzungsplanebene Rechnung getragen werden können. Sie lösen mithin keinen Zusatzaufwand aus. Die Bezeichnung jener Gebiete, in denen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion unzulässig sein sollen (Art. 36 Abs. 2^{bis}, vgl. hierzu vorne Ziff. 211), wird den Kantonsregierungen – insbesondere auf der Basis der Grundlagen gemäss Artikel 6 RPG – relativ rasch und ohne grossen Aufwand möglich sein.

Schliesslich wird auch die Regelung in Artikel 25 Absatz 2, die bloss zusammenfasst und transparent macht, was ohnehin gilt, keine Auswirkungen zeitigen.

4 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung 1996–1999 angekündigt (BBI 1996 II 293, Anhang A2, S. 356, Teilrevision des RPG in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft).

5 **Verhältnis zum europäischen Recht**

Im Bericht «Europa 2000+ – Zusammenarbeit im Bereich der Europäischen Raumordnung» (KOM[94]0354 – C4-0216/95; vgl. auch die Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 29. Juni 1995 [ABl. Nr. C 183 vom 17. Juli 1995, S. 39]) wird auf die Notwendigkeit klarer Leitlinien für eine Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen der Raumordnung hingewiesen. Gleichzeitig wird eingeräumt, dass es notwendig und dringlich ist, auf Gemeinschaftsebene eine europäische Raumordnungspolitik festzulegen. Die Ausarbeitung eines europäischen Raumentwicklungskonzepts zur politischen Umsetzung des erwähnten Berichts wurde von den Mitgliedstaaten der EU und der Kommission im Rahmen des Ausschusses für Raumentwicklung mittlerweile eingeleitet.

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen werden vom beschriebenen Europarecht nicht berührt. In diesen Bereichen behalten die Mitgliedstaaten die vollumfängliche Zuständigkeit zum Erlass entsprechender Rechtsvorschriften. Die vorgesehenen Änderungen stehen daher in keiner Konkurrenz zu europarechtlichen Bestimmungen.

6 **Verfassungsmässigkeit**

Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV erteilt dem Bund im Bereiche der Raumplanung die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Der Bund darf die sich stellenden Fragen daher nicht in aller Tiefe regeln. Wo indessen besonders wichtige Probleme zu entscheiden sind oder klare Abgrenzungen auf eidgenössischer Ebene vorgenommen werden müssen, ist eine detaillierte Ausgestaltung statthaft, in gewissen Fällen sogar nötig (Jagmetti, in Kommentar BV zu Art. 22^{quater}, Rz. 106). Diesen Schwerpunktthemen, die vom Bundesgesetzgeber weitgehend selbst geregelt werden dürfen, ist nach unbestrittener Auffassung auch der Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen zuzurechnen (vgl. hiezu etwa Jagmetti, in Kommentar BV zu Art. 22^{quater}, Rz. 116). Mit Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen zonenwidrige Bauten und Anlagen bzw. vollständige Zweckänderungen ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise zulässig sein sollen, hat der Bundesgesetzgeber denn auch eine einlässliche Regelung getroffen (vgl. hiezu vorne Ziff. 111.2); die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Bestimmungen ist soweit ersichtlich nie in Frage gestellt worden. Bei dieser Situation muss es dem Bund aber konsequenterweise auch gestattet sein, diejenigen Fälle, in denen eine ordentliche Baubewilligung erteilt werden kann, klar von jenen abzugrenzen, in denen

eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist. Zu diesem Zweck bedarf es einer allgemein gehaltenen Umschreibung der Zonenkonformität für Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, wie sie in Artikel 16a der Revisionsvorlage vorgeschlagen wird. Die Kritik, mit dieser Bestimmung würden unzulässigerweise detaillierte Nutzungsvorschriften in das Raumplanungsgesetz eingefügt, ist daher unbegründet.

Der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, wird mit den vorgeschlagenen Änderungen nicht in Frage gestellt. Die Landwirtschaftszone soll von Bauten und Anlagen möglichst frei gehalten werden; nur so kann sie ihre unterschiedlichen Aufgaben sachgerecht erfüllen. Als zonenkonform sollen daher nur jene Bauten und Anlagen gelten, welche für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung unbedingt erforderlich sind. Der Umstand, dass künftig auch Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion zonenkonform sein sollen, wird zu keiner neuen Bauwelle in der Landwirtschaftszone führen; derartige Bauten dürften quantitativ kaum ins Gewicht fallen (vgl. hiezu vorne Ziff. 208.2). Überdies ist zu beachten, dass die Möglichkeiten einer vollständigen Zweckänderung bestehender Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse erheblich eingeschränkt wurden. So ist insbesondere die Zulassung vollständiger Zweckänderungen zu beliebigen gewerblichen Zwecken weggefallen. Vollständige Zweckänderungen dürfen zudem nur bewilligt werden, wenn strenge Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. hiezu Art. 24a Abs. 4 der Revisionsvorlage). Eine mit Blick auf Raum und Landschaft vertretbare Weiterverwendung bestehender Bausubstanz liegt zudem – und dies ist bei der Beurteilung der Revisionsvorlage stets mitzubedenken – durchaus im Interesse der bereits von Verfassungen wegen geforderten zweckmässigen Nutzung des Bodens.

