



Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten ausserhalb der Bauzonen

Beleuchtung der Vollzugspraxis von Artikel 24a des Bundes-
gesetzes über die Raumplanung

Carole Zeindler

Exposé
MAS Raumplanung / Zertifikatslehrgang in Raumentwicklung

16.07.2006



Master of Advanced Studies in Raumplanung
Zertifikat in Raumentwicklung



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung: Raumplanung und landwirtschaftliche Ökonomiebauten	1
1.1	Raumplanungsrechtlicher Rahmen	1
1.2	Konzentration auf landwirtschaftliche Ökonomiebauten	1
1.3	Was beinhaltet der Begriff „landwirtschaftliche Ökonomiebaute“?.....	2
1.4	Ziel der Arbeit, Vorgehen und Aufbau	4
1.5	Einordnung des Themas, Relevanz der Thematik	4
2	Positionierung von Artikel 24a RPG	5
2.1	Entstehungsgeschichte des Artikels.....	5
2.2	Wortlaut und Bedeutung von Artikel 24a RPG	6
2.3	Verhältnis zum bürgerlichen Bodenrecht (BGBB)	7
3	Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24a RPG	8
3.1	Spektrum möglicher Umnutzungen	8
3.2	Bewilligungspflicht der Umnutzung und Bestandesgarantie	8
3.3	Grundvoraussetzung für die Umnutzung.....	9
3.4	Rechtmässigkeit der Baute.....	10
3.5	Ausschluss baulicher Massnahmen: Unterhalt oder Erneuerung?	11
3.6	Ausschluss neuer Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt; Vereinbarkeit mit übrigen Recht	12
3.7	Revers: Vorbehalt gleich bleibender Verhältnisse.....	12
3.8	Was heisst „von Amtes wegen“ neu verfügen?	12
4	Nutzungsthematische Fallbeispiele	13
4.1	Extensivnutzung als Einstellraum / Lager.....	13
4.2	Umnutzung für die Hobbytierhaltung	14
4.3	Umnutzung Wohnen / Partyraum / Besenbeiz	15
4.4	Umnutzung für ein Gewerbe.....	16
4.5	Wiederaufbau nach Elementarereignis	17

4.6	Umnutzung eines aufgegebenen nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbs / einer inneren Aufstockung etc.	18
5	Fazit	20
5.1	Zusammenfassung	20
5.2	Zukunftsaussichten.....	21
5.3	Vorschläge.....	21
6	Literatur.....	24
6.1	Bücher, Veröffentlichungen	24
6.2	Mündliche Informationen	24
6.3	Bilder.....	25
6.4	Bundesgerichtsentscheide	25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Extensive Nutzung einer Scheune als Einstellraum	13
Abbildung 2: Beispiel von baulichen Massnahmen für die Hobbytierhaltung (Entfernung des Stallinnenraums, neues Fundament, neue und erhöhte Decken, Einbau von Fenstern und Türen zur Belichtung)	15
Abbildung 3: Beispiel der Umnutzung einer freistehenden Scheune als Partyraum.....	16
Abbildung 4: Beispiel der Umnutzung eines Kuhstalls in Wohnraum	16
Abbildung 5: Gewerbliche Umnutzungen: Lagerraum für Partyservice (Decken erhöht und Abgrenzungswände eingezogen)	17
Abbildung 6: Gewerbliche Umnutzung einer Scheune mit ihrer Umgebung für den Gartenbau (Lager auf Umgebung ausgedehnt)	17
Abbildung 7: Umnutzung oder Rückbau bei der Aufgabe solcher Glashäuser?.....	19

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BauG	Baugesetz vom 6. Juni 1972 des Kantons St. Gallen (sGS 731.1.)
BGBB	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
Kap.	Kapitel
MAS	Master of Advanced Studies (hier: in Raumplanung)
PBG	Planungs- und Baugesetz (Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht) des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (700.1)
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VBB	Verordnung vom 4. Oktober 1993 über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.210)
ZLG	Zertifikatslehrgang (hier: in Raumentwicklung)

Exposé im MAS Raumplanung / ZLG in Raumentwicklung

Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten ausserhalb der Bauzonen

Carole Zeindler, dipl. geogr.
Böcklinstrasse 56
9000 St. Gallen

carole.zeindler@bluewin.ch

16.07.2006

Kurzfassung

Mit der Möglichkeit zur Umnutzung von landwirtschaftlichen Ökonomiebauten sollte u.a. die Rechtsbasis geschaffen werden, um den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erleichtern und die vorhandene Gebäudesubstanz zu erhalten. Das Spektrum der landwirtschaftlichen Ökonomiebauten ist breit und das Umnutzungspotenzial bei der Aufgabe der Bauten entsprechend gross. Die Arbeit zeigt auf, wie die heutige Umsetzungspraxis in Bezug auf die Umnutzungen und den Vollzug aussieht und welche offenen Fragestellungen bestehen.

Titelbilder

Landwirtschaftlich genutzte, frei stehende Scheune und Innenvolumen einer Scheune

Schlagworte

Raumplanungsgesetz, Bauen ausserhalb Bauzone, Umnutzung, Zweckänderung, Zonenkonformität, Zweckbaute

Zitierungsvorschlag

Zeindler, Carole (2006): Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten ausserhalb der Bauzonen – Beleuchtung der Praxis von Artikel 24a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Exposé im MAS Raumplanung 2005/2007, Zürich.

1 Einführung: Raumplanung und landwirtschaftliche Ökonomiebauten

1.1 Raumplanungsrechtlicher Rahmen

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen richtet sich weit gehend nach dem Bundesrecht über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) und der Verordnung über die Raumplanung (SR 700.1; abgekürzt RPV). Der Zweck und die möglichen Nutzungen in der Landwirtschafts- oder Schutzzone sind darin geregelt. Es werden standortgebundene, zonenkonforme sowie zonenfremde Bauten unterschieden. So gilt beispielsweise eine Scheune oder Remise in der Landwirtschaftszone als zonenkonform, wenn sie für die bodenabhängige landwirtschaftliche Bewirtschaftung benötigt wird. Wenn das gleiche Gebäude aber als stilles Lager eines Gewerbes (z.B. Schreinerei) genutzt wird, ist dies eine zonenfremde Nutzung, welche durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft immer häufiger anzutreffen ist.

Früher waren die Umnutzungen landwirtschaftlicher Bauten zu zonenfremden Zwecken rechtlich gar nicht möglich. Erst mit der Gesetzesrevision vom 20. März 1998, welche am 1. September 2000 in Kraft trat, änderte sich dies: Das revidierte Gesetz brachte mit Art. 24, Art. 24a, 24b, 24c, 24d und Art. 37a RPG eine Serie von neuen Ausnahmeregelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen mit sich. Art. 24a RPG ist nur eine dieser Neuerungen: Der allgemein gehaltene Artikel bezieht sich auf alle bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen. Er ermöglicht deren Umnutzung ohne bauliche Massnahmen.

