Neues Raumplanungsrecht

I Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung

II Ausscheidung von Zonen nach Artikel 16a Absatz 3 RPG
in Verbindung mit Artikel 38 RPV
Leitgerüst Interessenabwägung

III Kriterien für die Festlegung der Schutzwürdigkeit von Bauten
und Anlagen nach Artikel 24d Absätze 2 und 3 RPG
sowie Artikel 39 Absätze 2 und 3 RPV

IV Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkriterium nach
Artikel 36 RPV

V

Impressum

Herausgeber
© Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bern, September 2000

Zitierung
Bundesamt für Raumentwicklung (2000): Neues Raumplanungsrecht. Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug. Bern

Vertrieb
Bundesamt für Bauten und Logistik, EDMZ, 3003 Bern, www.admin.ch/edmz
Bestell-Nr.: 412.662d 9.2000 1000

Vorwort

Der Vollzug der neuen Raumplanungsgesetzgebung stellt hohe Anforderungen. Es ist uns daher ein Anliegen, die zuständigen Behörden in der Erfüllung dieser anspruchsvollen Aufgabe zu unterstützen. Zusammen mit ihnen wollen wir dafür sorgen, dass das neue Recht im Einklang mit den Intentionen des Gesetzgebers vollzogen wird.

Die vorliegende Publikation soll eine zweckmässige Hilfe bieten. In den Erläuterungen zur neuen Raumplanungsverordnung wird zunächst aufgezeigt, wie die neuen Bestimmungen zu verstehen und anzuwenden sind. Im Interesse eines gesamtschweizerisch möglichst einheitlichen Vollzugs haben wir zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, der Landwirtschaft, der Schutzorganisationen, der Planungsverbände und einzelner Bundesstellen zu einzelnen Themen zudem Empfehlungen für den Vollzug erarbeitet. Wir danken für diese konstruktive Mitwirkung.

Prof. Pierre-Alain Rumley
Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung

Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung

Inhaltsverzeichnis

I	**Allgemeiner Teil**	5
1	Ausgangslage	5
2	Konkretisierungen im Nachgang zur Revision des Raumplanungsgesetzes	6
3	Bundesplanungen (Konzepte und Sachpläne)	7
II	**Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**	9
III	**Anwendbarkeit des Bäuerlichen Bodenrechts auf Gebiete nach Artikel 16a Absatz 3 RPG**	11
IV	**Besonderer Teil**	13
1	Vorbemerkungen	13
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
2.1	Zusammenarbeit im Rahmen der kantonalen Richtplanung	15
2.2	Konzepte und Sachpläne	15
2.2.1	Zweck und Inhalt	15
2.2.2	Formelle und materielle Anforderungen	16
2.2.3	Erläuterungen	17
2.2.4	Erarbeitung und Anpassung	18
2.2.5	Zusammenarbeit	20
2.2.6	Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information und Mitwirkung der Bevölkerung	21
2.2.7	Bereinigung	23
2.2.8	Verabschiedung	24
2.2.9	Verbindlichkeit	25
2.2.10	Verhältnis der Sachpläne zu den kantonalen Richtplänen	26
2.3	Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone	28
2.3.1	Allgemeine Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone	28
2.3.2	Gemeinschaftliche Stallbauten	32
2.3.3	Innere Aufstockungen im Bereich der Tierhaltung	34
2.3.4	Innere Aufstockungen im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus	36
2.3.5	Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen	37
2.4	Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	38
2.4.1	Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten	38
2.4.2	Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe	40
2.4.3	Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG	42
2.4.4	Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen	45
2.4.5	Zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen (Art. 43)	47
2.5	Anmerkung im Grundbuch	49
2.6	Raumbeobachtung	50
2.7	Änderung bisherigen Rechts	50

I Allgemeiner Teil

1 Ausgangslage

Die Ausführungsverordnung zum Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) wurde am 2. Oktober 1989 einer formellen Totalrevision unterzogen. Zwischenzeitlich wurde sie insbesondere mit Bezug auf die Umnutzung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzonen (Art. 24) geringfügig modifiziert. Die seinerzeitige Teilrevision vom 22. Mai 1996 bezweckte vor allem die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der in Frage stehenden Bestimmungen. Im Vordergrund standen dabei Verdeutlichungen und Präzisierungen für die Bauten in Gebieten mit traditioneller Streubauweise (Art. 24 Abs. 1), für jene in geschützten Landschaften (Art. 24 Abs. 2) sowie für schützenswerte Einzelobjekte (Art. 24 Abs. 3). Zudem wurde in einem eigenständigen Artikel eine in sich geschlossene Regelung für die im Grundbuch anzumerkenden Sachverhalte eingeführt (Art. 25a).

Nachdem das Schweizervolk am 7. Februar 1999 die Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 angenommen hat, ist auf der Ebene der Ausführungsverordnung erneut Revisionsbedarf entstanden. Zudem haben die eidgenössischen Räte am 14. März 1996 eine Motion von Herrn Ständerat Bisig überwiesen, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, «die Aufgaben des Bundes im Bereich der Bundesplanungen durch entsprechende Präzisierungen bzw. Ergänzungen so zu verdeutlichen, dass mehr Kohärenz im raumwirksamen Handeln und Entscheiden des Bundes erreicht wird.» Die Regelungsstufe – Gesetz oder Verordnung – wurde vom Parlament seinerzeit offen gelassen. Die Motion ist nun – durch entsprechende Konkretisierungen der Artikel 2 und 13 RPG – auf Verordnungsstufe umgesetzt worden.

2 Konkretisierungen im Nachgang zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Den Ausführungsbestimmungen zum revidierten Raumplanungsgesetz kommt anerkanntermassen grosse Bedeutung zu. Bereits während der parlamentarischen Beratungen, dann aber auch im Vorfeld der Volksabstimmung wurde von verschiedener Seite die Befürchtung geäussert, die geänderten Bestimmungen würden die rechtsanwendenden Behörden vor enorme Probleme stellen. Im Bestreben, den Vollzug möglichst zu erleichtern, wurde bereits im Hinblick auf die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage eng mit den für die Anwendung und Durchsetzung der neuen Bestimmungen verantwortlichen Kantonen zusammengearbeitet. Zugleich wurde auch der Kontakt zu jenen Kreisen gesucht, die der Revisionsvorlage im Rahmen des Abstimmungskampfes skeptisch bis ablehnend gegenüber standen. Begrüsst wurden im Rahmen informeller Vorgespräche schliesslich auch interessierte Verbände.

Von den neuen Gesetzesbestimmungen enthält allein Artikel 37a RPG, der Zweckänderungen zonenwidrig gewordener Gewerbebauten ausserhalb der Bauzonen zum Gegenstand hat, einen expliziten Rechtsetzungsauftrag an die Exekutive. Dies heisst selbstverständlich nicht, dass es dem Bundesrat verwehrt wäre, nötigenfalls auch zu anderen Artikeln Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Im Bestreben, die Vollziehbarkeit der neuen Bestimmungen zu erleichtern, erscheint dies – auch im Lichte der geführten Gespräche – unumgänglich. Um den rechtsanwendenden Behörden im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit die unerlässliche Flexibilität zu belassen, wurde jedoch bewusst davon abgesehen, jeden unbestimmten Rechtsbegriff auf Verordnungsstufe konkretisieren zu wollen.

Der Bundesrat hat bereits in seiner Botschaft vom 22. Mai 1996 aufgezeigt, in welchen Bereichen er Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe sieht. So erachtete er insbesondere Präzisierungen bezüglich der Planungspflicht für erheblich raum- und umweltrelevante Vorhaben als erforderlich (vgl. BBl 1996 III 548). Weiter schien es ihm angezeigt, den erweiterten Gehalt der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone näher zu umschreiben und den Betroffenen auf diese Weise zu signalisieren, welche Bauten und Anlagen zur landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Bewirtschaftung in Zukunft bewilligt werden können (BBl 1996 III 532 f.). Sodann bezeichnete er unbestimmte Rechtsbegriffe wie insbesondere «betriebsnahe» als auf Verordnungsstufe konkretisierungsbedürftig (BBl 1996 III 540). Schliesslich wurde bereits zum damaligen Zeitpunkt signalisiert, dass auch der mit Datum vom 22. Mai 1996 revidierte Artikel 24 der Raumplanungsverordnung im Lichte der Gesetzesänderung erneut zu überprüfen sein wird (BBl 1996 III 548).

Im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen wurde zusätzlich angeregt, die einzelnen Tatbestandsvarianten von Artikel 24c Absatz 2 RPG auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Zudem zeigte es sich, dass der durch die eidgenössischen Räte in Artikel 16a Absätze 2 und 3 RPG eingefügte Begriff der inneren Aufstockung Regelungsbedarf nach sich zieht. Endlich erwies es sich als nötig, in Bezug auf das gegenseitige Verhältnis einzelner Gesetzesbestimmungen gewisse Klarstellungen vorzunehmen.

3 Bundesplanungen (Konzepte und Sachpläne)

Nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 1 RPG hat auch der Bund die für seine raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten. Zu diesem Zweck hat er die erforderlichen Konzepte und Sachpläne zu erstellen (Art. 13 RPG).

Die Erarbeitung der Bundesplanungen wurde während geraumer Zeit mit einer gewissen Zurückhaltung an die Hand genommen. Vom Instrument des Sachplans wurde erstmals im Zusammenhang mit den Fruchtfolgeflächen (FFF) Gebrauch gemacht. Die Verordnung vom 26. März 1986 über die Raumplanung enthielt denn auch erstmals eine entsprechende Bestimmung, die vorsah, dass der Bundesrat den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone nach deren Anhörung in einem Sachplan festsetzt; diese Bestimmung blieb bei der formellen Totalrevision der RPV im Jahre 1989 unverändert (vgl. Art. 19 RPV).

Ungeachtet dieser planerischen Bestrebungen im Zusammenhang mit den Fruchtfolgeflächen kam der Bundesrat aber nicht umhin, in seinem Bericht vom 14. Dezember 1987 über den Stand der Besiedlung und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987; BBl 1988 I 871 ff.) den unbefriedigenden Stand der Planung und der bundesinternen Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten festzustellen. Bereits damals machte der Bundesrat deutlich, dass die Bestrebungen im Bereich der Bundesplanungen zu intensivieren seien (BBl 1988 I 955). Im Bericht vom 27. November 1989 über die Massnahmen zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm (BBl 1990 I 1002 ff.) wurde denn auch ein generelles Anforderungsprofil für die Bundesplanungen und eine Liste derjenigen Konzepte und Sachpläne erstellt, die prioritär erarbeitet werden sollten (vgl. hierzu den Anhang I zum Realisierungsprogramm 1989: Konzepte und Sachpläne nach Raumplanungsgesetz [BBl 1990 I 1036 ff.]). In den darauf folgenden Jahren wurde dann die Erarbeitung mehrerer Konzepte und Sachpläne an die Hand genommen: Vom Bundesrat gutgeheissen sind mittlerweile der Sachplan Fruchtfolgeflächen (8.4.92), das Nationale Sportanlagenkonzept (NASAK; 23.10.96), das Landschaftskonzept Schweiz (LKS; 19.12.97), der Sachplan Expo.01 (1.7.98), der Sachplan Waffen- und Schiessplätze (19.8.98) und schliesslich der Sachplan AlpTransit (15.3.99; die erste Ausgabe wurde vom Bundesrat indessen bereits am 12.4.95 gutgeheissen). Weitere Bundesplanungen sind derzeit – mit unterschiedlichem Bearbeitungsstand – in Arbeit (Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt [SIL], Sachplan Übertragungsleitungen, Sachplan Schiene/öffentlicher Verkehr, Sachplan Militär [inkl. Militärflugplätze und Übersetzstellen]).

Seit der Einreichung der Motion Bisig am 15. Juni 1995 sind im Bereiche der Bundesplanungen somit wesentliche Fortschritte erzielt worden. In diesem Zusammenhang ist auch der vom Bundesamt für Raumplanung im Dezember 1997 herausgegebene Bericht «Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG). Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung» sowie ein Rechtsgutachten von alt Bundesrichter Prof. Dr. Alfred Kutter («Bundessachplanung und kantonale Richtplanung», Hrsg.: EJPD/BRP, Bern 1998) zu erwähnen. Die seinerzeitige Begründung der Motion, wonach der Bund hinsichtlich vorsorglicher und konzeptioneller Aufgabenerfüllung noch einiges leisten müsse und dass eine raumplanerische Steuerung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben noch weitgehend fehle, ist aus heutiger Sicht daher nur noch zum Teil stichhaltig.

Gleichwohl bestehen auch heute noch gewisse Unsicherheiten bezüglich der zu erfüllenden Anforderungen, was nicht zuletzt auch auf die sehr rudimentäre und allgemein gehaltene rechtliche Regelung der Konzepte und Sachpläne in Artikel 13 RPG und in Artikel 14 RPV zurückzuführen ist. Die neuen Bestimmungen bringen nun die nötigen Präzisierungen und Verdeutlichungen bezüglich der Anforderungen, denen Konzepte und Sachpläne hinsichtlich Inhalt, Form und Verfahren zu genügen haben.

II Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren zur formell totalrevidierten Raumplanungsverordnung wurde Ende November 1999 abgeschlossen, wobei auch noch jene Vernehmlassungen berücksichtigt wurden, die bis Ende 1999 eingereicht wurden. Insgesamt gingen 101 Vernehmlassungen – darunter jene aller 26 Kantone – ein. Von den zur Vernehmlassung eingeladenen politischen Parteien haben sich die vier Bundesratsparteien (CVP, FDP, SP und SVP) sowie die Grüne Partei der Schweiz geäussert. Auf besonderes Interesse stiess die Vernehmlassungsvorlage bei der Landwirtschaft: Neben dem Schweizerischen Bauernverband als Spitzenverband haben sich knapp 30 weitere Organisationen aus dem Bereich «Landwirtschaft» vernehmen lassen. Aber auch vom Gewerbe, von den ideellen Organisationen und in Planerkreisen wurde von der Möglichkeit, sich zur Vernehmlassungsvorlage zu äussern, rege Gebrauch gemacht.

Viele Vernehmlasser haben weitgehend gleichlautende Stellungnahmen eingereicht. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die Vernehmlassungen aus der Landwirtschaft und bezüglich jener der ideellen Organisationen. Aber auch die Kantone haben sich – unter der Federführung der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) – um eine gewisse Harmonisierung ihrer Stellungnahmen bemüht.

Die Auswertung der Vernehmlassungen zeigte insgesamt ein sehr heterogenes Bild. Die eingegangenen Stellungnahmen reichten von grundsätzlicher Zustimmung bis zu klarer Ablehnung. Der Vernehmlassungsentwurf wurde von den Kantonen aus der Deutschschweiz tendenziell positiver beurteilt als von jenen aus der Westschweiz. Sehr unterschiedlich beurteilt wurde die Vollzugstauglichkeit der neuen Bestimmungen. Zudem war der Entwurf zahlreichen Vernehmlassern zu restriktiv und trug aus ihrer Sicht dem Volkswillen nach mehr Flexibilität sowohl für die Landwirtschaft als auch bezüglich der Möglichkeiten, bestehende Bauten und Anlagen umzunutzen, zu wenig Rechnung. Andere wiederum – insbesondere die ideellen Organisationen – hielten dafür, der Bund nehme seine Verantwortung vor allem mit Bezug auf die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, insoweit zu wenig wahr, als er den Kantonen zu wenig klare Vorgaben mache.

Jener Teil der Vernehmlassungsvorlage, der die Konzepte und Sachpläne des Bundes zum Gegenstand hatte (Umsetzung der Motion Bisig), gab zu verhältnismässig wenigen Bemerkungen Anlass. Die in diesem Bereich vorgenommenen Anpassungen sind zu einem wesentlichen Teil auf Stellungnahmen jener Bundesstellen zurückzuführen, die von den hier in Frage stehenden Bestimmungen am unmittelbarsten betroffen werden.

Im Zentrum des Interesses standen vielmehr jene Bestimmungen, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen zum Gegenstand haben.

In Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse wurde der Entwurf in verschiedenen Bereichen tiefgreifend überarbeitet. Dies gilt insbesondere für den Bereich der inneren Aufstockung (vgl. hierzu die Art. 36 und 37), womit den Bedenken zahlreicher Vernehmlasser in wesentlichen Punkten Rechnung getragen werden konnte. Wie dies von verschiedenen Vernehmlassern gefordert wurde, werden nunmehr auch die gemeinschaftlichen Bauten und Anlagen in zwei wichtigen Bereichen geregelt, nämlich im Bereich der Aufbereitung, der Lagerung und dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gar-

tenbaulicher Erzeugnisse (vgl. hierzu Art. 34 Abs. 2 und die zugehörigen Erläuterungen) sowie im Bereich der Tierhaltung (vgl. hierzu Art. 35). Das Mass der zulässigen Erweiterung bestandesgeschützter Bauten und Anlagen wird aus Gründen der Rechtssicherheit und im Bestreben, einen gesamtschweizerisch möglichst einheitlichen Vollzug zu ermöglichen, vom Bundesrecht – wie im Vernehmlassungsentwurf – mittels quantitativer Grenzen umschrieben. In Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse wird jedoch neu zwischen Erweiterungen innerhalb und solchen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens unterschieden, wobei im ersten Fall mehr möglich sein soll als im zweiten (vgl. hierzu die Art. 42 Abs. 3 und 43 Abs. 2 und 3). Zudem wird – auch dies wurde von verschiedenen Vernehmlassern gefordert – die Notwendigkeit einer im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung festgeschrieben (vgl. hierzu Art. 42 Abs. 3).

Artikel 32 des Vernehmlassungsentwurfs, der von der Planungspflicht für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen handelte, ist in der Vernehmlassung – aus allerdings sehr unterschiedlichen Gründen – auf breite Opposition gestossen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde – insbesondere seitens der Kantone – darauf hingewiesen, dass es keiner normativen Verankerung der Planungspflicht bedürfe, da die bisherigen, durch das Bundesgericht gestützt auf Artikel 2 RPG entwickelten Grundsätze zur Planungspflicht den Anforderungen des Vollzugs genügten. Im Lichte der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse wurde daher darauf verzichtet, die Modalitäten der Planungspflicht – wie dies in der Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes noch in Aussicht gestellt worden war (vgl. BBl 1996 III 548) – auf Verordnungsstufe zu verdeutlichen. Die Streichung dieser Bestimmung ändert indessen nichts daran, dass ausserhalb der Bauzonen bezüglich konkreter Einzelvorhaben eine objektbezogene Planung immer dann durchzuführen ist, wenn sich diese erheblich auf Raum und Umwelt auswirken. Ob die Planungspflicht besteht, wird unverändert nach den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen zu beurteilen sein.

Ebenfalls gestrichen wurde Artikel 39 des Vernehmlassungsentwurfs, in dem aus Gründen der Transparenz explizit auf das schon von Gesetzes wegen geltende Erweiterungsverbot hingewiesen wurde. Wie im Rahmen der Vernehmlassung zu Recht geltend gemacht wurde, ergibt sich dies ohne weiteres aus den Artikeln 24b bzw. 24d RPG. Zudem hat der Bundesrat bereits in seiner Botschaft – ohne dass dies im Rahmen der parlamentarischen Beratungen bestritten worden wäre – ausdrücklich betont, dass die durch die beiden Bestimmungen eröffneten neuen Nutzungsmöglichkeiten «– unter Ausschluss jeder späteren Erweiterungsmöglichkeit – zwingend auf das im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung vorhandene Bauvolumen beschränkt bleiben» müsse (vgl. BBl 1996 III 537). Bei dieser Ausgangslage konnte auf die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Bestimmung verzichtet werden. Aus der Streichung darf aber klarerweise nicht abgeleitet werden, dass Erweiterungen der gestützt auf die in Frage stehenden Bestimmungen umgenutzten Bauten und Anlagen künftig möglich wären.

III Anwendbarkeit des Bäuerlichen Bodenrechts auf Gebiete nach Artikel 16a Absatz 3 RPG

In einem zuhanden der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) erstatteten Rechtsgutachten kam Prof. Dr. Reinhold Hotz zum Schluss, dass die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) in jenen Gebieten der Landwirtschaftszone, die der Kanton für Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, freigegeben hat (Art. 16a Abs. 3 RPG), grundsätzlich nicht gelten. Die Frage der Anwendbarkeit des bäuerlichen Bodenrechts in diesen Gebieten wurde daher – unter Beizug eines externen Sachverständigen (Dr. iur. Beat Stalder) – noch einmal vertieft überprüft. Diese zusätzlichen Abklärungen führten zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 BGBB gilt das BGBB «für einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke, die ausserhalb einer Bauzone im Sinne des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung liegen und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist.» Als landwirtschaftlich gilt gemäss Artikel 6 BGBB ein Grundstück, das für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist.

Welche Nutzungen als landwirtschaftlich zu gelten haben, definiert das BGBB nicht. Sein Geltungsbereich richtet sich nach dem RPG, was danach verlangt, dass der bodenrechtliche und der raumplanungsrechtliche Begriff der Eignung eines Grundstücks zur Landwirtschaft (Artikel 6 BGBB) im gleichen Sinn verwendet und verstanden werden (BGE 125 III 177 f. E. 2b). Wenn sich das revidierte RPG neu an Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und damit am Produktemodell orientiert, so bewirkt dies auch eine Neuumschreibung des bodenrechtlichen Landwirtschaftsbegriffes. Der Verweis des Artikels 2 Absatz 1 BGBB auf das Raumplanungsrecht wie auch der Begriff des landwirtschaftlichen Grundstücks in Artikel 6 BGBB lassen eine solche Dynamik durchaus zu.

Zwar basiert das BGBB auf Grund seiner Entstehungsgeschichte auf dem Prinzip der bodenabhängigen Nutzung. Daraus ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, das bäuerliche Bodenrecht sei nur einer bodenabhängigen Nutzung zugänglich. Vielmehr verlangt eine zeitgemässe Auslegung, Definition und Abgrenzungen des Landwirtschaftsbegriffes auch im Bodenrecht auf jene Aufgaben abzustimmen, deren Erfüllung die Allgemeinheit heute von der Landwirtschaft erwartet. Die mit dem bäuerlichen Bodenrecht verfolgten strukturpolitischen, eigentumspolitischen und familienpolitischen Zielsetzungen lassen sich mit dem neuen Landwirtschaftsbegriff in Artikel 3 Absatz 1 LwG und der damit einher gehenden Neuumschreibung der Landwirtschaftszone in Artikel 16 RPG durchaus vereinbaren. Das BGBB schützt nicht primär die bodenabhängige Produktion, sondern will vorab leistungsfähige Landwirtschaftsbetriebe erhalten und fördern (Art. 1 Abs. 1 Bst. b BGBB). Auch das Selbstbewirtschafterprinzip (Art. 9 BGBB) verlangt nicht notwendigerweise eine bodenabhängige Produktion; es dient primär der Regelung der Weitergabe landwirtschaftlicher Gewerbe innerhalb der Familie an einen geeigneten Nachfolger sowie der Spekulationsbekämpfung. Vor dem Hintergrund des weltweiten Wettbewerbsdrucks auf die schweizerische Landwirtschaft und der dadurch im öffentlichen Interesse angestrebten Verbesserung der Leistungs- und damit Konkurrenzfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe erweist es sich aus strukturpolitischer Sicht als erforderlich, auch Grundstücke, Bauten und An-

lagen, die in den Gebieten nach Artikel 16a Absatz 3 RPG liegen, in den örtlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGBB einzubeziehen.

Wie sich aus der Gesetzessystematik und aus dem Wortlaut von Artikel 16a Absatz 3 RPG sodann ohne weiteres ergibt, handelt es sich bei den von dieser Bestimmung angesprochenen Gebieten um eine Landwirtschaftszone und nicht etwa um eine Bauzone. Auch in diesen Gebieten sind nur die für die landwirtschaftliche Produktion und Verarbeitung im Sinne von Artikel 3 LwG erforderlichen Bauten und Anlagen zulässig. Am Prinzip der Betriebsnotwendigkeit wurde festgehalten; Artikel 16a Absatz 3 RPG bewirkt damit keine Druchbrechung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet.

Die gestützt auf Artikel 16a Absatz 3 RPG ausgeschiedenen Gebiete entsprechen somit den Voraussetzungen von Artikel 2 Absatz 1 BGBB und werden vom Geltungsbereich des BGBB erfasst.

IV Besonderer Teil

1 Vorbemerkungen

Am 19. Januar 2000 hat der Bundesrat beschlossen, das Bundesamt für Raumplanung vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu transferieren und dort mit dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen und den Dossiers «Alpenkonvention» und «Nachhaltige Entwicklung» zu einem neuen, eigenständigen Bundesamt zusammenzuführen. Infolge dieses Departementswechsels und der Fusion mit anderen Aufgabenbereichen wurde das Bundesamt für Raumplanung in Bundesamt für Raumentwicklung umbenannt. Dies machte eine entsprechende Anpassung jener Bestimmung notwendig, in der das Bundesamt erstmals erwähnt wird (Art. 8). Gleiches gilt mit Bezug auf jene Bestimmung, in der das zuständige Departement erstmals Erwähnung findet (Art. 11).

Mit Bezug auf die *Systematik* der totalrevidierten Raumplanungsverordnung ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Bestimmungen über die Fruchtfolgeflächen, die bisher auf das 4. und 5. Kapitel (Art. 16–19 bzw. Art. 20) aufgeteilt waren, werden neu im 4. Kapitel (Art. 26–30) zusammengefasst. Sämtliche Bestimmungen, die Berichterstattungen oder Mitteilungen zum Inhalt haben – hierbei handelt es sich um die Artikel 26 und 28, die bisher im 4. Abschnitt des 5. Kapitels («Zuständigkeit und Verfahren») bzw. im 6. Kapitel («Schlussbestimmungen») zu finden waren –, sind neu dem 6. Abschnitt des 5. Kapitels («Raumbeobachtung und Berichterstattung») zugewiesen (Art. 46 und 47). Die Grundbuchanmerkung – bisher im 4. Abschnitt des 5. Kapitels enthalten, bildet neu Gegenstand eines eigenständigen Abschnitts im 5. Kapitel (vgl. Art. 44). Da *Artikel 25 der bisherigen Verordnung* im Lichte der umfassenderen formell-gesetzlichen Regelung in Artikel 25 Absatz 2 des revidierten Raumplanungsgesetzes obsolet geworden ist und daher *gestrichen* wurde, findet sich der Abschnittstitel «Zuständigkeit und Verfahren» in der neuen Raumplanungsverordnung nicht mehr.

Im Folgenden werden ausschliesslich die neuen Bestimmungen erläutert. Die nicht erläuterten Bestimmungen sind materiell unverändert – zum Teil unter neuer Artikelnummer und in einzelnen Fällen mit gewissen redaktionellen Anpassungen – in das neue Recht übernommen worden. Redaktionell angepasst wurde insbesondere Artikel 32 Absatz 2 («Massnahmen der Kantone»), der terminologisch an den mit Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 geänderten Artikel 19 Absatz 2 RPG angepasst wurde. Nicht erläutert werden zudem Artikel, die bloss auf andere verweisen (Art. 49 [«Verfahrenskoordination»]) oder die ohne weiteres aus sich heraus verständlich sind (Art. 52 [«Übergangsbestimmungen»]).

Einige wenige Bemerkungen drängen sich indessen vorweg zu den *Bestimmungen über die Fruchtfolgeflächen* auf: Artikel 29 der neuen Verordnung, der inhaltlich Artikel 19 der Verordnung vom 2. Oktober 1989 entspricht, umfasst neu nur noch einen Absatz. Da die Modalitäten im Zusammenhang mit der Sachplanung des Bundes in den Artikeln 14–23 neu umfassend, und zwar mit Wirkung für sämtliche Konzepte und Sachpläne geregelt werden, kann auf eine spezifisch den Sachplan Fruchtfolgeflächen betreffende Regelung verzichtet werden; die Absätze 2 und 3 von Artikel 19 wurden daher gestrichen. Die von Artikel 19 Absatz 1 der bisherigen Verordnung abweichende Formulierung in Artikel 29 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Sach-

plan Fruchtfolgeflächen seit geraumer Zeit besteht. Am Grundsatz, dass der Mindestumfang der Fruchfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone in einem Sachplan festgelegt werden sollen, wird indessen festgehalten.

Im Bestreben, das Departement zu entlasten, wird die *Kompetenz zum Erlass technischer Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne* neu *an das Bundesamt für Raumentwicklung delegiert*, was eine entsprechende *Änderung von Artikel 8* bedingt. Diese Kompetenzdelegation erlaubt es, die Richtlinien – in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Bundesstellen – rasch veränderten Bedürfnissen anzupassen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Zusammenarbeit im Rahmen der kantonalen Richtplanung

Artikel 9 Absatz 4

Der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem im Namen des Bundes handelnden Bundesamt für Raumentwicklung kommt im Rahmen der Richtplanung grosse Bedeutung zu. Die Modalitäten dieser Zusammenarbeit werden künftig – sofern dies beidseitig als sinnvoll und nutzbringend erachtet wird – mittels Verwaltungsvereinbarungen auf freiwilliger und partnerschaftlicher Basis geregelt werden können. Ziel von Verwaltungsereinbarungen kann es zum Beispiel sein, für die räumliche Entwicklung bedeutsame, umweltrechtlich aber problematische Einzelvorhaben im Rahmen des gegebenen Ermessenspielraumes des Bundes in einem räumlich umfassenderen Gesamtzusammenhang und mit Blick auf eine positive Gesamtbilanz der Umweltschutzmassnahmen zu beurteilen. Derartige Bestrebungen zwischen dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sind – in Abstimmung mit den Kantonen – derzeit im Gang. Allfällige Vereinbarungen werden mit der neuen Bestimmung rechtlich abgesichert.

2.2 Konzepte und Sachpläne

2.2.1 Zweck und Inhalt

Artikel 14

Nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden die für die Erfüllung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten nötigen Planungen zu erarbeiten und sie aufeinander abzustimmen. Der Bund erfüllt die ihm obliegende Planungs- und Abstimmungspflicht im Bereich der behördenverbindlichen Planung mittels Konzepten und Sachplänen, zu deren Erstellung er gemäss Artikel 13 Absatz 1 RPG ausdrücklich verpflichtet ist. Die diesbezügliche Pflicht kann sich indessen auch direkt aus dem jeweils massgeblichen Spezialrecht ergeben. Beispielhaft sei hier auf Artikel 9 Absatz 3 der NEAT-Verfahrensverordnung vom 20. Januar 1993 hingewiesen, wonach das genehmigte Vorprojekt den Kantonen als Sachplan nach Artikel 13 RPG mitzuteilen ist.

Mit den Konzepten und Sachplänen soll im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung des Landes eine kohärente Politik des Bundes für jene raumrelevanten Sachbereiche festgelegt werden, bezüglich derer er von Verfassungs wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt. Konzepte und Sachpläne bilden demnach die massgebliche Grundlage für eine optimale Erfüllung jener Aufgaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken und einer besonderen Koordination untereinander oder mit anderen Tätigkeiten bedürfen.

Konzepte und Sachpläne dienen der Planung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes und stellen diese in den von der Verfassung gewollten räumlichen und sachlichen Gesamtzusammenhang. Sie beschränken sich indessen auf das Wesentliche und zeigen grundsätzlich nur die generelle Ausrichtung der in einem bestimmten Sachbereich vorgesehenen Bundestätigkeiten an. Da den Konzepten und Sachplänen gerade auch mit Blick auf die nachgelagerten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren eine nicht unerhebliche präjudizielle Bedeutung zukommt, ist eine sorgfältige Berücksichtigung sämtlicher Interessen unabdingbar.

Artikel 14

Gegenstand von Bundesplanungen nach Artikel 13 RPG können nur jene Tätigkeiten bilden, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder bestimmt sind, diese zu erhalten. In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will. Er macht dabei namentlich transparent, welche Ziele er im betreffenden Sach- oder Teilsachbereich verfolgt, nach welchen Prioritäten er zu handeln gedenkt und mit welchen finanziellen und organisatorischen Mitteln er diese Ziele zu erreichen beabsichtigt. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass Sach- und Raumordnungsziele aufeinander abgestimmt werden. Die Konzepte und Sachpläne leisten somit auch einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Raumordnungsziele. Bei der räumlichen Umsetzung der Sachaufgaben muss selbstverständlich auch den raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone und des benachbarten Auslands die nötige Bedeutung beigemessen werden.

Beschränkt sich die Planung auf die in Absatz 2 aufgeführten Aspekte, so handelt es sich um ein Konzept. Soweit der Bund von Verfassungs wegen jedoch über die Kompetenz zu Festlegungen über die Nutzung des Bodens verfügt oder selbst als Bauherr auftritt, so sind überdies auch räumlich konkrete Anweisungen zulässig und nötig, damit die nachgelagerten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren mit Bezug auf jene Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, entsprechend vorbereitet werden können. Dies gilt beispielsweise mit Bezug auf den Bereich der Eisenbahnen, der Zivilluftfahrt oder der militärischen Bauten und Anlagen. Enthält die Bundesplanung solche räumlich und zeitlich konkreten Aussagen und Anweisungen, so handelt es sich um einen Sachplan. Auch wenn der Sachplan etwas präzisere Angaben enthält als das Konzept, so bleibt er – in gleicher Weise wie der kantonale Richtplan – doch ein relativ generelles Dokument, welches grundsätzlich keine parzellenscharfen Festlegungen zu Fragen der Nutzung, der Erschliessung oder der Gestaltung vorsieht.

Standortentscheide sollten in den Sachplänen in der Regel mit einer Genauigkeit von ca. 200 m getroffen werden.

2.2.2 Formelle und materielle Anforderungen

Artikel 15

Die formalen Anforderungen an die Konzepte und Sachpläne orientieren sich zu einem wesentlichen Teil an jenen, die auch für die kantonalen Richtpläne Gültigkeit haben (vgl. hiezu Art. 6 RPV). Dies gilt auch mit Bezug auf den Kartenmassstab, der mit Bezug auf Kartenausschnitte im Regelfall auch hier 1:50000 betragen dürfte.

Gewisse Regelungen können nur in Textform getroffen werden. Es wäre daher nicht sinnvoll, in formaler Hinsicht stets auch Karten zu verlangen. Kartografische Darstellungen sind aber – neben den Ausführungen im Text – dann gefordert, wenn räumlich konkrete Aussagen gemacht werden, was in den Sachplänen – im Unterschied zu den Konzepten – immer der Fall ist (vgl. hierzu auch Art. 14 Abs. 3 RPV).

Soweit dies nutzbringend erscheint, können die Festlegungen zudem – wie dies auch mit Bezug auf die kantonalen Richtpläne vorgesehen ist – nach den in Artikel 5 Absatz 2 RPV vorgesehenen Kategorien und damit nach dem Stand der erreichten Abstimmung, gegliedert werden. Damit werden allfällige Unsicherheiten bezüglich der Frage, ob auch der Bundsich in seinen Planungen dieser Kategorien bedienen dürfe,

beseitigt. Die Verwendung dieser Kategorien macht indessen nur dort Sinn, wo Koordinationsanweisungen bezüglich konkreter räumlicher Vorhaben in Frage stehen.

Um Interpretationsschwierigkeiten zu vermeiden, ist darauf zu achten, dass der für die Behörden verbindliche Inhalt sowohl im Text als auch – soweit solche nötig und möglich sind – in den Karten hervorgehoben wird und sich von den Aussagen zur Ausgangslage klar unterscheidet. Text und Karten müssen zudem so konzipiert sein, dass der verbindliche Inhalt bei Bedarf angepasst und der informative Teil nachgeführt, d.h. jeweils auf den aktuellen Stand gebracht werden kann. Nur so bleiben die Konzepte und Sachpläne über längere Zeit aussagekräftig und vermitteln den Benutzerinnen und Benutzern aktuelle und zuverlässige Angaben zur Erfüllung der konkret in Frage stehenden raumwirksamen Bundesaufgaben.