Schliesslich bleibt im verfassungsrechtlichen Kontext noch auf folgendes hinzuweisen: Den im Rahmen der Vernehmlassung wiederholt geäusserten Bedenken, die Vorlage führe zu Wettbewerbsbenachteiligungen für die Gewerbetreibenden in den Bauzonen und stelle damit das aus dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) abgeleitete Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden in Frage, konnte bei der Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs Rechnung getragen werden. Die kantonale rechtliche Kompetenz, vollständige Zweckänderungen zu beliebigen gewerblichen Zwecken zuzulassen, ist weggefallen. Die Möglichkeiten, welche Artikel 24 Absatz 2 («betriebsnahe gewerbliche Zwecke») und Artikel 24a Absatz 3 (vollständige Zweckänderung von unter Schutz gestellten Bauten) eröffnen, werden kaum zu Wettbewerbsverzerrungen führen (vgl. in diesem Zusammenhang vorne Ziff. 207.1 sowie Ziff. 208.3).

Die Revisionsvorlage ist somit verfassungskonform.

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979²⁾ über die Raumplanung wird wie folgt geändert:

Art. 16 Landwirtschaftszonen

¹ Landwirtschaftszonen umfassen Land, das:

- a. sich für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung eignet und zu diesen Zwecken benötigt wird; oder
- b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.

³ Die den Landwirtschaftszonen zugewiesenen Flächen dienen der Sicherung der Ernährungsbasis, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich.

⁴ Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessene Rechnung.

Art. 16a (neu) Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone Zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung nötig sind.

Art. 16b (neu) Benutzungsverbot

Bauten und Anlagen, die nach dem Wegfall der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung keiner anderen Nutzung zugeführt werden können (Art. 24 und 24a), dürfen nicht mehr benutzt werden; dieses Benutzungsverbot entfällt, sobald sie wieder zonenkonform genutzt werden können.

¹⁾ BBl 1996 III 513

²⁾ SR 700

Art. 24 Bundesrechtliche Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

¹ Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

² Vollständige Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen für betriebsnahe gewerbliche Zwecke sind zudem standortgebunden, wenn das dadurch erzielbare Ergänzungseinkommen zur langfristigen Erhaltung des landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs erforderlich ist.

³ Der gewerbliche Nebenbetrieb untersteht dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach Artikel 58 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 ¹⁾ über das bürgerliche Bodenrecht und darf nur vom Bewirtschafter des landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebs genutzt werden. Diese Eigentumsbeschränkung ist im Grundbuch anzumerken.

⁴ Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 24a (neu) Kantonalrechtliche Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

¹ Das kantonale Recht kann gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.

² Das kantonale Recht kann in gut erhaltenen landwirtschaftlichen Wohnbauten landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zulassen.

³ Das kantonale Recht kann überdies die vollständige Zweckänderung schützenswerter Bauten und Anlagen zulassen, wenn:

- a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind; und
- b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

⁴ Bewilligungen nach den Absätzen 2 und 3 dürfen nur erteilt werden, wenn:

- a. die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird und für die vorgesehene Nutzung geeignet ist;
- b. die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im wesentlichen unverändert bleiben;
- c. höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwälzt werden;
- d. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

¹⁾ SR 211.412.11

Art. 25 Abs. 2

² Die zuständige kantonale Behörde entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann.

Art. 34 Abs. 1

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ist zulässig gegen Entschiede letzter kantonomer Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5), über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne der Artikel 24 und 24a.

Art. 36 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Solange keine Planung vorliegt, die den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung trägt, sind die Kantonsregierungen verpflichtet, jene Gebiete zu bezeichnen, in denen Bauten und Anlagen für die überwiegend bodenunabhängige Produktion unzulässig sind.

II

Änderung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 ¹⁾ über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) wird wie folgt geändert.

Art. 60 Bst. e (neu)

Die kantonale Bewilligungsbehörde bewilligt Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot, wenn:

- e. ein landwirtschaftliches Gebäude mit notwendigem Umschwung, das zur Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks nicht mehr benötigt wird, zwecks zonenkonformer Verwendung an den Eigentümer eines benachbarten landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks übertragen werden soll und dadurch die Erstellung einer Baute, die nach Artikel 16a des Raumplanungsgesetzes bewilligt werden müsste, vermieden werden kann.

Art. 64 Abs. 1 Bst. b

¹ Bei fehlender Selbstbewirtschaftung ist die Bewilligung zu erteilen, wenn der Erwerber einen wichtigen Grund nachweist, namentlich wenn:

- b. der Erwerber über eine rechtskräftige Bewilligung für eine nach Artikel 24 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 ²⁾ zulässige nichtlandwirtschaftliche Nutzung des Bodens verfügt;

¹⁾ SR 211.412.11

²⁾ SR 700; AS 1996 ...

III

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8445

Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1996
Date	
Data	
Seite	513-555
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 967

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.