Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2007)

Heft: 1

Artikel: Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen

Autor: Hafner, Heinrich / Müller, Alex

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957943

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.07.2025

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

Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen

Foto: Henri Leuzinger

Abb 1: Streusiedlungsgebiet im St. Galler Alpenraum.

Die gesetzlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind kompliziert geworden. Entsprechend gering ist die Akzeptanz, entsprechend gross der politische Reformdruck. Eine durch das Bundesamt für Raumentwicklung in Auftrag gegebene Studie zeigt Wege auf, wie der Umgang mit dem Gebiet ausserhalb der Bauzonen mit einem raumplanerischen Ansatz neu gestaltet werden könnte.

Unbefriedigende Situation

Die geltende Regelung über das Bauen ausserhalb der Bauzonen vermag auch nach den jüngsten Teilrevisionen nicht zu befriedigen. Vom Ziel einer gesamtschweizerisch möglichst einheitlichen Rechtsanwendung sind wir noch weit entfernt. Der Reformdruck bleibt unvermindert hoch und manifestiert sich in parlamentarischen Vorstössen, welche isolierte Lösungen für spezifische Teilaspekte anstreben. Angesichts der Komplexität des Themas ist im Hinblick auf die bevorstehende Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes eine umfassende Problemanalyse angezeigt.

Komplexes Querschnittthema

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist ein komplexes Querschnittthema und betrifft so unterschiedliche Bereiche wie die Regionalpolitik, die Landwirtschaftspolitik, das bäuerliche Bodenrecht, die Tourismusförderung, den Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, die Ver- und Entsorgung sowie den Verkehr. Eine allfällige Neukonzeption muss deshalb ein flexibles Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das auch bei Änderungen in den verschiedenen Sektoralpolitiken tauglich bleibt.

Langfristige Betrachtungsweise

Gestützt auf diese Ausgangslage hat das Bundesamt für Raumentwicklung der Arbeitsgemeinschaft Strittmatter Partner AG/Berz Hafner + Partner AG den Auftrag erteilt, Grundlagen für eine Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu erarbeiten. Losgelöst von dem was heute gilt sollen neue Vorstellungen entwickelt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile der geltenden Regelung gegenübergestellt werden. Dabei geht es nicht darum, im Sinne einer Feuerwehrübung drängende Einzelprobleme zu lösen. Im Mittelpunkt der Aufgabe steht vielmehr die Frage, wie unter Berücksichtigung der zu erwartenden gesellschaftlichen Veränderungen *langfristig* mit der Thematik umgegangen werden kann.

Iterativer Prozess mit drei Testkantonen

Die Neukonzeption ist in den Jahren 2004/05 in einem iterativen Prozess entstanden. In mehreren Arbeitsphasen (Standortbestimmung, Erwartungen, Strategie, Modell, Test) wurden die Entwürfe der Arbeitsgemeinschaft von Vertretern aus verschiedenen Bundesämtern (Raument-

▶ Heinrich Hafner, Bremgarten BE, dipl. Geograf, Raumplaner FSU, Mitinhaber des Planungsbüros Berz Hafner + Partner in Bern

▶ Alex Müller, St. Gallen, lic. iur. HSG, Raumplaner ETH/NDS FSU, Mitinhaber des Planungsbüros Strittmatter Partner AG in St. Gallen

Résumé

Pour une nouvelle approche de la construction hors de la zone à bâtir

Malgré les récentes révisions partielles dont elle a fait l'objet, l'actuelle réglementation régissant la construction hors de la zone à bâtir reste insatisfaisante. Le besoin de réforme est toujours aussi important, et s'exprime à travers diverses interventions parlementaires visant à apporter des solutions isolées à des problèmes spécifiques. Eu égard à la complexité du sujet, il est indiqué, en vue de la future révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, de procéder à une analyse globale de la problématique. Dans cette perspective, l'Office fédéral du développement territorial a commandé une étude portant sur le développement d'une nouvelle approche de la planification du territoire situé hors de la zone à bâtir. Le modèle élaboré, dont les trois piliers sont la création d'un nouveau type de zone (zone de paysage culturel et naturel), la différenciation régionale et la redéfinition des compétences, a été développé en 2004/05, en étroite collaboration avec les cantons-test de Vaud, de Berne et de St-Gall. Même si toutes les questions ne sont pas encore résolues – tant s'en faut –, les planifications-test effectuées ont montré que la démarche proposée était réaliste, et qu'elle représentait par rapport à la pratique actuelle une alternative porteuse.

wicklung, Landwirtschaft, Umwelt) und drei Testkantonen (Waadt, Bern und St. Gallen) kritisch gewürdigt und weiter entwickelt. Um den vielfältigen Interessen gerecht zu werden, beteiligte sich pro Testkanton je eine Arbeitsgruppe mit Repräsentanten aus Politik, Verwaltung, Gemeinden, Landwirtschaft, Gewerbe, Natur- und Landschaftsschutz sowie Tourismus an den Workshops.

Planerischer Ansatz

Die Neukonzeption fokussiert in erster Linie darauf, der Multifunktionalität des Gebietes ausserhalb der Bauzonen Rechnung zu tragen. Dies ist jedoch nur dann machbar, wenn Interessenabwägung und räumliche Verteilung der Nutzungen in einem planerischen Gesamtzusammenhang beurteilt werden. Die Neukonzeption muss ausserdem eine gewisse Dynamik zulassen, damit flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen reagiert werden kann.

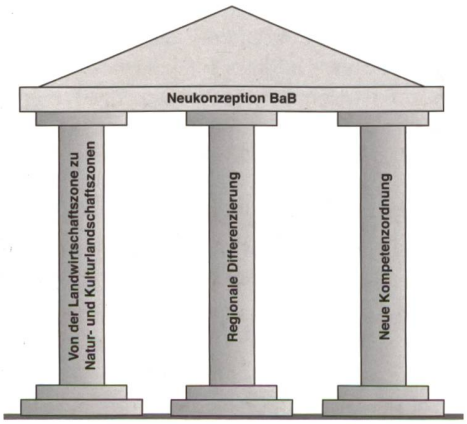


Abb. 2: Die drei tragenden Säulen der Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Von der Landwirtschaftszone zur Kultur- und Landschaftszone

Im geltenden Raumplanungsrecht wird die Nutzung des gesamten Raumes ausserhalb der Bauzonen über die Landwirtschaftszone geregelt. Was Ende der siebziger Jahre durchaus Sinn machte, ist heute überholt. Ein Blick in den Amtsanzeiger verdeutlicht den Handlungsbedarf: Beim Bauen ausserhalb der Bauzone ist die Ausnahme zur Regel geworden. Der Agrarsektor hat einen intensiven Strukturwandel durchgemacht, der noch längst nicht abgeschlossen ist und zusehends dynamischer wird. Hinzu kommt eine stetig steigende Beanspruchung der Landwirtschaftszone durch Erholungs- und Freizeitaktivitäten der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung. Dieser Entwicklung in Richtung einer multifunktionalen Nutzung wird die heutige Landwirtschaftszone nicht mehr gerecht. Sie soll deshalb in eine weiter gefasste Kultur- und Naturlandschaftszone umgestaltet werden, die den gesamten Raum ausserhalb der Bauzonen abdeckt. Berechtigte, gesellschaftlich akzeptierte und raumplanerisch sinnvolle Nutzungen sollen in Zukunft mit einer ordentlichen Bewilligung verwirklicht werden können.

Regionale Differenzierung

Die Schweiz weist auf Grund ihrer Topographie eine ausgeprägte natur- und kulturräumliche Vielfalt auf. Jede Region hat ihre ganz besonderen, identitätsstiftenden Merkmale. Diese regionalen Eigenheiten sind historisch gewachsen und haben zu spezifischen, regionaltypischen Bewirtschaftungs-, Siedlungs- und Baustrukturen geführt, die der Landschaft noch heute ihr Gepräge geben.
Die regional unterschiedlichen Siedlungs- und Baustrukturen werden durch regional unterschiedliche Entwicklungsbedürfnisse überlagert. Das Bauen ausserhalb der Bauzone hat im Einzugsgebiet grösserer Agglomerationen einen anderen Stellenwert als im peripheren ländlichen Raum, und in touristisch stark entwickelten Regionen bestehen andere Erwartungen als in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten des Mittellandes.

Mehr Handlungsspielraum durch die «Interessengebiete Nutzung»

Mit der Einführung von so genannten «Interessengebieten Nutzung» (Arbeitstitel) wird ein neues Instrument geschaffen, welches einen raumplanerisch differenzierten Umgang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen erlaubt und die

Möglichkeit eröffnet, regionale Entwicklungspotenziale besser auszuschöpfen. Die «Interessengebiete Nutzung» werden den Kultur- und Naturlandschaftszonen überlagert und bilden somit den dynamischen Teil der Neukonzeption. Sie sollen auf Stufe kantonale Richtplanung eine differenzierte rechtsverbindliche Nutzungsordnung innerhalb der Kultur- und Naturlandschaftszonen ermöglichen.
Für die Kantone eröffnet sich mit den «Interessengebieten Nutzung» ein begrenzter Handlungsspielraum. Im Grundsatz gilt: Restriktivere Grundregeln für die Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, differenzierter Nutzungsbonus jedoch für diejenigen Kantone, die bereit sind, ihre Entwicklungsvorstellungen durch die sorgfältige Planung regionaler Interessengebiete zu präzisieren und politisch zu konsolidieren.

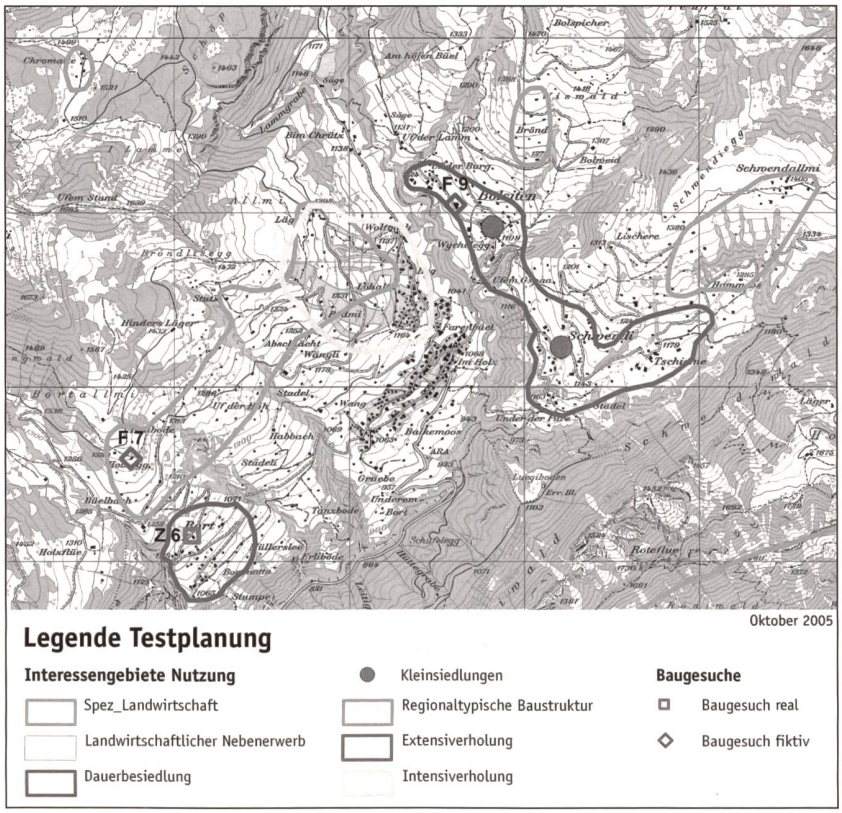
Zurück zum Rahmengesetz

Laut Art. 75 der Bundesverfassung obliegt die Raumplanung in der Schweiz den Kantonen. Der Bund legt die dafür notwendigen Grundsätze fest. Die Neukonzeption zielt darauf ab, die Regelungsdichte auf Bundesebene zu Gunsten eines kontrollierten Freiraumes für die Kantone und Gemeinden zu reduzieren. Der Bund soll sich auf die wesentlichen Leitplanken für den zukünftigen Umgang mit dem Gebiet ausserhalb der Bauzonen konzentrieren und die Ausgestaltung der regional differenzierten Detailvorschriften den Kantonen überlassen.

Testplanung und vorläufiges Fazit

Die Raumplanungsämter der drei beteiligten Kantone haben das Modell «Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen» in ausgewählten Testgebieten simuliert und dabei dessen Praktikabilität und Zweckmässigkeit überprüft. In einem ersten Schritt wurden die Testgebiete planerisch bearbeitet (insbesondere Abgrenzung der Kultur- und Naturlandschaftszone sowie Ausscheidung und Beschrieb der «Interessengebiete Nutzung»). Anschliessend galt es, 12 fiktive und 8 reale Baugesuche sowohl nach geltendem Recht wie auch nach dem Modell zu beurteilen. Erwartungsgemäss ist mit der vorgeschlagenen Neukonzeption das Ei des Kolumbus noch nicht gefunden worden. Zu verschiedenen Teilaspekten gibt es noch Vorbehalte, denen bei der Weiterentwicklung des Modells Rechnung getragen werden muss. Trotzdem lässt sich insgesamt ein positives Fazit ziehen:

- Die fiktive Anwendung des Modells hat technisch funktioniert.
- Der planerische Ansatz mit den «Interessengebieten Nutzung» stösst auf Interesse und hat Potenzial.



- Das wichtige Ziel der regionalen Differenzierung auf sachgerechter Planungsstufe wird erreicht.
- Die Strategie einer einfachen und restriktiven Grundordnung in Kombination mit einem raumplanerisch begründeten Bonus-System scheint tragfähig.
- Ein kontrollierter Spielraum wird einer unkontrollierten Öffnung vorgezogen.
- Eine Alternative zur vorgeschlagenen Neukonzeption ist auch nach den Testplanungen nicht in Sicht. ■

Abb. 3: Ausschnitt aus der simulierten Testplanung im Kanton Bern. Die dargestellten «Interessengebiete «Nutzung» sind das Resultat einer amtsinternen Überprüfung zur Machbarkeit der Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Sie sind ohne Einbezug der betroffenen Gemeinden entstanden und rechtlich unverbindlich.

Die «Interessengebiete Nutzung» im Überblick

Die Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen schlägt folgende «Interessengebiete Nutzung» vor:

- Interessengebiet Speziallandwirtschaft
- Interessengebiet nichtlandwirtschaftlicher Nebenerwerb
- Interessengebiet Landschaftspflege
- Interessengebiet Dauerbesiedlung und Kleinsiedlungen
- Interessengebiet Erholung, Freizeit und Tourismus
- Interessengebiet erhaltenswerte, regionaltypische Baustrukturen

Die Kantone sind grundsätzlich frei, welche dieser Interessengebiete sie in ihren Richtplänen bezeichnen wollen. Sie umschreiben Ziel und Zweck auf Grund der individuellen regionaltypischen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen und legen die Entwicklungsstrategie fest. Sie bestimmen für Bauten und Anlagen die zulässigen Nutzungsmöglichkeiten, die Nutzungsintensitäten sowie allfällige weitere Bewilligungsvoraussetzungen. Sie berücksichtigen dabei die Inhalte bereits bestehender regionaler Raumentwicklungskonzepte und die Leitplanken des Bundes.

Inserat

Sie verhelfen wichtigen Infrastrukturprojekten zum Erfolg.

Mein Auftraggeber ist mit der Realisierung wichtiger Infrastrukturprojekte mit langem Realisierungshorizont beauftragt. Er entwickelt Lösungskonzepte, prüft deren Machbarkeit und Umweltverträglichkeit und begleitet die Raumplanungs- und Bewilligungsverfahren.

Zur Verstärkung der Ressourcen im Projektmanagement suche ich eine/einen

Projektleiter/in Raum-/Umweltplanung

Im Rahmen eines erfahrenen, hervorragend qualifizierten Teams kümmern Sie sich hauptsächlich um raum- und umweltplanerische Aspekte. Sie strukturieren umfassende Fragestellungen in Teilaufgaben, die Sie teils selber bearbeiten oder geeigneten Fachleuten in Auftrag geben. Dabei pflegen Sie rege Kontakte zu internen Stellen, Auftragnehmern und Behörden. Die Ergebnisse dokumentieren Sie in anschaulicher Form und mit dem Fokus, betreffenden Infrastrukturprojekten zur Realisierung zu verhelfen.

Sie brauchen einen Hochschulabschluss, Weiterbildung in Raum-/Umweltplanung, Praxis mit Infrastrukturprojekten oder als Projektleiter sowie sehr gute Deutsch- und mindestens ausreichende Englischkenntnisse. Vertrautheit mit einschlägigen Gesetzen und Bewilligungsverfahren erleichtert Ihnen den Einstieg.