Da Konzepte und Sachpläne behördenverbindlich sind (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPV), kommt ihnen mit Blick auf nachgelagerte Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren eine erhebliche Bedeutung zu. Konkrete Vorhaben dürfen nicht leichthin, sondern – wie dies in Absatz 3 vorgesehen ist – nur dann festgesetzt werden, wenn gewisse Anforderungen erfüllt sind. Es ist daher unerlässlich, dass grundsätzliche Hindernisse, die der Realisierung eines Vorhabens von Bundesrechts wegen entgegenstehen könnten, von Anfang an berücksichtigt werden. Ein konkretes Vorhaben darf deshalb nur festgesetzt werden, wenn ein diesbezüglicher Bedarf nachgewiesen ist. Damit ein Standort festgesetzt werden darf, ist zudem vorauszusetzen, dass mögliche Alternativstandorte geprüft wurden und sich unter Würdigung der gesamten Umstände zeigt, dass das in Frage stehende Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist. Nur wenn hinsichtlich des Standortes klare Vorstellungen bestehen, lassen sich – und dies ist eine zentrale Voraussetzung für eine Festsetzung – die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt beurteilen. Angesichts des Umstandes, dass es sich bei der Sachplanung um eine übergeordnete Planung handelt, die planungshierarchisch auf der gleichen Stufe wie der kantonale Richtplan steht, kann jedoch nicht verlangt werden, dass sich die Auswirkungen bereits in diesem Planungsstadium bis ins Detail beurteilen lassen. Es muss daher genügen, wenn die wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Zeitpunkt der Festsetzung zumindest – aber immerhin – grob abgeschätzt werden können. Um Streitigkeiten und daraus resultierende Verzögerungen in den nachgelagerten Verfahren zu vermeiden, darf der Standort von konkreten Vorhaben schliesslich nur dann festgesetzt werden, wenn dessen Vereinbarkeit mit der massgeblichen Gesetzgebung – insbesondere mit der Umweltschutzgesetzgebung – voraussichtlich gegeben sein wird. Mehr als das kann auf Sachplanebene noch nicht verlangt werden, da die detaillierte Prüfung der Rechtmässigkeit konkreter Vorhaben erst in den nachgelagerten Verfahren erfolgen kann. UVP-pflichtige Vorhaben sollten jedoch erst nach Vorliegen und in Kenntnis der Voruntersuchungsergebnisse festgesetzt werden.

2.2.3 Erläuterungen

Artikel 16

In Artikel 16 wird der wesentliche Inhalt der Erläuterungen umschrieben. So haben die Erläuterungen unter anderem etwa darüber Aufschluss zu geben, weshalb eine Planung angepasst werden musste («Anlass der Planung»). Die Erläuterungen sollen bei

Artikel 16

der Darstellung des Ablaufs der Planung auch darüber Aufschluss geben, wie die Pflicht zur Planung und Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten erfüllt wurde (vgl. Art. 2 RPV). Den Erläuterungen kommt aber vor allem auch insoweit eine wichtige Bedeutung zu, als sie Aufschluss über die Ergebnisse der Zusammenarbeit sowie des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens geben. Es ist mithin summarisch aufzuzeigen, auf welche Weise den Anliegen der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und des benachbarten Auslands, jenen der Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die – ohne der Verwaltung anzugehören – mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind, und schliesslich jenen der Bevölkerung Rechnung getragen wurde. Es versteht sich indessen von selbst, dass kein Anspruch darauf besteht, dass seitens der zuständigen Behörde zu jeder Eingabe im Einzelnen Stellung genommen wird. Zu thematisieren sind bloss jene Anliegen, denen eine gewisse Bedeutung zukommt.

2.2.4 Erarbeitung und Anpassung

Artikel 17

Die Zuständigkeit für die Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen liegt in der Regel nicht beim Bundesamt für Raumentwicklung, sondern bei der in der Sache zuständigen Bundesstelle, die über das jeweils erforderliche Fachwissen verfügt: So zeichnet etwa das Bundesamt für Zivilluftfahrt für die Erarbeitung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verantwortlich, während der Sachplan Waffen- und Schiessplätze federführend vom Bundesamt für Betriebe des Heeres oder der Sachplan AlpTransit vom Bundesamt für Verkehr erarbeitet wurde. In gleicher Weise fällt – soweit sich dies als erforderlich erweist – auch die Erarbeitung der sachbereichsbezogenen Grundlagen in den Zuständigkeitsbereich der für den betreffenden Sachbereich zuständigen Bundesstelle. Die Grundlagen müssen dabei auch Angaben über die wesentlichen Umweltauswirkungen enthalten, die mit konkreten Vorhaben zusammenhängen. Nur so kann beurteilt werden, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um ein konkretes Vorhaben festsetzen zu können (vgl. hierzu auch Art. 15 Abs. 3). Die zuständige Behörde zeichnet schliesslich aber auch dafür verantwortlich, dass dem Bundesrat immer dann, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist, nötigenfalls eine entsprechende Anpassung des Konzepts oder Sachplans vorgeschlagen wird.

Die in der Sache zuständige Bundesstelle legt den Planungsinhalt und die konkrete Vorgehensweise fest. Im Weiteren hat sie – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf andere raumwirksame Tätigkeiten und im Einklang mit den vom Bundesrat am 22. Mai 1996 verabschiedeten «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» und den geltenden Planungen von Bund und Kantonen – den konkreten Koordinationsbedarf zu ermitteln, das Arbeitsprogramm zu erstellen und die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen.

Die für den jeweiligen Sachbereich zuständigen Bundesstellen sind gehalten, bei der Erarbeitung und Anpassung der Bundesplanungen eng mit dem Bundesamt für Raumentwicklung zusammenzuarbeiten. Dieses ist bei der Bestimmung des Planungsgegenstandes und des Planungsablaufs, bei der Beantwortung inhaltlicher Fragen bezüglich der zu erreichenden Raumordnungsziele sowie bei der Konzeption des zu

veröffentlichenden Dokumentes einzubeziehen. Es begleitet aber auch die laufenden Arbeiten und nimmt an Informationsveranstaltungen und wichtigen Koordinationssitzungen teil. Schliesslich hat es die zuständigen Bundesstellen insbesondere bezüglich der Aussagetiefe der Festlegungen sowie bezüglich der konkreten Verfahrensgestaltung und der formellen Anforderungen, denen die Planungen sachgerechterweise zu genügen haben, zu beraten.

Da der Bund die ihm übertragenen raumwirksamen Aufgaben stets auf kantonalem Territorium erfüllen muss und die umfassende Gebietsverantwortung bei den Kantonen liegt, sind bei der Erarbeitung und Anpassung von Konzepten und Sachplänen in jedem Fall die behördenverbindlichen und vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtpläne sowie die laufende Richtplanung als Bezugspunkt der Bundesplanung beizuziehen. In diesem Zusammenhang ist selbstverständlich eng mit dem Kanton zusammenzuarbeiten. So wie die Kantone im Rahmen ihrer Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen haben (Art. 6 Abs. 4 RPG), so obliegt dem Bund auch die Pflicht, die kantonale Richtplanung zu berücksichtigen. Dabei kommt jedoch weder der Bundesplanung noch der kantonalen Richtplanung von vornherein eine Vorrangstellung zu. Die dem Bund obliegende Berücksichtigungspflicht reicht insbesondere nur so weit, als dadurch die Erfüllung der konkret in Frage stehenden Bundesaufgabe nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird. Je besser die Planungsgrundlagen sind, über welche die Parteien verfügen, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass die eigenen Anliegen optimal berücksichtigt werden. Soweit die Verwirklichung der Planungsabsichten des Bundes Anpassungen oder Überarbeitungen der kantonalen Richtpläne bedingt, vermittelt das Bundesamt für Raumentwicklung bei Bedarf die nötigen Kontakte zu den Bundesstellen. Schliesslich kommt ihm aber auch bei räumlichen Konfliktsituationen eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den Bundesstellen und den Kantonen zu. Dadurch lässt sich allenfalls die Durchführung eines Bereinigungsverfahrens vermeiden, was im Interesse einer möglichst raschen Verfahrensabwicklung fraglos erwünscht ist.

Das Bundesamt für Raumentwicklung hat zuhanden des Bundesrates schliesslich festzustellen, ob das Konzept oder der Sachplan mit den Anliegen der Raumplanung insgesamt sowie mit den bereits geltenden Konzepten, Sachplänen und Richtplänen vereinbar ist und vom Bundesrat daher als Konzept oder Sachplan im Sinne von Artikel 13 RPG verabschiedet werden kann. Soweit das Konzept oder der Sachplan nicht auf Antrag des UVEK verabschiedet wird, stellt das Bundesamt für Raumentwicklung dies in Form eines eigenständigen Prüfungsberichts fest; dieser Prüfungsbericht geht an das federführende Departement, das ihn – zusammen mit seinem Antrag und den diesem beiliegenden Unterlagen – dem Bundesrat zuleitet. Stellt das UVEK Antrag, so bildet die Beurteilung durch das Bundesamt für Raumentwicklung Bestandteil der vom Departement im Hinblick auf die Verabschiedung zu erstellenden Unterlagen.

Die im Zusammenhang mit den Bundesplanungen zu leistenden Arbeiten – zu denken ist hier vorab an die Erarbeitung allenfalls erforderlicher Grundlagen oder auch an jene Vorkehren, die im Hinblick auf die Veröffentlichung der Planungen zu treffen sind – können häufig nicht von der in der Sache zuständigen Bundesstelle allein bewältigt werden. Der Beizug von externen Fachleuten ist daher mitunter unumgänglich. Dies

Artikel 17

ist zwangsläufig mit entsprechenden Kosten verbunden. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil qualitativ gute Bundesplanungen die Kohärenz im raumwirksamen Handeln des Bundes massgeblich zu verbessern vermögen, der Bund in seinem Verhalten damit auch für Private berechenbarer wird und sich dies letztlich positiv auf den Lebens- und Wirtschaftsraum Schweiz auswirkt. Neben der in der Sache zuständigen Bundesstelle hat aber auch das Bundesamt für Raumentwicklung ein eminentes Interesse an qualitativ hochstehenden Bundesplanungen. Es erscheint daher sachgerecht, dass die zuständige Bundesstelle und das Bundesamt für Raumentwicklung sowohl die für die Erarbeitung und Anpassung der Konzepte und Sachpläne erforderlichen finanziellen Mittel – einschliesslich der Publikations- und Layout-Kosten – als auch die personellen Ressourcen gemeinsam bereit stellen. In welchem Verhältnis die für die Bundesplanungen einzusetzenden Ressourcen zwischen der zuständigen Bundesstelle und dem Bundesamt für Raumentwicklung aufgeteilt werden sollen, ist im Einzelfall festzulegen. Vom Bundesamt für Raumentwicklung sollen dabei vor allem jene Kosten übernommen werden, die im Zusammenhang mit der Methodik und den formalen Anforderungen an die Planungen stehen.

Schliesslich muss das, was für die kantonalen Richtpläne und die Nutzungspläne gilt (vgl. hiezu Art. 9 Abs. 2 bzw. Art. 21 Abs. 2 RPG), auch für die Konzepte und Sachpläne gelten: Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder erscheint eine gesamthaft betrachtet bessere Lösung möglich, so sind die Konzepte oder Sachpläne zu überprüfen und gegebenenfalls gesamthaft zu überarbeiten oder anzupassen.

Angesichts des Umstandes, dass die Dynamik der Konzepte und Sachpläne je nach Regelungsgegenstand sehr unterschiedlich sein kann, wird darauf verzichtet, generell-abstrakt bestimmte Fristen für die Berichterstattung sowie für die gesamthafte Überprüfung vorzuschreiben. Die zuständigen Bundesstellen sind jedoch gehalten, direkt im jeweiligen Planwerk vorzusehen, in welchem Rhythmus Bericht über den Vollzug des Konzepts oder Sachplans zu erstatten ist bzw. nach welcher Dauer die in Frage stehende Bundesplanung spätestens gesamthaft überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden muss.

Im Bericht über die Massnahmen der Raumordnungspolitik (Realisierungsprogramm) werden die Konzepte und Sachpläne einmal pro Legislatur einer Bilanz unterzogen. In diesem Rahmen wird sowohl über den Stand der Umsetzung als auch darüber Rechenschaft abgelegt, inwieweit die mit den Konzepten und Sachplänen verfolgten Ziele erreicht wurden. Zudem können bei dieser Gelegenheit auch Aufträge zur Erarbeitung neuer Planungen erteilt werden.

2.2.5 Zusammenarbeit

Artikel 18

Eine frühzeitige und substantielle Zusammenarbeit mit all jenen, die von den im Konzept oder Sachplan getroffenen Festlegungen betroffen sein können, ist im Interesse gesamthaft befriedigender Lösungen von eminenter Bedeutung. Artikel 13 RPG verpflichtet den Bund denn auch, seine Konzepte und Sachpläne aufeinander abzustimmen und mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Für den frühzeitigen Einbezug der vom Regelungsgegenstand des Konzepts oder Sachplans betroffenen Behörden des

Bundes, der Kantone – hier sind sowohl die für die Raumplanung als auch die für den jeweiligen Sachbereich zuständigen Fachstellen wie auch die kommunalen Behörden angesprochen – und des benachbarten Auslands sowie der betroffenen Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die – ohne der Verwaltung anzugehören – mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind, zeichnet die in der Sache zuständige Bundesstelle verantwortlich. Sobald sie bei der Erarbeitung des Sachplans feststellt, dass die von ihr vorgesehenen Festlegungen raumwirksame Tätigkeiten anderer Behörden ausschliessen, behindern, bedingen oder ergänzen, hat sie die betroffenen Behörden zu unterrichten und unverzüglich die Zusammenarbeit einzuleiten. Je früher allfällige Konflikte erkannt werden, desto grösser ist die Chance, dass in partnerschaftlicher Zusammenarbeit einvernehmliche Lösungen gefunden werden.

Obwohl die Konzepte und Sachpläne die Erfüllung raumwirksamer Bundestätigkeiten zum Gegenstand haben, wirken sie sich doch in erheblichem Mass auf die Raumordnung der Kantone aus. Der frühzeitigen Mitwirkung der Kantone kommt daher besondere Bedeutung zu. Die Kantone haben dabei zu prüfen, wie sich das Konzept oder der Sachplan auf die angestrebte räumliche Entwicklung ihres Gebiets auswirkt und wie sich die in Aussicht genommene Bundesplanung zu ihren eigenen Tätigkeiten – namentlich zur Richt- und Nutzungsplanung – verhält. Bund und Kantone stehen sich dabei grundsätzlich als gleichberechtigte Partner gegenüber. Der Bund befindet sich daher nicht von vornherein in der stärkeren Position. Konzepte und Sachpläne sind demnach keinesfalls als Diktat des Bundes, sondern vielmehr als Resultat echter und partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu verstehen.

Wird im Rahmen der Zusammenarbeit festgestellt, dass ein geltender kantonaler Richtplan dem Bund die Erfüllung seiner Aufgaben verunmöglichen oder unverhältnismässig erschweren würde, so ist die in Erarbeitung befindliche Bundesplanung, die in diesem Stadium zumindest in der Form eines Entwurfs vorliegen muss, entsprechend anzupassen. Die zuständige Bundesstelle hat aber auch die Möglichkeit, ein Gesuch um Anpassung des kantonalen Richtplans zu stellen (vgl. hiezu Art.12 Abs. 1 RPV). Die beiden Verfahren – Sachplan- und Richtplanverfahren – sind miteinander zu koordinieren. Sofern der Richtplan angepasst werden muss, so ist es gemäss Artikel 25 Absatz 2 RPV Sache des Bundesamtes für Raumentwicklung, die Verfahren zwischen Bund und Kanton zu koordinieren.

2.2.6 Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information und Mitwirkung der Bevölkerung

Artikel 19

Angesichts des Umstandes, dass die vom Bund zu erfüllenden raumwirksamen Aufgaben stets Auswirkungen auf die kantonale Raumordnung zeitigen, ist – im Sinne eines weiteren Zusammenarbeitsschritts – die Anhörung der Kantone bei sämtlichen Konzept- und Sachplanentwürfen unabdingbar. Enthalten die Planungen des Bundes zudem räumlich konkrete Anweisungen, wird ein bestimmter Raum durch die vorgesehenen Massnahmen mithin unmittelbar berührt, müssen auch die betroffenen Gemeinden angehört werden. Schliesslich hat die zuständige Bundesstelle aber auch dafür zu sorgen, dass die betroffene Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der

Artikel 19

Planung sowie über die zu erwartenden Auswirkungen informiert wird und die Gelegenheit erhält, an der Erarbeitung des Konzepts oder Sachplans in geeigneter Weise mitzuwirken (vgl. hiezu Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG).

Bei den bis anhin erarbeiteten und vom Bundesrat verabschiedeten Konzepten und Sachplänen – es handelt sich hierbei um den Sachplan Fruchtfolgeflächen, den Sachplan AlpTransit, das nationale Sportanlagenkonzept, den Sachplan Expo.01, den Sachplan Waffen- und Schiessplätze und das Landschaftskonzept Schweiz – wurden mit Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen, aber auch hinsichtlich der Information und Mitwirkung der Bevölkerung, zum Teil unterschiedliche Vorgehensmodelle angewendet. Diese Vielfalt macht keinen Sinn. Für die Durchführung des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens sollen daher bei allen Bundesplanungen die gleichen Regeln gelten. Die Federführung soll künftig bei den Kantonen – konkret bei der kantonalen Fachstelle für Raumplanung – liegen. Diese Verfahrensgestaltung hat den Vorteil, dass den besonderen Verhältnissen in den einzelnen Kantonen optimal Rechnung getragen und überdies von den Erfahrungen profitiert werden kann, welche die Kantone im Zusammenhang mit ihren Richtplänen gemacht haben. Ein derartiges Vorgehen, das sich beispielsweise beim Sachplan Waffen- und Schiessplätze sehr gut bewährt hat, erscheint wesentlich effizienter und zielgerichteter als ein Verfahren, bei dem die zuständige Bundesstelle die Anhörung der von der Planung betroffenen kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen sowie die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens bei der Bevölkerung in eigener Regie vornehmen würde. Der Kanton nimmt im Sinne eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens somit gewisse, im Rahmen des gesamten Planungsablaufs wichtige Aufgaben stellvertretend für die an sich hierfür zuständige Bundesstelle wahr.

Im hier in Frage stehenden Verfahrensstadium wendet sich die zuständige Bundesstelle ausschliesslich an die kantonale Fachstelle für Raumplanung, die als Anlauf- und Koordinationsstelle fungieren soll. Ihr stellt sie – zuhanden der interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen – die für das Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren benötige Anzahl Konzept- bzw. Sachplanentwürfe zu und teilt ihr überdies mit, auf welche Weise die Bevölkerung am sachgerechtesten informiert und wie ihre Möglichkeit, bei der Planung mitzuwirken, in den amtlichen Publikationsorganen angezeigt werden könnte; zu diesem Zweck übermittelt sie der kantonalen Fachstelle für Raumplanung einen entsprechenden Publikationstext. Die Frage, bis auf welche Stufe die amtlichen Publikationsorgane benutzt werden sollen, lässt sich nicht generell beantworten. Entscheidend ist, dass die der Bevölkerung eröffneten Mitwirkungsmöglichkeiten den bundesrechtlichen Minimalanforderungen, wie sie sich aus Artikel 4 Absatz 2 RPG ergeben, entsprechen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass auch die kommunalen Publikationsorgane benutzt werden müssen. Unter Umständen kann es auch sinnvoll sein, dass die zuständige Bundesstelle dem Kanton signalisiert, in welchen Gebieten der Entwurf öffentlich aufgelegt werden sollte.

Die kantonale Fachstelle für Raumplanung ihrerseits zeichnet dafür verantwortlich, dass die von der Planung betroffenen kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen mit den Konzept- bzw. Sachplanentwürfen bedient werden; den Gemeinden werden diese Unterlagen somit nicht direkt von der zuständigen Bundesstelle zugestellt.

Dies hat den Vorteil, dass die Gemeinden und Regionen einen klar definierten Ansprechpartner haben.

Die kantonale Fachstelle für Raumplanung trifft – in Absprache mit der zuständigen Bundesstelle und dem Bundesamt für Raumentwicklung, dem hier eine wichtige beratende Funktion zukommt – die nötigen organisatorischen Vorkehrungen für die Durchführung des kantonsinternen Verfahrens. Sie sorgt im Weiteren dafür, dass die Bevölkerung über die kantonalen und gegebenenfalls regionalen Publikationsorgane informiert wird und Gelegenheit erhält, in geeigneter Weise mitzuwirken. Schliesslich sammelt, sichtet und – soweit nötig – kommentiert sie die bei ihr eingegangenen Stellungnahmen zuhanden der zuständigen Bundesstelle.

Die Kosten für die in den amtlichen Publikationsorganen jeweils ein bis zwei Mal erscheinenden Anzeigen, d.h. die für die Kantone, Regionen und Gemeinden unmittelbar ausgabewirksamen Aufwendungen, gehen zu Lasten der zuständigen Bundesstelle. Die Bereitschaft der Kantone, den Bund bei der Durchführung des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens zu unterstützen, soll für sie mit keinen zusätzlichen Kosten verbunden sein. Da Bund, Kantone und Gemeinden von Bundesrechts wegen ausdrücklich zur gegenseitigen Abstimmung ihrer Planungen verpflichtet sind (vgl. Art. 2 RPG), sollen die nicht unmittelbar ausgabewirksamen Aufwendungen, konkret geht es hier um die Kosten für die Organisation, Durchführung und Auswertung der Anhörung und Mitwirkung, den Kantonen vom Bund hingegen nicht vergütet werden. Die vorgeschlagene Lösung – Anhörung der interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen durch die kantonale Fachstelle für Raumplanung statt durch die zuständige Bundesstelle – wird zudem zu gesamthaft betrachtet besseren und breiter abgestützten Ergebnissen führen. Einerseits können die Kantone ihre eigene Beurteilung sowohl in Kenntnis der Stellungnahmen, die im Rahmen der kantonsinternen Anhörung abgegeben wurden, als auch in Kenntnis der Anregungen aus der Bevölkerung vornehmen. Andererseits erhält der Bund dadurch wertvolle Hinweise über die Bedeutung der im kantonsinternen Verfahren abgegebenen Stellungnahmen oder der Anregungen aus der Bevölkerung aus gesamtkantonaler Sicht. Müsste der Bund jedoch künftig auch nicht ausgabewirksame Aufwände entschädigen, wäre eine derart enge, im allseitigen Interesse liegende Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Durchführung der Anhörung und Mitwirkung wohl kaum möglich.

Im Interesse klarer zeitlicher Vorgaben und damit letztlich auch im Bestreben, die Verfahren zu verkürzen, wird in Absatz 4 explizit festgehalten, dass der Entwurf des Konzepts oder Sachplans während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen ist. Zudem wird die Dauer für das gesamte Anhörungsverfahren im Sinne einer Regelfrist auf drei Monate festgelegt. Es erscheint zudem angezeigt, dass diese Fristen bei der Anpassung von Konzepten und Sachplänen angemessen verkürzt werden.

2.2.7 Bereinigung

Artikel 20

Können sich die zuständige Bundesstelle und ein Kanton im Rahmen der Zusammenarbeit nicht darauf einigen, auf welche Weise die in Frage stehende Bundesplanung richtplanrelevanten Anliegen Rechnung tragen, bzw. wie der kantonale Richtplan an-

Artikel 20

gepasst werden soll, um mit den Planungsabsichten des Bundes kongruent zu werden, so steht es beiden Seiten während der gesamten Dauer des Planungsprozesses frei, ein Bereinigungsverfahren zu verlangen.

Das Bereinigungsverfahren muss verlangt werden, bevor die in Frage stehende Bundesplanung vom Bundesrat verabschiedet wird: Das Bereinigungsverfahren ist kein Rechtsmittelverfahren, sondern vielmehr ein Mittel, um Konflikte im Zusammenhang mit der kantonalen Richtplanung in gegenseitigem Einvernehmen auszuräumen. Es ist daher ausserordentlich wichtig, dass die Kantone vor der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans durch den Bundesrat noch einmal angehört werden. Diese letzte Anhörung vor dem bundesrätlichen Entscheid gibt den Kantonen die Möglichkeit, allenfalls noch unausgeräumt gebliebene Widersprüche festzustellen und nötigenfalls die Einleitung eines Bereinigungsverfahrens zu verlangen. Bei substantieller Zusammenarbeit während der Dauer des Planungsprozesses sollte es jedoch kaum je vorkommen, dass die Notwendigkeit eines Bereinigungsverfahrens erst in diesem späten Verfahrensstadium festgestellt wird. Für diese letzte Anhörung wird daher in aller Regel eine relativ kurze Frist angesetzt werden können.

Die Bestimmungen, die der Gesetzgeber seinerzeit mit Blick auf die kantonalen Richtpläne aufgestellt hat, finden im Zusammenhang mit den Bundesplanungen sinngemäss Anwendung. Dies erscheint sachgerecht, da das Bereinigungsverfahren sowohl hinsichtlich seiner konkreten Ausgestaltung als auch mit Bezug auf die Frist, innerhalb derer es zum Abschluss gebracht werden muss, sehr flexibel ist. Die Maximalfrist von drei Jahren (vgl. Art. 12 Abs. 3 RPG) soll wenn irgend möglich nicht ausgeschöpft werden. Um dies zu verdeutlichen, wird in Absatz 3 ausdrücklich gefordert, dass die betreffenden Verfahren beförderlich abzuwickeln sind.

An dieser Stelle sei hierzu noch Folgendes ausgeführt: In sinngemässer Anwendung von Artikel 12 Absatz 1 RPG darf der Bundesrat eine Bundesplanung, die mit einem von ihm genehmigten kantonalen Richtplan im Widerspruch steht, nicht verabschieden. Sofern der Kanton dem Begehren einer Bundesstelle um Anpassung des Richtplans nicht entspricht, so ist das Bereinigungsverfahren von Amtes wegen einzuleiten.

2.2.8 Verabschiedung

Artikel 21

Für die Antragstellung zeichnet das in der Sache zuständige Departement verantwortlich. In der überwiegenden Zahl der Fälle wird dies das UVEK sein. Von entscheidender Bedeutung ist, dass dem Bundesrat mit dem Antrag bzw. in den diesem beiliegenden Unterlagen – in jenen Fällen, in denen die Antragstellung nicht dem UVEK obliegt, wird dies auch ein eigenständiger Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung sein – transparent aufgezeigt wird, dass die in Frage stehende Bundesplanung sowohl aus sachspezifischer Optik als auch aus raumordnungspolitischer Sicht in Ordnung ist.

Anders als bei der Genehmigung kantonaler Richtpläne beurteilt der Bundesrat bei der Prüfung von Konzepten und Sachplänen nicht fremde, von der nach kantonalem Recht zuständigen politischen Instanz gefällte Entscheide. Er kann daher frei entscheiden,

auf welche Weise der Bund bei der Erfüllung der ihm obliegenden raumwirksamen Aufgaben von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen soll. Wesentliche Grundlagen für seinen Beschluss bilden die von der zuständigen Bundesstelle erarbeiteten Unterlagen, die Ergebnisse der bei den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen durchgeführten Vernehmlassung sowie allenfalls ein vom Bundesamt für Raumentwicklung erarbeiteter Prüfungsbericht. Auch wenn dem Bundesrat bei seiner Beschlussfassung grosse Freiheit zukommt, so darf er Konzepte und Sachpläne selbstverständlich nur dann gutheissen, wenn gewisse Minimalanforderungen erfüllt sind. Konzepte und Sachpläne dürfen daher nur gutgeheissen werden, wenn sie insbesondere den in Absatz 2 Buchstabe a–c formulierten Erfordernissen genügen. Im Zusammenhang mit der Frage, ob die betreffende Bundesplanung mit den sich aus dem Raumplanungsrecht ergebenden Anforderungen übereinstimme, kommt den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung gemäss Artikel 1 und 3 RPG besondere Bedeutung zu. Zudem ist in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, dass die Bewilligungsfähigkeit konkreter Vorhaben mit der Verabschiedung der Bundesplanung noch nicht abschliessend beurteilt werden kann. Der Entscheid, ob sich ein konkretes Vorhaben im Lichte aller massgeblichen Bestimmungen als rechtmässig erweist, bleibt dem nachgelagerten Plangenehmigungs- oder Bewilligungsverfahren vorbehalten. Gleiches gilt bekanntlich auch für die in den kantonalen Richtplänen getroffenen objektbezogenen Festlegungen.

In Absatz 2 Buchstabe b wird verdeutlicht, dass der Bundesrat ein Konzept oder einen Sachplan nur verabschieden darf, wenn die geltenden Planungen untereinander widerspruchsfrei sind. Allfällige Widersprüche müssen im Zeitpunkt der Beschlussfassung mithin ausgeräumt sein oder vom Bundesrat mit seinem Beschluss ausgeräumt werden. So kann eine Änderung des kantonalen Richtplans etwa dann verlangt werden, wenn im Rahmen eines notwendig gewordenen Bereinigungsverfahrens keine Einigung erzielt werden konnte.

Zeigt sich im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Konzepts oder eines Sachplans, dass ein kantonaler Richtplan angepasst werden muss, um mit den Planungsabsichten des Bundes in Einklang gebracht zu werden, so sind die Verfahren in zeitlicher Hinsicht so zu koordinieren (vgl. hierzu auch Art. 18 Abs. 2), dass die Anpassung des kantonalen Richtplans immer dann, wenn dies von der Sache her als unerlässlich erscheint, gleichzeitig mit der Verabschiedung der Bundesplanung genehmigt werden kann. Über beide Planungen soll demnach im gleichen Entscheid befunden werden.

2.2.9 Verbindlichkeit

Artikel 22

Planungshierarchisch stehen die Konzepte und Sachpläne des Bundes auf der gleichen Stufe wie die kantonalen Richtpläne. Sie sind demnach nicht grundeigentümer-, sondern bloss behördenverbindlich. Das Gleiche gilt auch mit Bezug auf die kantonalen Richtpläne, die für die Bundesbehörden – ohne dass dies bereits aus dem Wortlaut von Artikel 9 Absatz 1 ersichtlich wäre – bekanntlich erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich werden (vgl. Art. 12 Abs. 2 RPG). Die generelle Aussage zur Verbindlichkeit in Absatz 1 erfährt bezüglich der Frage, inwieweit die in den Sachplänen

Artikel 22

getroffenen Anordnungen auch für die Kantone verbindlich sind, in Artikel 23 denn auch die nötige Präzisierung.

Nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 3 RPG muss den nachgeordneten Behörden der für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötige Beurteilungs- und Ermessensspielraum indessen belassen werden. Bei Konzepten, die sich inhaltlich auf die Formulierung von Zielen und generellen Anweisungen beschränken, ist dieser Spielraum beträchtlich. Bei den Sachplänen, die darüber hinaus auch räumlich konkrete Anweisungen – beispielsweise hinsichtlich Standort oder Realisierungsvoraussetzungen – enthalten, bestimmt sich der den nachgeordneten Behörden verbleibende Ermessensspielraum hingegen nach dem Konkretisierungsgrad der im Sachplan enthaltenen Anordnungen. Diese können relativ weit gehen. Zu denken ist hier etwa an die Bezeichnung jener Landflächen, die für Vorhaben des Bundes konkret benötigt werden. Solch konkreten Anweisungen, die sich auf die jeweilige Sachkompetenz des Bundes stützen, muss in nachgeordneten Entscheiden Folge geleistet werden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Privatisierung öffentlicher Aufgaben muss sich die Bindungswirkung der in den Konzepten und Sachplänen getroffenen Festlegungen aber auch auf Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts erstrecken, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an den Bahn- oder Postbereich. Nicht darunter fallen hingegen die beschwerdeberechtigten Schutzorganisationen, es sei denn, sie wären mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut. Die in den Bundesplanungen getroffenen Festlegungen können die in Absatz 2 vorgesehene Wirkung indessen nur entfalten, wenn auch diesen Kreisen die Möglichkeit eröffnet wird, ihre Anliegen – wie dies in Artikel 18 vorgesehen ist – frühzeitig einzubringen.

Die Verbindlichkeit der in den Bundesplanungen getroffenen Festlegungen kann jedoch – vorbehältlich entsprechender staatsvertraglicher Regelungen – nicht auch auf die Behörden des benachbarten Auslands ausgedehnt werden.

In Absatz 3 wird klar gestellt, dass der Umstand, dass ein konkretes Vorhaben festgesetzt wird, die Behörden zwar nicht absolut, aber immerhin insoweit zu binden vermag, als sich dessen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Lichte dessen, was im Zeitpunkt der Festsetzung bereits bekannt ist, beurteilen lassen. Abzustellen ist dabei auf die Sachplangrundlagen sowie auf den Stand der Planungen von Bund und Kantonen.

2.2.10 Verhältnis der Sachpläne zu den kantonalen Richtplänen

Artikel 23

Es ist unbestritten, dass dem kantonalen Richtplan bei der Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten aller mit Planungsaufgaben betrauten Hoheitsträger zentrale Bedeutung zukommt. Die Kantone sind indessen von Bundesrechts wegen gehalten, im Rahmen ihrer Richtplanung gerade auch die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen (vgl. Art. 6 Abs. 4 RPG).

Das Verhältnis zwischen Bundesplanungen und der kantonalen Richtplanung kann vor allem dort konfliktträchtig sein, wo der Bund räumlich konkrete Anweisungen erteilt. Solches geschieht allein in den Sachplänen. Artikel 23 handelt daher bloss vom Verhältnis der Sachpläne zu den kantonalen Richtplänen.

Der Bund hat bei der Erarbeitung seiner Sachpläne auf die kantonale Planungshoheit Rücksicht zu nehmen. Er soll und darf daher keine Anordnungen treffen, welche dem Kanton die Erfüllung seiner Aufgaben unnötig erschweren. Auf der anderen Seite haben aber auch die Kantone die Sachplanungskompetenz des Bundes zu respektieren. Sie haben die für die Erfüllung der Bundesaufgaben erforderlichen Anordnungen daher in ihre räumliche Gesamtschau aufzunehmen und so die Verwirklichung der Sachaufgaben des Bundes mit den Instrumenten des Raumplanungsrechts – in Beachtung der spezialrechtlichen Verfahrensvorschriften – zu ermöglichen und zu fördern. Soweit der Bund im betreffenden Sachbereich von Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt, darf er auch sämtliche für die Realisierung der konkret in Frage stehenden Vorhaben erforderlichen Anordnungen in einer für die Kantone unmittelbar verbindlichen Weise treffen. Dabei hat er indessen auf die Anliegen der Kantone Rücksicht zu nehmen, mit ihnen intensiv zusammenzuarbeiten und ihre Kompetenzen zu berücksichtigen. Soweit die Anwendung des kantonalen Rechts – so auch des kantonalen und kommunalen Planungs- und Baurechts – die Erfüllung der Bundesaufgabe nicht unverhältnismässig einschränkt, hat der Bund ihm Rechnung zu tragen.

Räumlich konkrete Anordnungen auf Sachplanebene können auf der Stufe des kantonalen Richtplans nicht wieder in Frage gestellt werden. Es ist insbesondere nicht so, dass die im Sachplan getroffenen Anordnungen ihre Verbindlichkeit erst erlangen, wenn der Kanton diese formell in seinen Richtplan überführt hat. Gleiche Fragen in zwei unterschiedlichen Verfahren – Sachplan- bzw. Richtplanverfahren – zu beantworten, wäre aus verfahrensökonomischen Gründen wenig sinnvoll und würde zudem die Gefahr einander widersprechender Entscheide in sich bergen. Die auf Sachplanstufe – insbesondere mit Bezug auf den Standort oder die Linienführung – getroffenen Anordnungen sind daher als verbindliche Eingaben des Bundes in die kantonale Richtplanung zu betrachten. Eine das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft abdeckende Sachbereichsplanung ist zudem gerade dort von zentraler Bedeutung, wo Infrastrukturanlagen das Land strangartig durchziehen. Müsste hier mit der Projektrealisierung zugewartet werden, bis alle betroffenen Kantone ihre Richtpläne bezüglich der auf Sachplanebene beantworteten Fragen angepasst haben, könnte dies erhebliche Verzögerungen mit sich bringen. Der Richtplan könnte – im Extremfall – sogar als Obstruktionsmittel missbraucht werden.

Konsequenterweise haben im kantonalen Richtplan enthaltene Hinweise auf die im Sachplan getroffenen Anordnungen denn auch bloss deklaratorische Bedeutung. Wenn der Kanton die Anordnungen des Sachplans – was aus Gründen der Transparenz fraglos wünschbar ist – in seinen Richtplan überführen will, so werden die diesbezüglichen Anpassungen vom Bund als Fortschreibungen zur Kenntnis genommen. Solch ergänzende Hinweise im kantonalen Richtplan, die keiner Genehmigung durch den Bund bedürfen, können auch noch nach der Verabschiedung des Sachplans vorgenommen werden.

Es kann jedoch durchaus sein, dass der kantonale Richtplan auf Grund der im Sachplan vorgesehenen Anordnungen angepasst werden muss. So können Vorhaben, die im Sachplan festgesetzt werden, beispielsweise Auswirkungen auf die räumliche Or-

Artikel 23

ganisation und Nutzung des angrenzenden Gebiets haben. Diesfalls kann es nötig sein, die kantonalen Richtpläne in Ergänzung der im Sachplan getroffenen Anordnungen – insbesondere bezüglich der Koordination mit den raumwirksamen Tätigkeiten des Kantons oder der Gemeinde – anzupassen. Über derartige Richtplananpassungen soll gemäss Artikel 21 Absatz 3 wenn möglich gleichzeitig mit der Verabschiedung des Sachplans befunden werden.

2.3 Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone

2.3.1 Allgemeine Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Artikel 34

Schon in der Botschaft wurde darauf hingewiesen, dass es angezeigt ist, den erweiterten Gehalt der Zonenkonformität auf Verordnungsstufe näher zu umschreiben und damit aufzuzeigen, welche Bauten und Anlagen zur landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung künftig gestützt auf Artikel 22 RPG bewilligt werden können (BBl 1996 III 532).

Gemäss Artikel 16a Absatz 1 erster Satz RPG sind in der Landwirtschaftszone all jene Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Bevor auf die Bestimmung im Einzelnen eingegangen wird, gilt es vorauszuschicken, dass Artikel 34 in allgemeiner Weise davon handelt, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone als zonenkonform gelten. Es wird damit gleichsam die Triage zwischen landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Bauten und Anlagen auf der einen Seite und allen andern Bauten und Anlagen auf der andern Seite vorgenommen. Gegenstand von Artikel 34 bilden somit sowohl Bauten und Anlagen, die der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen, als auch jene, die für eine Bewirtschaftung benötigt werden, die über eine innere Aufstockung hinausgeht und daher nur in den speziell dafür freigegebenen Gebieten als zonenkonform bewilligt werden können. Aus Gründen der Transparenz wird dies in Absatz 1 ausdrücklich festgehalten.

Es bleibt den Kantonen aber selbstverständlich unbenommen – dies ergibt sich unmissverständlich aus dem Wortlaut des Gesetzes – die Zonenkonformität im Rahmen von Artikel 16 Absatz 3 RPG auch enger zu umschreiben (vgl. Art. 16a Abs. 1 RPG). Ebenso klar ist, dass die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, nur in jenen Gebieten gegeben sein kann, die vom Kanton zu diesem Zweck ausgeschieden wurden (vgl. Art. 16a Abs. 3 RPG).

Ganz allgemein gilt zudem – und zwar unabhängig davon, ob der Rahmen einer inneren Aufstockung gesprengt wird oder nicht –, dass eine objektbezogene Planung stets dann durchzuführen ist, wenn sich konkrete Einzelvorhaben ausserhalb der Bauzonen erheblich auf Raum und Umwelt auswirken; die diesbezügliche Planungspflicht ergibt sich aus Artikel 2 RPG (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Ziff. II betr. Streichung von Art. 32 des Vernehmlassungsentwurfs). Mit Bezug auf die Kriterien für die Standortplanung kann zudem auch auf das Bestandteil der Vollzugshilfe zur Ausscheidung von Gebieten nach Artikel 16a Absatz 3 RPG bildende «Leitgerüst Interessenabwägung» abgestellt werden.

Was unter landwirtschaftlicher Bewirtschaftung zu verstehen ist, ergibt sich aus der Landwirtschaftsgesetzgebung. Die Absätze 1 und 2 von Artikel 34 tragen dem Anliegen Rechnung, die Begriffe des Landwirtschafts- und Raumplanungsrechts wenn immer möglich in Übereinstimmung zu bringen. Da Artikel 16a RPG grundsätzlich vom landwirtschaftsrechtlichen Produktemodell ausgeht, ist es folgerichtig, bei der Umschreibung der Zonenkonformität auf die Definition des Landwirtschaftsbegriffs in Artikel 3 Absatz 1 LwG abzustellen.

Der produzierende Gartenbau – es handelt sich um den gleichen Begriff wie in Artikel 3 Absatz 2 LwG und Artikel 7 Absatz 2 BGBB – hat seine Basis wie die Landwirtschaft im Pflanzenbau. Betriebe des produzierenden Gartenbaus sind jene, in denen die Pflanzen gesät oder gepflanzt und grossgezogen werden. Der produzierende Gartenbau ist nach drei Richtungen abzugrenzen, nämlich gegenüber den gartenbaulichen Verarbeitungs-, Handels- und Dienstleistungsbetrieben. Der Begriff des produzierenden Gartenbaus ist nicht neu und besitzt genügend klare Konturen. Auf eine Umschreibung in der Raumplanungsverordnung konnte deshalb verzichtet werden.

Die Absätze 1 und 2 handeln ausschliesslich von den Ökonomiebauten. Gemäss Absatz 1 Buchstabe a sind dabei Bauten und Anlagen für die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung in der Landwirtschaftszone zonenkonform. Die Formulierung stimmt wörtlich mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a LwG überein. Landwirtschaft und produzierender Gartenbau werden durch die Art der hergestellten Produkte von andern Tätigkeiten abgegrenzt. Landwirtschaftliche Produkte bzw. Erzeugnisse des produzierenden Gartenbaus sind pflanzliche und tierische Nahrungsmittel und Rohstoffe. Grundlegender Prozess in der Landwirtschaft wie auch im produzierenden Gartenbau ist die Gewinnung organischer Substanz durch die Photosynthese mit Tageslicht. Auch die Tierhaltung beruht auf diesem Vorgang, ist doch auch das Tierfutter direkt oder indirekt pflanzlichen Ursprungs (BBl 1996 IV 85). Eine wichtige Präzisierung gilt es immerhin mit Bezug auf die Pferdehaltung zu machen. Im Nationalrat wurde ein Kommissionsminderheitsantrag, welcher der Landwirtschaftszone u.a. Land zuweisen wollte, das sich «für die Aufzucht und Haltung von Einhufern (Pferde und artverwandte Tiere) zusammen mit der dafür erforderlichen Infrastruktur eignet», verworfen (vgl. Amtl. Bull. NR 1997, S. 1845 ff.). Die Nationalratsmehrheit war der Auffassung, dass Bauten und Anlagen, die dem Reitsport bzw. dem Reiten als Freizeitbetätigung dienen, grundsätzlich nicht in die Landwirtschaftszone gehören. Reithallen, dem Publikum offenstehende Springgärten und ähnliche Anlagen lassen sich also auch in Zukunft nur in Bauzonen oder in speziell dafür ausgeschiedenen Zonen (Artikel 18 RPG) verwirklichen. Immerhin soll die Haltung von Pensionspferden unter bestimmten Voraussetzungen als zonenkonform gelten, beispielsweise dann, wenn das auf dem landwirtschaftlichen Betrieb produzierte Futter für die Ernährung der landwirtschaftlichen Nutztiere und der Pensionspferde ausreicht. Zudem wird die Vermietung eigener Pferde an Dritte wie auch die Pferdepension über die eigene Futterbasis hinaus – nicht aber ein eigentlicher Reitbetrieb mit der entsprechenden Infrastruktur – künftig als nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb im Sinne von Artikel 24b RPG ausgeübt werden können; zu diesen Zwecken werden bauliche Massnahmen in bestehenden Bauten und Anlagen daher bewilligt werden dürfen.

Artikel 34

Buchstabe b von Absatz 1 deckt sich ebenfalls mit dem Landwirtschaftsgesetz. Die meisten ökologischen Ausgleichsflächen werfen einen – wenn auch geringen und qualitativ minderwertigen – Ertrag ab, der aber verwertbar ist. Ist längerfristig kein Ertrag möglich, handelt es sich in der Regel nicht um landwirtschaftliche Nutzflächen. Die Pflege solcher Flächen ist aber einer landwirtschaftlichen Tätigkeit gleichzustellen (BBl 1996 IV 86; siehe zur Ersetzung des Begriffs «Nutzung» durch «Bewirtschaftung» auch BBl 1996 III 527).

Absatz 2 ist ausschliesslich den Modalitäten gewidmet, unter denen die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf von verwertbaren Erzeugnissen aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung bejaht werden kann.

Der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) lässt sich entnehmen, dass der Verkauf betriebseigener Produkte grundsätzlich zu den Freiheitsrechten des Landwirts gehört und die Verarbeitung auf dem Betrieb einen Bestandteil der Landwirtschaft bildet (vgl. BBl 1996 IV 85). Das Raumplanungsrecht muss aber dafür sorgen, dass die Begriffe Aufbereitung – die Botschaft zum Landwirtschaftsgesetz verwendet Aufbereitung und Verarbeitung synonym, weshalb davon abgesehen wurde, den Begriff «Verarbeitung» explizit in die Raumplanungsverordnung aufzunehmen – und Lagerung entsprechend der Vorgaben für die Landwirtschaftszone eingegrenzt werden.

In Buchstabe a wird präzisiert, dass es sich bei den aufbereiteten, gelagerten oder verkauften Erzeugnissen um in der Region hergestellte Produkte handeln muss. Damit soll verhindert werden, dass die Erzeugnisse über grosse Distanzen herangeführt werden. Die Produkte müssen zudem mehrheitlich auf jenem Betrieb erzeugt worden sein, auf dem die in Frage stehende Baute erstellt werden soll (Standortbetrieb) oder – im Falle überbetrieblicher Zusammenarbeit – mehrheitlich auf den in einer Produktionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Betrieben. Dabei muss die Produktionsgemeinschaft zum Zwecke der Aufbereitung, der Lagerung oder des Verkaufs der von ihr erzeugten Produkte gebildet worden sein. Die in Absatz 2 Buchstabe b verankerte Voraussetzung, wonach die Aufbereitung, die Lagerung oder der Verkauf nicht industriell-gewerblicher Art sein darf, schliesst maschinelle und mit hohen Investitionskosten oder hohem Personalaufwand verbundene Verarbeitungsstufen aus. Die Landwirtschaftszone soll nicht für eigentliche Verarbeitungsbetriebe oder Lagerhäuser geöffnet werden. Diese haben ihren Standort klarerweise in der Industrie- und Gewerbezone. Absatz 2 Buchstabe c sieht schliesslich vor, dass der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Charakter des Standortbetriebs durch die erwähnten Tätigkeiten nicht preisgegeben werden darf. Denn anders etwa als Kelterungsanlagen gehören Bauten und Anlagen wie beispielsweise jene für die Verarbeitung von Kartoffeln zu Pommes Chips, nicht in die Landwirtschaftszone, da dadurch oder durch ähnliche Verarbeitungsformen der landwirtschaftliche Charakter des Betriebs massgeblich verändert würde.

Absatz 3 stellt eine eigenständige raumplanungsrechtliche Bestimmung dar und hält normativ fest, was schon bisheriger Praxis entsprach und in den parlamentarischen Beratungen nicht in Frage gestellt wurde. Vorab ist in Übereinstimmung mit der bun-

desgerichtlichen Rechtsprechung, die mit Bezug auf die Zonenkonformität von landwirtschaftlichen Wohnbauten nach wie vor Richtschnur bilden soll, festzuhalten, dass die Bewilligung von zonenkonformem Wohnraum nur für landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGBB in Frage kommt. Neu hängt die Beantwortung der Frage, ob Wohnraum in der Landwirtschaftszone zonenkonform sei, indessen nicht mehr zwingend von der Beziehung zu einem überwiegend bodenabhängigen Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieb ab; in den Zonen nach Artikel 16a Absatz 3 RPG sind auch jene Wohnbauten zonenkonform, die mit Blick auf die bodenunabhängige Produktion betriebsnotwendig sind. Das Kriterium der funktionalen Beziehung zwischen Wohnraum und Betrieb wird demgegenüber unverändert beibehalten (vgl. etwa BGE 121 II 307; ZBl 1995, S. 376 ff). Wie bisher darf sich die Beurteilung dessen, was betrieblich unentbehrlich ist, nicht nach den subjektiven Vorstellungen und Wünschen des Gesuchstellers richten. Als zonenkonform gilt der Wohnraum indessen nur insoweit, als die dauernde Anwesenheit der betreffenden Personen auf dem Hof unentbehrlich ist. Ob dies der Fall ist, hängt insbesondere von der Distanz zur Bauzone sowie von den betriebsnotwendigen Überwachungsaufgaben ab. Die Voraussetzungen für die Schaffung von zonenkonformem Wohnraum können bei der Betriebsleiterfamilie, allenfalls auch bei Angestellten erfüllt sein. Als betrieblich unentbehrlich gilt zudem grundsätzlich der Wohnbedarf der abtretenden Generation, die ein Leben lang in der Landwirtschaft gearbeitet und in der Landwirtschaftszone gewohnt hat. Die allgemeinen Voraussetzungen der Zonenkonformität für Wohnbauten müssen aber in jedem Fall auch hier erfüllt sein. Der Wohnbedarf der abtretenden Generation ist zudem vorab innerhalb der bestehenden Gebäudevolumina zu befriedigen, wobei ihr Raumbedarf kleiner ist als jener der Betriebsleiterfamilie. Soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, können auf dem Betrieb allenfalls auch drei Generationen Wohnsitz nehmen. Die in diesem Fall insgesamt zu bewilligende Wohnfläche dürfte dadurch kaum zunehmen, da die in der Praxis bewilligten Wohnflächen in der Regel genügend Reserven enthalten, um den Grosseltern der jungen Betriebsleiterfamilie – deren eigene Kinder in dieser Phase noch reduzierte Platzansprüche haben – für ihren Lebensabend eine angemessene Unterkunft zu bieten.

Absatz 4 Buchstabe a hält der Vollständigkeit halber fest, was an sich schon aus Artikel 16a Absatz 1 erster Satz RPG folgt. Nur wenn die Baute für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist, darf sie bewilligt werden. Die betriebliche Notwendigkeit ist dabei – wie dies im Raumplanungsrecht üblich ist – stets nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen.

Lenkender Massstab der in Buchstabe b verlangten Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Artikel 1 und 3 RPG. So ist beispielsweise besondere Sorgfalt darauf zu verwenden, dass sich Bauten und Anlagen gut in empfindliche Landschaften einfügen (vgl. BGE 117 Ib 270, E. 4c; Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Den Aspekten des Ortsbild- und Landschaftsschutzes kommt in diesem Zusammenhang somit besondere Bedeutung zu. Die Voraussetzung, dass der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen dürfen, verhindert, dass Vorhaben in sensiblen Landschaften erstellt werden; Bauten für die innere Aufstockung werden daher räumlich in aller Regel an die

Artikel 34

bestehenden Ökonomiegebäude anzugliedern sein. Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht einzelne Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung konkret regelt (Umweltschutz sowie Natur- und Heimatschutz), sind Bauvorhaben nach diesen Sondernormen zu prüfen. Erst wenn die entsprechende Prüfung zeigt, dass dem Vorhaben von dieser Seite nichts entgegensteht, ist die Abwägung aller für und gegen die Baute sprechenden öffentlichen und privaten Interessen koordiniert durchzuführen (BGE 121 II 72, E. 3; 117 Ib 28, E. 3).

Buchstabe c macht die Bewilligungsfähigkeit einer landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Baute oder Anlage schliesslich davon abhängig, dass der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann. Soweit die Bewilligung grösserer Vorhaben in Frage steht, kann es sinnvoll sein, das Vorliegen dieser Voraussetzung im Lichte eines vom Gesuchsteller beizubringenden Betriebskonzepts zu überprüfen. Jeder seriös planende und ökonomisch denkende Betriebsinhaber wird sich ohnehin unvoreingenommen mit diesem Aspekt auseinandersetzen müssen. Spezifisch raumplanungsrechtlich soll mit dieser Vorschrift sichergestellt werden, dass in der Landwirtschaftszone – einer Zone, die von Überbauungen weitgehend freigehalten werden sollte (vgl. Art. 16 Abs. 1 RPG) – nicht unnötig neue Bauten und Anlagen bewilligt werden, die – infolge Betriebsaufgabe – schon nach kurzer Zeit wieder leer stehen. Soweit die Existenz längerfristig gesichert ist, steht die Möglichkeit der Neubautätigkeit auch Nebenerwerbsbetrieben offen.

Absatz 5 verdeutlicht schliesslich, dass Bauten und Anlagen, die der Freizeitlandwirtschaft dienen, in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform sind (vgl. BGE 112 Ib 404 E. 3. S. 406). Ob es sich – in Abgrenzung zu den Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben – um eine hobbymässig betriebene «landwirtschaftliche» oder «gartenbauliche» Bewirtschaftung handelt, lässt sich im Einzelfall auf Grund verschiedener Indikatoren feststellen. So fehlt es im Falle der Freizeitlandwirtschaft beispielsweise an der Gewinn- bzw. Ertragsorientierung. Ein Indiz dafür, dass bloss Freizeitlandwirtschaft betrieben wird, kann auch im Umstand gesehen werden, dass gewisse Mindestgrössen – etwa jene, die zum Bezug von Direktzahlungen berechtigt – nicht erreicht werden. Für die Beantwortung der Frage, ob im konkreten Fall Freizeitlandwirtschaft vorliege, kann unter Umständen auch auf den auf dem Betrieb bestehenden Arbeitsbedarf – bemessen in Standard-Arbeitskräften oder Standard-Arbeitstagen – abgestellt werden. Auf die Setzung starrer Grenzwerte wurde jedoch bewusst verzichtet, damit einzelfallgerechte Lösungen möglich bleiben.