1.2 Konzentration auf landwirtschaftliche Ökonomiebauten

1.2.1 Bedeutung für die Kulturlandschaft

Die schweizerische Kulturlandschaft ist durch einen meist bäuerlichen Baubestand geprägt, welcher durch die regionaltypischen, traditionellen Bewirtschaftungsformen in einem kulturell prägenden Umfeld entstanden ist. Die Landwirtschaft war auf Selbstversorgung ausgerichtet. Innerhalb der letzten 70 - 100 Jahre hat sich diese Struktur und auch die Produktionsform nicht nur in der Landwirtschaft grundlegend gewandelt. Die Wirtschaft und damit die Gesellschaft stecken im Zusammenhang mit der Globalisierung in einem Wandel. Die Industrialisierung der Landwirtschaft durch den verstärkten Wettbewerb und auf der anderen Seite der noch immer zunehmende Siedlungs- und Erholungsdruck im Mittelland verändern

und prägen das Landschaftsbild. Die Nachfrage der verstädterten Gesellschaft nach immer mehr intensiveren und neuen landwirtschaftsfremden Nutzungen ausserhalb Bauzonen steigt (Bsp.: Golfplätze, Reitanlagen, Erlebniswege, Biogasanlagen, Recyclinganlagen, Agrotourismus etc.). Es besteht besonders augenscheinlich im verstädterten Mittelland eine fortschreitende Tendenz der „Entkoppelung“ der Bodennutzung.

1.2.2 Statistik

Der Raumordnungsbericht des Bundes (ARE; 2005a: 39) besagt, dass ein Drittel des Gebäudeareals (30 %) ausserhalb der Bauzonen liegt. Rund 10 Prozent der Gebäude (5 Prozent der Wohnungen) lägen gemäss der Volkszählung aus dem Jahr 2000 ausserhalb der Bauzonen (ARE, 2005b: 9). Es wird zudem davon ausgegangen, dass es sich bei den vorhandenen Gebäuden bei 70 bis 80 Prozent um landwirtschaftliche Gebäude handle.

Von den im Jahr 2002 projektierten Bauvorhaben betrafen nach Raumentwicklungsbericht etwa 13 Prozent Vorhaben ausserhalb der Bauzonen. Eine Statistik zur Art der jeweiligen Bewilligung fehlt hingegen auf Bundesebene. Auch lässt sich auf Kantonsstufe bezüglich der regionalen Verteilung nicht zuverlässig quantifizieren, wie gross der Anteil an Baubewilligungen nach Art. 24a RPG ist. Fest steht, dass heute zumindest im Kanton Zürich mehr als die Hälfte (rund 60 %) der erteilten Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 ff. darstellen (kantonsinterne, unveröffentlichte Angaben). Nicht eingerechnet ist die Dunkelziffer der ohne Bewilligung getätigten Umnutzungen und Bauten (bzw. Anlagen).

1.3 Was beinhaltet der Begriff „landwirtschaftliche Ökonomiebaute“?

Wenn von landwirtschaftlichen Ökonomiebauten die Rede ist, erscheinen vor dem inneren Auge zumeist solche Gebäude, welche zu einem Landwirtschaftsbetrieb gehören und für die Bewirtschaftung des Bodens benötigt werden, offensichtlich unter Ausnahme des Wohnens. Die Begriffskombination ist allerdings nicht gerade alltäglich. Im Internet, bei verschiedenen Suchmaschinen eingegeben, erscheint unter dem Begriff nur eine begrenzte Anzahl Fundstellen, wobei aufgrund des Suchmechanismus auch nicht immer die konkrete Begriffskom-

bination im Vordergrund steht.¹ Duden bzw. Brockhaus kennen die Begriffskombination „landwirtschaftliche Ökonomiebaute“ oder auch nur „Ökonomiebaute“ gar nicht.

Die Begriffskombination setzt sich in ihrer Bedeutung nach Duden wie folgt zusammen:

Landwirtschaft: Bodennutzung zur Erzeugung pflanzlicher und tierischer Rohstoffe: Ackerbau, Wiesen- und Weidewirtschaft, Viehzucht, Garten- und Weinbau; auch Jagd und Fischerei. Ziel: Umwandlung, Züchtung und Veredelung pflanzlicher und tierischer Produkte.

Ökonomie: 1) Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit; 2) Wirtschaft (eines Gebiets, Sektors); 3) Bezeichnung für Wirtschaftswissenschaft, -theorie.

Baute: schweizerische Amtssprache für Bau(werk), Gebäude

Die Begriffskombination findet sich weder im Raumplanungsgesetz noch in deren Verordnung, wohl aber in den Erläuterungen des Bundes zur Raumplanungsverordnung (ARE, o.J.: 29/37). In einigen Bundesgerichtsentscheiden (z.B. BGE 114.1B 131; E3) wird die Ökonomiebaute ebenfalls und in Abgrenzung zum Wohnen verwendet („Wohnen und Ökonomiegebäude“).

Definition landwirtschaftlicher Ökonomiebauten (Zweckbauten)²

Ökonomiebauten sind freistehend oder auch mit Wohnhäusern zusammengebaut. Sie dienen dem Zweck des Lagerns, dem Unterbringen von Tieren oder landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten, und stehen damit mit der landwirtschaftlichen, bodenabhängigen Produktion im Zusammenhang. Die meistens eher grossvolumigen Bauten bestehen aus einer materialsparenden Grundkonstruktion und weisen eine eher geschlossene Aussenhülle als Schutz vor Witterungseinflüssen auf.

Viele Bauten waren ursprünglich bis an ihre Mauern von Wiesland umgeben und nur minimal erschlossen.

¹ Auswertung verschiedener Fundstellen (15. Mai 2006): Google (131); Yahoo (71), Bluewin (64), MSN (39). Die Fundstellen verweisen meist auf die kantonalen Merkblätter zur Umsetzung des Raumplanungsgesetzes oder stehen in sonstigem Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz.

² Eigene Definition: Der Begriff der Baute wird hier im Sinn von „Gebäude“ verstanden. Die Definition könnte noch auf landwirtschaftliche Anlagen ausgedehnt werden, was hier jedoch unterlassen wurde.

1.4 Ziel der Arbeit, Vorgehen und Aufbau

Ziel der Arbeit ist, nach sechs Jahren des Vollzugs von Art. 24a RPG eine Beleuchtung der heutigen Bewilligungspraxis anhand des eigenen Fachwissens und Praxis aus zwei Kantonen (St. Gallen und Zürich) vorzunehmen und die aktuellen Fragestellungen im Hinblick auf die vorkommenden Umnutzungen anhand von konkreten, anonymen nutzungsthematischen Fallbeispielen v.a. aus der Praxis des Kantons Zürich darzulegen. Anhand dieser Beispiele soll aufgezeigt werden, welches die wichtigsten offenen Fragestellungen für die Zukunft sind.

Nach der Einleitung (Kap. 1) wird der allgemeine rechtliche Rahmen für Umnutzungen dargelegt (Kap. 2). Es folgt eine Beschreibung der Bedeutung der rechtlichen Vorgaben in der Praxis (Kap. 3). In Kapitel 4 sind schliesslich thematische Fallbeispiele mit ihren spezifischen Fragestellungen vorgestellt. Zuletzt werden die Schlüsse (Kap. 5) zusammengefasst.

1.5 Einordnung des Themas, Relevanz der Thematik

Angesichts des Drucks auf die Landschaft, des fortgesetzten Strukturwandels und der grossen Anzahl bestehender und neu entstehender landschaftsprägender landwirtschaftlicher Bauten einerseits sowie dem eigentlich unangefochtenen raumplanungsrechtlichen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet scheint es angebracht, zu hinterfragen, wie sich die Umnutzung der bestehenden Bauvolumen in Zukunft weiterentwickelt.

