# Bauen und "Verbauen" in der grünen Landschaft : Chancen und Gefahren

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966611

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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

**http://www.e-periodica.ch**

# Bauen und „Verbauen“ in der grünen Landschaft – Chancen und Gefahren

Lukas Bühlmann, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

## 1. Die Ausgangslage

Pro Sekunde wird in der Schweiz 1 $m^2$ Land überbaut. Die Siedlungen dehnen sich aus. Der Druck auf die Landschaft nimmt, vorab in den stetig grösser werdenden Agglomerationen, zu. Eine wichtige Rolle bei der Veränderung der Landschaft spielt neben dem Flächenverbrauch für das Wohnen und Arbeiten der Raumbedarf für Verkehrsanlagen und für Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen (Einkaufszentren, Fachmärkte, Golfplätze, Reithallen und Vergnügungsparks). Ein unrühmliches Beispiel hierfür ist das kürzlich mitten auf der grünen Weise eröffnete Papiliorama im freiburgischen Kerzers. Zur Veränderung der Landschaft tragen auch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen und andere Nutzungen ausserhalb der Bauzone bei. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes 1998 wurden diese Nutzungsmöglichkeiten erweitert. Beispiele hierfür sind die Umnutzung bestehender Bauten für nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbstätigkeiten von Landwirten (Art. 24b RPG), die Umnutzung und Erweiterung bestehender Gewerbebauten (Art. 37a RPG) oder die Erstellung von Bauten für die bodenunabhängige Landwirtschaft, sei dies in Form einer inneren Aufstockung (Art. 16a, Abs. 2 RPG, Art. 35f. RPV) oder über die Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen (Art. 16a, Abs. 3 RPG, Art. 37 RPV). Raumplanerisch bedeutsam ist auch die Schaffung von Wohnraum ausserhalb der Bauzone, sei es für Landwirte oder Städter, als Dauer- oder Temporärwohnsitz (Ferienwohnungen). Folgen dieser baulichen Tätigkeiten sind eine schleichende Zersiedlung und eine Verstädterung der Schweiz.

## 2. Die Hintergründe

Hauptsächliche Gründe für diese Entwicklung sind die zunehmende Mobilität und der Strukturwandel in der Landwirtschaft. Die neusten Volkszählungsdaten zeigen, dass die Schweizerinnen und Schweizer, um an ihren Arbeitsplatz zu gelangen, immer längere Distanzen in Kauf

nehmen. Auch der Freizeitverkehr nimmt stetig zu; bezüglich gefahrener Kilometer übertrifft er gar den Pendlerverkehr und dies erheblich. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft weckt verschiedenste Begehren. So besteht der Wunsch, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigten Bauten zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umzunutzen oder den Landwirten zur Existenzsicherung Nebenerwerbstätigkeiten zu ermöglichen. Mit Blick auf eine rationelle Betriebsführung sollen neue Bauten errichtet werden. Auch nichtlandwirtschaftliche Kreise drängen in die Landwirtschaftszone. Das tiefe Preisniveau macht Gewerbe- und Freizeitaktivitäten attraktiv und verspricht - vorab in Agglomerationsgebieten - gute Erwerbsmöglichkeiten.

## 3. Die Gefahren

Die negativen Folgen dieser Entwicklung sind vielseitig. Zu erwähnen sind zum einen die *ökonomischen* Folgen. Disperse Siedlungsstrukturen belasten den Finanzhaushalt einer Gemeinde in erheblichem Masse. Neben den Kosten für die Erschliessung im engeren Sinn (Strassen, Wasser-, Abwasserleitungen usw.) kommen zunehmend Kosten für öffentliche Dienstleistungen wie Schultransporte, Spitexangebote und der Strassenunterhalt (Schneeräumungen usw.). Vor kurzem hat beispielsweise das Verwaltungsgericht des Kantons Bern entschieden, dass - gestützt auf den Verfassungsartikel des unentgeltlichen Primarschulunterrichts - Gemeinden für Schultransporte aufkommen müssen, wenn der Schulweg für die Schülerinnen und Schüler unzumutbar ist[1]. Auf die Dauer lassen sich die gegenüber früher stark gestiegenen Ansprüche an Infrastruktur und Dienstleistungen nicht mehr flächendeckend finanzieren. Gewisse Dienstleistungen (Elektrizitätsversorgung[2], Postzustellung) werden schon heute in Frage gestellt.

Zu den wirtschaftlichen Folgen kommen die *ökologischen* Auswirkungen der Zersiedlung. Mit der Erstellung neuer Bauten und der Ansiedlung neuer Betriebe ausserhalb der Bauzonen wächst der Druck auf Natur und Landschaft. Offene Landschaften verschwinden; Lebensräume von Tieren und Pflanzen gehen verloren. Mit den neuen Nutzungen entsteht zusätzlicher Verkehr und damit eine erhöhte Umweltbelastung (Lärm,

---

[1] VGE vom 11. November 2002, Informationsdienst VLP-ASPAN 16/2002, Entscheidsammlung VLP-ASPAN Nr. 2510.