2.3.2 Gemeinschaftliche Stallbauten

Artikel 35

Entschliessen sich zwei oder mehrere Betriebe, ihre Tiere gemeinsam zu halten, ohne dass auf einem der Betriebe genügend Stallkapazität vorhanden wäre, so bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

a. Ein Landwirt baut ein neues Gebäude im Alleineigentum und überlässt es der Gemeinschaft gegen Entschädigung zur Nutzung.

b. Die beteiligten Landwirte bauen gemeinsam ein Gemeinschaftsgebäude auf einem Grundstück eines Partners und treffen eine geeignete sachenrechtliche Lösung (Baurecht, gemeinschaftliches Eigentum).

Während die dauerhafte gemeinsame Nutzung im zweiten Fall auf Grund der sachenrechtlichen Regelung und der gegenseitigen finanziellen Beteiligung sichergestellt ist, besteht im Fall des Alleineigentums die Gefahr, dass die gemeinsame Nutzung nur vorgeschoben wird, um raumplanungsrechtliche Schranken bezüglich der Dimensionierung der Stallbaute zu umgehen. Um solchen Missbräuchen vorzubeugen, legt Artikel 35 gewisse Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit eine im Alleineigentum stehende, jedoch gemeinschaftlich genutzte Stallbaute errichtet werden darf.

Gemäss Buchstabe a ist die Erstellung einer solchen Stallbaute nur im Rahmen der anerkannten landwirtschaftlichen Zusammenarbeitsformen zulässig. Die Gemeinschaft muss also entweder in die Form einer Betriebsgemeinschaft oder in jene einer Tierhaltungsgemeinschaft gekleidet sein. Die Anforderungen an diese beiden Gemeinschaftsformen sind in den Artikeln 10 und 11 der Landwirtschaftlichen Beriffsverordnung (LBV; SR 910.91) festgelegt. Die Betriebs- oder Tierhaltungsgemeinschaft muss überdies von der zuständigen kantonalen Amtsstelle anerkannt sein (vgl. Art. 12 LBV).

Buchstabe b hält fest, dass Baugesuchen für entsprechende Stallbauten der von allen Mitgliedern unterzeichnete Gemeinschaftsvertrag beiliegen muss. Die Bewilligungsbehörde soll sich damit ein eigenes Bild von der Gemeinschaft machen können.

Buchstabe c schliesslich schreibt vor, dass der Gemeinschaftsvertrag zum Zeitpunkt der Bewilligung noch für mindestens 10 Jahre Gültigkeit haben muss. Damit soll den Mitgliedern der Gemeinschaft vor Augen geführt und bewusst gemacht werden, dass es sich um eine längerfristige Verpflichtung handelt, auf die sie sich einlassen. Zudem soll die Schaffung von Pseudogemeinschaften, die lediglich zur Umgehung von quantitativen Obergrenzen – insbesondere jenen von Artikel 36 – eingegangen werden, verhindert werden.

Natürlich lässt sich mit Gesetzesvorschriften nicht verhindern, dass eine Gemeinschaft, aus welchen Gründen auch immer, vorzeitig auseinanderbricht. Dies kann jedoch an der bau- und planungsrechtlichen Situation nichts ändern: Bis zum Ablauf der vereinbarten, mindestens 10-jährigen Vertragsdauer kann aus der Vertragsauflösung nichts abgeleitet werden, was zur Bewilligung zusätzlicher Bauten, Anlagen oder Nutzungen berechtigen würde. Wird der Stall von den anderen Mitgliedern der Gemeinschaft nicht mehr benutzt, so kann die Eigentümerin oder der Eigentümer darin die eigene Nutzung nicht ausdehnen, es sei denn, die landwirtschaftliche Nutzfläche des Betriebs würde entsprechend vergrössert. Umgekehrt müssen sich ausgetretene Gemeinschafter bei Stallbauvorhaben, die sie vor Ablauf der mindestens 10-jährigen Vertragsdauer ausführen möchten, das in die Gemeinschaft eingebrachte Futterpotenzial entgegenhalten lassen. Im Umfang dieses Potenzials vermindern sich ihre Aufstockungsmöglichkeiten.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass es sich im Allgemeinen empfehlen dürfte, bei Gemeinschaftsställen, die im Alleineigentum stehen, ein Zweckänderungsverbot im Grundbuch anmerken zu lassen.

2.3.3 Innere Aufstockungen im Bereich der Tierhaltung

Artikel 36

Im raumplanungsrechtlichen Sinn werden unter den Begriff der inneren Aufstockung Fälle subsumiert, «in denen einem überwiegend bodenabhängig geführten Betrieb Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angegliedert werden, um auf diese Weise dessen Existenzfähigkeit zu sichern» (BBl 1996 III 517).

Die Tierhaltung ist nach der Bundesgerichtspraxis dann als bodenabhängige Nutzung zu betrachten, wenn der tierhaltende Betrieb über eine ausreichende eigene Futtermittelbasis für seine Tiere verfügt und die Tiere nicht überwiegend mit zugekauften Futtermitteln ernährt werden. Dabei prüft das Bundesgericht für jede auf dem Betrieb gehaltene Tierkategorie (Rindvieh, Schweine, Geflügel, Pferde usw.) separat, ob genügend eigenes Futter produziert wird. An dieser Abgrenzung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Tierhaltung hat sich mit der Revision nichts geändert.

Die Errichtung einer Baute oder Anlage für die bodenunabhängige Tierhaltung ausserhalb der Zonen nach Artikel 16a Absatz 3 RPG (innere Aufstockung) setzt voraus, dass der Betrieb nur mit dem zu erwartenden Zusatzeinkommen voraussichtlich längerfristig bestehen kann. Der Betrieb muss mit andern Worten auf die Aufstockung angewiesen sein. Die anbegehrte Aufstockung muss somit einerseits notwendig, andererseits aber auch geeignet sein, um die Existenz des Betriebs längerfristig zu sichern. Die Eignung ist insbesondere dann zu verneinen, wenn der Betrieb auch nach einer vollständigen Ausschöpfung des zulässigen Aufstockungspotenzials voraussichtlich längerfristig nicht wird bestehen können. Bei der Beurteilung dieser Fragen muss den sich ändernden landwirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 112 der Botschaft, BBl 1996 III 518) Rechnung getragen werden.

Raumplanungsrechtlich wird nur dann von einer inneren Aufstockung gesprochen, wenn sich der bodenunabhängige Betriebsteil dem bodenabhängigen gegenüber als untergeordnet erweist (BBl 1996 III 517). Das Bundesgericht hat das höchstens zulässige Mass an bodenunabhängiger Landwirtschaft im Rahmen der inneren Aufstockung bisher am Einkommen gemessen, indem es das aus der bodenabhängigen Produktion erzielte Einkommen mit demjenigen aus der bodenunabhängigen Produktion verglichen hat. Was die Einkommensform betrifft, hat das Bundesgericht in der Regel auf das effektive Betriebseinkommen abgestellt. Den diesbezüglichen Entscheiden lässt sich jedoch nicht mit letzter Klarheit entnehmen, was das Gericht unter dem Betriebseinkommen genau versteht. Im Zuge einer vertiefteren Prüfung der Problematik hat sich gezeigt, dass es einfacher und praktikabler ist, innerhalb der mehrstufigen landwirtschaftlichen Finanzbuchhaltung auf den sogenannten Deckungsbeitrag abzustellen. Absatz 1 Buchstabe a knüpft dementsprechend nicht an das Betriebseinkommen, sondern an den Deckungsbeitrag an. Als Deckungsbeitrag (DB) bezeichnet man die Differenz zwischen Ertrag (Leistung) und variablen Kosten eines Produktionszweiges. Der Deckungsbeitrag muss die Fixkosten abdecken. Als fix gelten jene Kosten, deren Höhe nicht von der Produktionsmenge abhängt. Im Unterschied zum Betriebseinkommen und zum landwirtschaftlichen Einkommen fallen beim Deckungsbeitrag die Strukturkosten ausser Betracht.

Im Sinne einer Liberalisierung wird die bundesgerichtliche Obergrenze von 25–35 Prozent gelockert. Der Deckungsbeitrag aus der bodenunabhängigen Produktion muss aber in jedem Fall unter 50 Prozent des Gesamtdeckungsbeitrags liegen.

Der Deckungsbeitragsvergleich ist gemäss Absatz 2 anhand von Standardwerten vorzunehmen. Angesprochen ist damit der vom Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), dem service romand de vulgarisation agricole (srva) und der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau (LBL) gemeinsam herausgegebene Deckungsbeitragskatalog, welcher für jeden Produktionszweig standardisierte Deckungsbeiträge enthält und jährlich neu aufgelegt wird. Das Abstellen auf die dortigen Standarddeckungsbeiträge ermöglicht eine objektivierte, einheitliche Beurteilung der Aufstockungsgesuche in der gesamten Schweiz.

In jenen Fällen, in welchen das Deckungsbeitragskriterium zu einem höheren Aufstockungspotenzial als das Trockensubstanzkriterium führt, müssen gemäss Absatz 3 in jedem Fall 50 Prozent des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes gedeckt sein. Hintergrund dieser Bestimmung bilden Vergleichsrechnungen, die gezeigt haben, dass die Beurteilung anhand des Deckungsbeitrags oder, allgemeiner ausgedrückt, anhand des Einkommens unter Umständen zu Aufstockungspotenzialen führt, die ein Mehrfaches der gemäss Gewässerschutzgesetzgebung zulässigen Düngergrossvieheinheiten pro Hektare ausmachen. Um solchen Ausschlägen die Spitze zu brechen, muss in den genannten Fällen der Trockensubstanzbedarf des Tierbestandes zu mindestens 50 Prozent gedeckt sein.

Alternativ zum Deckungsbeitragskriterium kann der höchstzulässige Umfang einer viehwirtschaftlichen Aufstockung gemäss Absatz 1 Buchstabe b anhand des Trockensubstanzkriteriums beurteilt werden. Die Trockensubstanz (TS) ist derjenige Teil eines pflanzlichen Ausgangsprodukts, welcher bei vollständigem Entzug des Wassers zurückbleibt. Sie ist wissenschaftlich definiert und Referenzgrösse im landwirtschaftlichen Pflanzenbau und in der Tierernährung.

Bei der TS-Methode wird das aus der bewirtschafteten Fläche errechnete pflanzenbauliche TS-Potenzial dem TS-Bedarf des Tierbestandes gegenübergestellt. Zu beachten gilt es, dass gemäss Absatz 2 der Vergleich zwischen TS-Potenzial und TS-Bedarf anhand von Standardwerten vorzunehmen ist. Massgebend ist somit nicht der tatsächliche Ertrag bzw. Bedarf, sondern standardisierte Ertrags- und Bedarfswerte. Diese weitgehende Standardisierung ermöglicht eine aus raumplanerischer Sicht zu begrüssende längerfristige und objektivierte Betrachtungsweise.

Der vorgeschriebene TS-Deckungsgrad von 70 Prozent kann auf Grund der Erfahrungen in den Kantonen Thurgau und Freiburg als angemessen betrachtet werden. Er führt indessen dazu, dass kleinere Betriebe oder solche mit einem relativ hohen Tierbesatz pro Flächeneinheit im Vergleich zum Deckungsbeitragskriterium nur geringe oder gar keine Aufstockungsmöglichkeiten haben. Nicht zuletzt für solche Betriebe wurde das Einkommenskriterium in der Form des Deckungsbeitrags beibehalten.

Während bei der Deckungsbeitragsmethode das Aufstockungspotenzial um so höher wird, je höher die Erträge aus der bodenabhängigen Landwirtschaft sind, nimmt das Aufstockungspotenzial bei der TS-Methode grundsätzlich mit der bewirtschafteten Fläche zu.

Artikel 36

Die in der Vernehmlassung aufgeworfene Frage, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe, das einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb (Art. 24b RPG) eingerichtet hat, daneben noch eine innere Aufstockung vornehmen könne, beantwortet sich einerseits danach, ob der Betrieb zu seiner längerfristigen Existenzsicherung zusätzlich auf die vorgesehene innere Aufstockung angewiesen ist oder nicht. Bei der Beantwortung dieser Frage ist selbstverständlich das aus dem Nebenbetrieb erzielte und künftig zu erwartende Einkommen in die Beurteilung einzubeziehen. Andererseits darf die innere Aufstockung nicht dazu führen, dass die Bewilligungsvoraussetzungen für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb wegfallen. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn der Hofcharakter nach der inneren Aufstockung nicht mehr als «im Wesentlichen unverändert» angesehen werden kann (Art. 40 Abs. 2).

2.3.4 Innere Aufstockungen im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus

Artikel 37

Die innere Aufstockung kam bisher praktisch ausschliesslich im Bereich der Tierhaltung zur Anwendung. Weder die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung noch das neue Recht wollen jedoch eine Aufstockung im Bereich des bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbaus grundsätzlich ausschliessen (vgl. Art. 16a Abs. 2 RPG). Es ist denkbar, dass auch in Zukunft wenig davon Gebrauch gemacht werden wird. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass es im Bereich des Gemüse- und produzierenden Gartenbaus schwieriger ist als im Bereich der Tierhaltung, mit bodenunabhängigen Betriebszweigen ohne grosse wirtschaftliche Risiken ein Zusatzeinkommen zu erwirtschaften.

Während es bei den viehwirtschaftlichen Aufstockungen (Art. 36) um Bauten und Anlagen für die Tierhaltung – also in erster Linie um Stallbauten – geht, beschlägt die in Artikel 37 geregelte Form der Aufstockung Bauten und Anlagen, die dem bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbau dienen.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe a gilt die Errichtung einer Baute oder Anlage für den bodenunabhängigen Gemüse- oder Gartenbau dann als innere Aufstockung, wenn der Betrieb nur mit dem zu erwartenden Zusatzeinkommen voraussichtlich längerfristig bestehen kann. Der Betrieb muss mit andern Worten zu seiner längerfristigen Existenzsicherung auf die Aufstockung im vorgesehenen Umfang angewiesen sein. Welche Gemüse- und Gartenbaubetriebe tatsächlich auf eine innere Aufstockung angewiesen sind, lässt sich kaum in allgemeiner Weise beantworten. Dazu sind die Betriebsstrukturen zu unterschiedlich, und zwar nicht nur im Verhältnis Gemüsebau – Gartenbau, sondern auch innerhalb dieser beiden Sparten. Es darf auch nicht vergessen werden, dass der Gemüsebau und der produzierende Gartenbau den Marktkräften schon seit jeher in viel stärkerem Masse ausgesetzt waren als die übrige Landwirtschaft. Die grundlegende Neuorientierung der Agrarpolitik wird deshalb in diesen beiden Bereichen aller Voraussicht nach nicht derart einschneidende Strukturanpassungen nach sich ziehen, wie sie im Ackerbau und in der Viehwirtschaft zu erwarten sind.

Absatz 1 Buchstabe b setzt einer geplanten inneren Aufstockung vom Umfang her Grenzen. Die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche darf 35 Prozent der gemüse-

oder gartenbaulichen Anbaufläche des Betriebs nicht übersteigen. Dabei handelt es sich um eine relative Grenze. Absolut dürfen im Rahmen einer inneren Aufstockung in keinem Fall mehr als 5000 m^2 bodenunabhängig bewirtschaftet werden. Mit dieser fixen Obergrenze wird berechtigten Einwänden gegen den Vernehmlassungsentwurf Rechnung getragen. Es ist in der Tat so, dass die relative Grenze bei grossflächigen Betrieben Aufstockungen zulässt, welche mit den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht vereinbar sind.

Referenzgrösse bei der relativen Grenze ist die gemüse- oder gartenbauliche Anbaufläche. Die Anbaufläche ist nicht identisch mit der Betriebs- oder Nutzfläche. Die mit Ökonomiebauten, Abstellplätzen und sonstigen Anlagen (z. B. Regenwasserbecken) überstellten Flächen gehören nicht zur Anbaufläche. Zu beachten gilt es im Weiteren, dass nur die gemüse- und gartenbauliche Anbaufläche in die Berechnung einzubeziehen ist. Dem Ackerbau, der Graswirtschaft, dem Rebbau usw. dienende Flächen fallen somit ausser Betracht. Zugleich wird damit die Beeinflussbarkeit des Flächenkriteriums durch Zukauf und Zupacht von normalem Landwirtschaftsland verhindert.

An die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche sind auch jene Flächen anzurechnen, welche von Bauten und Anlagen überstellt werden, die in direktem funktionalem Zusammenhang mit der bodenunabhängigen Bewirtschaftung stehen (z.B. Tankanlage für die Heizung des Gewächshauses oder im Dienste der bodenunabhängigen Produktion stehende Verarbeitungsgebäude).

Absatz 2 beantwortet die Frage, was unter bodenunabhängigem Gemüse- und Gartenbau zu verstehen ist. Als bodenunabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht. Der hinreichend enge Bezug zum natürlichen Boden fehlt überall dort, wo sich zwischen den Pflanzenwurzeln und dem natürlichen Boden eine Trennschicht befindet, der Boden mithin als Produktionsfaktor ersetzt wird. Hors-sol, Steinwolle, Nähr-Film-Technik, Dünnschicht-Kultur, japanisches System usw. sind hier die Stichwörter. Solche Produktionstechniken sind im eigentlichen Wortsinn bodenunabhängig. Der Boden wird nur noch als Standfläche für die Anlagen verwendet. Die Pflanzen wurzeln nicht im gewachsenen Boden, sondern hängen an einem Gitter oder stecken in einer Nährlösung. Unter Umständen sind mehrere Pflanzenlagen übereinander angeordnet.

2.3.5 Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen

Artikel 38

Gemäss Artikel 16a Absatz 3 RPG können Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird.

Was unter einer inneren Aufstockung zu verstehen ist, ergibt sich aus Artikel 36 für den Bereich der Tierhaltung bzw. aus Artikel 37 für den Bereich des Gemüse- und des produzierenden Gartenbaus. Bauten und Anlagen gehen dann über eine innere Aufstockung hinaus, wenn sie der bodenunabhängigen Bewirtschaftung dienen und der in Frage stehende Betrieb überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängig produziert.