Die Umnutzung ausserhalb der Bauzonen wird zwar vereinzelt in juristischen Schriften thematisiert, auch findet sich Material in einzelnen Gerichtsurteilen, es gibt jedoch keine einzige Arbeit, welche dieses Thema genauer durchleuchtet. Parallel dazu fällt auf, dass es immer mehr politische Vorstösse gibt, welche eine Lockerung des bestehenden Gesetzesrahmens fordern, ohne dass Klarheit über die Gesamtentwicklung herrscht. Der Bund ist unter Druck, das Bundesgesetz zu revidieren und zu lockern. Eine Teilrevision liegt bereits vor und auch eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes steht bereits zur Diskussion.

Nach den telefonischen Angaben von S. Scheidegger, Leiter der Sektion Recht und Finanzen im Bundesamt für Raumentwicklung (13. April 2006), ist dem Bund die unterschiedliche Vollzugspraxis einzelner Kantone in Erfahrungsaustauschen auf Bundesebene bewusst. Aktuell stehe der spezifische Artikel 24a RPG aber nicht zur Diskussion. Die Thematiken der vorhandenen Bauvolumen und deren Umnutzungsmöglichkeiten müssten nach ihm bei der Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung auch mitberücksichtigt werden.

Die Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten ist demnach nur eines der Themen, welche ausserhalb der Bauzonen für Aufregung sorgen und angegangen werden sollten.

2 Positionierung von Artikel 24a RPG

2.1 Entstehungsgeschichte des Artikels

Tatsächlich gibt es nur spärlich verfügbares Material zu Art. 24a RPG. Der Inhalt war ursprünglich auch nicht in der Botschaft und Gesetzesentwurf vom 22. Mai 1996 vorgeschlagen worden. Der Artikel wurde in einem parlamentarischen Prozess zur Gesetzesrevision heftig diskutiert und entwickelt, schliesslich durch den Ständerat in die Vorlage vom 20. März 1998 eingefügt. Entsprechend fehlen Erläuterungen der Botschaft. Grundsätzliches Ziel der Neuerungen war, den landwirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern und den Erhalt von landwirtschaftlichen Gebäuden (vorhandene Bausubstanz) zu sichern.

Im Bundesgerichtsentscheid 1A.241 E4 (19. Juli 2001) wird mit Bezug auf die Revision und die Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom Jahr 2000 die Entstehungsgeschichte dargelegt. Die nach der Gesetzesrevision möglichen Umnutzungen für zonenfremde Zwecke hatten zuvor mangels Standortgebundenheit nicht bewilligt werden können. Im bundesrätlichen Entwurf sollte der Artikel nur auf bestehende landwirtschaftliche Bauten, welche zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umgenutzt werden, beschränkt bleiben. Im Nationalrat wurden zwei neue Artikel geschaffen, denen die heutigen Artikel 24a und Art. 24b RPG entsprechen.

In Bezug auf Art. 24a RPG war neu, dass in bestehenden auch nichtlandwirtschaftlichen Bauten ausserhalb der Bauzone der Zweck geändert werden kann, ohne dass der neue Zweck standortgebunden sein muss. Die Schwierigkeit um die Baubewilligungspflicht wurde im Zusammenhang mit Art. 24a RPG vom Parlament damals teilweise bereits erahnt, da mit diesem Artikel kein „Bauen“ verbunden, sondern die Umnutzung als selbstverständlich angesehen werde.

2.2 Wortlaut und Bedeutung von Artikel 24a RPG

Art. 24a RPG Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

¹ Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen keine bauliche Massnahmen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn

- a. dadurch keine Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen; und*
- b. sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.*

² Die Ausnahmegewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird.

Zum Artikel gibt es weder einen Verordnungstext, welcher den vom Gesetz geschaffenen Rahmen ausführt und den Vollzug regelt, noch irgendwelche Erläuterungen seitens des Bundes. Nur aufgrund des Wortlauts des Artikels müsste davon ausgegangen werden, dass die Anwendung eigentlich klar geregelt sein sollte. Die Auslegung und der Vollzug wird den Kantonen überlassen; entsprechend vielfältig und unterschiedlich hat sich allerdings in den vergangenen 6 Jahren die kantonale Praxis entwickelt.³

Ein einheitlicher Vollzug ist auf die Rechtsprechung angewiesen, wobei insbesondere zum Thema der baulichen Massnahmen und der Art der möglichen Umnutzungen nur wenige Fälle eine rechtliche Überprüfung erfahren, aufgrund derer die Massstäbe hätten festgesetzt werden können.⁴

Warum es kein weiteres Material zum Artikel oder kommentierte Literatur zum Thema gibt, kann leider nicht beantwortet werden. Im folgenden Kapitel 3 wird detaillierter auf die Bewilligungsvoraussetzungen eingegangen.

³ Dies zeigt einerseits der Vergleich der Praxis der Kantone St. Gallen und Zürich, aber auch der Vergleich der im Internet erhältlichen Merkblätter der Kantone zu Art. 24a RPG und die telefonische Aussage von S. Scheidegger (13. April 2006).

⁴ Im Kanton Zürich wird z.B. gemäss aktueller Auswertung nur gerade gegen 3 Prozent sämtlicher Bewilligungen/Verweigerungen im Bereich Bauen ausserhalb Bauzonen rekurriert. (Kantonsinterne Information)

2.3 Verhältnis zum bäuerlichen Bodenrecht (BGBB)

Da in dieser Arbeit die landwirtschaftlichen Ökonomiebauten im Vordergrund stehen, ist es wichtig, das Verhältnis zum bäuerlichen Bodenrecht ebenfalls nicht aus den Augen zu verlieren: Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), seit Oktober 1990 in Kraft, bezweckt, das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und Familienbetriebe zu erhalten sowie deren Struktur zu verbessern (Art. 1 Abs. 1 BGBB). Beim Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben muss der Käufer nachweisen, dass er das Land zum Zweck der Selbstbewirtschaftung nutzen wird. Voraussetzung für den Erwerb ist, dass das Grundstück nicht über seinem Wert verkauft wird.

Das BGBB kommt in solchen Fällen zur Anwendung, wo Umnutzungen und „Abparzellierungen“ geplant sind (Art. 58 BGBB). Also nur, wenn ein landwirtschaftliches Gewerbe betroffen ist, und die Gebäudesubstanz noch für ein landwirtschaftliches Gewerbe ausreicht. Damit soll sichergestellt werden, dass der Landwirtschaft keine Bauten oder Boden entzogen und immer mehr an Nichtlandwirte veräussert wird (vgl. Grundsatz der Trennung der Bodenmärkte).

Das bäuerliche Bodenrecht soll aktuell im Hinblick auf eine Liberalisierung im Zusammenhang mit der Agrarpolitik 2011 des Bundesrats überprüft werden. (Pressemitteilung September 2005, www.admin.ch/cp/d/4333f512_1@fwsrvq.html; Stand 8. Juli 2006) Rechtliche Schranken sollen abgebaut werden.

Die Raumplanungsgesetzgebung wie das bäuerliche Bodenrecht enthalten aufgrund der Überschneidungen der Interessen je eine Koordinationsvorschrift (Art. 49 RPV, Art. 4a VVB). Die kantonalen Behörden sollen den Vollzug der Vorschriften sichern. Je nach Kanton wird diese Koordination allerdings unterschiedlich konsequent durchgesetzt. Diese Thematik ist jedoch nicht Inhalt dieser Arbeit.

3 Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24a RPG

3.1 Spektrum möglicher Umnutzungen

Das Gesetz regelt allgemein Zweckänderungen. Es konzentriert sich nicht auf eine bestimmte Gattung von Bauten wie z.B. die landwirtschaftlichen Ökonomiebauten (vgl. dazu Kap. 2.1.). Zweckänderungen sind grundsätzlich bei allen rechtmässigen Bauten und Anlagen und nicht nur für landwirtschaftliche Ökonomiebauten ausserhalb der Bauzonen denkbar. Da der Gegenstand der Regelung nicht genannt ist, muss davon ausgegangen werden, dass dies vom Gesetzgeber entweder Absicht, oder so nicht vorgesehen, war.

Beispiele von Umnutzungen leer stehender Ökonomiebauten nach Art. 24a RPG sind:

- Umnutzung von am Wohnhaus angebauten Scheunen oder freistehender landwirtschaftlicher Bauten zwecks Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht (Abparzellierung)
- Extensive Abstellflächen/Lager: Einstellen von Booten, Oldtimern, Campingwagen
- Materiallager eines Gewerbebetriebs, ohne dass es sich um einen Betriebsstandort handelt; Gartenbaubetriebe

Nicht möglich sind:

- nichtlandwirtschaftliche Gewerbenutzung als Betriebsstandort für Gartenbaubetriebe
- Wohnnutzung, Aufenthaltsräume in Ställen / Scheunen
- Intensive Nutzung oder gar Umbau für zonenfremde Zwecke

3.2 Bewilligungspflicht der Umnutzung und Bestandesgarantie

In der Praxis herrscht seitens der Grundeigentümer und nicht selten auch der Gemeindebehörden mangelnde Kenntnis über die Bewilligungspflicht der Umnutzung, wenn doch keine baulichen Massnahmen getroffen werden und sich an der Eigentumssituation nichts ändert.

Der Grundeigentümer geht davon aus, dass er seine eigenen Bauten seinen Vorstellungen entsprechend nutzen oder verändern dürfe. Diesem Anspruch stehen jedoch übergeordnete öffentlichrechtliche Normen entgegen. Vielen Grundeigentümern ist dies gar nicht bewusst.

Der Inhalt des Eigentumsrechts Art. 26 BV (Abs. 1: „Das Eigentum ist gewährleistet“) darf nicht als unbeschränkt angesehen werden. Es wird durch öffentlich-rechtliche Normen wie das Raumplanungs- und Baurecht oder die Umweltschutzgesetzgebung etc. eingeschränkt.

Dem Eigentum und der Baufreiheit geht das öffentliche Recht vor. (Vgl. Barblan, 1991: S. 25)

Das Recht zu einer Zweckänderung ist durch die bestehende Besitzstandsgarantie nicht eingeräumt. Der Grundeigentümer hat im Bauverfahren nach Art. 24a RPG bloss das Recht auf eine Prüfung der beabsichtigten Umnutzung und ein Recht auf eine Bewilligung, wenn dies ermöglicht werden kann. Er hat jedoch keinen Anspruch auf eine uneingeschränkte Nutzung oder gar Erweiterungen: Bestehende Bauten stehen als rechtmässig erlangte Vermögenswerte unter dem verfassungsmässig garantierten Bestandesschutz von Art. 36 BV. Bei einer durch die Besitzstandsgarantie geschützten Altbaute ist nach Barblan (1991: S. 67) ein Weiterbestand in der angestammten inneren und äusseren Gestaltung und der bisherigen Zweckbestimmung gewährleistet. Dabei ist die Benutzung der besitzstandsrechtlich geschützten Baute im Rahmen ihrer bisherigen *Zweckbestimmung* gesichert.

Nicht mehr geschützt sind somit Bauten und Anlagen, deren Lebensdauer abgelaufen ist, die der Eigentümer verfallen oder beseitigen liess oder sonstwie zerstört worden sind (Bandli, 1989: 194; Abschnitt 241).

Aus dem zuvor Aufgezeigten ergibt sich, dass die Handlungsfreiheit in Bezug auf das Eigentum ausserhalb der Bauzonen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorgaben eingeschränkt wird. Die Wirkung der Besitzstandsgarantie besteht in der Gewährleistung des Weiterbestands und einer der bisherigen Zweckbestimmung entsprechenden Nutzung. Ein Recht auf eine Zweckänderung besteht allerdings nur mit einer dazu erteilten Baubewilligung.

3.3 Grundvoraussetzung für die Umnutzung⁵

Eine Grundvoraussetzung für die Umnutzung ist, dass die Baute oder Anlage für den ursprünglichen Zweck, d.h. im Fall der Ökonomiebaute für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt wird. Es darf im Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung nicht sein, dass der Landwirtschaft z.B. eine Baute entzogen wird und dafür eine neue Baute für die Landwirtschaft erstellt wird. Dies wird parallel zum Raumplanungsrecht auch durch das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) sichergestellt. (Vgl. Kap. 2.4.)

In der Realität ist die fragliche Baute für die Landwirtschaft meist aufgrund der Besitzverhältnisse nicht verfügbar oder aufgrund der Tierschutzvorschriften oder der Entfernung zum Hof

⁵ Dieses und das nachfolgende Kapitel ist vorwiegend in Anlehnung an die Juristischen Mitteilungen 2000/III S. 31ff des Kantons St. Gallen und das Nachschlagewerk von Fritzsche/Bösch (2003: Kap. 18.3.3.) entstanden.

nicht mehr für die Bewirtschaftung geeignet. Auch wenn der benachbarte Landwirt einen Einstellraum benötigen würde, wird im Bewilligungsverfahren nach meinem Wissensstand kaum je einem (zonenfremden) Grundeigentümer für die Umnutzung seiner Scheune die Bewilligung verweigert.

Der Landwirtschaft wären theoretisch zahlreiche Gebäude vorbehalten, an denen sie ihrerseits kaum interessiert ist. Gegen eine Übernahme sprechen aus Sicht der Landwirte z.B. die hohen Baukosten einer Sanierung gegenüber einem Neubau (Bsp. Tierschutzvorschriften, Raumhöhen), die Besitzverhältnisse, der unerwünschte Standort oder umgekehrt der erwünschte Verdienst bei der Umnutzung oder dem Verkauf einer alten Baute.

Aufgrund solcher Konstellationen werden zahlreiche Parzellen und Gebäude aus dem Schutz des bäuerlichen Bodenrechts entlassen und umgenutzt. Es ist fraglich, ob dies zumindest in einigen Regionen keinen Einfluss auf den Bodenpreis und die Spekulation hat und in dieser Hinsicht nicht im Interesse der Landwirtschaft sein dürfte.

3.4 Rechtmässigkeit der Baute

Eine Umnutzungsbewilligung setzt voraus, dass die bestehende Baute rechtmässig erstellt wurde (als Ganzes und auch in ihrem Inneren nicht verändert wurde). Eine widerrechtliche Baute könnte nicht umgenutzt werden.

In heutiger Zeit ist die Abklärung der Rechtmässigkeit seitens der Behörden keine einfache Sache. Die Umnutzungen, bzw. baulichen Massnahmen, werden meist schleichend über die Jahre hinweg vorgenommen. Gute Werkzeuge, Maschinen und Geräte, die Schnellebigkeit und finanziellen Möglichkeiten forcieren die Umnutzungen. Oft wird seitens der Behörden versucht, den rechtmässigen Bestand mittels Schätzungsprotokollen (Erstellungsdatum, Volumetrie, Minderwerte), Luftbildern (Grundriss), alten Fotos oder Bestätigungen der Gemeinde nachzuprüfen. Baubewilligungen für die Bauten und ihre Änderungen sind in den wenigsten Fällen überhaupt auffindbar.

Anders verhält es sich bei nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerben oder auch inneren Aufstockungen, welche nach Art. 24b RPG bzw. nach Art. 16a Abs. 1 und 2 RPG bewilligt wurden. Solche unterstehen einerseits dem bäuerlichen Bodenrecht (Realteilungs- und Zerstückelungsverbot) und andererseits fällt die Bewilligung in diesen Fällen für einen Nebenerwerb dahin, wenn der Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr besteht. Der Nebenerwerb oder auch die innere Aufstockung wäre damit nicht mehr rechtmässig, und eine Umnutzung nach Art. 24a RPG zumindest fraglich, zumal ein neues, eigenständiges Gewerbe ausserhalb der Bauzonen entstehen würde. Über die Möglichkeiten der Umnutzung nach 24a RPG von rechtmässig gebauten Strukturen gibt es unterschiedliche Meinungen. Es scheint nicht ge-

klärt, ob eine Umnutzung nach Art. 24a RPG in diesen Fällen überhaupt anwendbar ist, bzw. nach welcher Zeitspanne Art. 24a RPG zur Anwendung kommen könnte.⁶

3.5 Ausschluss baulicher Massnahmen: Unterhalt oder Erneuerung?

Während der Unterhalt nach Art. 24a RPG zulässig ist, gilt die Erneuerung als bauliche Massnahme, welche über ein Mass hinaus nicht mehr als blosses „Ausbessern“ bezeichnet werden kann. Nach Bandli (1989: 199; Abschnitt 249) ist eine durchgreifende Sanierung, die dem Gebäude Neuwert verleiht, ebenso wenig zulässig wie eine Vergrösserung des Bauvolumens oder eine Nutzungsänderung.⁷ Im Wesentlichen geht es beim Unterhalt um die Erhaltung des Status quo, welcher ohne Umnutzung auch ohne Erteilen einer Baubewilligung grundsätzlich möglich ist. Die Gratwanderung zwischen Unterhalt und Erneuerung, welche baubewilligungspflichtig wird und nach Art. 24a RPG nicht mehr zugestanden werden könnte, sorgt in der Praxis immer wieder für Diskussionsstoff.

Im Kanton St. Gallen wird festgehalten, dass die Zweckänderung nicht mit baulichen Massnahmen verbunden sein darf. Für eine Umnutzung muss sich die Baute grundsätzlich in gutem Zustand befinden. „Ausgeschlossen sind erhebliche Änderungen an der Baute oder Anlage selber sowie an deren Erschliessung. Darüber hinaus müssen auch alle baulichen Vorkehren als unzulässig gelten, die für die Weiterführung der ursprünglichen Nutzung nicht erforderlich wären. Die Baute oder Anlage muss mit anderen Worten so belassen werden, dass sie ohne jeglichen baulichen Aufwand wieder in die ursprüngliche Nutzung zurückgeführt werden könnte. Um Missbräuche auszuschliessen, gilt der Ausschluss von baulichen Massnahmen nicht nur für den Zeitpunkt der Zweckänderung, sondern auch in Zukunft. Dies führt dazu, dass für umgenutzte Bauten und Anlagen ohne Einschränkungen nur die Bestandes- und indirekt die Wiederaufbaugarantie gilt. Erneuerungen sind nur zulässig, soweit sie auch für die ursprüngliche Nutzung erforderlich wären. Ein schleichender, etappenweiser Umbau bleibt hingegen ausgeschlossen.“ Ein solcher wäre auch widerrechtlich. (Baudepartement SG, 2000: 33)

⁶ Vgl. BGE 1A.176 E 4.6, 2002 vom 28. Juli 2003: Das ARE führte aus, „Art. 24a RPG würde unterlaufen, wenn die für eine geplante Zweckänderung nötigen baulichen Massnahmen vorgängig gestützt auf einen anderen Bewilligungstatbestand ausgeführt werden könnten, um kurz darauf (ohne bauliche Massnahmen durchführbare) Zweckänderung zu verlangen. Dies wurde vom Bundesgericht in der Erwägung allerdings nicht erhärtet.

⁷ Die Nutzungsänderung war vor dem Jahr 2000 nur als standortgebunden für einen zonenfremden Zweck bewilligungsfähig.

3.6 Ausschluss neuer Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt; Vereinbarkeit mit übrigem Recht

Es dürfen keine Widersprüche mit anderen Bundeserlassen oder öffentlichrechtlichen Vorschriften auftreten. Hier fallen insbesondere das Gewässerschutz- und das Umweltrecht in Betracht. Betreffend neue Auswirkungen auf den Raum und die Erschliessung sind etwa das Vorhandensein (oder nicht) einer Zufahrt oder auch die Verkehrsbewegungen von Bedeutung. Um die Auswirkungen des geplanten Vorhabens vergleichen zu können, stellt sich damit die zentrale Frage: Welche Nutzung (auch -Intensität) zu welchem Zeitpunkt der Vornutzung wird dem Vergleich überhaupt vorangestellt?

3.7 Revers: Vorbehalt gleich bleibender Verhältnisse

Obschon in der Baubewilligung für die Umnutzung der Vorbehalt gleich bleibender Verhältnisse Eingang findet, ist kaum zu erwarten, dass der Gesuchsteller von sich aus bei geänderten Verhältnissen wie z.B. der intensivierten oder veränderten Nutzung ein neues Gesuch stellen wird. Wenn sich die Verhältnisse ändern, muss seitens der Behörden neu verfügt werden (vgl. Kap. 3.8.). Eigentlich ist der Grundeigentümer aber verpflichtet, für eine veränderte Nutzung ein neues Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

3.8 Was heisst „von Amtes wegen“ neu verfügen?

Der Nachtrag „von Amtes wegen“ neu verfügen ist auf einen Antrag gegen Ende der parlamentarischen Verhandlungen eingefügt worden. Das bedeutet, dass die Behörden bei veränderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügen und eine bestehende Umnutzung allenfalls wieder rückgängig machen müssten. Es gibt allerdings nur sehr seltene Anwendungsfälle, wo dies festgestellt (in Form einer Feststellungsverfügung) und vollzogen worden ist. Wie sollen die Behörden von einer weiteren Änderung überhaupt erfahren?

4 Nutzungsthematische Fallbeispiele

Das nachfolgende Fotomaterial stammt von vielfältigen realen Praxisbeispielen und stellt nur einen kleinen anonymen Einblick dar. Es wurde nach den hauptsächlich auftauchenden Themen bezüglich der nachgefragten Nutzung gegliedert.

4.1 Extensivnutzung als Einstellraum / Lager



Abbildung 1: Extensive Nutzung einer Scheune als Einstellraum

Viele Scheunen werden heute nicht mehr für die Landwirtschaft benötigt. Die extensive Umnutzung von Stallbauten für z.B. Wohnwagen, Boote und nicht gebrauchte Anhänger/Fahrzeuge ist in der Regel eigentlich kein Problem, sofern die Einstellung und Lagerung der Güter keine baulichen Eingriffe aufgrund von z.B. umweltschutz- oder feuerpolizeiliche Anpassungen nötig machen (vgl. Kap. 3.5).

Diese Art von Umnutzungen wird im Verlauf der Zeit von den Grundeigentümern in der Regel schleichend und ohne Baubewilligung vorgenommen. Dies kann früher oder später für den Grundeigentümer zu einem Stolperstein werden, wenn z.B. ein Abparzellierungs- oder ein Baugesuch in einem eigentlich anderen Zusammenhang gestellt wird. Die Behörde hat die rechtmässige Nutzung bzw. den Bestand der Liegenschaft seit dem Jahr 1972 zu prüfen.

Je nach Kanton wird das Verfahren rechtlich unterschiedlich gewichtet.⁸ Die Notwendigkeit für solche Umnutzungen erscheint weder dem Grundeigentümer noch den kommunalen Behörden einleuchtend und ist eher schwierig durchzusetzen, insbesondere, wenn die Umnutzung bereits vor Jahren (jedoch nach 1972) vorgenommen wurde.

In agglomerationsnahen Gebieten wie in der Umgebung von Zürich ist die Vermietung von Scheunen an einen oder mehrere als stilles Lager sogar auf Landwirtschaftsbetrieben bereits alltäglich. Es können von den Behörden gar nicht alle Scheunen baupolizeilich kontrolliert werden.

4.2 Umnutzung für die Hobbytierhaltung

Umnutzungen von bestehenden Ställen für die Hobbytierhaltung sind verstärkt ein Thema und je nach Kanton in unterschiedlichem Mass zugelassen: Es erscheint immer wieder als Gratwanderung, was bei den einzelnen Bauvorhaben noch im Bereich des Möglichen liegt, zumal die Hobbytierhaltung nach Art. 34 Abs. 5 RPV explizit nicht als zonenkonform gilt. Im Bereich der Hobbytierhaltung ist v.a. die Pferdehaltung ein bedeutendes Thema. Dieser Nutzungsdruck mit der Pferdehaltung nimmt merklich zu. Ein Gradmesser dafür sind beispielsweise auch hängige politische Vorstösse.⁹ In der zur Zeit hängigen Gesetzesrevision ist diesbezüglich eine Liberalisierung vorgesehen.

Die Umnutzung einer Scheune für die Hobbynutzung mit Tieren, so den Pferden, ist meistens mit baulichen Massnahmen verbunden: Ausräumen der ursprünglichen Strukturen, Erhöhung der Decken, Vergrösserung der Zugänge und der Einbau von Fenstern sind als bauliche Massnahmen im Grund ausgeschlossen (vgl. insbesondere Kuh- und Schweineställe, Ökonomiebauten, in denen nie Tiere gehalten wurden; Kap. 3.5). Einzig denkbar wäre für die Pferdenutzung nach heutiger Praxis der Kantone, wenn bereits ein Pferdestall vorhanden oder die bestehende rechtmässige Baute als Freilaufstall ohne bauliche Änderungen

⁸ Während im Kanton St. Gallen für die am Wohnhaus angebauten Scheunen im Abparzellierungsverfahren eine raumplanungsrechtliche Stellungnahme bzw. ein raumplanungsrechtliches Baubewilligungsverfahren für die Umnutzung einer Scheune verlangt wird, verhält es sich diesbezüglich im Kanton Zürich anders: Die für Abparzellierungen zuständige Stelle bezieht bei der Koordination der Abparzellierungsgesuche die raumplanungsrechtlich zuständige Stelle in der Regel nicht in das Verfahren ein, es sei denn, es handle sich um freistehende Ökonomiebauten, welche abparzelliert werden.

⁹ Beispiele: Christophe Darbellay (04-472 – Parlamentarische Initiative): Pferdehaltung auf Landwirtschaftsbetrieben; Rudolf Joder (03-431 – Parlamentarische Initiative): Kleintierzucht und -haltung in der Landwirtschaftszone

genutzt werden könnte.¹⁰ Im Fall eines angebauten Wohnhauses kann die gewünschte zonenfremde Nutzung für die Tierhaltung im Rahmen der Bestandes- und Erweiterungsgarantie nach Art. 24c RPG erwogen werden.

Als Arbeits- und Beurteilungshilfe für solche Bauvorhaben dient die Wegleitung des Bundesamtes für Raumentwicklung, Pferd und Raumplanung. Nach dieser wird die reine Installation von Pferdeboxen – und ohne dass in die bauliche Substanz eingegriffen wird – bereits als bauliche Massnahme gewertet. Die Praxis der Kantone weicht diesbezüglich zugunsten einer lockereren Umsetzung teilweise ab. Der Einbau von Boxen wird in manchen Kantonen bereits zugelassen, sofern keine zusätzlichen baulichen Massnahmen ergriffen oder Änderungen vorgenommen werden müssen.

In Bezug auf die Tierhaltung und speziell der Pferdehaltung müssen weitere Einflüsse in die Erwägungen mit einbezogen werden, wie z.B. der Bau von Mistlagern (bzw. Containern), Ausläufe, Ausbildungsplätze, Ausreitmöglichkeiten, Parkplätze, Verkehr.



Abbildung 2: Beispiel von baulichen Massnahmen für die Hobbytierhaltung (Entfernung des Stallinnenraums, neues Fundament, neue und erhöhte Decken, Einbau von Fenstern und Türen zur Belichtung)

4.3 Umnutzung Wohnen / Partyraum / Besenbeiz

Die Umnutzung für Wohnzwecke, als Partyraum oder sogar Besenbeiz ist aufgrund der erforderlichen baulichen Massnahmen an der Substanz und den Auswirkungen auf Raum und

¹⁰ Abbruch, im Sinn des „Ausräumens“ der Ökonomiebauten wie dem Entfernen von Trennwänden oder Totalabbruch sind nach gängiger Praxis im Kanton Zürich nicht baubewilligungspflichtig, wohl aber das Erstellen neuer Bauteile.

Umwelt ausgeschlossen. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass illegalen Einbauten (im Zusammenhang mit anderen Bauvorhaben) ans Licht kommen.



Abbildung 3: Beispiel der Umnutzung einer freistehenden Scheune als Partyraum

Abbildung 4: Beispiel der Umnutzung eines Kuhstalls in Wohnraum

4.4 Umnutzung für ein Gewerbe

Die Umnutzung für ein Gewerbe hängt von der geplanten Nutzung ab. Denkbar ist nach heutigem Vollzug lediglich die Nutzung als stilles Lager, was bedingt, dass es sich nicht um einen Betriebsstandort handelt. Insbesondere das Umfeld der Baute und das mögliche Verkehrsaufkommen sind mit in die Beurteilung einzubeziehen.

Im Kanton Zürich wie auch im Kanton St. Gallen gaben in der Vergangenheit im Besonderen bodenunabhängige Gartenbaubetriebe wie auch landwirtschaftliche Lohnunternehmen Anlass zu Diskussionen. Im Kanton Zürich können im Rahmen der FAT-Richtlinien auf Landwirtschaftsbetrieben im kleineren Rahmen Maschinen, die der Lohnarbeit dienen, untergebracht werden.

Problematisch bei Gartenbauunternehmen oder anderen gewerblichen Nutzungen ist wie die untenstehende Abbildung aufzeigt, die Nutzung der Umgebung als Lagerplatz, aber auch der aufkommende Verkehr sowie schleichende bauliche Massnahmen an den Bauten. Das Zulassen solcher Nutzungen untergräbt den Grundsatz der Trennung der Bauzone von der Nichtbauzone und damit den Bodenmarkt. Es werden für das Gewerbe „ungleichlange Spiesse“ geschaffen (in Bezug auf den Bodenpreis bzw. Auflagen).



Abbildung 5: Gewerbliche Umnutzungen: Lagerraum für Partyservice (Decken erhöht und Abgrenzungswände eingezogen)

Abbildung 6: Gewerbliche Umnutzung einer Scheune mit ihrer Umgebung für den Gartenbau (Lager auf Umgebung ausgedehnt)

4.5 Wiederaufbau nach Elementarereignis

Der Wiederaufbau einer Ökonomiebaute nach einem Elementarereignis (oder auch freiwillig) für zonenfremde Zwecke ist nach Bundesrecht nicht möglich, da dies eine vollständige Zweckänderung darstellen würde. Dies würde bedeuten, dass die Baute für den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Grundeigentümer verloren gilt. (Vgl. Kap. 3.2 und 3.5)

Ein Wiederaufbau für die Nutzung durch die Landwirtschaft ist hingegen als zonenkonform möglich und wird als Pachtobjekt ebenfalls zugelassen, auch wenn der Grundeigentümer Nichtlandwirt ist. Hauptsächlich ist in dieser Hinsicht zwischen freistehenden Ökonomiebauten und am Wohnhaus angebauten Ökonomiebauten zu unterscheiden.¹¹

Im Kanton Zürich wird nach kantonalem Recht (§ 307 PBG, Wiederaufbau zerstörter Gebäude: Brandstattrecht) der Wiederaufbau von Ökonomiebauten nach bisheriger Praxis zugelassen, auch wenn sie für nicht zonenkonforme Zwecke wiederaufgebaut und sogleich nach Art. 24a RPG umgenutzt werden.^{12, 13}

¹¹ Je nach Situation kann es sich unter Art. 24c RPG erweisen, dass ein „nichtlandwirtschaftlicher Ökonomieteil“ möglich ist, indem die nichtlandwirtschaftliche Fläche angerechnet wird.

¹² § 307 PBG: Der Wiederaufbau von Gebäuden, welche durch Brand oder andere Katastrophen ganz oder teilweise zerstört worden sind, ist gestattet, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen und das Baugesuch innert drei Jahren seit der Zerstö-

4.6 Umnutzung eines aufgegebenen nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbs / einer inneren Aufstockung etc.¹⁴

Ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe (Bsp. Beisenbeiz, Schreinerei etc. auf Landwirtschaftsbetrieb) wird unter verschiedenen Auflagen als untergeordneter Betrieb nach Art. 24b RPG zugelassen. Der Nebenerwerb wie die innere Aufstockung und nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb soll den Fortbestand des landwirtschaftlichen Gewerbes sichern.

Welche Möglichkeiten bieten sich jedoch dem Unternehmer, wenn der Landwirtschaftsbetrieb gerade im Agglomerationsgebiet selber nicht mehr rentabel zu führen ist und der Haupterwerb immer mehr oder sogar ganz vom nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerb stammt?

Der nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerb bildet einen Bestandteil des landwirtschaftlichen Gewerbes und untersteht dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot des BGG. Damit kann der nichtlandwirtschaftliche Teil zunächst nicht vom Betrieb abgetrennt und veräussert werden. Das Raumplanungsrecht seinerseits sieht in Art. 40 Abs. 5 RPV vor, dass die Bewilligung für den Nebenbetrieb dahin fällt, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Der Betriebsleiter verfügt damit nicht mehr über eine baupolizeiliche bzw. raumplanungsrechtliche Bewilligung und führt den Betrieb illegal. Er müsste ein neues und zunächst eher aussichtsloses Baugesuch einreichen (vgl. Kap. 3.7). Der Vollzug, d.h. das Einstellen des Betriebs und allenfalls ein Nutzungsverbot, wäre Aufgabe der Behörden (Kap. 3.8). Die Möglichkeiten einer Umnutzung nach Art. 24a RPG sind beschränkt. Die Beurteilung erfolgt gemäss dem rechtmässigen Bestand. Es wird sich jedoch in Zukunft zeigen, ob in solchen Fällen nicht vermehrt Art. 24a RPG verwendet wird. Mit ersten Fallbeispielen werden die Behörden im Kanton Zürich bereits konfrontiert.

Im Grund müsste mit der Bewilligung der neuen Nutzung auch bereits der Rückbau der neu gebauten Strukturen innerhalb der Landwirtschaft diskutiert werden. Ansonsten wird kaum mehr je ein Rückbau verlangt.

Die Gesetzesbasis für das Festhalten des Rückbaus bei Bewilligungsgabe fehlt heute und auch sind die zutage gekommenen Fallbeispiele von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrie-

zung eingereicht wird. Der Ersatzbau hat dem zerstörten Gebäude hinsichtlich Art, Umfang und Lage zu entsprechen, sofern nicht durch eine Änderung eine Verbesserung des bisherigen Zustandes herbeigeführt wird.

¹³ Eigentlich steht das Bundesrecht über dem kantonalen Recht und verkörpert übergeordnete öffentliche Interessen, welche den Wiederaufbau nicht zulassen würden.

¹⁴ Die gegenwärtige Raumplanungsrevision beschäftigt sich u.a. mit der teilweisen Liberalisierung dieses Artikels zugunsten der Landwirtschaft. Darauf wird hier aber nicht eingegangen.

ben oder inneren Aufstockungen noch nicht sehr zahlreich. Erste Fragestellungen dazu tauchten allerdings wie bereits erwähnt auf. In Zukunft werden solche Fälle (neu entstehender Gewerbe) vermutlich vermehrt auftauchen.



Abbildung 7: Umnutzung oder Rückbau bei der Aufgabe solcher Glashäuser?

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung

5.1.1 Zum Gesetzesartikel

In der Schweiz wollte der Gesetzgeber offensichtlich die komplette Liberalisierung mit Art. 24a RPG noch zurückhalten. Er wird in Zukunft aber stark unter Druck geraten, die Schranken mehr und mehr zu öffnen. Hier fällt insbesondere das riesige Spektrum der heute als zonenkonform bestehenden landwirtschaftlichen Ökonomiebauten an den ebenso vielfältigen Standorten in Betracht.

Auf eine ausführliche Kommentierung des Gesetzes muss – falls eine solche irgendwann vorgesehen war – leider immer noch gewartet werden. Scheinbar ist es für den Gesetzgeber nicht relevant, ob es eine erläuternde Verordnung bzw. eine Vollzugshilfe dazu gibt oder nicht.

5.1.2 Zum Vollzug

In Bezug auf die heutige Anwendung des Artikels muss trotz der eigentlich „klaren“ Formulierung festgestellt werden, dass die Interpretationen, besonders der „baulichen Massnahmen“ je länger desto stärker auseinanderdriften. Die Umnutzung nach Bundesrecht, Art. 24a RPG, ist sehr allgemeingültig gefasst und deckt damit sämtliche bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzonen ab, nicht nur landwirtschaftliche Ökonomiebauten.

Der Artikel weist Schwächen auf. Offensichtlich besteht auch eine immer grösser werdende Dunkelziffer bereits umgenutzter Bauten. Es herrscht Unklarheit, was der Artikel genau beinhaltet und wie weit die Möglichkeiten gehen sollen. Die Praxis führt damit zu einer immer weiter gehenden Ausweitung des Artikels.

5.2 Zukunftsaussichten

5.2.1 Verstärkter Nutzungsdruck

In heutiger Zeit tritt die Bewirtschaftung des Landes v.a. im verstärkten Mittelland zugunsten einer zunehmenden Freizeitnutzung des Raums immer mehr in den Hintergrund. Die Entkoppelung des Bodens geschieht fortwährend und mit immer schnelleren Schritten. Es ist zu erwarten, dass der politische Druck den gesetzlichen Rahmen weiter lockern wird. Die produzierende Landwirtschaft ist in der Landwirtschaftszone längst nicht mehr der einzige Akteur.

5.2.2 Zur Akzeptanz und Wahrnehmung von rechtlichen Umnutzungen

Bedenklich ist, dass bei der Bevölkerung und auch seitens der kommunalen Behörden in Bezug auf die Umnutzungen zunächst Unwissenheit, dann auch Akzeptanzprobleme vorhanden sind. Es scheint, dass es sich bei Art. 24a RPG um einen „Papiertiger“ handelt.

5.2.3 Folgeprobleme

Die Rechtssprechung und auch der Vollzug hinken der Realität heute immer mehr hinten nach, bzw. werden sie mit der Zeit immer mehr auseinanderdriften. Die illegalen Umnutzungen ohne das entsprechende Nicht-Einschreiten der Behörden schürt eine Laisser-faire Politik, welche für den Vollzug und damit die Rechtsgleichheit nicht förderlich ist. Es ist zu erwarten, dass sich die Vollzugsprobleme in Zukunft daher eher noch verstärken werden.

Die schleichenden Umnutzungen fallen umso mehr ins Gewicht, indem die summarischen Folgen der zahlreichen punktuellen Umnutzungen landschaftliche Spuren hinterlassen. Ein Rückbau der heute bestehenden bereits umgenutzten Bauten und ihrer Erschliessung steht kaum mehr je zur Diskussion. Was heute in die Wege geleitet wird, prägt unsere landschaftliche Zukunft.

5.3 Vorschläge

5.3.1 Bewusster Verzicht auf Artikel 24a RPG

Denkbar wäre ein bewusster Verzicht auf den ganzen Artikel, es könnte auch auf den „Ausschluss baulicher Massnahmen“ verzichtet werden. Dies ist ein politischer Entscheid. Die

Folgen eines bewussten Verzichts auf den Artikel oder Teile davon müssten zuerst geprüft werden. Sie hätten landschaftliche Auswirkungen.

5.3.2 Besserer Vollzug

Eine Vollzugshilfe seitens des Bundes wäre für die einheitliche und konsequente Umsetzung von Art. 24a RPG hilfreich. Eine klare Definition, was unter dem Ausschluss baulicher Massnahmen genau gemeint ist, ist darin nur ein Eckpunkt, welcher geklärt werden müsste.

Die Behörden sollten verstärkt mit Grundbucheinträgen arbeiten. Eingriffe in die Bausubstanz, Investitionskosten gemessen am Wert der Baute (diese könnten vermehrt als Indiz helfen, den Unterhalt von der Sanierung und vom „Quasi-Ersatzbau“ zu unterscheiden) und v.a. die umgebende Landschaft (Einflüsse auf Raum und Umwelt) dürfen bei den Umnutzungen nicht vernachlässigt werden.

5.3.3 Rückbau

Es wirkt störend, dass die Bautätigkeit im landwirtschaftlichen Sektor immer noch sehr gross ist: Nach wie vor werden landwirtschaftliche Ökonomiebauten erstellt und parallel dazu bestehende Bauten – oft noch in der Nähe der geplanten Neubauten – umgenutzt. Bestehende Volumen sollten im Fall von Neubauten für die Landwirtschaft im Sinn einer Kompensation als Möglichkeit wieder zurückgebaut werden.

5.3.4 Immobilienschätzung

Besitz und Eigentum messen sich heute immer noch anhand von Land- und Immobilienwerten. Ohne Bewilligung erstellte Bauten bzw. ohne Bewilligung umgenutzte Bauten sollten von den Schätzern entsprechend minder eingeschätzt werden, damit ein grundsätzlicher finanzieller Anreiz zugunsten des rechtmässigen Bestands besteht.

5.3.5 Visionen zur künftigen Entwicklung des ländlichen Raums

Wichtig wären konkrete Bilder und Visionen über die künftige Entwicklung der Schweiz. Vielleicht ist die Liberalisierung im Bereich der Umnutzung solcher landwirtschaftlicher Ökonomiebauten von der Bevölkerung auch erwünscht? Z.B. für die Pferdehaltung, für die Freizeit und den Tourismus oder als Standorte für einzelne Gewerbe?

Diese Möglichkeiten der lockenden zonenfremden „Inwertsetzung“ ungenutzter Ökonomiebauten müssten mit ihren Folgekosten genauer hinterfragt werden. Scheinbar fehlt der politische Wille, diese Entwicklung zu hinterfragen und nach neuen Visionen (Bevölkerung) zu suchen.

6 Literatur

6.1 Bücher, Veröffentlichungen

ARE (o.J): Bundesamt für Raumentwicklung: Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung (pdf-File: Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug (200/2001). <http://www.are.admin.ch/are/de/raum/bab/unterseite02958/index.html> (Stand am 20. April 2006)

ARE, UVEK (2005a): Bundesamt für Raumentwicklung, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Raumentwicklungsbericht 2005, Bern, 2005.
<http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/raumplanung/grundlagen/reb1de.pdf> (Stand am 20. April 2006)

ARE, BFS (2005b): Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik. Daniel Hornung, Martin Lindenmann, Ueli Roth (2005b): Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone, Bern, 2005.
<http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/deutsch/187.pdf> (Stand am 20. April 2006)

Bandli, Chr. (1989): Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 RPG), Reihe Verwaltungsrecht Band 11, Verlag Rüegger, Grösch 1989.

Barblan, M. (1991): Bewilligungserfordernis und Zulässigkeitsvoraussetzungen für Zweckänderungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen nach dem Recht des Bundes und der Kantone, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, Herausgegeben von Prof. Dr. Yvo Hangartner, Band 28, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen, 1991.

Baudepartement SG - Juristische Mitteilungen 2000 / III: Kap. 32 Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen, St. Gallen, 2000.
http://www.sg.ch/etc/medialib/publikationen/bauen_raum_umwelt/ra/ra_jumi/2000.Par.0002.File.tmp/JuMi_2000_III.pdf (Stand am 18. April 2006)

Fritzsche, Bösch (2003): Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. Auflage, Zürich, 2003.

6.2 Mündliche Informationen

Stephan Scheidegger: Telefonische Auskunft zu den Erfahrungen des Bundes vom 13. April 2006.

6.3 Bilder

Eigene Fotos zu Praxisbeispielen

6.4 Bundesgerichtsentscheide

BGE 1A.241; E4 vom 19. Juli 2001

BGE 114 IB.131; E 3 vom 26. September 1988

BGE 1A.176; E 4.6 vom 28. Juli 2003