[2] BGE 127 I 49, Informationsdienst VLP-ASPAN 9/2001.

Luftbelastung). Erschliessungsstrassen werden ausgebaut oder neu erstellt. Der öffentliche Verkehr ist in den wenig dicht besiedelten Gebieten oft zu wenig attraktiv, als dass er eine Alternative zum motorisierten Privatverkehr bietet.

Zu berücksichtigen sind auch die *sozialen* Folgen der Zersiedlung. Naherholungsgebiete verschwinden; die Ausgleichsfunktion der Landschaft für das Wohl der Bevölkerung geht verloren. Umwelt und Landschaft als wirtschaftlicher Standortfaktor und touristisches Kapital werden aufs Spiel gesetzt.

# 4. Die Gegenmassnahmen

## 4.1 Die Bundesverfassung

Das verfassungsrechtliche Gebot der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung (Art. 75 BV ) erfordert eine klare Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Nur so kann eine Konzentration der Besiedlung und - über getrennte Bodenmärkte - der Schutz ertragsschwacher Nutzungen, insbesondere der bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft, sichergestellt werden. Je mehr landwirtschaftsfremde Nutzungen in der Landwirtschaftszone zugelassen werden, umso mehr steigen die Bodenpreise. Das bäuerliche Bodenrecht kann eine solche Entwicklung auf Dauer nicht korrigieren.

## 4.2 Die Raumplanungsgesetzgebung und deren Revision 1998

Das 1980 in Kraft gesetzte Bundesgesetz über die Raumplanung setzt die verfassungsrechtlichen Ziele mittels Grundsatzgesetzgebung um. Das Gesetz hat sich weitgehend bewährt. Nicht zu befriedigen vermochten jedoch die Bestimmungen zur Landwirtschaftszone und zum Bauen ausserhalb der Bauzone. 1998 wurden sie revidiert. Mit der Revision verfolgte man folgende Ziele:

- Anpassung der Bestimmungen über die Landwirtschaftszone an den Strukturwandel in der Landwirtschaft (Erleichterungen für bodenunabhängige und nichtlandwirtschaftliche Betriebsteile),

- Präzisierung der Ausnahmeregelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG),
- Beendigung des Wildwuchses beim Vollzug in den Kantonen.

Das revidierte Gesetz und die geänderte Raumplanungsverordnung sind am 1. September 2000 in Kraft getreten. Eine erste Bilanz nach zweieinhalb Jahren fällt durchzogen aus. Anpassungen an den Strukturwandel in der Landwirtschaft wurden ermöglicht (wenn auch nicht in dem von Landwirtschaftseite erwarteten Ausmass) und die Anforderungen an die Erteilung von Ausnahmebewilligungen wurden punktuell und massvoll gelockert. Damit konnte der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet weitgehend gewahrt werden. Festzustellen ist heute jedoch eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Die zahlreichen und komplexen Bestimmungen sind - selbst für Fachleute - schwer verständlich und kaum zu überblicken. Zur Unsicherheit beigetragen hat zudem der letztes Jahr in die Vernehmlassung gegebene Entwurf zur Revision der Raumplanungsverordnung. Insgesamt konnte mit der neuen Gesetzgebung der Wildwuchs beim Vollzug - entgegen den ursprünglichen Absichten - nicht beseitigt werden. Gewisse Kantone sind nicht bereit, ihre alte Praxis an das neue Recht anzupassen.

# 5. Die Chancen? - der Handlungsbedarf!

Wo Gefahren sind, gibt es oft auch Chancen oder anders gesagt: neben Nachteilen gibt es auch Vorteile. Im Zusammenhang mit dem Druck auf die Landschaft kann man aber - entgegen dem Titel des Referats - kaum von „Chancen“ sprechen. Ich ziehe es vor, vom „Handlungsbedarf“ zu sprechen.

