



Bundesamt für
Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern
info@are.admin.ch

Bern, 29. August 2017

Vernehmlassung: Ergänzung 2. Etappe der Revision des RPG Stellungnahme des Vereins zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein zum Schutz des Landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG) bezweckt, die Rechte, Freiheiten und Interessen der Eigentümer von landwirtschaftlichem Grundbesitz zu schützen. Für den VSLG sind das Privateigentum und die Vertragsfreiheit wesentliche Stützen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Staatliche Eingriffe und Beschränkungen müssen deshalb äusserst massvoll sein und sich einzig auf die Verhinderung von Missbrauch beschränken.

Die Revision des Raumplanungsrechts und insbesondere das Bauen ausserhalb der Bauzone betrifft einen Kernbereich des VSLG. Die Einhaltung der oben genannten Grundsätze ist für den VSLG von zentraler Bedeutung, weshalb er sich hierzu gerne vernehmen lässt.

A. Zusammenfassung der Stellungnahme des Vereins zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG)

Der VSLG lehnt den vorliegenden Revisionsentwurf ab. Leider sind die Vorschriften zum Bauen ausserhalb von Bauzonen noch immer zu restriktiv ausgefallen: Statt einer Vereinfachung und einer verbesserten Einzelfallgerechtigkeit drohen noch detailliertere und wohl kaum schweizweit umsetzbare Vorschriften. Diesbezüglich sind weiterhin übermässige Eingriffe des Bundes in die Kompetenz der unterschiedlich aufgestellten Kantone vorgesehen. Durch den zu restriktiven Kompensationsansatz drohen komplizierte Verfahren sowie noch mehr Papierkrieg und Rechtsstreitigkeiten für alle involvierten Parteien.

Deshalb müsste den Kantonen beim Bauen ausserhalb von Bauzonen noch mehr Kompetenz eingeräumt werden. Vor allem beim Ausbau in bereits bestehenden Gebäuden, damit eine sinnvolle und optimale Nutzung der Gebäude ohne Landverlust für die Landwirtschaft ermöglicht werden kann. Während Neubauten zwingend für landwirtschaftliche Tätigkeiten dienen sollen, müssen bestehende Gebäude sinnvoll genutzt werden können – auch wenn sie ausserhalb von Bauzonen liegen.

B. Generelle Bemerkungen zur vorgelegten RPG-Revision

Einleitend sei die Bemerkung erlaubt, dass wir es als Affront empfinden, dass man sich zu „provisorisch bereits angepassten“ Bestimmungen nicht mehr äussern dürfe, zumal diese einen grossen Einfluss auf das Gesamtbild und die Auswirkungen der gesamten Revision haben. Wir äussern uns in der Folge trotzdem auch zu den wichtigsten dieser Inhalte.

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich in einem rasanten Wandel. Die zunehmende Regulierung wie etwa in der Umwelt- und Landwirtschaftsgesetzgebung bringen einen hohen Anpassungsdruck mit sich. Daher ist es für die Landwirtschaft existenziell, dass die Raumplanung jene Rahmenbedingungen schafft, welche dieser Entwicklung Rechnung tragen und der Modernisierung nicht im Wege stehen. Für die Landwirtschaft ist nicht nur der Verlust des Kulturlandes von Bedeutung. Besonders die wirtschaftliche und vielseitige Nutzung der landwirtschaftlichen Gebäude ist für sie raumplanerisch bedeutsam. Damit muss auch ein Beitrag für die langfristige Erhaltung des Kulturlandes und der kultivierten Landschaft geleistet werden.