Artikel 38

Gemäss Artikel 16a Absatz 3 RPG hat die Ausscheidung der Gebiete in einem Planungsverfahren zu erfolgen. Angesprochen ist damit die kantonale Planungshoheit. Um nicht unnötigerweise in diese einzugreifen, wurde Artikel 38 bewusst knapp gehalten. Unabdingbar scheint jedoch, dass die Ausscheidung der Gebiete aus einer gesamtheitlichen Optik erfolgt. Die Kantone haben deshalb die bei der Gebietsausscheidung zu beachtenden Anforderungen in allgemeiner Weise festzulegen, sei dies im kantonalen Richtplan oder in ihrer Planungs- und Baugesetzgebung.

Bei der Festlegung der entsprechenden Anforderungen sind die Kantone zudem nicht völlig frei: Zum einen müssen die allgemeinen Voraussetzungen gemäss Artikel 16 RPG – in diesem Zusammenhang ist vor allem auf Absatz 2 hinzuweisen, wonach gegebenenfalls grössere, zusammenhängende Flächen auszuscheiden sind – berücksichtigt werden. Zum andern erklärt Artikel 38 die in Artikel 1 und 3 RPG enthaltenen Ziele und Grundsätze der Raumplanung als massgebend. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die in Artikel 1 Buchstabe a und d RPG genannten Ziele sowie die auf Schonung der Landschaft ausgerichteten Grundsätze (Art. 3 Abs. 2 RPG). Eigenständige kantonale Kriterien können diese allgemeinen bundesrechtlichen Vorgaben konkretisieren und ergänzen, nicht jedoch ersetzen.

Welcher Planungsansatz bei der Ausscheidung der in Frage kommenden Gebiete zur Anwendung gelangt, ist Sache der Kantone. Die bundesrechtliche Regelung belässt ihnen die Methodenfreiheit. Sie können daher entweder festhalten, wo Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion grundsätzlich zulässig sind (Positivplanung), oder sie können umgekehrt jene Gebiete bezeichnen, in welchen, beispielsweise aus Gründen des Landschaftsschutzes, entsprechende Bauten und Anlagen ausgeschlossen sein sollen (Negativplanung).

Der eigentlichen Freigabe von Gebieten für die bodenunabhängige Bewirtschaftung hat eine sorgfältige Interessenabwägung vorauszugehen, die gewährleistet, dass die Zonen im Rahmen der Nutzungsplanung nicht einfach dort ausgeschieden werden, wo ein entsprechendes subjektives Interesse des Grundeigentümers besteht. Besondere Rücksichtnahme erfordern namentlich die Natur- und Landschaftsschutzgebiete, so insbesondere die BLN-Gebiete, die Erholungsgebiete, die Nahbereiche von schutzwürdigen Ortsbildern und Schutzobjekten, die See- und Flussuferbereiche sowie die Waldrandlagen (vgl. Art. 3 Abs. 2 RPG).

2.4 Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

2.4.1 Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten

Artikel 39

Die hier in Frage stehende Bestimmung entspricht im Wesentlichen Artikel 24 der Raumplanungsverordnung in der Fassung vom 22. Mai 1996 (aRPV). Mit Blick auf die geschützten Einzelobjekte (vgl. hierzu Art. 24 Abs. 3 aRPV) besteht im Lichte von Artikel 24d Absatz 2 RPG auf Verordnungsstufe kein Regelungsbedarf mehr. Anders verhält es sich mit Bezug auf Bauten in Gebieten mit traditioneller Streubauweise sowie bezüglich der landschaftsprägenden Bauten.

Bei den Streusiedlungsgebieten gemäss Absatz 1 handelt es sich nicht um irgend welche Gebiete mit irgend welchen verstreuten Bauten, sondern um historisch gewach-

sene Dauersiedlungsgebiete mit traditioneller Streubauweise, in denen die Dauerbesiedlung heute im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll (vgl. hierzu auch Art. 24 Abs. 1 und Abs. 4 Bst. a aRPV).

Anders als im Anwendungsbereich von Artikel 24d Absatz 1 RPG sind Zweitwohnungen in den hier in Frage stehenden Streusiedlungsgebieten nicht zulässig. In Buchstabe a wird denn auch ausdrücklich gefordert, dass die Bauten nach der Änderung ganzjährig bewohnt sein müssen. Dies erscheint mit Blick auf das Ziel, die Dauerbesiedlung zu stärken, auch sachgerecht. Auf der anderen Seite geht die hier in Frage stehende Regelung aber über das im Lichte von Artikel 24d Absatz 1 RPG Zulässige hinaus: Das Hineinwachsen der Wohnnutzung in den Ökonomieteil ist hier möglich.

Mit Bezug auf die Zulässigkeit gewerblicher Umnutzungen in den Streusiedlungsgebieten (Abs. 1 Bst. b) wird an der Volumenbeschränkung – wie sie bereits das bisherige Recht vorsah – festgehalten. Dies drängt sich mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, auf. Im Anwendungsbereich der hier in Frage stehenden Bestimmung können nämlich sämtliche für die landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr benötigten Bauten und Gebäudekomplexe mit Wohnungen zu gewerblichen Zwecken umgenutzt werden. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 39 kommen hingegen nur geschützte Bauten (vgl. Art. 24d Abs. 2 RPG) oder solche, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören (Art. 24b RPG), für eine Umnutzung zu gewerblichen Zwecken in Betracht. Angesichts dieser Offenheit ist es wesentlich, dass der gewerblichen Nutzung gewisse Schranken gesetzt bleiben. Gleichwohl drängt sich eine geringfügige Flexibilisierung auf. Von der Beschränkung des Gewerbeteils auf die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes soll ausnahmsweise abgewichen werden können. Dies darf aber nicht in dem Sinn verstanden werden, dass ein florierendes Gewerbe zu einem späteren Zeitpunkt beliebig ausgedehnt werden könnte. Es geht hier vielmehr um gewerbliche Tätigkeiten, die von ihrer Art her von vornherein mehr Fläche beanspruchen als andere.

Die in Absatz 2 vorgeschlagene Regelung – vgl. hierzu auch Art. 24 Absatz 2 aRPV – hat gegenüber Artikel 24d Absatz 2 RPG insofern eigenständige Bedeutung, als sie Umnutzungen zwar nur dort zulässt, wo Landschaften in Frage stehen, deren Schutzwürdigkeit aus dem Zusammenwirken von Landschaft und Bauten resultiert, in diesen Gebieten dafür aber Umnutzungen ermöglicht, die etwas weiter reichen als jene, die im Lichte von Artikel 24d RPG möglich sind.

Schutzobjekt bilden hier nicht nur die landschaftsprägenden Bauten, sondern auch die Landschaft als solche, die im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt werden muss. Die durch diese Bestimmung eröffneten Umnutzungsmöglichkeiten bestehen demnach nur in ganz bestimmten Gebieten, insbesondere in solchen der Kantone Tessin, Wallis und Graubünden; diese haben sich denn auch bereits intensiv um die Umsetzung dieser Bestimmung bemüht. Buchstabe d, wonach der kantonale Richtplan die Kriterien enthalten muss, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen ist, entspricht bisherigem Recht (vgl. Art. 24 Abs. 4 Bst. b aRPV).

Die Voraussetzungen, unter denen in Streusiedlungsgebieten und geschützten Landschaften Umnutzungsbewilligungen erteilt werden dürfen, weichen von jenen in Ar-

Artikel 39

tikel 24d Absatz 3 RPG insoweit ab, als hier vom Erfordernis der Eignung (vgl. Art. 24d Abs. 3 Bst. a RPG) abgesehen wird. Dies hat zur Konsequenz, dass die Umnutzungsmöglichkeiten – insbesondere bezüglich der Ökonomiegebäude – etwas weiter reichen, als dies mit Bezug auf Artikel 24d RPG der Fall ist, der – entsprechendes kantonales Ausführungsrecht vorausgesetzt – im ganzen Kantonsgebiet Anwendung findet. Da diese erweiterten Umnutzungsmöglichkeiten aber nur in besonders bezeichneten Gebieten gegeben sind, erscheint es gerechtfertigt, hier nicht hinter das zurück zu gehen, was nach bisherigem Recht zulässig war. Dies umso mehr, als die Einflussmöglichkeiten des Bundes dank des Richtplanerfordernisses (vgl. Abs. 2 Bst. d) besser sind, als im Anwendungsbereich von Artikel 24d RPG, wo ihm bloss die Möglichkeit offen steht, im konkreten Einzelfall gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zu führen.

Mit Bezug auf das Erfordernis, wonach für die in Frage stehende Nutzungsänderung höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig sein darf (Abs. 3 Bst. c), kann im Wesentlichen auf die diesbezüglichen Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft verwiesen werden (vgl. BBl 1996 III 545). Ergänzend ist hier indessen anzumerken, dass neben quantitativen Aspekten – zu denken ist hier etwa an das Ausmass der Verlängerung einer Erschliessungsstrasse – auch qualitativen Gesichtspunkten, wie beispielsweise dem Grad der Beeinträchtigung der Landschaft, gebührend Rechnung getragen werden muss.

2.4.2 Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe

Artikel 40

Mit Artikel 24b RPG will der Gesetzgeber Betrieben, denen die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Tätigkeit kein existenzsicherndes Einkommen mehr zu garantieren vermag – die mithin ohne zusätzliche Einkommensquelle nicht weiterbestehen könnten – eine Überlebenshilfe mittels eines zweiten, nichtlandwirtschaftlichen bzw. nichtgartenbaulichen Standbeins bieten.

Der Bundesrat hat in der Botschaft aufgezeigt, welche gewerblichen Tätigkeiten er sich idealtypisch darunter vorstellt. Neben kleinen Schreinereien und kleinen mechanischen Werkstätten für Landmaschinen wurden insbesondere Ferien auf dem Bauernhof als Beispiel genannt (vgl. BBl 1996 III 538). Gerade die letztgenannte nebenbetriebliche Aktivität sei hier ausdrücklich erwähnt, weil diesbezüglich von verschiedener Seite Klärungsbedarf signalisiert wurde; Dauervermietungen sind jedoch ausgeschlossen. Ein anderer häufig diskutierter Bereich stellt die Pferdehaltung dar. Hier gilt es zu beachten, dass die Vermietung eigener Pferde an Dritte wie auch die sogenannte Pferdepension durchaus als nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb im Sinne von Artikel 24b RPG gelten können. Hingegen würde die Errichtung eines eigentlichen Reitbetriebs mit der entsprechenden Infrastruktur nicht mehr darunter fallen (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Artikel 34).

Absatz 1 stellt klar, dass der im Gesetz verwendete Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes ausschliesslich im Sinne von Artikel 7 BGBB zu verstehen ist. Nach dieser Vorschrift gilt als landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und die mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie be-

ansprucht (Art. 7 Abs. 1 BGBB). Die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie ist anerkanntermassen dann erforderlich, wenn für die Bewirtschaftung jährlich mindestens 2100 Arbeitsstunden aufgewendet werden müssen. Unter den gleichen Voraussetzungen gelten auch Betriebe des produzierenden Gartenbaus als landwirtschaftliches Gewerbe (Art. 7 Abs. 2 BGBB). Für die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe gilt hingegen der Vorbehalt von Art. 5 Bst. a BGBB zugunsten des kantonalen Rechts nicht. Kleinstbetriebe haben somit keine Möglichkeit, gewerbliche Aufstockungen vornehmen.

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe dürfen nur in jenen bestehenden Bauten und Anlagen eingerichtet werden, die als Folge des Strukturwandels für den bisherigen, mithin landwirtschaftlichen Zweck nicht mehr benötigt werden, die mit andern Worten funktionslos geworden sind (vgl. BBl 1996 III 537, Ziff. 206).

Das landwirtschaftliche Gewerbe muss zu seinem Weiterbestand auf das Zusatzeinkommen, das aus dem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb erzielt wird, angewiesen sein. Die Einkünfte aus der gewerblichen Aufstockung müssen mithin erforderlich und geeignet sein, um dem Betriebsinhaber und dessen Familie ein existenzsicherndes Einkommen zu gewährleisten. Dass dem so ist, soll mittels eines Beriebskonzepts dargetan werden.

Absatz 2 führt aus, was unter dem Begriff «betriebsnahe» zu verstehen ist. Während in der bundesrätlichen Botschaft noch die sachliche Nähe (Landwirtschaftsnähe) als primäres Element herausgestrichen wurde, hat sich im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen gezeigt, dass dieses Kriterium zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führt. Es ist deshalb sachgerechter, die Betriebsnähe vorab im Sinne der örtlichen Nähe zu verstehen. Mit dieser Betrachtungsweise wird sichergestellt, dass für gewerbliche Tätigkeiten nur Bauten in Frage kommen, die im Betriebszentrum liegen, d.h. dort, wo sich das Wohnhaus und die Mehrzahl der Ökonomiegebäude befinden, wobei es auch Betriebe geben kann, welche diese Voraussetzungen an verschiedenen Standorten erfüllen. Nur so kann gewährleistet werden, dass Landwirtschaft und Gewerbe eine Einheit bilden und der Betrieb in seiner Gesamtheit als Landwirtschaftsbetrieb wahrgenommen wird. Es darf nicht sein, dass isoliert stehende Bauten, die keine räumliche Beziehung zum landwirtschaftlichen Hauptbetrieb aufweisen, zu gewerblichen Zwecken umgenutzt werden. Derartige Bauten würden zwangsläufig als eigenständige Gewerbebetriebe wahrgenommen. Gerade dies ist aber unerwünscht.

Die gewerbliche Tätigkeit muss zudem so beschaffen sein, dass die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes gewährleistet bleibt. Dies ist etwa dann nicht der Fall, wenn Nebenbetriebe in Frage stehen, die mit regelmässigen, länger dauernden Ortsabwesenheiten verbunden sind. In solchen Fällen wird eine seriöse Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes, wozu gemäss Definition mindestens 2100 Arbeitsstunden pro Jahr erforderlich sind, nicht möglich sein. Auch wenn in Jahreszeiten mit geringem Arbeitsanfall im landwirtschaftlichen Gewerbe der Nebenbetrieb den grösseren Teil der Arbeitskraft beanspruchen darf, so muss über das ganze Jahr gerechnet die landwirtschaftliche Tätigkeit doch klar im Vordergrund stehen.

Schliesslich muss der Nebenbetrieb den Hofcharakter im Wesentlichen unverändert lassen. Der Nebenbetrieb darf sich mit andern Worten nicht derart in den Vordergrund

Artikel 40

drängen, dass unbefangene Dritte auf einen eigentlichen Gewerbebetrieb und nicht auf einen Bauernhof schliessen müssen.

Absatz 3 stellt klar, dass die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe keinen Sonderstatus geniessen. Sie unterstehen beispielsweise den gleichen gewerbepolizeilichen, umweltschutzrechtlichen oder gesundheitspolizeilichen Vorschriften wie entsprechende Gewerbebetriebe in der Bauzone. Wettbewerbsverzerrungen sind damit ausgeschlossen.

Gemäss Artikel 24b Absatz 2 RPG darf der Nebenbetrieb nur vom Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes geführt werden. Das bedeutet zunächst, dass der Betriebsleiter oder der Ehegatte selbst die notwendige fachliche Qualifikation zur Führung des Nebenbetriebs mitbringen muss. In dieser Beziehung können diese weder durch andere Familienangehörige, die nicht an der Betriebsleitung teilhaben, noch durch Dritte dauernd vertreten werden. Im Weiteren bedeutet es – und dies bringt Absatz 4 zum Ausdruck –, dass keine Personen angestellt werden dürfen, die überwiegend für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb tätig sind. Die aushilfsweise Mitarbeit von Familienangehörigen oder Angestellten des landwirtschaftlichen Gewerbes ist demgegenüber zulässig. Ebenso muss es erlaubt sein, Personen für zeitlich befristete Arbeitseinsätze – beispielsweise in nebenbetrieblich geführten Restaurationsberieben – anzustellen. Dies wird im zweiten Satz von Absatz 4 festgehalten.

Absatz 5 hält ausdrücklich fest, dass die Bewilligung dahinfällt, sobald die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind und dass die zuständige Behörde dies mittels Verfügung festzustellen hat. Die Bewilligungsvoraussetzungen fallen insbesondere dahin, wenn die landwirtschaftliche bzw. gartenbauliche Tätigkeit aufgegeben oder der Nebenbetrieb nicht mehr durch den Bewirtschafter selbst geführt wird. Sie entfallen aber auch dann, wenn der Nebenbetrieb solche Dimensionen annimmt, dass der Landwirtschaftsbetrieb vollständig in den Hintergrund gedrängt oder der Hofcharakter wesentlich verändert wird. In den Aufgabenbereich der Baupolizeibehörden fällt auch die Kontrolle dieser Bewilligungsvoraussetzungen. Sind die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, so wird ein neuer Bewilligungstatbestand geschaffen. Auf Gesuch der Betreiberin oder des Betreibers des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ist diesfalls in einem neuen Bewilligungsverfahren zu entscheiden, ob der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb allenfalls gestützt auf eine andere Bestimmung bewilligt werden kann. Die Zulässigkeit der gewerblichen Nutzung ist dabei im Lichte von Artikel 24 RPG zu beurteilen. Die Bewilligungsfähigkeit der meisten gewerblichen Tätigkeiten dürfte dabei am Erfordernis der Standortgebundenheit scheitern. Muss die nachgesuchte Bewilligung verweigert werden, so ist der Nebenbetrieb einzustellen.

2.4.3 Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG

Artikel 41

Gemäss Artikel 24c Absatz 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

Die Formulierung «nicht mehr zonenkonform» geht auf die parlamentarische Redaktionskommission zurück. In der von den Eidgenössischen Räten ursprünglich beschlossenen Fassung hiess es noch «zonenwidrig geworden». Es hat sich herausge-

stellt, dass der in diesem Sinn redaktionell bereinigte Gesetzeswortlaut nicht mehr mit der für die Rechtsanwendung genügenden Klarheit wiedergibt, welche Bauten und Anlagen tatsächlich in den Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG fallen. Unklarheiten ergaben sich insbesondere in Bezug auf Bauten und Anlagen, die zwar rechtmässig erstellt wurden, aber nie zonenkonform waren, da im Zeitpunkt der Erstellung keine Zonenvorschriften bestanden. Im Verordnungstext wird nun einerseits diese Unklarheit beseitigt und andereseits – in Übereinstimmung mit den Absichten des Gesetzgebers – klargestellt, dass die Zonenwidrigkeit Folge einer Änderung von Erlassen oder Plänen sein muss.