## 5.1 Vorbemerkung: Notwendigkeit besserer Grundlagen

Handlungsbedarf gibt es, wie nachfolgend aufzuzeigen ist (Ziff. 5.2), in vielerlei Hinsicht. Damit die Weichen richtig gestellt werden, ist eine genaue Analyse der heutigen Situation und bisherigen Entwicklung unumgänglich. Dazu fehlen aber die nötigen Daten. Es gibt zwar wertvolle Grundlagen über die Veränderung der Landschaft (Arealstatistik, Erfassung der Landschaftsveränderungen durch das BUWAL und das ARE). Zudem gibt es konzeptionelle Vorstellungen zur Entwicklung der Land-

schaft auf Ebene Bund (Landschaftskonzept), Kantone (Teilrichtpläne Landschaft), Regionen und Gemeinden (Landschaftsentwicklungskonzepte). Was jedoch fehlt ist ein Monitoring zum Bauen ausserhalb der Bauzone. Heute weiss man nicht, was mit den 325 000 landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden (195 Mio $m^3$ Bauvolumen) und mit den 50 000 landwirtschaftlichen Wohngebäuden (63 Mio $m^3$ Bauvolumen) geschieht. Um die richtigen Schritte einzuleiten, müsste man über diese Veränderungen im Bild sein.

## 5.2 Der Handlungsbedarf

Im Folgenden sollen - als Gedankenanstoss und Diskussionsgrundlage - Wege aufgezeigt werden, wie man die Entwicklung allenfalls in den Griff bekommen kann:

- Es braucht eine raumplanerisch aktivere Bewältigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Zu diesem Zweck gehören die wichtigen Fragen auf den Tisch: Welche Art Landwirtschaft will man wo ermöglichen? Wie kann der Strukturwandel sozial abgefedert werden, ohne dass die Landschaft zersiedelt wird? Was passiert mit den nicht mehr benötigten Gebäuden?
- Auf eine weit ins Detail gehende Raumplanungsverordnung, wie sie letztes Jahr vom Bundesrat vorgeschlagen wurde, ist zu verzichten. Einfache und nachvollziehbare Regelungen sind besser als Detailregelungen, auch wenn damit an die Vollzugsbehörden sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Detaillierte Regelungen sind kaum überblickbar und haben den Nachteil, dass sie aufgrund veränderter Verhältnisse dauernd angepasst werden müssen.
- Es ist abzuklären, wie regional unterschiedlichen Siedlungsstrukturen besser Rechnung getragen werden kann. Artikel 39 RPV, welcher die Umnutzung von Bauten in Streusiedlungsgebieten und von landschaftsprägenden Bauten erleichtert, ist ein Beispiel, wie auf planerischem Wege (Richt- und Nutzungsplanung) situationsgerechte Lösungen geschaffen werden können. Das Gleiche gilt für Art. 33 RPV, der über die Schaffung von Weiler- und Erhaltungszonen die (beschränkte) Entwicklung von Kleinsiedlungen ermöglicht. Entsprechende Sonderregelungen sind jedoch restriktiv zu handhaben; ansonsten führen sie zu einer Umgehung der Ausnahmerege-

lungen nach Art. 24ff. RPG und damit zu einer Durchbrechung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet[3].

- Zu prüfen ist die Frage, ob es angesichts der Kurzlebigkeit landwirtschaftlicher Produktionsweisen nicht sinnvoll wäre, befristete Baubewilligungen zu erteilen bzw. die Bewilligungen konsequent mit der Auflage zu versehen, dass das Gebäude bei Wegfall der Bewilligungsvoraussetzungen zu beseitigen ist[4].
- Zudem müsste bei der Erstellung neuer Ökonomiegebäude - wie dies heute schon bei der Erstellung von landwirtschaftlichem Wohnraum der Fall ist - konsequent die Frage aufgeworfen werden, ob die Nutzung nicht in bestehenden Gebäuden erfolgen kann. Ist dies nicht der Fall und sind Neubauten (zum Beispiel Maschinenhallen etc.) unumgänglich, ist zu verlangen, dass sie anstelle bestehender, nicht mehr benötigter Bauten errichtet werden. Letztere sind abzubrechen.
- Dem kantonalen Wildwuchs bei der Gesetzesanwendung ist zu begegnen. Neben den Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes (Behördenbeschwerde des ARE) kommt dem Beschwerderecht der Umweltverbände grosse Bedeutung zu. Am (umstrittenen) Verbandsbeschwerderecht ist daher festzuhalten.

## 5.3 Problematische Vorschläge aus der aktuellen Diskussion

Zahlreiche weitere Vorschläge für das Bauen ausserhalb der Bauzone und die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone werden zur Zeit diskutiert. Viele der Vorschläge sind in planerischer und rechtlicher Hinsicht problematisch.

- Zu erwähnen ist die Forderung, *den Landwirten zur Existenzsicherung uneingeschränkte Nebenerwerbsmöglichkeiten* zu ermöglichen. Diese Forderung verkennt, dass die Landwirtschaftszone neben der agrar- und versorgungspolitischen Funktion auch ökologi-

---

[3] Viel zu weit geht in dieser Hinsicht die Ausscheidung von Streusiedlungsgebieten im Richtplan des Kantons Luzern. Agglomerationsnahe Gebiete dürfen von den Nutzungsprivilegien des Art. 39 RPV nicht profitieren; die Bestimmung ist für strukturschwache Gebiete vorgesehen.