Besonders die Bestimmungen zum „Bauen ausserhalb der Bauzone“ sind einerseits für die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaftsbetriebe, aber auch für die drohende Abwanderung der Bauern und die dadurch entstehende „Verlotterung“ von Gebäuden zentral. Mit dem vorliegenden Entwurf ist es gelungen, den Kantonen einen gewissen Ermessensspielraum einzuräumen, um den zu beurteilenden Einzelfällen besser gerecht werden zu können. Gleichzeitig schränken die viel zu restriktive Kompensationspflicht und das umfassende Prinzip der Beseitigung von Gebäuden und Anlagen aber die sinnvollen Möglichkeiten unnötig ein. Nur mit einer umfassenden Kompetenzbelassung bei den Kantonen wird der nötige Spielraum geschaffen, damit diese im Einzelfall sinnvolle Entscheide treffen können.

Änderungen müssen unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob sie eine Vereinfachung bringen und letztlich dazu führen, dass das Raumplanungsrecht wieder klarer vollziehbar wird. Dies würde dann gelingen, wenn in folgenden Punkten auf national verbindliche Vorschriften verzichtet würde:

- Weniger einschränkende Bedingungen, wann Land neu einer Speziallandwirtschaftszone oder weiteren Zone zugewiesen werden kann (Art. 16a und Art. 18 Abs. 5).
- Mehr Möglichkeiten, bereits vorhandene Gebäude aus-/um-/wiederaufzubauen, wobei insbesondere die Volumenerweiterung nicht zu restriktiv eingeschränkt wird (Art. 23a).
- Weniger strenge Pflicht zur Beseitigung der Bauten/Anlagen, wenn der ursprüngliche Zweck weggefallen ist (Art. 23b).
- Verzicht auf das Pfandrecht gegen den unschuldigen Eigentümer (Art. 23c).
- Weniger restriktive Ausgestaltung der Kompensationspflicht (Art. 23d).
- Umfassendere Erlaubnis für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten und zum Erhalt des Betriebs notwendige Nebengewerbe (Art. 23g Abs. 5 und Art. 23i).
- Verzicht auf übertriebene Strafbestimmungen (Art. 24g).
- Verzicht auf übertriebenen Zwang zum Vollzug von Massnahmen (Art. 25b).

Fazit: Aus unserer Sicht bringt der Gesetzentwurf keine wesentlichen Vorteile oder Vereinfachungen mit sich. Als überlegenswert erachten wir einzig die Idee des Planungs- und Kompensationsansatzes, der den Kantonen etwas mehr Handlungsspielraum gibt. Leider sind damit wiederum zusätzliche Einschränkungen verbunden, wie Kompensationen, befristete Bewilligungen, Strafandrohungen usw. Unbestimmte Rechtsbegriffe führen zu Rechtsunsicherheit, es drohen langwierige Gerichtsverfahren. Die Vorlage sollte aber den Kantonen mit ihren Eigenheiten noch mehr Spielraum belassen, besonders mit einer flexibleren Handhabung des Bauens ausserhalb von Bauzonen. Die Raumplanung ist kein Instrument für den Umweltschutz, sondern soll eine sinnvolle Entwicklung des Landes und der Gewerbe ermöglichen. Aus diesen Gründen lehnt der VSLG den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf ab.

C. Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln der Revision

Der VSLG äussert sich nachstehend zu jenen Artikeln, in welchen aufgrund seiner ablehnenden Haltung gegenüber der gesamten Vorlage eine Anpassung unbedingt erfolgen müsste.

Art. 16a Speziallandwirtschaftszonen

Der VSLG begrüsst einen guten Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF). Die FFF stehen unter Druck, weil die Bevölkerung und Besiedlung zunimmt, die Waldfläche stets grösser wird und neue Schutzgebiete und -auflagen entstehen. Ungelöst ist primär der letzte Problembereich: die Schutzgebiete und Schutzauflagen. So werden etwa mit der Pflicht zur Ausscheidung des Gewässerraums den Landwirten wertvolle Flächen für die intensive Nutzung entzogen, was prioritär rückgängig gemacht werden müsste (wie auch die zahlreichen Initiativen aus den Kantonen beweisen). Stattdessen drohen aber die Ausscheidung weiterer Schutzgebiete und die Verschärfung der Bestimmungen in bestehenden Schutzgebieten.

Nun muss durch die Revision des RPG eine Lockerung des Drucks eingeführt werden. Dies kann mit den Speziallandwirtschaftszonen gelingen, wenn die Voraussetzungen zu einer Ausscheidung genügend tief angesetzt sind. Nachdem die Zone bereits auf Betriebe mit einer Bodenbewirtschaftung eingeschränkt ist, darf das Bundesgesetz als Minimum nicht noch zusätzlich ein zu grosses Ausmass an zusätzlichen Vorgaben enthalten.

Anträge: *In Abs. 2 ist auf eine Abstimmung über die Gemeindegrenzen hinaus zu verzichten.*

In Abs. 3 sind die lit. b und lit. c zu streichen.

Art. 18 Weitere Zonen und Gebiete

Bei diesen Sonderzonen kann eine Abstimmung über die Gemeindegrenzen hinaus eher sinnvoll sein als bei den Speziallandwirtschaftszonen. Doch auch hier sind die weiteren Anforderungen zu hoch angesetzt resp. in der Interessenabwägung ohnehin bereits zu berücksichtigen, womit sich die ausdrückliche Erwähnung im RPG erübrigt.

Antrag: *In Abs. 5 sind die lit. b und lit. c zu streichen.*

Art. 23a Interessenabwägung

Landwirtschaftliche Bauten sind in der Landwirtschaftszone am richtigen Ort. Sie können nicht an einem beliebigen, alternativen Standort (z. B. in der Bauzone) erstellt werden, wie dies bei einem Industriegebäude der Fall ist. Die landwirtschaftliche Produktion in die Gewerbezone zu verbannen, wie gewisse Kreise fordern, ist schlicht und einfach utopisch und widerspricht zahlreichen anderen Anliegen (z. B. Überwachung der Tiere, Vermeidung von Emissionen in Wohngebieten oder Prävention vor Seuchen). Die Landwirtschaft muss daher in der ihr zugeteilten Zone von unnötigen Einschränkungen verschont bleiben und die verfügbare Fläche bestmöglich nutzen können.

Besonders wünschenswert ist, die in der Landwirtschaftszone bereits bestehenden Gebäude optimal zu nutzen. Durch einen maximalen Ausbau wird zusätzlicher Wohnraum geschaffen, ohne dass dafür weiteres Land verbaut wird. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb äusserst restriktive Bauvorschriften die allseits erwünschte Verdichtung verhindern sollen. Schliesslich ist die optimale Ausnutzung gerade in der Landwirtschaftszone besonders wünschbar.

Antrag: *In Abs. 2 ist im Begriff „Gebäudevolumen“ das „volumen“ zu streichen.*

Art. 23b Beseitigungsaufgabe

In vielen Fällen machen landwirtschaftliche Bauten auch ausserhalb der Bauzonen Sinn und dürfen deshalb nicht durch Verbote oder den Zwang zu Beseitigung oder Kompensation verhindert werden. Weil landwirtschaftliche Gebäude standort- und zweckgebunden sind und deren Umnutzung bereits (zu) strengen Bewilligungsvoraussetzungen unterstehen, wird dem Schutz des Landes bei landwirtschaftlichen Gebäuden schon genügend Rechnung getragen. Die zunehmend grösser werdenden Stallbauten dienen einem besseren Raumangebot für Nutztiere und basieren auf dem Tierschutz sowie der Qualitätsstrategie. Der voranschreitende Verlust von wertvollem Kulturland ist denn auch nur zum kleinsten Teil durch den Bau landwirtschaftlicher Gebäude und Anlagen verursacht.

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Die Landwirtschaftsbetriebe sind gezwungen, in moderne Maschinen und landwirtschaftliche Gebäude zu investieren, um überhaupt auf dem Markt überleben zu können. Dies geht häufig mit einer Vergrösserung des Betriebes und fortschreitender Diversifikation, z.B. in Form von Agrotourismus oder Direktverkauf vom Hof, einher.

Derartige Betriebserweiterungen sind Investitionen in die Zukunft. Wie bei jeder Investition in ein Unternehmen, besteht ein unternehmerisches Risiko. Dieses kann weder in der Landwirtschaft noch in anderen Wirtschaftsbereichen gänzlich ausgeschlossen werden. Genau so absurd wäre etwa die Forderung an einen Schreiner, welcher seinen Betrieb vergrössert und in neue Maschinen und Gebäude investiert, den Nachweis einer längerfristigen Existenzfähigkeit zu erbringen.

Mit dem Instrument der Beseitigungsaufgabe wird Rechtsunsicherheit geschaffen. Niemand kann seriös vorhersagen, ob in 20 Jahren gem. Art. 23 Abs. 1 die ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt und ob dann eine neue zonenkonforme und standortgebundene Nutzung bewilligt werden kann. Bei derart vagen Voraussetzungen ist der investierende Landwirt stets auf Ermessensentscheidungen der Behörden angewiesen. Im negativen Falle sind die Bauten zu entfernen, d.h. die gesamte Investition wird mit einem Schlag wertlos und der Landwirt muss die Kosten der Beseitigung tragen.

Definitiv unhaltbar ist der vorgeschlagene Wortlaut in Abs. 4, wonach eine Bewilligung nur erteilt werden kann, wenn ein Betrieb längerfristig existenzfähig ist. Ziel der vorliegenden Revision soll ja genau sein, den Kantonen mehr Spielraum bei der Einzelfallbewertung zu übertragen und gleichzeitig die Unklarheiten und administrativen Leerläufe zu beseitigen. Dies gelingt wenschon nur mit der alternativ vorgeschlagenen Variante zu Art. 23 b Absatz 4.

Gleiches gilt für Art. 23 b Absatz 5, der zu streichen ist. Es ist sehr vage zu beurteilen, was eine „offensichtlich“ nicht gegebene längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebes ist. Im erläuternden Bericht ist auf S. 13 zu diesem Artikel einzig das Beispiel genannt, dass die Unternehmensnachfolge eines vor der Pensionierung stehenden Betriebsleiters nicht geregelt ist. Jedoch benötigt jeder Nachfolgeprozess genügend Zeit und eine gute Vorbereitung. Zudem wird dem bisherigen Eigentümer die Möglichkeit genommen, seinen Betrieb durch eine sinnvolle Erweiterung attraktiver für einen potenziellen Nachfolger oder Käufer zu machen.

Anträge: Abs. 2 ist zu streichen.

Abs. 4 muss unbedingt der Variantenvorschlag umgesetzt werden.

Abs. 5 ist zu streichen.

Art. 23c Beseitigung

Der VSLG hat grosse Bedenken betreffend Pfandrecht bei verpachteten Grundstücken und solchen mit Abgabe im Baurecht. Dies geschieht bei landwirtschaftlichen Betrieben und Gebäuden sehr häufig, weshalb auch das dem Eigentümer drohende Pfandrecht eine enorme Bedeutung hat. So könnte es häufig „den Falschen“ treffen: Wenn infolge eines

falschen Verhaltens durch den Pächter oder Baurechtsinhaber der Zweck wegfällt, droht dem dafür unschuldigen Eigentümer ein Grundpfandrecht. Er würde mit Überwälzung von enormen Kosten bestraft, welche er nicht verursacht hat und gegen welche er sich infolge der vertraglichen Bindungen auch kaum zur Wehr setzen kann.

Antrag: *Verzicht auf die Absätze 2-4.
Alternativ muss das Pfandrecht begrenzt werden auf Fälle, in welchen dem Eigentümer eine Schuld nachgewiesen werden kann.*

Art. 23d Planungs- und Kompensationsansatz

Wir begrüßen die Ausweitung der Kantonskompetenzen. Im Gegenzug darf nicht diese gesamte Freiheit wieder vollumfänglich eingeschränkt werden. Mit dem Ansatz einer vollständigen Kompensation würden Kantone bestraft, welche bisher „ihre Hausaufgaben gemacht haben“: Sie würden benachteiligt gegenüber jenen Kantonen, welche noch über „unnütze“ Gebiete verfügen und etwa Industriebrachen noch nicht sinnvoll beseitigen. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „grösseren“ „intensiveren“ und „störenderen“ führen nur zu Rechtsunsicherheit und drohenden Gerichtsverfahren, welche dem Zweck der Kompetenzerweiterung für Kantone zuwiderlaufen. Diese Begriffe sind unscharf und eröffnen der behördlichen Willkür Tür und Tor. Ob Nutzungen „störend“ oder „weniger störend“ sind, lässt sich nicht in objektiv nachvollziehbarer Weise entscheiden. Auch dürfte es sehr schwer sein, festzustellen, wie „intensiv“ eine Nutzung im Vergleich zu einer anderen ist. Das wäre allenfalls bei völlig identischen Nutzungen einigermaßen vergleichbar. Zudem kann sich die Intensität der Nutzung im Verlaufe der Jahre stark ändern.

Die Mindestanforderungen an die Kompensation müssen sich an den lokalen Gegebenheiten ausrichten. Dabei braucht es einen realistischen Handlungsspielraum und nicht eine absolute Kompensationspflicht. Auf S. 17 des erläuternden Berichts wird dieses Problem auch erkannt: „Je präziser die Übereinstimmung sein muss, die verlangt wird, umso schwieriger wird es allerdings, geeignete Objekte für die Kompensation zu finden“. Die vorgeschlagenen Mindestanforderungen an die Kompensation sind in der Praxis nicht umsetzbar und verhindern eine sinnvolle Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe. Den Kantonen muss daher mehr Ermessensspielraum eingeräumt werden. Wir stellen daher folgende Anträge:

Anträge: *In Abs. 2 sind die Begriffe „intensiveren“ und „störenderen“ zu streichen. In Abs. 3 ist zu ergänzen, dass nur „in der Regel“ eine Kompensation sichergestellt sein muss.*

Art. 23g Abs. 5 lit. c Bodenbewirtschaftende Tätigkeit

Der VSLG wünscht sich mit der Revision nicht noch mehr Vorschriften, sondern eine Lockerung und mehr sinnvolle Interessenabwägung. Deshalb könnte man aus unserer Sicht auf den gesamten Absatz 5 verzichten und die Detailregelung den Kantonen überlassen. Besonders stossend erscheint uns aber deren lit. c, wonach der Bundesrat vorschreiben soll, wann seiner Ansicht nach nicht mehr eine „bodenbewirtschaftenden Tätigkeit im Vordergrund stehe“. Da genau dieser Bundesrat von den Landwirten mehr Unternehmertum verlangt und die Direktzahlungen kürzen will, muss er auch die Voraussetzungen schaffen, damit die Betriebe überleben können. Dies ist bereits in sehr vielen Fällen nicht mehr allein mit „bodenbewirtschaftender Tätigkeit“ möglich, sondern nur noch mit Zusatzeinkünften. Hierzu hat etwa eine Studie der Berner Fachhochschule bereits im Jahr 2006 festgestellt, dass die Landwirtschaftsbetriebe nicht über gesetzliche Vorteile verfügen, wenn sie Wertschöpfung und Marktanteile im Gewerbe suchen. Es besteht mitunter keine Gefahr von ungerechter Konkurrenz oder ungleichlanger Spiesse für Gewerbetreibende.

Antrag: *Abs. 5 ist zu streichen, im Minimum aber dessen lit. c.*

Art. 23i Zusätzliche Anforderungen an nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe

Während wir den Abs. 1 sehr begrüßen, ist der Abs. 2 zu restriktiv auf gastwirtschaftliche Nebenbetriebe begrenzt. Es muss möglich und zulässig sein, auch für andere landwirtschaftsnahe Tätigkeiten gewisse bauliche Massnahmen zu bewilligen.

Antrag: *In Abs. 2 muss es statt „nur für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe“ heissen „insbesondere für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe“.*

Art. 24^{bis} Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen

Wie bereits oben ausgeführt, muss besonders für die bereits bestehenden Bauten und Anlagen eine Lockerung erfolgen. Sonst drohen noch mehr Bauruinen in der Nichtbauzone, welche als Folge der übermässigen Vorschriften nicht mehr sinnvoll (um)genutzt werden können. Bereits bestehende Gebäude sollte man optimal nutzen, etwa durch einen umfangreichen Ausbau wird zusätzlicher Wohnraum geschaffen (ohne weiteren Landbedarf), oder auch bessere Tierhaltung.

Antrag: *In Abs. 1 ist zumindest lit. d zu streichen.*

Art. 24d Bestehende landwirtschaftliche Wohnbauten

Gemäss den obigen Ausführungen sollte die Möglichkeit zum Um-/Ausbau von Wohnbauten in der Landwirtschaftszone nicht unnötig beschränkt sein. Die Kumulation der Bedingungen von „äussere Erscheinung unverändert“ und „bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert“ schießt über das Ziel der Vermeidung von Missbräuchen hinaus und verunmöglicht viele sinnvolle Um-/Ausbauten.

Antrag: *In Abs. 1^{bis} ist auf die Erfordernisse der „unveränderten äusseren Erscheinung und Grundstruktur“ zu verzichten und stattdessen den Kantonen eine Ermessensbeurteilung einzuräumen.*

Art. 24g Strafbestimmungen

Aus Sicht des VSLG ist die Strafandrohung mit bis zu 3 Jahren Gefängnis übertrieben. Vergehen gegen die Baubewilligungsvorschriften können jederzeit geahndet werden, indem der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden muss – mit entsprechenden Kostenfolgen. Deshalb genügt die Geldstrafe vollauf, es braucht keine Androhung solch langer Freiheitsstrafen.

Antrag: *Auf die Androhung von Freiheitsstrafen ist zu verzichten. Alternativ sollten diese auf das Mass von max. 1 Jahr reduziert werden.*

Art. 25b Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen

Der VSLG begrüsst die Zuständigkeit der Kantone. Allerdings müsste gleich die gesamte Regelung des Bauens ausserhalb von Bauzonen in die kantonale Kompetenz verschoben werden. Nur so würde sich die Delegation der Durchsetzungspflicht an kantonale Behörden vollständig legitimieren. Erst wenn der Bund bezüglich Bewilligungen nur noch eine Rahmengesetzgebung vorgibt und sich nicht mehr in die kantonalen Entscheide einmischt, kann diesen auch die Pflicht zur Verhinderung unbewilligter Nutzungen und zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes übertragen werden.

Der Detaillierungsgrad der Bestimmungen ist zu hoch und verunmöglicht sinnvolle Lösungen in konkreten Einzelfällen. Eigentlich muss sich das RPG auf minimale Grundsätze beschränken und den nahestehenden Kantonen die Umsetzung überlassen. Dies trifft ganz besonders für das Bauen ausserhalb von Bauzonen zu, zumal die Problematiken und Herausforderungen in Genf oder Zürich komplett anders gelagert sind als in Kantonen wie Graubünden oder Wallis.

Antrag: *Auf Abs. 2 ist zu verzichten oder es muss zumindest eine weniger strenge Vorgabe festgehalten werden, solange die Kantone nicht auch über die entsprechenden Entscheidungskompetenzen verfügen.*

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme sowie Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

**VEREIN ZUM SCHUTZ DES
LANDWIRTSCHAFTLICHEN
GRUNDEIGENTUMS**



Bruno Riedo, Präsident



Thomas Schaumberg, Sekretär