Die Stelle bietet ein vielseitiges, interdisziplinäres Umfeld und die Möglichkeit, ein nationales Netzwerk aufzubauen. Sie verfolgen die Entwicklung in Ihrem Bereich, indem Sie an in- und ausländischen Fachveranstaltungen teilnehmen. Der Arbeitsort liegt westlich von Zürich.

Ich freue mich auf Ihre vollständige, schriftliche Bewerbung, die ich rasch und diskret behandeln werde. Telefonische Auskünfte erhalten Sie oft auch von 20 bis 21 Uhr.

Dr. Georges Régnault Unternehmensberatung, Postfach 346, CH-8049 Zürich
Tel. 044 341 62 22, Fax 044 341 62 25, g.regnault@bluewin.ch

Member of the Blue Edge Partners

A propos

Raum- und andere Relevanzen

Bauernstand, Bier und Malz...

Beim Thema Landwirtschaft reden alle mit. Das ist schön. Ob's was bringt, ist eine andere Frage. Was haben zum Beispiel ein spätberufener Hotelier aus Brig und ein offenbar unterbeschäftigter und daher besonders schreibfreudiger Medizinhistoriker miteinander zu tun? Nichts – abgesehen davon, dass sie sich zu allem und jedem äussern, was den Blätterwald zum Rauschen bringt, nach dem Motto: «Ich auch ich auch!» Selbstverständlich gehört die Landwirtschaft zu den Lieblingsthemen unserer Dauerglossierer. Und natürlich wissen sie wie immer alles besser, genau so wie der *Kreativausschuss der Denksportgruppe Basel* (avenir Suisse) – notabene ohne je in diesem Metier erwerbstätig gewesen zu sein.

Kein Wunder ist es mit der verwertbaren Substanz ihrer Vorschläge nicht weit her. Denn keiner von ihnen macht sich wirklich ernsthaft die Mühe, das komplexe System von Landwirtschaft und Raumplanung zu entwirren oder die Fragen zu klären, wie sich gesunde Nahrungsmittel nachhaltig naturnah produzieren lassen, selbstverständlich zu Weltmarktpreisen, auch wenn der Weltmarkt überhaupt nicht nachhaltig naturnah produziert.

Das alles soll nun die Agrarpolitik 2011 leisten. Gleichzeitig reibt sich auch die RPG-Revision wieder einmal an der Landwirtschaft. Dass man die beiden Verfahren ganz dringend zusammenlegen müsste, geben selbst Kenner der Szene nur ungern und allenfalls flüsternd zu. Denn es könnte dabei herauskommen, wie verquer und verknorzt mittlerweile das ganze System ist. So nimmt die AP 2011 offen das weitere Sterben kleiner Bauernbetriebe in Kauf und setzt auf Riesenhöfe. Zu gleicher Zeit zimmert die RPG-Revision für alle kleinen Teil- und Neben- und Halb- und Hobby- und Fastnicht-Bauern einen *Verordnungsschopf* zusammen, der ihren Lebensunterhalt sichern soll – also genau für jene Betriebskategorie, welche die AP 2011 veröden will. Natürlich handelt es sich beim Schopf um einen Bau ausserhalb Bauzone für einen Nebenerwerb, der *nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes beziehungsweise von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden darf. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.*

Alles klar?

Ich hätte da eine Analogie anzubieten, aus einer Branche, die ganz ähnliche Probleme hatte. Jahrzehnte lang gönnten sich die Schweizer Bierbrauer mit behördlichem Segen einen streng abgeschotteten Markt. Bierkartell hiess ihre geschützte Werkstatt. Das Bierkartell fiel in den 90er-Jahren. Und was passierte? Bierweltuntergang, wie prophezeiht? Mitnichten. Zwar wurden ein paar unrentable Brauereien aufgekauft oder mussten schliessen. Der verfettete nationale Branchenriese kam nur mit ausländischer Hilfe wieder auf die Beine. Aber seither ist eine Vielzahl kleiner innovativer Brauereien entstanden oder konnten sich neu entfalten, die auf Qualität und Originalität setzen. Allerdings: billig sind diese Biere nicht, aber gut und von hier.

Xaver Zeugenberg ■