[4] Vgl. Art. 40, Abs. 5 RPV, welcher diese Rechtsfolge für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe vorsieht.

sche und siedlungspolitische Bedeutung hat und keine reine „Landwirtezone“ ist. Der 1998 geänderte Artikel 16 RPG bringt diese Multifunktionalität klar zum Ausdruck und mit den heutigen Direktzahlungen übernehmen die Landwirte die Verpflichtung, die Landschaft zu respektieren und zu pflegen. Zu bedenken gilt es zudem, dass die uneingeschränkte Öffnung der Landwirtschaftzone für gewerbliche Tätigkeiten zu Wettbewerbsverzerrungen führt und mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung von Konkurrenten unvereinbar ist.

- Unvereinbar mit dem Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist auch die vom Schweizerischen Autogewerbeverband im Rahmen der letztjährigen Vernehmlassung zur Revision der Raumplanungsverordnung erhobene Forderung, die Landwirtschaftszone für „sämtliche Bevölkerungskreise“ zu öffnen. Gäbe man der Forderung statt, würde die Landwirtschaftszone zu einer eigentlichen Bauzone und der Verfassungsauftrag wäre nicht mehr durchsetzbar.
- Auch die - aus dem Blickwinkel von Laien bisweilen sinnvoll erscheinende - uneingeschränkte Umnutzung der von der Landwirtschaft nicht mehr benötigten Bauten wäre mit dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung nicht zu vereinbaren. Sie würde einer massiven Zersiedlung Vorschub leisten, gibt es doch ausserhalb der Bauzonen Hunderttausende leerstehende Gebäude. Liesse man die Umnutzung zu, hätte dies erhebliche Folgen auf Raumordnung, Erschliessung und Umwelt.
- Problematisch ist auch die Kompetenzübertragung für einzelne Ausnahmetatbestände vom Bund auf den Kanton, wie sie die aktuelle parlamentarische Initiative Dupraz verlangt. Wird den Kantonen „der notwendige Freiraum eingeräumt, um selber darüber entscheiden zu können, wie weit sie Änderungen (an bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone) zulassen wollen“, besteht die Gefahr, dass Änderungen weit über den heutigen Rahmen von 30 % bzw. 100 $m^2$ hinaus zugelassen werden und eigentliche Neubauten entstehen. Auch in diesem Fall wäre - mit Blick auf die zahlreichen bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone - eine haushälterische Bodennutzung und geordnete Besiedlung nicht mehr gewährleistet.
- Bleibt die Frage, ob der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet im Hinblick auf die Ansiedlung guter Steuerzahler

(Fall Schuhmacher) relativiert und die Ausscheidung von Kleinbauzonen zugelassen werden soll, wenn die Verletzung des Trennungsanliegens mit ökologischen Massnahmen oder anderen Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit aufgewogen wird. Hier gilt es zu bedenken, dass der Verfassungsgrundsatz der haushälterischen Bodennutzung und geordneten Besiedlung grundsätzlich nicht verhandelbar ist; es sei denn, es stehe ihm ein anderes gleichrangiges Verfassungsanliegen gegenüber. Dies trifft hier nicht zu. Im Gegenteil: mit der Privilegierung guter Steuerzahler käme man mit dem Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung in Konflikt.

## 6. Schlussbemerkungen

Beim Thema Bauen ausserhalb der Bauzone kann es angesichts der im Spiel stehenden Interessen nie Lösungen geben, die alle Seiten befriedigen. Auch können die Normen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen nie allen Situationen gerecht werden. Irgendwo müssen Grenzen zwischen der Zulässigkeit einer Nutzung und deren Unzulässigkeit gezogen werden. Diese Grenzen können aus subjektiver Sicht immer als ungerecht empfunden werden. Dies nicht nur in der Raumplanung, sondern auch in zahlreichen anderen Rechtsgebieten. Wann erhält beispielsweise jemand eine IV-Rente? Wo liegt die Grenze für zu schnelles Fahren?

Wie das Beispiel der RPG-Revision zeigt, führen Liberalisierungen beim Bauen ausserhalb der Bauzone - entgegen vieler Erwartungen - nicht zu Deregulierungen, sondern - im Gegenteil - zu höherer Normendichte. Jede Öffnung ruft nach neuen Schranken, da ansonsten der Verfassungsauftrag nicht erfüllt werden kann. Die Kunst des Gesetzgebers ist es, für differenzierte Regelungen zu sorgen, ohne den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung und geordneten Besiedlung aus den Augen zu verlieren.

**Anschrift des Verfassers:**

Lukas Bühlmann
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
Seilerstrasse 22
3011 Bern

Email: lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch