

05.084

Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes

vom 2. Dezember 2005

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2003 M 03.3343 Verbesserte Nutzung bestehender Wohngebäude im ländlichen Raum (S 25.9.03, Lauri; N 3.10.03)

2003 M 03.3393 Eigeninitiative der Bevölkerung im ländlichen Raum (N 3.10.03, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; S 25.9.03)

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

2. Dezember 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Landwirtschaft sieht sich unverändert einem starken Strukturwandel ausgesetzt. Die Erfahrungen mit dem am 1. September 2000 in Kraft getretenen revidierten Raumplanungsrecht haben dabei deutlich gemacht, dass das geltende Recht seitens der Landwirtschaft – gerade vor dem Hintergrund dieses Strukturwandels – nach wie vor als zu einschränkend empfunden wird. Der Bundesrat erachtet es daher als wichtig, dass jene Änderungen, die sich im Interesse der Landwirtschaft aufdrängen, möglichst rasch vorgenommen werden. Das aktuelle Raumplanungsrecht trägt aber auch dem Umstand, dass sich das gesellschaftliche Umfeld in den vergangenen Jahren geändert hat, zu wenig Rechnung. Auch diesbezüglich besteht Handlungsbedarf. Berechtigte Bedürfnisse sollen dabei in dem Sinne befriedigt werden, dass die bestehenden Gebäude ausserhalb der Bauzonen künftig besser genutzt werden können, als dies heute der Fall ist.

Bei den nichtlandwirtschaftlichen Zusatzaktivitäten sollen künftig Tätigkeiten, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (z. B. Schlafen im Stroh, Gästezimmer auf dem Bauernhof oder auch sozialtherapeutische Angebote, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Bestandteil der Betreuung ausmacht), gegenüber dem geltenden Recht in dreifacher Hinsicht privilegiert werden: Zunächst soll die Einrichtung derartiger Nebenbetriebe auch landwirtschaftlichen Gewerben offen stehen, deren Existenz nicht von einem zusätzlichen Einkommen abhängt. Im Weiteren sollen in den Fällen, in denen in den bestehenden Gebäuden kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht, auch massvolle Erweiterungen zugelassen werden können. Und schliesslich soll unter der Voraussetzung, dass die im Nebenbetrieb anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet wird, auch Personal angestellt werden dürfen, das nur im nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb arbeitet.

Soweit ein hinreichend enger Bezug zur Landwirtschaft besteht, sollen künftig unter bestimmten Voraussetzungen auch Bauten und Anlagen zonenkonform sein, die für die Produktion von Energie aus Biomasse erforderlich sind.

Schliesslich sollen bestehende Gebäude, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, künftig besser genutzt werden können, sei dies für das nichtlandwirtschaftliche Wohnen, sei dies für die hobbymässige und artgerechte Tierhaltung.

Für den Fall, dass die vorgeschlagenen Änderungen mit den gesamtträumlichen Vorstellungen eines Kantons in Konflikt geraten sollten, sollen die Kantone – im Bestreben, deren Handlungsspielraum zu vergrössern – ausdrücklich zum Erlass einschränkender Bestimmungen ermächtigt werden.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998¹ und der revidierten Raumplanungsverordnung² wurde das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt. Die neue Gesetzgebung steht seit dem 1. September 2000 in Kraft. Mit dem auf den 1. Juli 2003 in Kraft gesetzten Artikel 42a RPV wurde zudem eine Ausführungsbestimmung zu Artikel 24d Absatz 1 RPG erlassen, der den Grundsatz «Wohnen bleibt Wohnen» rechtlich verankert.

Die geltende bundesrechtliche Regelung vermag aber dennoch nicht voll zu befriedigen. Dies zeigen sowohl die Reaktionen der mit dem Vollzug betrauten Kantone als auch der Umstand, dass die Zahl der parlamentarischen Vorstösse zum Bauen ausserhalb der Bauzonen nach wie vor beträchtlich ist.

Angesichts der Komplexität der Materie hat die Regelung im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen heute eine Dichte erreicht, die nur noch bedingt Akzeptanz findet. Zudem wird sie seitens der praktizierenden Landwirtinnen und Landwirte, in deren Interesse das Raumplanungsrecht vor nicht allzu langer Zeit revidiert wurde, nach wie vor als zu einschränkend empfunden.

Zudem kann nicht übersehen werden, dass sich das gesellschaftliche Umfeld in den letzten Jahren geändert hat. Dadurch entstehen auch ausserhalb der Bauzonen neue Bedürfnisse. Als Folge davon werden etwa heute die Möglichkeiten, bestehende Gebäude, insbesondere auch solche, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden, weiter nutzen zu können, von breiten Kreisen als zu restriktiv wahrgenommen.

Eine Gesetzgebung, die veränderten Rahmenbedingungen zu wenig Rechnung trägt, verliert in der Bevölkerung, dies haben die Diskussionen im Zusammenhang mit dem revidierten Raumplanungsrecht in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, zusehends ihren Rückhalt. Bei jeder Änderung der Bestimmungen, die für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen gelten, ist jedoch sorgfältig zwischen den Chancen und Risiken liberalerer Regelungen abzuwägen.

Die vorgeschlagene Teilrevision des RPG bildete Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens, das vom Bundesrat am 27. April 2005 eröffnet wurde und bis zum 2. August 2005 dauerte, wobei die Frist in einzelnen Fällen bis ca. Mitte August 2005 erstreckt wurde. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden das Bundesgericht, sämtliche Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft und 29 weitere interessierte Organisationen.

¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

² Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Grundsätzliches

Das geltende Recht wird verbreitet als zu komplex empfunden. Die unterbreiteten Änderungsvorschläge bezwecken daher – unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung – eine entsprechende Vereinfachung, die letztlich dazu führen soll, dass das Raumplanungsrecht wieder einfacher vollziehbar wird.

Um die mit der vorgeschlagenen Teilrevision des RPG anvisierten Ziele zu erreichen, bedarf es – zusätzlich zu den vorgeschlagenen Änderungen auf der Ebene des formellen Gesetzes – auch Anpassungen und Ergänzungen auf Verordnungsstufe. Im Interesse der Transparenz wird im Folgenden jeweils auch kurz auf Anpassungen hingewiesen, die in der RPV vorgesehen sind.

1.2.2 Verbesserung der Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Landwirtschaft

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe

Künftig sollen auch landwirtschaftliche Betriebe von den durch Artikel 24b RPG eröffneten Möglichkeiten profitieren können, deren minimale Betriebsgrösse die Hälfte einer Standardarbeitskraft nicht unterschreitet und die von den Kantonen gestützt auf Artikel 5 Buchstabe a des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht³ den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellt wurden.

Bei den nichtlandwirtschaftlichen Zusatzaktivitäten sollen Tätigkeiten, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (z.B. Schlafen im Stroh, Gästezimmer auf dem Bauernhof oder auch sozialtherapeutische Angebote, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Bestandteil der Betreuung ausmacht), gegenüber dem geltenden Recht zudem in dreifacher Hinsicht privilegiert werden: Erstens soll die Einrichtung derartiger Nebenbetriebe auch landwirtschaftlichen Gewerben offen stehen, deren Existenz nicht von einem zusätzlichen Einkommen abhängt. Zweitens sollen in den Fällen, in denen in den bestehenden Gebäuden kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht, auch massvolle Erweiterungen zugelassen werden können. Und drittens soll unter der Voraussetzung, dass die im Nebenbetrieb anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet wird, auch Personal angestellt werden dürfen, das nur im nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb arbeitet.

Im Bestreben, primär nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe zu fördern, soll bezüglich der übrigen Nebenbetriebe grundsätzlich am geltenden Recht festgehalten werden: Derartige Nebenbetriebe sollen daher weiterhin nur von landwirtschaftlichen Gewerben eingerichtet werden dürfen, die, um weiter bestehen zu können, auf das dadurch erzielte Zusatzeinkommen angewiesen sind.

Mit den Erleichterungen, die künftig nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben mit engem sachlichem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe gewährt werden sollen, kann den Anliegen der von den eidgenössischen Räten noch nicht behandelten

³ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11).

Motion von Herrn Nationalrat Walter Müller vom 4. März 2004 (04.3039 Agrotourismus in der Landwirtschaftszone) Rechnung getragen werden.

Erneuerbare Energien

Den Landwirtinnen und Landwirten sollen künftig – im Einklang mit den Zielen der schweizerischen Energie- und Klimapolitik – verbesserte Möglichkeiten eröffnet werden, um aus Biomasse Energie zu gewinnen. In diese Richtung zielt auch die Parlamentarische Initiative Dupraz vom 15. Dezember 2003 (03.462 Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Bessere Rahmenbedingungen). Dieses Zusammenfallen von landwirtschaftlichen und energiepolitischen Zielen rechtfertigt eine entsprechende Spezialregelung, sofern dies mit den Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.

Künftig sollen Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse in der Landwirtschaftszone als zonenkonform bewilligt werden können, wenn die auf einem Landwirtschaftsbetrieb verarbeitete Biomasse einen hinreichend engen Bezug zum Landwirtschaftsbetrieb hat. Damit derartige Anlagen wirtschaftlich betrieben werden können, sollen auch nichtlandwirtschaftliche Co-Substrate zugeführt werden dürfen. Die Masse der verarbeiteten Substrate soll aber mehrheitlich aus landwirtschaftlichen Quellen stammen müssen.

Da Bauten und Anlagen zum Zwecke der Energiegewinnung aus Biomasse für die Landschaft kaum je einen Mehrwert darstellen und sich objektiv betrachtet auch kaum je für andere Nutzungen wirklich eignen, soll sichergestellt werden, dass die entsprechenden Bauten und Anlagen nach Wegfall des Bedarfs wieder verschwinden und nicht in den Kreislauf ständiger Zweckänderungen und Erweiterungen kommen. Auf diese Weise lassen sich längerfristig allfällige negative Auswirkungen auf die Raumordnung erheblich mildern, was die vorgeschlagene Öffnung vertretbar erscheinen lässt.

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet, die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008–2012 gegenüber 1990 um 8 Prozent zu verringern. In Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999⁴ über die Reduktion der CO₂-Emissionen sind konkrete Reduktionsziele festgehalten. Diese CO₂-Reduktionsziele sind auch Bestandteil der energiepolitischen Ziele von EnergieSchweiz. Gemäss neusten Untersuchungen⁵ kann die Biomasse einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten. Der Anteil der in der Landwirtschaft anfallenden Biomasse beträgt rund 18 Prozent (23 PJ/a⁶, Ernterückstände, Gülle und Mist) bzw. gegen 30 Prozent (36.7 PJ/a, inkl. zusätzlich nachwachsende Rohstoffe⁷ und Wiesland). Dabei sind nicht landwirtschaftliche Co-Substrate und Holz noch nicht berücksichtigt. Obwohl die Technologie zur energetischen Nutzung dieser Biomasse vorhanden und erprobt ist, werden diese Potenziale heute noch praktisch nicht genutzt. Das zonenkonforme Bewilligen von Bauten und Anlagen für die Energiegewinnung aus Biomasse in der Landwirtschaftszone stellt eine klare Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich der Raumplanung dar. Es ist zu erwarten, dass dadurch das vorhandene Potenzial besser genutzt und somit kurz- bis mittelfristig

4 CO₂-Gesetz; SR 641.71.

5 Potenziale zur energetischen Nutzung der Biomasse in der Schweiz, Infras et al., 2004. Gemäss dieser Studie lässt sich das langfristige, unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte nutzbare Biomassepotenzial auf rund 95–125 PJ pro Jahr beziffern.

6 Peta Joule; 1 PJ pro Jahr = 10¹⁵ Joule.

7 Ackerkulturen, Kunstwiesen und Energiepflanzen (ohne Holz).

ein bedeutender Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Schweiz geleistet wird.

Die Wirtschaftlichkeit und damit auch die zukünftige Verbreitung von Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse hängen stark von den betrieblichen Voraussetzungen und den äusseren Rahmenbedingungen ab. Die technischen Kenntnisse zum Bau und Betrieb insbesondere von Biogasanlagen sowie die Kalkulationsdaten sind heute bekannt und erprobt. In Deutschland, wo heute bereits über 2000 landwirtschaftliche Anlagen in Betrieb sind, und weiteren umliegenden Ländern werden gegenwärtig – auf Grund günstiger Rahmenbedingungen – viele Anlagen gebaut und wirtschaftlich betrieben. Die Verbreitung in der Schweiz hängt sehr stark davon ab, ob mit den Stromabnehmerinnen und -abnehmern langfristige Verträge mit einem wirtschaftlichen Einspeisetarif für Ökostrom abgeschlossen werden können. Zudem spielen Faktoren wie die Verfügbarkeit und die Abnahmebedingungen von Co-Substraten, die Wertschöpfung aus der überschüssigen Wärme, die gesetzlichen Auflagen und die Finanzierungsmöglichkeiten der Investition eine wesentliche Rolle. Nach optimistischen Schätzungen könnten in den kommenden zehn Jahren in der Schweiz einige hundert Anlagen gebaut und wirtschaftlich betrieben werden. Zumeist werden sich zwei oder mehrere Betriebe an einer Anlage beteiligen, damit eine Anlage von Gewinn versprechender Grösse ausgelastet werden kann. Für die Landwirtinnen und Landwirte werden mit dem Bau einer Anlage auf ihrem Hof zusätzliche Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen. Insbesondere Biogasanlagen bringen zudem eine deutliche Geruchsreduktion der Gülle, eine bessere Pflanzenverfügbarkeit der Nährstoffe, den Ersatz fossiler Energien und einen geschlossenen CO₂-Kreislauf. Die Landwirtschaft hat ein Interesse, nebst der Produktion hochwertiger Nahrungsmittel und der Landschaftspflege zunehmend auch Produzent von ökologischer Energie zu werden.

Da Holz ebenfalls als Biomasse gilt, können grundsätzlich auch Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Holz unter diese Bestimmung fallen.

Auf eine Ausdehnung der Erleichterungen auf andere Formen der Biomassenverwertung oder der Gewinnung erneuerbarer Energien wird bewusst verzichtet. Ein wichtiger Umstand der hier vorgeschlagenen Privilegierung liegt im Beitrag an die Erreichung energie- und klimapolitischer Ziele. Bei dieser Situation liesse es sich nicht rechtfertigen, zugleich auch die Verwertung der Biomasse ohne jegliche energetische Nutzung zu privilegieren. Anlagen zur Gewinnung von Energie aus anderen erneuerbaren Quellen können auch künftig bewilligt werden, wenn sie standortgebunden sind oder der Deckung des Energiebedarfs des Landwirtschaftsbetriebs dienen und die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen eingehalten sind. Für eine weiter gehende Privilegierung besteht kein Anlass.

1.2.3 Bauten für die hobbymässige Tierhaltung

Neu sollen unbewohnte Gebäudeteile, worunter namentlich die mit einem Wohngebäude zusammengebauten Ökonomieteile gemeint sind, sowie frei stehende Gebäude – im Vordergrund stehen hier ehemalige, für die Landwirtschaft nicht mehr benötigte Ställe oder Remisen – zum Zwecke der hobbymässigen Tierhaltung umgebaut werden dürfen. Ausdrücklich sollen künftig zudem neue Aussenanlagen zulässig sein, soweit diese für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Mit diesen

Vorschlägen wird dem gesellschaftlichen Wandel, der zwangsläufig auch neue Erwartungen an das Gebiet ausserhalb der Bauzonen hervorruft, Rechnung getragen.

Damit können sowohl Anliegen der Parlamentarischen Initiative Joder vom 19. Juni 2003 (03.431 Kleintierzucht und -haltung in der Landwirtschaftszone) als auch solche der Parlamentarischen Initiative Darbellay am 8. Oktober 2004 (04.472 Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone) erfüllt werden.

1.2.4 Anpassungen auf Verordnungsstufe

Erleichterungen im Zusammenhang mit den so genannten inneren Aufstockungen

Heute ist eine innere Aufstockung dann zonenkonform, wenn der landwirtschaftliche Betrieb *nur* mit dem daraus erwirtschafteten Zusatzeinkommen voraussichtlich längerfristig bestehen kann (vgl. hierzu Art. 36 Abs. 1 RPV sowie Art. 37 Abs. 1 RPV).

Was für die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum betreffenden landwirtschaftlichen Gewerbe vorgeschlagen wird, soll auch bezüglich der landwirtschaftlichen «Aufstockungen» gelten: Innere Aufstockungen sollen demnach künftig generell zulässig sein und nicht nur dann, wenn der landwirtschaftliche Betrieb ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen könnte. Die massgeblichen Verordnungsbestimmungen (Art. 36 und 37 RPV) sollen daher entsprechend angepasst werden. In der Vernehmlassungsvorlage wurde mit Bezug auf innere Aufstockungen im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus zudem die Streichung der heute geltenden Obergrenze von 5000 m² zur Diskussion gestellt. Im Lichte der diesbezüglich kontroversen Vernehmlassungsergebnisse – bei den für den Vollzug des Raumplanungsrechts verantwortlichen Kantonen beispielsweise halten sich die befürwortenden und die ablehnenden Stellungnahmen in etwa die Waage – sollen die möglichen Konsequenzen einer solchen Streichung indessen noch einmal vertieft überprüft werden. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die im Rahmen der Vernehmlassung wiederholt geäusserte Befürchtung, die vorgeschlagene Streichung könnte – vor allem im Verhältnis zu den Bestimmungen über die Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a Abs. 3 RPG) einerseits und zur generellen Planungspflicht nach Artikel 2 RPG andererseits – zu einer komplizierten und für den Vollzug schwierigen Rechtslage führen. Solches müsste bei einer Teilrevision, die letztlich auch eine Vereinfachung des Vollzugs bewirken soll, unbedingt vermieden werden. Zudem ist auch die Befürchtung ernst zu nehmen, die vorgeschlagene Streichung würde bloss eine vermeintliche Erleichterung bringen, da Gewächshäuser mit einer Fläche von über 5000 m² in der Regel ohnehin der Planungspflicht unterstehen. Ob die Frage, was mit der heute geltenden Obergrenze künftig geschehen soll (Streichung, Beibehaltung oder allenfalls Anhebung), im Rahmen der im Zusammenhang mit der vorliegenden Teilrevision des RPG ohnehin nötigen Anpassung der Raumplanungsverordnung oder aber im Rahmen der in der Legislaturplanung vorgesehenen umfassenden Revision des Raumplanungsgesetzes beantwortet wird, soll im gegebenen Zeitpunkt daher noch offen gelassen werden.

Weitgehend unbestritten blieb jedoch, dass die relative Grenze, wonach die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 35 Prozent der gemüse- oder gartenbaulichen Anbaufläche nicht übersteigen darf, beibehalten werden soll, da die Grenzen zu den

gemäss Artikel 16a Absatz 3 RPG in einem Planungsverfahren freizugebenden Gebieten für die überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängige Produktion ansonsten in einer unzulässigen Weise verwischt würden.

Umnutzung bestehender landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremdem Wohnen

Bezüglich der Umnutzbarkeit ehemaliger landwirtschaftlicher Wohnhäuser zum Zweck des nichtlandwirtschaftlichen Wohnens soll die Flexibilität gegenüber dem heutigen Recht in zweierlei Hinsicht erhöht werden: Die in Artikel 42 Absatz 3 RPV enthaltene flächenmässige Begrenzung – Erweiterung höchstens um 100 m² – soll für Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gestrichen werden. Zudem soll innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens bewohnter Gebäude auf eine relative Grenze für dem Wohnen dienende *Nebennutzflächen* ganz verzichtet werden. Dadurch wird eine vollständige Weiternutzung des umbauten Raums ermöglicht. Neu soll demnach innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur noch die relative Grenze gelten, wonach die Erweiterung 60 Prozent der anrechenbaren Bruttogeschossfläche nicht übersteigen darf. Auf diese Weise kann dem im Rahmen der Vernehmlassung verbreitet geäusserten Anliegen, das bestehende Gebäudevolumen künftig besser nutzen zu können, in einem weit gehenden Mass entgegengekommen werden. Um zu verhindern, dass ehemalige Landwirtschaftsbetriebe – mit den damit verbundenen Nachteilen (z.B. steigende Bodenpreise, steigende Ansprüche an die Leistungen der Gemeinde oder die Erwartung, sich später in der Landwirtschaftszone baulich weiterentwickeln zu können) – zu eigentlichen Wohnquartieren werden, soll die Anzahl der neu zulässigen Wohneinheiten jedoch begrenzt werden. Im Weiteren sollen die heute geltenden Grenzen für Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens beibehalten werden.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass das RPG, das vor mittlerweile mehr als 25 Jahren in Kraft getreten ist, vertieft daraufhin überprüft werden muss, ob es die aktuellen Fragen noch adäquat zu beantworten vermag. So hat er am 2. November 2005 im Zusammenhang mit der beabsichtigten Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller)⁸ ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Teilrevision des RPG eröffnet, mit welcher der Zweitwohnungsbau mit raumplanerischen Mitteln in geordnete Bahnen gelenkt werden soll. In der Legislaturplanung 2003–2007 ist zudem eine umfassende Revision des Raumplanungsrechts vorgesehen⁹.

Diese Revision wird sich gegebenenfalls mit einer Vielzahl von Fragen zu befassen haben, die weit über den Gegenstand der jetzt zur Diskussion gestellten Teilrevision hinausgehen. So wird das heutige Raumplanungsrecht etwa der wachsenden Bedeutung, die den Städten und Agglomerationen in unserem Land zukommt, nicht gerecht. Einer Überprüfung bedürfen zudem die Planungsinstrumente auf allen

⁸ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41).

⁹ Vernehmlassung 2006; Verabschiedung der Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte im Jahre 2007.

Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden). Defizite sind im Weiteren im Bereich der Siedlung – Stichworte sind hier etwa die Bauzonendimensionierung, die Erschliessung oder die Siedlungsentwicklung nach innen – auszumachen. Schliesslich wird es auch darum gehen, die Planungs- und Baubewilligungsverfahren im Hinblick auf deren Vereinfachung und gesamtschweizerische Harmonisierung einer vertieften Überprüfung zu unterziehen.

In den Kontext einer derartigen Revision wird aber auch der Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen gehören. Hier laufen derzeit – in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen – Arbeiten, in deren Rahmen über einen gegenüber heute völlig neuen Umgang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen nachgedacht wird. Ein wichtiges Anliegen ist dabei, den sehr unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen künftig besser Rechnung tragen zu können als dies mit einer im ganzen Land uniform anzuwendenden Regelung der Fall ist. Dies bedingt zum einen, dass der Multifunktionalität des Gebiets ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der Planung künftig verstärkt Rechnung getragen wird. Zum anderen bedingt dies aber auch, dass die Kantone mehr Spielraum erhalten, um die Probleme bedürfnisgerechten Lösungen zuführen zu können. Zu diesem Zweck sollte der Bund sich auch im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen künftig auf eine Grundsatzgesetzgebung zurücknehmen. Dies würde es erlauben, die Regelungsdichte deutlich zu reduzieren. Um die Einhaltung der übergeordneten Ziele und Grundsätze der Raumplanung sicherzustellen, müssen dem Bund indessen geeignete Kontrollbefugnisse verbleiben.

Auf der anderen Seite ist – aus den unter Ziffer 1.1 angeführten Gründen – der Druck, der Landwirtschaft möglichst rasch Erleichterungen zu verschaffen und zudem darauf hinzuwirken, dass bestehende Bauten und Anlagen künftig besser genutzt werden können als dies heute der Fall ist, beträchtlich. Mit der Lösung dieser Probleme zuzuwarten bis die umfassende Revision des Raumplanungsrechts dereinst in Kraft gesetzt werden kann, erachtet der Bundesrat nicht als sachgerecht.

Angesichts des Umstandes, dass Revisionen im Bereich der Raumplanung stets umstritten sind – dies gilt in besonderem Masse für die Thematik des Bauens ausserhalb der Bauzonen – sollen indessen nur jene Punkte aufgenommen werden, die möglichst rasch geregelt werden sollten und bezüglich derer – auch auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens – relativ gute Chancen bestehen, dass sich ein Konsens finden lässt.

Wenn drängende Probleme, die sich klar identifizieren lassen, nicht sofort gelöst werden, besteht die Gefahr, dass sich Rechtswirklichkeit und gesetztes Recht in unerwünschtem Mass voneinander entfernen. Dies soll mit der vorliegenden Revision des Raumplanungsrechts vermieden werden.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Erwartungen, die bezüglich des Umgangs mit dem Gebiet ausserhalb der Bauzonen bestehen, ist sich der Bundesrat bewusst, dass die vorgeschlagene Lösung den einen zu weit, den anderen zu wenig weit gehen wird. Um die Chancen, möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen, nicht zu beeinträchtigen, wird nichts grundlegend Neues vorgeschlagen. Die Vorlage hält sich mit anderen Worten an die Logik, die dem geltenden Recht innewohnt. Aus diesem Grunde wurde beispielsweise darauf verzichtet, den Begriff der Zonenkonformität neu zu definieren und Bauten und Anlagen für so genannt paralandwirtschaftliche Tätigkeiten als zonenkonform zuzulassen, obwohl dies im Rahmen der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten postuliert wurde. Auch wenn es sich

hierbei durchaus um landwirtschaftsnahe Tätigkeiten handelt, so lassen sich diese, für sich allein betrachtet, gleichwohl nicht unter den Begriff der Landwirtschaft, wie ihn die Landwirtschaftsgesetzgebung heute umschreibt¹⁰, subsumieren. Den berechtigten Anliegen der Landwirtschaft soll daher durch eine Vergrösserung des Handlungsspielraums im Bereich der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe Rechnung getragen werden. Die Frage einer allfälligen Neudefinition der Zonenkonformität soll im Rahmen der umfassenden Revision des Raumplanungsrechts geprüft werden. Dies gilt auch für die von Seiten des Gärtnerergewerbes geübte grundsätzliche Kritik an der Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion, welche von veralteten Vorstellungen über die gärtnerische Produktion ausgeht.

Die vorgeschlagene Lösung beschränkt sich bewusst auf einige wenige Punkte. Die im Rahmen der Vernehmlassung zum Teil postulierten Detaillierungen – beispielsweise im Zusammenhang mit der Pferdehaltung – liessen sich nach Auffassung des Bundesrates mit dem von einem Grossteil der Vernehmlasser begrüssten Ziel, die heutige Regelungsdichte abzubauen, kaum in Einklang bringen.

Es darf jedoch auch nicht übersehen werden, dass jede Öffnung der Landwirtschaftszone für landwirtschaftsfremde Zwecke – insbesondere unter dem Blickwinkel des Grundsatzes, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen – heikel ist. Die vorgeschlagene Lösung kann und darf daher nicht so weit gehen, wie dies im Rahmen der Vernehmlassung zum Teil gewünscht wurde.

1.4 Umsetzung

Der Vollzug des Raumplanungsrechts des Bundes ist und bleibt Sache der Kantone. Um den rechtsanwendenden Behörden die Aufgabe zu erleichtern, werden die auf der formell-gesetzlichen Ebene vorgeschlagenen Änderungen auf Verordnungsstufe¹¹ näher ausgeführt.

Die Kantone verfügten im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen bisher bloss über einen relativ geringen Handlungsspielraum. Insbesondere hatten sie bis anhin keine Möglichkeit, optimal auf die zum Teil sehr unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten zugeschnittene Regelungen zu erlassen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll der bundesrechtliche Rahmen dessen, was künftig im Zusammenhang mit den Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Landwirtschaft, der Umnutzung bestehender landwirtschaftlicher Wohnbauten zum Zwecke des nichtlandwirtschaftlichen Wohnens sowie bezüglich der hobbymässigen Tierhaltung zulässig sein soll, weiter gesteckt werden als dies heute der Fall ist.

Es kann sein, dass dies mit den gesamtträumlichen Vorstellungen eines Kantons in Konflikt gerät. Die Kantone, die von den vom Bundesrecht eröffneten Möglichkeiten nicht oder nur zum Teil Gebrauch machen wollen, sollen daher – sei dies auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung, sei dies auf dem Weg der Nutzungsplanung – ausdrücklich zum Erlass einschränkender Bestimmungen ermächtigt werden. Der Gestaltungsspielraum, aber auch die Verantwortung der Kantone werden dadurch –

¹⁰ Vgl. hierzu Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1).

¹¹ Vgl. hierzu auch die diesbezüglichen Ausführungen bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Ziff. 2).

verglichen mit dem geltenden Recht – erhöht. Dies erscheint auch insofern sachgerecht, als die Kantone die örtlichen Verhältnisse besser beurteilen können als der Bund, was – innerhalb des vom Bundesrecht abgesteckten Rahmens – eine den jeweiligen Bedürfnissen bestmöglich Rechnung tragende Regelung erleichtert. Der rechtskonforme Vollzug wird fraglos erleichtert, wenn jene, die das Recht anwenden müssen, aktiv auf dessen konkrete Ausgestaltung Einfluss nehmen können.

Der Vorschlag, den Spielraum für die Kantone zu erhöhen, deckt sich zudem mit der längerfristigen Zielsetzung für das Bauen ausserhalb der Bauzonen: Den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen soll künftig besser Rechnung getragen werden können als heute. Wenn die Kantone bis zum Inkrafttreten der umfassenderen Gesetzesrevision Vorhaben ausserhalb der Bauzonen bewilligen müssten, die sich mit ihren räumlichen Entwicklungsvorstellungen nicht in Einklang bringen liessen, würde es ihnen erschwert, eine kohärente Politik zum Bauen ausserhalb der Bauzonen einzuleiten.

Um zu verhindern, dass bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden kantonalen Gesetzgebung aus der Sicht des betreffenden Kantons unerwünschte Entwicklungen Platz greifen, sollen die Kantonsregierungen zum Erlass vorläufiger Regelungen ermächtigt werden.

1.5 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zu den mit der vorliegenden Teilrevision des RPG vorgeschlagenen Änderungen haben sich im Rahmen der Vernehmlassung sämtliche Kantone, 7 der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 3 Dachverbände der Wirtschaft sowie 113 weitere interessierte Organisationen, Gemeinden und Privatpersonen geäußert.

Die Vernehmlasser haben sich mit den unterbreiteten Änderungsvorschlägen zum Teil sehr einlässlich auseinandergesetzt. Für die Einzelheiten kann auf den Bericht über die «Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens» verwiesen werden, der beim Bundesamt für Raumentwicklung bezogen werden kann.

Der Handlungsbedarf wird von einem grossen Teil der Vernehmlasser – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Parlament überwiesenen Vorstösse – anerkannt. Zum Teil wird die vorgeschlagene Teilrevision sogar als dringend notwendig erachtet und ausdrücklich begrüsst, dass die Probleme, mit denen sich die Landwirtschaft konfrontiert sieht, vor der im laufenden Legislaturprogramm vorgesehenen umfassenden Revision des RPG angegangen werden. Auf der anderen Seite wird die Opportunität einer Teilrevision kurz vor dieser umfassenden Revision von verschiedenen Vernehmlassern in Zweifel gezogen.

Die Revisionsvorlage wird - zumindest im Grundsatz – von einer Mehrzahl der Vernehmlasser – so auch von 19 Kantonen und drei Bundesratsparteien (CVP, FDP, SVP) – positiv beurteilt. Die grundsätzliche Zustimmung wird jedoch häufig mit verschiedenen Vorbehalten und zum Teil auch mit der Forderung gekoppelt, dass sich die Landwirtschaftszone nicht in eine Bau-, Gewerbe- oder Wohnzone verwandeln dürfe. Zudem sei sicherzustellen, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Aus der Sicht zahlreicher, vor allem bäuerlicher Vernehmlasser, stellt die vorgeschlagene Teilrevision indessen bloss einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar, weshalb in einer Vielzahl von Vernehmlassungen weitergehende Möglichkeiten für die Landwirtschaft (einschliesslich des Gemüse- und Gartenbaus) bzw. zusätzliche Erleichterungen postuliert werden.

Skeptisch bis ablehnend äussern sich 7 Kantone, eine Bundesratspartei (SP), drei weitere, in der Bundesversammlung vertretene Parteien (EVP, GPS und PCS), die ideellen Organisationen sowie verschiedene Planungsverbände. Die ablehnende Haltung wird dabei häufig damit begründet, dass hängige Fragen im Rahmen der ohnehin in Aussicht gestellten umfassenden Revision des RPG behandelt und daher auf eine vorgezogene Teilrevision verzichtet werden sollte.

Mit Blick auf die einzelnen Themen der Revisionsvorlage vermittelt die Vernehmlassung grob folgendes Bild:

- Die im Zusammenhang mit der Energiegewinnung aus Biomasse vorgeschlagenen Neuerungen finden im Grundsatz und unter Vorbehalt zahlreicher Detailbemerkungen breite Zustimmung.
- Im Bereich der inneren Aufstockungen wird der vorgeschlagene Verzicht auf das Kriterium des Angewiesenseins auf ein Zusatzeinkommen vom weit überwiegenden Teil der Vernehmlasser begrüsst. Beim Vorschlag, im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus auf die absolute Obergrenze von 5000 m² zu verzichten, halten sich Zustimmung und Ablehnung in etwa die Waage, wobei gegen den Verzicht durchaus gewichtige Argumente ins Feld geführt werden.
- Die Vorschläge im Zusammenhang mit den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben haben sehr kontroverse Reaktionen ausgelöst. Von zahlreichen Vernehmlassern, so insbesondere seitens des Gewerbes wird die vorgeschlagene Öffnung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden sehr kritisch bis ablehnend beurteilt. Dies vor allem auch deshalb, weil gemäss den vorliegenden Revisionsvorschlägen künftig jedes landwirtschaftliche Gewerbe jegliche gewerbliche Tätigkeit ausüben könnte, ohne dass es nachweisen muss, dass es auf ein Zusatzeinkommen angewiesen ist. Verschiedene Vernehmlasser regen denn auch an, zwischen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben einerseits und paralandwirtschaftlichen, landwirtschaftsnahen oder agrotouristischen Nebenbetrieben andererseits zu unterscheiden.
- Die vorgeschlagene Verbesserung der Umnutzbarkeit altrechtlicher Wohnhäuser wird von zahlreichen Vernehmlassern – wenn auch zum Teil mit gewissen Vorbehalten – begrüsst bzw. als Schritt in die richtige Richtung beurteilt. Grossmehrheitlich positiv aufgenommen wird vor allem der vorgeschlagene Verzicht auf eine Obergrenze für Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens. Verschiedenen Vernehmlassern gehen die Revisionsvorschläge in diesem Bereich indessen zu wenig weit.
- Mit den Vorschlägen zur hobbymässigen Tierhaltung erklärt sich eine grosse Zahl an Vernehmlassern im Grundsatz einverstanden, auch wenn sie einzelnen Vernehmlassern zu wenig weit gehen. Dies trifft insbesondere auf die zahlreichen Pferdeorganisationen zu, die sich im Rahmen der Vernehmlassung geäussert haben. Umstritten ist in diesem Bereich vor allem der Vor-

schlag, künftig auch bescheiden dimensionierte Reitplätze für das hobby-mässige Reiten zuzulassen.

- Bezüglich des Vorschlags, die Kantone zum Erlass einschränkender Bestimmungen zu ermächtigen, ist die Zahl der ablehnenden bzw. skeptischen Vernehmlasser etwas grösser als jene der zustimmenden.

Verschiedene Anliegen, die im Vernehmlassungsverfahren vorgebracht wurden, sprengen indessen den Rahmen einer vorgezogenen Teilrevision, die sich auf jene Punkte beschränken soll, die möglichst rasch einer Lösung zugeführt werden sollen. Sie sollen im Hinblick auf die umfassende Revision des RPG jedoch einer vertieften Prüfung unterzogen werden und können daher bereits als Input für die künftige Revision betrachtet werden. Stichwortartig gilt dies etwa für folgende Vorschläge: Neuumschreibung der Zonenkonformität, konsequente Abschöpfung entstandener Mehrwerte, Stärkung des Instruments der befristeten Bewilligungen und der Rückbaupflicht, Klärung des Verhältnisses zwischen Artikel 24c RPG und Artikel 24d RPG oder bessere Berücksichtigung der Anliegen der Fahrenden.

Im Zusammenhang mit den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Revisionsvorlage wird – soweit erforderlich – näher und ergänzend auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens eingegangen werden.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion von Ständerat Lauri vom 19. Juni 2003 (03.3343) sowie jene der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 20. Juni 2003 (03.3393) verlangen vom Bundesrat, dass das RPG in dem Sinne geändert wird, dass der bestehende umbaute Raum in ganzjährig genutzten landwirtschaftlichen Wohngebäuden in stärkerem Umfang als unter dem geltenden Recht für zeitgemässe landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen verwendet werden kann.

Die Anliegen der beiden Motionen werden durch entsprechende Anpassungen der Raumplanungsverordnung (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. 1.2.4) erfüllt. Der Bundesrat beantragt daher, die beiden Motionen als erfüllt abzuschreiben.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Energiegewinnung aus Biomasse (Art. 16a Abs. 1^{bis} in Verbindung mit Art. 16b Abs. 2)

Unter Biomasse im Sinne dieser Bestimmung wird sämtliches, durch Fotosynthese direkt oder indirekt erzeugtes organisches Material verstanden, das nicht über geologische Prozesse verändert wurde.

Die Biomasse zählt zu den erneuerbaren und klimaneutralen Energiequellen. Die Förderung ihrer Nutzung zählt deshalb zu den zentralen Anliegen der schweizerischen Energie- und Klimapolitik. Wird das der Biomasse innewohnende Potenzial genutzt, so kann dadurch ein aus der Sicht des Umweltschutzes nötiger Beitrag zur Reduktion der CO₂-Emissionen geleistet werden. Aus landwirtschaftlicher Sicht besteht zudem ein zunehmendes Interesse an Diversifizierungsmöglichkeiten. Um jedoch eine Biogasanlage auf einem Landwirtschaftsbetrieb wirtschaftlich betreiben

zu können, braucht es neben einer genügenden Hofdüngermenge die Zufuhr einer gewissen Menge nichtlandwirtschaftlicher Co-Substrate, wie Grünabfälle aus Siedlungen oder organische Reststoffe aus der Nahrungsmittelindustrie (Brennereischlempe, Mühlestaub, Gemüseabfälle usw.).

Nach geltendem Recht sind derartige gemischte Biogasanlagen auf Landwirtschaftsbetrieben nur in Ausnahmefällen bewilligungsfähig. Gestützt auf Artikel 24b RPG lassen sich solche Anlagen in der Regel nicht bewilligen, da sie kaum je vollständig innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erstellt werden können. Die Bewilligung als landwirtschaftlich bedingte, zonenkonforme Anlagen (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 2 RPV) scheidet daran, dass der Zusammenhang zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb und den landwirtschaftsfremden Co-Substraten nicht genügend eng ist. Als standortgebunden im Sinne von Artikel 24 RPG können solche Anlagen in der Regel nicht gelten, da es kaum je gelingen dürfte, den Nachweis zu erbringen, dass der Standort ausserhalb der Bauzonen aus besonders wichtigen und objektiven Gründen viel vorteilhafter ist als mögliche Standorte innerhalb der Bauzonen.

Mit Blick auf die energie-, umwelt- und landwirtschaftspolitische Bedeutung solcher Anlagen erscheint es indessen als gerechtfertigt, eine entsprechende Sonderregelung zu schaffen. Dabei muss unbedingt darauf geachtet werden, dass das Gleichgewicht zwischen den Zielen dieser Politikbereiche gewahrt bleibt.

Die wichtigste und traditionsreichste Nutzung der Biomasse als Energieträger besteht in der Nutzung von Brennholz. Diesbezüglich gibt es nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse keinen Handlungsbedarf. Die entsprechenden Anlagen sind bereits heute am Standort eines Landwirtschaftsbetriebs zonenkonform, soweit es triftige sachliche Gründe gibt, sie dort zu erstellen. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass Holz nur geringfügig bearbeitet werden muss, um als hochwertigen Brennstoff in gut handelbarer Form anzufallen. Trotzdem ist es richtig, auf der Ebene des formellen Gesetzes eine Regelung für jede Form von Biomasse, mithin unter Einschluss des Holzes, zu treffen. Sollte sich sachlich begründeter Bedarf für eine differenzierte Regelung ergeben, so könnte eine solche bei Bedarf auch später auf Verordnungsstufe erfolgen.

Mit Blick auf das Ziel, der Zersiedelung des Landes entgegenzuwirken und haushälterisch mit dem Boden umzugehen, sollen Bauten und Anlagen zum Zweck der Energiegewinnung aus Biomasse wieder beseitigt werden, wenn sie hierfür nicht mehr genutzt werden, der Bedarf mithin weggefallen ist. Die Bewilligungen für solche Bauten und Anlagen sollen daher mit der Bedingung verbunden werden, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen.

Ist die Bedingung nicht mehr erfüllt, so müssen die Anlagen zurückgebaut werden. Auch wenn sich dies bereits aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ergibt, soll dies – um jegliche Missverständnisse auszuschliessen – in einem neuen Absatz 2 von Artikel 16b RPG explizit festgehalten werden.

Die Möglichkeit, Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse erstellen zu dürfen, soll nicht nur landwirtschaftlichen Gewerben im Sinne des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vorbehalten bleiben. Davon sollen vielmehr auch Betriebe unterhalb dieser Schwelle profitieren können.

Das in Artikel 16a Absatz 1^{bis} statuierte Erfordernis, wonach die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb aufweisen muss, soll auf Verordnungsstufe näher ausgeführt werden.

Vorauszusetzen ist jedenfalls, dass ein gewisser Anteil der Biomasse aus der Landwirtschaft stammen muss. Selbstverständlich weist auch Holz, das aus Wäldern stammt, die zu einem Landwirtschaftsbetrieb gehören, einen in diesem Sinn engen Bezug zur Landwirtschaft auf. Wie bereits ausgeführt, wird noch zu prüfen sein, ob Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Holz in der Verordnung speziell zu regeln sind. Die nachfolgenden Überlegungen gelten jedenfalls für Anlagen zur Gewinnung von Energie durch biologische Umwandlungsprozesse, wie sie für unverholzte Biomasse typisch sind.

Angesichts des Umstandes, dass der Anteil organischer Substanzen an einer Tonne Frischmasse bei verschiedenen Substraten sehr unterschiedlich ist, wird es sachgerecht sein, die Mindestmenge landwirtschaftlicher Substrate sowohl bezüglich der tatsächlich zugeführten Gesamtmasse (Frischmasse) als auch bezüglich des Energieinhalts festzulegen.

Ein enger Bezug zum Standortbetrieb wird dann bejaht werden können, wenn sichergestellt ist, dass die Biomasse, die verarbeitet werden soll, nicht über unsinnig weite Distanzen herangeführt werden muss. Zu diesem Zweck erscheint es angezeigt, auf Verordnungsstufe festzulegen, innerhalb welcher Fahrdistanz die Quellen liegen müssen, aus denen die zu verarbeitende Biomasse stammen darf. Dabei scheint es sachgerecht, für die energiereichen Co-Substrate längere Wege zuzulassen als insbesondere für Hofdünger, der eine geringe spezifische Energiedichte aufweist. Von diesen Fahrdistanzen sollen indessen auch Ausnahmen möglich sein.

Der geforderte «enge Bezug» ist weder dahingehend zu verstehen, dass die verarbeitete Biomasse zum grössten Teil vom Standortbetrieb stammen muss, noch soll dadurch verhindert werden, dass sich zwei oder mehrere Betriebe zusammenschliessen, um eine Anlage gemeinsam zu erstellen und zu betreiben. Der Standort einer Anlage soll so gewählt werden dürfen, dass er insbesondere auch aus energetischer Sicht Sinn macht.

Auf Verordnungsstufe soll zudem verdeutlicht werden, welche Bauten und Anlagen gestützt auf Artikel 16a Absatz 1^{bis} RPG zulässig sein sollen.

Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse, welche die Bestimmungen nach Artikel 16a Absatz 1^{bis} RPG nicht erfüllen, können nach wie vor in einer Spezialzone, die in einem ordentlichen Planungsverfahren ausgeschieden wurde, erstellt werden.

2.2 Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe (Art. 24b)

In diesem Bereich war die Vernehmlassungsvorlage sehr umstritten. Seitens des Gewerbes wurden die zur Diskussion gestellten Änderungen, deren Verfassungsmässigkeit angezweifelt wurde, kategorisch abgelehnt. Die nun vorgeschlagene Lösung schafft einen Ausgleich zwischen den im Rahmen der Vernehmlassung zu Tage getretenen widerstreitenden Auffassungen: Künftig soll zwischen Nebenbetrieben, die einen engen sachlichen Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen, und solchen, bei denen ein derartiger Zusammenhang fehlt, unterschieden werden. Die erstgenannte Kategorie von Nebenbetrieben soll dabei gegenüber

der zweitgenannten in dreifacher Hinsicht privilegiert behandelt werden: In den Fällen, in denen der enge sachliche Konnex gegeben ist, soll der Nachweis entfallen, dass das in Frage stehende landwirtschaftliche Gewerbe nur mit einer zusätzlichen Einkommensquelle weiter bestehen kann. Zusätzlich sollen bei derartigen Nebenbetrieben massvolle Erweiterungen möglich sein, sofern im bestehenden Gebäudevolumen kein oder zu wenig Raum vorhanden ist. Es soll überdies auch Personal angestellt werden dürfen, das ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist. Dies jedoch nur insofern, als die im Nebenbetrieb anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet wird. Für alle anderen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe soll grundsätzlich am geltenden Recht festgehalten werden.

Die Möglichkeit zur Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs soll im Rahmen dieser Teilrevision den landwirtschaftlichen Gewerben im Sinne des heutigen BGGB vorbehalten bleiben. Der Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes wird im Rahmen der Agrarpolitik 2011 – mit Blick auf einen längerfristig angelegten Strukturwandel – indessen voraussichtlich neu definiert werden, und zwar im Sinne einer Erhöhung der für die Bewirtschaftung erforderlichen Standardarbeitskräfte. Sollten die diesbezüglichen Anforderungen an die landwirtschaftlichen Gewerbe dereinst angehoben werden, so wäre zu diesem Zeitpunkt zu prüfen, ob zur Aufrechterhaltung der mit dieser vorgezogenen Teilrevision vorgeschlagenen Erleichterungen die landwirtschaftlichen Betriebe, die nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe einrichten können, allenfalls abweichend vom bauerlichen Bodenrecht umschrieben werden müssten. Ein entsprechender Vorschlag findet sich in der Vernehmlassungsvorlage zur Agrarpolitik 2011, zu welcher der Bundesrat am 14. September 2005 die Vernehmlassung eröffnet hat.

Die in Absatz 1 von Artikel 24b RPG neu vorgeschlagene Formulierung «landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des BGGB» ist gegenüber dem geltenden Recht offener. Die Möglichkeit, nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe – und zwar unabhängig davon, ob es sich hierbei um solche mit oder ohne engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe handelt – einzurichten, bleibt nicht mehr ausschliesslich landwirtschaftlichen Gewerben im Sinne von Artikel 7 BGGB vorbehalten, zu deren Bewirtschaftung mindestens 0,75 Standardarbeitskräfte erforderlich sind. Neu sollen vielmehr auch landwirtschaftliche Betriebe von Artikel 24b RPG profitieren können, die von den Kantonen den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellt wurden; die minimale Betriebsgrösse darf dabei die Hälfte einer Standardarbeitskraft nicht unterschreiten (Art. 5 Bst. a BGGB). Artikel 24b RPG könnte dabei vor allem Betrieben im Berg- und Hügelland neue Möglichkeiten eröffnen.

Welche Nebenbetriebe den in Absatz 1^{bis} geforderten engen sachlichen Zusammenhang mit einem landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen und daher gegenüber den anderen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben privilegiert werden sollen, wird auf Verordnungsstufe näher zu regeln sein. Der notwendige enge Konnex soll dann gegeben sein, wenn eine Aktivität oder Dienstleistung nur von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden kann, dieses mit anderen Worten einen integrierenden Bestandteil des nebenbetrieblichen Angebots bildet. Dies ist beispielsweise bei Besenwirtschaften, Schlafen im Stroh, Gästezimmern auf dem Bauernhof oder Heubädern oder ähnlichen Wellness-Angeboten der Fall, aber auch etwa bei sozialtherapeutischen Angeboten, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Teil der Betreuung ausmacht. Keinen engen sachlichen Zusammenhang mit

dem landwirtschaftlichen Gewerbe als solchem weisen demgegenüber jene Nebenbetriebe auf, die zwar einen direkten oder indirekten Bezug zur Landwirtschaft haben, jedoch nicht zwingend an das Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Gewerbes anknüpfen. Dies gilt etwa für Landmaschinenwerkstätten oder landwirtschaftliche Lohnunternehmen. Solche Aktivitäten sind nicht notwendigerweise an die Existenz eines landwirtschaftlichen Gewerbes gebunden.

Auch jene Nebenbetriebe, die mit dem landwirtschaftlichen Gewerbe sachlich eng verknüpft sind, müssen jedoch prioritär in bestehenden Bauten und Anlagen eingerichtet werden. Für eine entsprechende Umnutzung sollen indessen auch künftig nur jene Bauten und Anlagen in Frage kommen, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden.

Sollte jedoch für einen solchen Nebenbetrieb tatsächlich kein oder zu wenig Raum zur Verfügung stehen, so sollen künftig auch massvolle Erweiterungen der bestehenden Bauten bewilligt werden können. Die Frage nach allfälligen Erweiterungen über das bestehende Gebäudevolumen hinaus wird sich realistischerweise vor allem bei Betrieben mit einem kleinen Bautenbestand stellen.

In Artikel 24b Absatz 1^{bis} des Gesetzesentwurfs wird bloss der entsprechende Grundsatz festgehalten, das Mass der zulässigen Erweiterung soll jedoch auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Auf diese Weise lässt sich die Grenze – sofern sie sich in der Praxis nicht bewähren sollte – rascher anpassen, als wenn dazu das formelle Gesetz geändert werden müsste.

Der Bundesrat erachtet Anbauten mit einer Bruttogeschossfläche von insgesamt höchstens 100 m² als angemessen und raumordnungspolitisch vertretbar. Es erscheint zudem sachgerecht, dass bei gegebenen Voraussetzungen Anbauten an mehreren Gebäuden erstellt werden dürfen. Zusammen sollen sie die Grenze von 100 m² jedoch nicht überschreiten.

Die im Zusammenhang mit den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben geführten Diskussionen haben gezeigt, dass die heutige Regelung, wonach keine Personen angestellt werden dürfen, die überwiegend für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb arbeiten, bisweilen zu stark einschränkt. Um die Flexibilität für jene Landwirtinnen und Landwirte zu erhöhen, die einen Nebenbetrieb mit einem engen sachlichen Bezug zum Hauptbetrieb einrichten wollen, soll die Anstellung von Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb tätig ist, gemäss Absatz 2 künftig zulässig sein. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet wird. Die in diesem Zusammenhang nötigen Klarstellungen sollen auf Verordnungsstufe vorgenommen werden. Unter «Bewirtschafterfamilie» sind dabei das Bewirtschafterpaar, seine Kinder sowie die abgetretene Generation zu verstehen.

In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass dort, wo ein Betriebszentrum nur während einer bestimmten Zeit des Jahres bewohnt wird, d.h. im Bereich der Alp- bzw. Sömmerungswirtschaft, eine gewisse Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit von Artikel 24b RPG besteht. Mit dem neu vorgeschlagenen Absatz 1^{er} soll in dieser Hinsicht Klarheit geschaffen werden. Auch in temporären Betriebszentren kann grundsätzlich von der Möglichkeit von Artikel 24b RPG Gebrauch gemacht werden, und zwar unabhängig davon, ob das temporäre Betriebszentrum Teil eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist (sog. Stufenbetrieb) oder nicht (reiner Alp- bzw. Sömmerungsbetrieb). Allerdings sollen die zulässigen nebenbe-

trieblichen Aktivitäten auf Grund der Besonderheiten der Alp- bzw. Sömmerungswirtschaft auf gastwirtschaftliche Angebote (Bewirtung, Beherbergung) beschränkt bleiben. Zudem dürfen entsprechende Nebenbetriebe nur innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens eingerichtet werden.

In Absatz 2 von Artikel 24b RPG soll im Interesse der Transparenz klar gestellt werden, dass der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb auch vom Lebenspartner bzw. der Lebenspartnerin der Person geführt werden darf, die das landwirtschaftliche Gewerbe bewirtschaftet. Als Lebenspartnerin oder Lebenspartner gilt die Person, die mit dem Betriebsleiter oder der Betriebsleiterin in einer eheähnlichen Gemeinschaft zusammenlebt (so verwendet beispielsweise in Art. 15 der Verordnung des EDA vom 13. November 2002 zur Ausweisverordnung [VVAwG; SR 143.116]). Um den gesellschaftlichen Realitäten Rechnung zu tragen, wird bewusst nicht von der Ehegattin bzw. dem Ehegatten gesprochen.

2.3 Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung, hobbymässige Tierhaltung und schützenswerte Bauten und Anlagen (Art. 24d)

Absatz 1 von Artikel 24d RPG ist bisher als Kompetenznorm ausgestaltet. Die kantonalen Einflussmöglichkeiten sollen zwar unverändert beibehalten werden. Da es jedoch dem Normalfall entspricht, dass die Kantone von diesen Möglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch machen wollen, sollen sie künftig nur noch aktiv werden müssen, wenn sie dies nicht tun wollen.

Absatz 1^{bis} sieht vor, dass in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen unter bestimmten Voraussetzungen bauliche Massnahmen für die hobbymässige Tierhaltung zugelassen werden können. Darunter sind nebst den eigentlichen Ställen auch notwendige Nebenräume, wie beispielsweise Sattelkammern, zu verstehen. Bisher war dies, gestützt auf die Artikel 24c und 24d Absatz 1 RPG, nur in Gebäudeteilen möglich, die mit einem bewohnten Gebäude zusammenggebaut sind.

Für die hobbymässige Tierhaltung sollen nicht bloss landwirtschaftliche Gebäude bzw. Gebäudeteile in Frage kommen. Der Wortlaut der Bestimmung ist deshalb bewusst offen gehalten.

Als hobbymässig ist diejenige Tierhaltung anzusehen, welche nicht auf die Erziehung eines Erwerbseinkommens ausgerichtet ist, sondern durch die Eigentümerinnen und Eigentümer der Tiere aus Liebhaberei ausgeübt wird und der Freizeitgestaltung dient.

Die Wohnbaute und die Baute, in welcher – im Sinne einer Wohn-Nebennutzung – hobbymässig Tiere gehalten werden, sollen nahe beieinander liegen. Damit wird nicht nur eine gewisse Kontinuität in der Logik des dem geltenden Raumplanungsrecht immanenten Systems erreicht. Vielmehr werden dadurch auch eine einfache Überwachung und Betreuung der Tiere sichergestellt und eine Reihe von Folgeproblemen vermieden (Bedarf nach Nebenräumen wie Toiletten [mit Einrichtung zur Aufbereitung von warmem Wasser], heizbaren Räumen und andere Annehmlichkeiten; Verursachung von Verkehr usw.). Die geforderte Nähe ist namentlich bei jenen Bauten gegeben, die sich innerhalb eines ehemaligen Hofbereichs befinden (vgl. Art. 40 Abs. 2 Bst. a RPV). Denkbar ist beispielsweise auch, dass die Wohn-

baute in der Bauzone liegt und sich das umzunutzende Gebäude auf einer unmittelbar angrenzenden Parzelle innerhalb der Landwirtschaftszone befindet.

Bewilligungen für die hobbymässige Tierhaltung in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen setzen voraus, dass auch die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 RPG eingehalten sind. So muss insbesondere feststehen, dass für die betreffende Baute kein landwirtschaftlicher Bedarf mehr besteht (Art. 24d Abs. 3 Bst. a RPG).

Die Zweckbestimmung einer unbewohnten Baute für die hobbymässige Tierhaltung durch Bewohnerinnen und Bewohner einer nahe gelegenen Wohnbaute und die Anrechenbarkeit an die Erweiterungsmöglichkeiten der Wohnbaute sollen in der Bewilligung klar festgehalten und im Grundbuch angemerkt werden (Art. 44 Abs. 2 RPV).

Die Haltung von Tieren kann Aussenanlagen nach sich ziehen. Zu denken ist etwa an Mistlager, Gehege, Zäune oder Ausläufe. Der zweite Satz von Absatz 1^{bis} regelt, welche Aussenanlagen für die hobbymässige Tierhaltung zulässig sind. Unter Aussenanlagen sind dabei offene, nicht überdachte Bauten und Anlagen zu verstehen, welche von ihrer Zweckbestimmung her im Allgemeinen nicht innerhalb eines Gebäudes untergebracht werden können. Nicht als Aussenanlagen im Sinne von Absatz 1^{bis} gelten insbesondere Hochbauten jeglicher Art (z.B. Weideunterstände, gedeckte Übungsplätze, Hütten usw.).

Aussenanlagen benötigen in der Regel landwirtschaftlichen Boden, prägen die Umgebung einer Baute in entscheidendem Masse und sind unter Umständen mit nicht unerheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden. Es sollen deshalb nur ganz bestimmte Aussenanlagen zugelassen werden, nämlich solche, die für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Angesprochen ist damit vorab die Tierschutzgesetzgebung. Welche Aussenanlagen mit Blick auf das Tierwohl notwendig sind, entscheidet sich je nach Tierart bzw. Tiergattung. Bei Pferden beispielsweise zählen zu den tiergerechten Aussenanlagen namentlich Ausläufe, welche den Tieren einen Aufenthalt im Freien und ein gewisses Mass an freier Bewegung erlauben, nicht aber Plätze, die primär der menschlichen Beschäftigung mit dem Pferd – insbesondere dem Reiten – dienen. Der ideale Auslauf ist die Weide. Um die Grasnarbe zu schonen, muss aber zeitweise auf den Weidegang verzichtet werden. Um den Tieren auch in solchen Zeiten einen Aufenthalt im Freien zu ermöglichen, braucht es eine zusätzliche eingezäunte Fläche mit trittfestem Boden, einen so genannten allwettertauglichen Auslauf, der idealerweise unmittelbar an den Stall anschliesst. Gemäss der Pferderichtlinie des Bundesamts für Veterinärwesen (Tierschutz-Richtlinie 800.106.06) sollte ein allwettertauglicher Auslauf bei einem durchschnittlichen Pferd eine Fläche von mindestens 20–25 m² (permanent zugänglicher Auslauf) bzw. 30–35 m² (nicht permanent zugänglicher Auslauf) umfassen.

Auch Aussenanlagen dürfen nur bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 3 Buchstaben a–e erfüllt sind. Hervorzuheben ist insbesondere Buchstabe e, wonach der Baute keine überwiegenden Interessen – beispielsweise solche des Landschaftsschutzes – entgegenstehen dürfen.

Im Rahmen der Vernehmlassung stiess der Vorschlag, für das hobbymässige Reiten zusätzlich auch bescheiden dimensionierte, mit einem geeigneten Bodenbelag versehene Reitplätze zulassen zu können, auf zum Teil heftige Kritik. Von den Kantonen, die sich in ihrer Vernehmlassung ausdrücklich mit diesem Vorschlag auseinandergesetzt haben, nimmt die Mehrheit den Reitplätzen gegenüber eine ablehnende

Haltung ein. Im Rahmen der Vernehmlassung wurden aber auch aus planerischer Sicht gewichtige Bedenken gegen die Zulassung von Reitplätzen vorgebracht. So wurde zum Teil auf zu erwartende Konflikte mit den Anliegen des Landschafts- und Bodenschutzes hingewiesen. Befürchtet werden auch erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Neben den zu erwartenden Konflikten mit den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die Zulassung von Reitplätzen für Personen, die hobbymässig Pferde halten, eine Schlechterstellung der landwirtschaftlichen Betriebe mit sich bringe. Und schliesslich wird vereinzelt auch als problematisch empfunden, dass durch die vorgeschlagene Regelung die Ungleichbehandlung von Bauten, die in den Anwendungsbereich von Artikel 24d RPG und Bauten, die in den Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG fallen, weiter akzentuiert würden. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Regelung auch jene, die ihr im Grundsatz zustimmen, nur bedingt zu befriedigen vermag; insbesondere die zahlreichen Pferdeorganisationen, die sich im Rahmen der Vernehmlassung geäussert haben, möchten wesentlich mehr, als in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen wurde.

Bei dieser sehr kontroversen Ausgangslage erachtet es der Bundesrat als opportun, im gegebenen Zeitpunkt auf eine explizite Normierung von Einzelbedürfnissen zu verzichten und die hier angesprochene Thematik im Hinblick auf die im Rahmen des laufenden Legislaturprogramms vorgesehene umfassende Revision des Raumplanungsgesetzes noch einmal vertieft zu prüfen.

Die Frage, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach Absatz 1^{bis} zu denjenigen nach Absatz 1 und nach Artikel 24c stehen, soll auf Verordnungsstufe beantwortet werden.

In den Artikeln 24c und 24d Absatz 1 RPG sowie in den Artikeln 42 und 42a RPV ist mit teilweise messbaren Grenzen recht präzise geregelt, in welchem Ausmass Erweiterungen vorgenommen werden dürfen, die dem Wohnen oder den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechen.

Es wäre unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Sachverhalte nicht einzusehen, weshalb die Nutzung von Gebäudeflächen für die hobbymässige Tierhaltung als einzige unter vielen verschiedenen, mit dem Wohnen verknüpften Nebennutzungen nicht an die Erweiterungsmöglichkeiten nach den Artikeln 42 und 42a RPV angerechnet werden sollte. Soweit es mit Blick auf die unterbreiteten Vorschläge künftig überhaupt noch Grenzen geben wird, soll daher von der Anrechnung nicht abgesehen werden. Da aber die Grenzen für die Erweiterung von Nebennutzflächen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens wegfallen sollen (vgl. hierzu oben Ziff. 1.2.4, letzter Absatz), kann der im Rahmen der Vernehmlassung an der Anrechenbarkeit geäusserten Kritik in sehr weit gehendem Mass entgegengekommen werden.

Bei den Aussenanlagen hingegen soll die Entscheidbehörde im Einzelfall festlegen, ob und zu welchem Anteil sie anzurechnen sind¹².

¹² Vgl. hierzu *Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen* in «Bundesamt für Raumentwicklung [2000/01]: Neues Raumplanungsrecht. Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug. Bern», Ziff. 3.3.2.

Absatz 2, welcher von den schützenswerten Bauten und Anlagen handelt, ist bisher als Kompetenznorm ausgestaltet. Gleich wie Absatz 1 (landwirtschaftsfremde Wohnnutzung) und Absatz 1^{bis} (hobbymässige Tierhaltung) soll neu auch Absatz 2 – unter der Voraussetzung, dass die Kantone keine einschränkendere Regelung treffen – unmittelbar von Bundesrechts wegen gelten.

2.4 Einschränkende Bestimmungen der Kantone (Art. 27a in Verbindung mit Art. 36 Abs. 2^{bis})

Nach den Vorstellungen über eine neue Konzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen soll den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen künftig besser Rechnung getragen werden können als dies nach dem heute geltenden Recht der Fall ist (vgl. hierzu oben Ziff. 1.3 und 1.4). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht opportun, von den Kantonen im Rahmen der vorliegenden Teilrevision zu verlangen, die vom Bundesrecht vorgesehenen Regelungen – ohne jegliche Differenzierungsmöglichkeit – im ganzen Kantonsgebiet zur Anwendung bringen zu müssen. Die Erfahrungen zeigen nämlich, dass einmal gewährte Erleichterungen aus politischen wie auch aus sachlichen Gründen zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr rückgängig gemacht werden können. Mit Blick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung kann es daher durchaus sinnvoll sein, von den mit dieser Teilrevision vorgeschlagenen Lockerungen, je nach Landesgegend, nur beschränkt Gebrauch zu machen. Mit dem neu vorgeschlagenen Artikel 27a soll diesem Umstand in dem Sinne Rechnung getragen werden, dass die Kantone künftig dort zum Erlass einschränkender Bestimmungen ermächtigt werden, wo sich dies aus besonderen Gründen oder auf Grund der lokalen Verhältnisse aufdrängt. Um im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen eine gewisse Einheitlichkeit zu bewahren, kann die Kompetenz der Kantone indessen nicht in dem Sinn erweitert werden, dass sie auch weiter gehende Lockerungen beschliessen dürften.

Im Bereich der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe (Art. 24b) bliebe es den Kantonen dank dieser Bestimmung beispielsweise unbenommen, landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen von Artikel 7 BGGB hinsichtlich der Standardarbeitskraft nicht erfüllen, von der Möglichkeit, einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb einzurichten, auszuschliessen. Sie könnten den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aber auch ausschliesslich das bestehende Gebäudevolumen (ohne Erweiterungsmöglichkeit) vorbehalten oder einschränkende Bestimmungen bezüglich des Personals erlassen, das für derartige Nebenbetriebe angestellt werden darf. Die Kantone könnten allenfalls auch nach Regionen differenzierte Regelungen erlassen und beispielsweise in Gebieten, in denen in grossflächigen Betrieben auch ohne Nebenerwerb rentabel Landwirtschaft betrieben werden kann, die Errichtung nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe generell ausschliessen.

Einschränkende Bestimmungen wären schliesslich auch mit Bezug auf die innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erweiterten Möglichkeiten für das landwirtschaftsfremde Wohnen (Art. 24c bzw. Art. 24d) oder bezüglich der Zulässigkeit von Aussenanlagen für die hobbymässige Tierhaltung (Art. 24d) denkbar.

Solche Einschränkungen sollen auf dem Weg der Gesetzgebung oder der Nutzungsplanung vorgenommen werden können. Das Instrument der Nutzungsplanung erlaubt es, die Einschränkungen differenzierter vorzunehmen und sie damit im Sinne

der Verhältnismässigkeit auf ein sachlich notwendiges Minimum zu beschränken. Selbstverständlich kann der Kanton in seinem Richtplan Vorgaben dafür machen, wo und in welchem Ausmass die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung solche Einschränkungen vornehmen können oder sollen.

Die in Artikel 36 Absatz 2^{bis} vorgeschlagene Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auch in den Kantonen regelmässig recht viel Zeit in Anspruch nimmt. Wenn es darum geht, allfällige unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, ist die Reaktionszeit der Kantonsregierungen kürzer als diejenige des Gesetzgebers.

2.5 Anpassung von Artikel 34 Absatz 2

Bei der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, letztmals geändert im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005¹³ über das Bundesverwaltungsgericht, wurde bei der Aufzählung der Ausnahmegewilligungstatbestände, welche den Beschwerdeweg an das Bundesgericht eröffnen, Artikel 37a (Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) vergessen. Hierbei handelt es sich um ein offenkundiges Versehen, das mit der vorliegenden Teilrevision nunmehr korrigiert werden soll.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision des RPG werden dem Bund keine Aufgaben übertragen, die er nicht bereits heute zu erfüllen hat. Es sind daher keine personellen und finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des Raumplanungsrechts ist bereits heute Aufgabe der Kantone. Wie bei jeder Rechtsänderung wird indessen ein gewisser Mehraufwand entstehen, bis die Vollzugsbehörden sich mit dem neuen Recht vertraut gemacht haben und sich eine gefestigte Praxis herausgebildet hat. Er wird sich indessen in Grenzen halten.

Sofern die Kantone von der ihnen in Artikel 27a gebotenen Möglichkeit zum Erlass einschränkender Bestimmungen Gebrauch machen wollen, wird eine entsprechende Anpassung der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zum Raumplanungsrecht des Bundes erforderlich werden. Für die Kantone, welche die durch das Bundesrecht neu eröffneten Möglichkeiten uneingeschränkt übernehmen wollen, wird die vorgeschlagene Teilrevision keinen legislatorischen Handlungsbedarf auslösen.

¹³ Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.61 (BBl 2005 4093/4156).

Sollen die Nutzungsmöglichkeiten auf dem Weg der Nutzungsplanung eingeschränkt werden, so werden die nötigen Anpassungen im Rahmen der periodisch ohnehin erforderlichen Überprüfung der massgeblichen Planungen vorgenommen werden können. Deshalb ist mit keinem Zusatzaufwand zu rechnen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorgeschlagene Teilrevision verbessert die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und kann so einen Beitrag zur Stärkung des ländlichen Raumes und zur Erhaltung von Arbeitsplätzen leisten. Der Druck, sich von der Landwirtschaft abzuwenden und das Auskommen anderswo zu suchen, dürfte abnehmen, wenn die Möglichkeiten verbessert werden, nichtlandwirtschaftliche Zusatzaktivitäten auf dem eigenen Hof auszuüben.

Die mit Bezug auf die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe vorgeschlagenen Erleichterungen können einen Anreiz schaffen, um vermehrt im Bereich des Agrotourismus aktiv zu werden. Dadurch kann ein gerade im ländlichen Raum nicht unwesentliches Element des Tourismus gestärkt werden. Eine unerwünschte Konkurrenzierung etwa der Hotellerie oder der Parahotellerie durch agrotouristische Angebote auf den Bauernhöfen ist wegen der unterschiedlichen Kundensegmente kaum zu erwarten.

Der Umstand, dass der Landwirtschaft mit der vorgeschlagenen Teilrevision verbesserte Möglichkeiten eröffnet werden, um auf ihren Betrieben gewerbliche Tätigkeiten im ausserlandwirtschaftlichen Bereich auszuüben, birgt die Gefahr einer Konkurrenzierung des Gewerbes in den Bauzonen in sich. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe müssen jedoch bereits nach geltendem Recht den gleichen gesetzlichen Anforderungen genügen wie vergleichbare Gewerbebetriebe in den Bauzonen (Art. 40 Abs. 3 RPV). Zudem soll die im Nebenbetrieb anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Mitglieder der Bewirtschafterfamilie geleistet werden müssen. Die Landwirtschaft muss schliesslich in allen Fällen, in denen ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb eingerichtet wird, die Hauptsache bleiben. Bei dieser Situation ist nicht davon auszugehen, dass mit der vorgeschlagenen Teilrevision ein Ungleichgewicht zwischen zwei Kategorien von Gewerbetreibenden, mithin eine Wettbewerbsverzerrung geschaffen würde. Dies umso weniger, als die erweiterten Möglichkeiten auf Grund der im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse vorgenommenen Anpassungen im Wesentlichen jenen Nebenbetrieben zu Gute kommen werden, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen. Derartige gewerbliche Aktivitäten können innerhalb der Gewerbebezonen mangels unmittelbarem Bezug zu einem Bauernhof gar nicht angeboten werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBl 2004 1149; Ziff. 4.2.1).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Änderungen stützen sich auf Artikel 75 der Bundesverfassung.

Der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, wird mit den vorgeschlagenen Änderungen nicht in Frage gestellt. Die Landwirtschaftszone soll von Bauten und Anlagen auch künftig möglichst frei gehalten werden. Als zonenkonform sollen unverändert nur Bauten und Anlagen gelten, welche für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Bewirtschaftung unbedingt erforderlich sind. Anbauten für bestimmte Arten von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben sollen nur in sehr bescheidenem Ausmass und zudem nur unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass in den bestehenden Bauten kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht. Die Weiterverwendung bestehender Bausubstanz liegt zudem durchaus im Interesse der bereits von Verfassungen wegen geforderten zweckmässigen Nutzung des Bodens.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Das «Europäische Raumentwicklungskonzept» (EUREK) ist der Orientierungsrahmen für die Raumordnungspolitik der EU. Wichtige Instrumente zu dessen Umsetzung sind namentlich das «Europäische Netzwerk zur Raumeobachtung» (ESPON) und die «Gemeinschaftsinitiative für die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit» (INTERREG). An beiden Programmen ist die Schweiz beteiligt.

Mit der «Agenda 2000» hat die EU die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zum zweiten Pfeiler der «Gemeinsamen Agrarpolitik» (GAP) erhoben. Die neue Politik des ländlichen Raums strebt namentlich eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft sowie eine Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten an.

Europäische Raumentwicklungspolitik endet nicht an den Grenzen der EU. Zu erwähnen sind insbesondere die «Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent» (CEMAT-Leitlinien), welche der Europarat im Jahr 2000 verabschiedet hat.

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen sind mit den Bestrebungen auf europäischer Ebene vereinbar.

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 2. Dezember 2005¹,
beschliesst:*

I

Das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979² wird wie folgt geändert:

Art. 16a Abs. 1^{bis} (neu) und 2

^{1bis} Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse nötig sind, können auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Die Bewilligungen sind mit der Bedingung zu verbinden, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

² Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, sind zonenkonform. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 16b Sachüberschrift und Abs. 2 (neu)

Benutzungsverbot und Beseitigung

² Wurde die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt, so sind die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen und der frühere Zustand ist wiederherzustellen.

Art. 24b Abs. 1 erster Satz, 1^{bis} (neu), 1^{ter} (neu) und 2

¹ Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991³ über das bäuerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen, so können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden. ...

¹ BBl 2005 7097

² SR 700

³ SR 211.412.11

^{1bis} Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzeinkommens können Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden; dafür können massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht.

^{1ter} Bei temporären Betriebszentren können bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen und nur für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden.

² Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes beziehungsweise von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe nach Absatz ^{1bis} angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.

Art. 24d Sachüberschrift, Abs. 1, ^{1bis} (neu), 2 Einleitungssatz und 3 Einleitungssatz

Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung, hobbymässige Tierhaltung
und schützenswerte Bauten und Anlagen

¹ In landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden.

^{1bis} Bauliche Massnahmen können zugelassen werden in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen. Neue Aussenanlagen können zugelassen werden, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Der Bundesrat legt fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Absatz zu denjenigen nach Absatz 1 und nach Artikel 24c stehen.

² Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn: ...

³ Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn: ...

Art. 27a (neu) Einschränkende Bestimmungen der Kantone zum Bauen
ausserhalb der Bauzonen

Auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung oder der Nutzungsplanung können einschränkende Bestimmungen erlassen werden zu den Artikeln 16a Absatz 2, 24b, 24c Absatz 2 und 24d.

Art. 34 Abs. 2

² Kantone und Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen über:

- a. Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5);
- b. die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen;
- c. Bewilligungen im Sinne der Artikel 24–24d und 37a.

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

^{2bis} Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, bis zum Inkrafttreten einer Gesetzgebung im Sinne von Artikel 27a vorläufige Regelungen zu erlassen.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