Die Rechtsänderungen, welche zu einer Anwendbarkeit von Artikel 24c RPG führen, können in drei Kategorien zusammengefasst werden:

- In aller Regel handelt es sich um das Inkrafttreten des ersten Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972, als erstmals eine strenge Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eingeführt wurde.
- In Gebieten, die sich nach dem 1. Juli 1972 noch in einer Bauzone befanden, später jedoch einer Nichtbauzone zugewiesen wurden, liegt die Rechtsänderung in der Zuweisung zur Nichtbauzone.
- In Kantonen, die bereits vor dem 1. Juli 1972 eine konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet kannten, kann die massgebliche Rechtsänderung in der Inkraftsetzung der kantonalen Bestimmungen bzw. der Zuweisung zu einer Nichtbauzone im Sinne dieser kantonalen Regelung liegen.

Auf Bauten und Anlagen, die am 1. Juli 1972 noch nicht bestanden, ist Artikel 24c RPG somit nur anwendbar, wenn sie seit ihrer Erstellung von einer Bau- in eine Nichtbauzone umgezont wurden.

Es kann jedoch nicht für alle Bauten und Anlagen, die im Moment der Rechtsänderung bereits bestanden, von den Möglichkeiten von Artikel 24c RPG Gebrauch gemacht werden:

- Nicht in dessen Anwendungsbereich fallen die im Moment der Rechtsänderung landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen. Sie sind im Sinn von Gesetz und Verordnung mit der Rechtsänderung nicht zonenwidrig geworden, selbst dann nicht, wenn sie erst später formell einer Landwirtschaftszone zugewiesen wurden. Die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung notwendigen Änderungen und Ergänzungen an Bauten und Anlagen sind nach Massgabe von Artikel 16a RPG zu beurteilen. Auch die spätere Aufgabe der zonenkonformen Nutzung führt nicht zur Anwendbarkeit von Artikel 24c RPG. Die möglichen Änderungen von Bauten und Anlagen, die im Moment der massgeblichen Rechtsänderung (i. d. R. 1. Juli 1972) landwirtschaftlich genutzt wurden und deren landwirtschaftliche Nutzung seither weggefallen ist, richtet sich nach den Artikeln 24, 24a, 24b und 24d RPG.
- Auf Bauten und Anlagen (oder deren Änderungen), die seinerzeit im Widerspruch zu den damals geltenden Bestimmungen ausgeführt wurden, finden die Änderungsmöglichkeiten von Artikel 24c Absatz 2 RPG ebenfalls keine Anwendung. Dies gilt selbst dann, wenn die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes wegen Unverhältnismässigkeit oder Zeitablaufs nicht mehr durchgesetzt werden kann.

Artikel 41

Da eine Zonenordnung in der Regel erst mit der Rechtsänderung geschaffen wurde, wäre es unpräzis zu fordern, die Bauten und Anlagen hätten vor der Rechtsänderung zonenkonform sein müssen. Massgebend ist vielmehr, ob die Erstellung und allfällige seither vorgenommene Änderungen dem jeweils geltenden materiellen Recht entsprachen.

Grundsätzlich auch in den Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG fallen Bauten und Anlagen, die vor der massgeblichen Rechtsänderung (i. d. R. 1.7.1972) gestützt auf das Spezialrecht des Bundes erstellt wurden. Erwähnenswert sind insbesondere die militärischen Bauten und Anlagen. Zu beachten ist jedoch, dass es oft schwierig sein dürfte, eine zivile Folgenutzung zu finden, mit welcher die Identität der Baute im Sinne von Artikel 42 in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Oft wird bereits die Zweckänderung diesen Rahmen sprengen. Bei naher Verwandtschaft der Nutzungen wird die Zweckänderung zwar noch als teilweise gelten können, doch wird damit in aller Regel das Änderungspotenzial ausgeschöpft sein, so dass neben der Zweckänderung nicht auch noch eine Erweiterung bewilligt werden kann. Konkret bedeutet dies: Die Zweckänderung eines Bunkers in eine Disco ist als vollständige Zweckänderung zu qualifizieren und damit nach Artikel 24c RPG nicht bewilligungsfähig. Die Umnutzung einer (vor dem 1.7.1972 erstellten) Truppenunterkunft in ein Ferienlager kann als teilweise Änderung gelten, wenn die Nutzungsintensität in ähnlichem Rahmen bleibt. Die Baute kann jedoch nicht mehr erweitert werden, da das Änderungspotenzial mit der Zweckänderung ausgeschöpft ist. Damit besteht auch Kongruenz zu Artikel 24d Absatz 1 RPG, bei dem das Änderungspotenzial mit der Zweckänderung ebenfalls als erschöpft gilt.

Auch Bauten und Anlagen, die heute zwar zonenwidrig aber standortgebunden sind, fallen in den Anwendungsbereich, sofern sie vor der massgeblichen Rechtsänderung erstellt wurden. Zu denken ist beispielsweise an die vor dem 1.7.1972 erstellten SAC-Hütten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Raumansprüche nicht kumuliert werden dürfen. Als Beispiel möge eine SAC-Hütte dienen, die 1950 mit 100 m^2 erbaut wurde. Wird nun der Bedarf für neu insgesamt 200 m^2 nachgewiesen, ist es nicht zulässig, eine zweite Hütte von 100 m^2 (gestützt auf Art. 24 RPG) daneben zu errichten und anschliessend die alte Hütte (gestützt auf Art. 24c RPG) um 30 m^2 zu erweitern, was mit total 230 m^2 mehr als die benötigten 200 m^2 ergeben würde. Vielmehr darf die neue Hütte im Umfang von 100 m^2 nur bewilligt werden, wenn auf das Erweiterungspotenzial der alten Hütte verzichtet wird.

Mit der Idee der Besitzstandsgarantie wäre es schliesslich nicht vereinbar, wenn Artikel 24c RPG, mit dem die Folgen einer wesentlichen Verschärfung der Bauvorschriften gemildert werden sollen, plötzlich grosszügigere Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen würde als die bisherigen Vorschriften. Wird beispielsweise ein Einfamilienhaus umgezont, das die maximal zulässige Ausnützungsziffer bereits ausgeschöpft hatte – und bezüglich dem auch innerhalb der Bauzone kein Entwicklungspotential mehr bestand –, kann daher nach der Zuweisung zu einer Nichtbauzone nicht plötzlich Anspruch auf eine Erweiterung geltend gemacht werden.

Die blosse Erneuerung ist auch bezüglich jener Bauten und Anlagen zulässig, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG fallen. Voraussetzung ist jedoch auch

hier, dass sie rechtmässig erstellt oder geändert wurden. Unterhaltsarbeiten, die der Erhaltung der betreffenden Baute oder Anlage dienen, müssen schon im Lichte der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) zulässig sein.

2.4.4 Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen

Artikel 42

Gemäss Artikel 24c RPG wird die erweiterte Bestandesgarantie für bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen neu bundesrechtlich geregelt.

Unter altem Recht hatten einige Kantone von den vom Bundesrecht (Art. 24 Abs. 2 RPG 1979) eröffneten Möglichkeiten nur teilweise Gebrauch gemacht. Neu wird das Mass der zulässigen baulichen Veränderungen vom Bundesrecht verbindlich vorgegeben. Eine strengere kantonale Praxis ist daher grundsätzlich nicht mehr möglich; eine grosszügigere war es schon bisher nicht und wird es auch nach neuem Recht nicht sein.

In Absatz 1 wird ausdrücklich festgehalten, dass Änderungen – angesprochen sind dabei alle bau- und planungsrechtlich relevanten Veränderungen – nur insoweit bewilligungsfähig sind, als die Identität der Baute – einschliesslich ihrer unmittelbaren Umgebung – trotz der Änderungen im Wesentlichen gewahrt bleibt. Dies gilt bezüglich Umfang, Erscheinung und Bestimmung der Baute, von der zudem keine erheblichen neuen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt ausgehen dürfen. Das Identitätserfordernis geht aber klarerweise nicht soweit, dass Bauten oder Anlagen, die unter ästhetischen Gesichtspunkten unbefriedigend sind, im Zuge der zulässigen baulichen Veränderungen in gestalterischer Hinsicht nicht verbessert werden dürften. Sofern sich Eingriffe positiv auf das Erscheinungsbild der betreffenden Baute oder Anlage auswirken, darf – und dies wird in Absatz 1 klar gestellt – ausnahmsweise vom Identitätserfordernis abgewichen werden. Daraus darf jedoch kein Anspruch auf Erweiterungen abgeleitet werden, die über das im Lichte von Absatz 3 zulässige Mass hinausgehen.

Ob die Identität der Baute in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibe, ist auf Grund einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen. In Betracht zu ziehen sind dabei insbesondere Vergrösserungen der Nutzfläche, Volumenveränderungen, innerhalb des Gebäudevolumens vorgenommene Nutzungsänderungen und Umbauten, Veränderungen des äusseren Erscheinungsbildes, Erweiterungen der Erschliessung, aber auch Komfortsteigerungen und die Umbaukosten gemessen am Wert des Gebäudes als solchem. Absatz 3 legt ferner fest, dass das Identitätserfordernis stets dann nicht mehr erfüllt ist, wenn die Erweiterung ein gewisses Mass überschreitet. Im Interesse der Rechtssicherheit wird neu eine quantitative Grenze festgelegt, mittels derer verdeutlicht wird, ab wann eine Erweiterung keinesfalls mehr als massvoll gilt. Die nun auf Verordnungsstufe vorgenommene Präzisierung schafft aber keinen absoluten Anspruch auf eine Vergrösserung im maximalen Umfang. Wenn beispielsweise die Identität der Baute durch die in Frage stehende (maximale) Erweiterung massgeblich verändert würde, darf diese nicht oder zumindest nicht im anbegehrten Mass bewilligt werden. Ausserdem muss jede Erweiterung, selbst wenn die Identität der Baute an sich gewahrt bliebe, mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung – die bereits von Gesetzes wegen in jedem Fall vorbehalten bleiben (vgl. Art. 24c Abs. 2 RPG) – vereinbar sein, an-

Artikel 42

dernfalls muss die beantragte Erweiterung ebenfalls verweigert oder eingeschränkt werden.

Neben der maximal zulässigen Erweiterung um 30% – wobei Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet werden – wird für Erweiterungen innerhalb oder ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens eine absolute Obergrenze von insgesamt 100 m^2 gesetzt. Auszugehen ist dabei von der zonenwidrig genutzten Fläche. Mit diesem Begriff soll – in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 112 Ib 94, E. 3 S. 98) – klargestellt werden, dass der Flächenvergleich nicht auf die Bruttogeschossfläche reduziert werden darf. Vielmehr ist der tatsächliche Umfang der Erweiterung massgebend, auch wenn diese in der Erstellung von Garagen, Heizungs-, Keller-, Estrichräumen oder Ähnlichem besteht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei bereits zonenwidrig genutzten Flächen die Zonenwidrigkeit beliebig verstärkt werden darf: So gilt etwa die Umwandlung von Estrichräumen in normal beheizte, befensterte und damit bewohnbare Räume ebenfalls als Erweiterung, auf welche die Grenzen von Absatz 3 anwendbar sind.

Es ist durchaus zulässig, zeitlich gestaffelt, mithin in mehreren Etappen zu erweitern. Das maximal zulässige Erweiterungsmass darf aber insgesamt nur einmal ausgeschöpft werden: So kann beispielsweise der Einbau einer Zweitwohnung dann nicht mehr in Frage kommen, wenn die Wohnfläche zu einem früheren Zeitpunkt bereits im höchstzulässigen Mass erweitert wurde. Soweit dies nicht der Fall ist, steht dem Einbau einer Zweitwohnung – unter Vorbehalt der anderen Voraussetzungen – indessen nichts entgegen. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird nunmehr ausdrücklich festgehalten, dass bei der Berücksichtigung verschiedener, zeitlich aufeinander folgenden Änderungen von jenem – rechtmässigen – Zustand auszugehen ist, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung befand (Abs. 2). Für die meisten Bauten wird dies der 1. Juli 1972 sein (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 41). Sämtliche Änderungen, die das gleiche Objekt betreffen, sind daher als Einheit zu beurteilen und an das anzurechnen, was maximal zulässig ist. Für Bauten, die erst nach dem 1. Juli 1972 einer Nichtbauzone zugewiesen wurden, ist von jenem Tag auszugehen, an dem die neue Nutzungsordnung in Kraft getreten ist.

Absatz 4 handelt vom Wiederaufbau. Damit die Zulässigkeit eines Wiederaufbaus beurteilt werden kann, müssen der bauliche Zustand und die rechtmässige Nutzung vor der Zerstörung eines Bauwerks ermittelt werden. Die Bewilligung einer Ersatzbaute kommt nur in Betracht, wenn die in Frage stehende Baute oder Anlage vor der Zerstörung oder vor dem Abbruch noch bestimmungsgemäss nutzbar gewesen ist. Für verfallene oder über längere Zeit verlassene Bauten kommt ein Wiederaufbau von vornherein nicht in Betracht; Bauruinen dürfen mithin nicht in Neubauten umgewandelt werden. Die Ersatzbaute muss grundsätzlich am alten Standort, in der gleichen Grösse und mit der bisherigen Zweckbestimmung errichtet werden. Aus ästhetischen Gründen ist in gewissen Fällen ein Ersatzbau im Stile des ehemaligen Gebäudes allerdings nicht erwünscht; in diesen Fällen ist auf ein sich besser in das Landschafts- oder Ortsbild einfügendes Objekt hinzuwirken. Sofern dies objektiv geboten ist, darf der Standort der Ersatzbaute geringfügig von jenem der früheren Baute abweichen; ein

erhebliches Abweichen ist aber unzulässig (so kann z.B. ein Gebäude, das sich in einem Lawinenhang befindet, nicht einfach an einem anderen Hang wiederaufgebaut werden). Auch der Wiederaufbau einer Baute darf selbstverständlich nur bewilligt werden, wenn er mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist (Art. 24c Abs. 2 RPG).

2.4.5 Zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen (Art. 43)

Artikel 43

Der Gesetzgeber hat den Bestandesschutz für zonenwidrig gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen einer Spezialregelung unterzogen. Artikel 37a RPG und die hier in Frage stehende Bestimmung sind bezogen auf Artikel 24c RPG und Artikel 42 der Raumplanungsverordnung daher als lex specialis zu qualifizieren. Die eidgenössischen Räte verfolgten mit Artikel 37a RPG das Ziel, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind.

Bei dieser Situation ist klar, dass die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Erweiterungen ebenfalls dieser Spezialregelung unterstellt sein müssen.

Artikel 43 handelt allein von Zweckänderungen und Erweiterungen. Erneuerungen und Wiederaufbauten hingegen sind auch mit Bezug auf zonenwidrig gewordene Gewerbebauten im Lichte von Artikel 24c RPG bzw. Artikel 42 der revidierten Raumplanungsverordnung zu beurteilen.

Während im Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG bloss teilweise (Zweck-) Änderungen zugelassen werden dürfen, wird das Mass der zulässigen Zweckänderung bei gewerblich genutzten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nicht näher quantifiziert, ist doch in Artikel 37a RPG – der Verordnungsgeber hat diese Terminologie im Ingress zu Absatz 1 und in Buchstabe e übernommen – bloss von «Zweckänderungen» die Rede. Darunter sind nach dem Willen des Gesetzgebers klarerweise auch vollständige Zweckänderungen zu verstehen. Um nachteilige Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu vermeiden, dürfen solche Zweckänderungen aber nur innerhalb des von Absatz 1 abgesteckten Rahmens bewilligt werden. Bewilligungen dürfen daher nicht einfach nach dem Motto «Gewerbe bleibt Gewerbe» erteilt werden. Dies ist angesichts des Umstandes, dass die Auswirkungen je nach Art des in Frage stehenden Gewerbes sehr unterschiedlich sein können, auch sachgerecht.

Mit Bezug auf den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen ist zunächst festzuhalten, dass Zweckänderungen wie auch Erweiterungen nur bezüglich jener Bauten und Anlagen bewilligt werden dürfen, die seinerzeit im Einklang mit den damals geltenden Bestimmungen – mithin rechtmässig – erstellt oder geändert wurden (vgl. Abs. 1 Bst. a). Der Bestandesschutz gilt auch in jenen Fällen nicht, in denen die Zweckänderung einer Baute in Frage steht, die seinerzeit zwar rechtmässig erstellt, zu einem späteren Zeitpunkt aber rechtswidrig geändert wurde.Was im Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG gilt (vgl. hierzu Art. 24c Abs. 2 RPG), muss unbestrittenermassen auch bezüglich der zonenwidrig gewordenen Gewerbebauten gelten.

Vom Anwendungsbereich der hier in Frage stehenden Bestimmung werden zum einen all jene Gewerbebauten erfasst, die vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsge-

Artikel 43

setzes und damit vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden: Angesprochen werden hier jene Bauten und Anlagen, die bereits zum Erstellungszeitpunkt ausserhalb des Baugebietes lagen, und die in Übereinstimmung mit den damals geltenden Bestimmungen – im Vordergrund stehen dabei jene des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung und des auf den 1. Juli 1972 in Kraft getretenen (alten) Gewässerschutzgesetzes – als standortbedingt bzw. deshalb bewilligt wurden, weil der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Interesse an der Baute nachzuweisen vermochte und kein öffentliches Interesse entgegenstand. Denkbar sind hier aber auch Bauten, die zu einem Zeitpunkt erstellt wurden, als das gewässerschutzrechtliche Regime der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet noch nicht galt. Zum anderen handelt Artikel 43 von jenen Bauten, die – unabhängig vom Erstellungs- oder Änderungszeitpunkt – bei der erstmaligen Schaffung einer RPG-konformen Nutzungsordnung, in der Regel im Zuge der Redimensionierung zu grosser Bauzonen, zonenwidrig geworden sind.

Zweckänderungen und Erweiterungen dürfen nur bewilligt werden, wenn die in Absatz 1 aufgeführten Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. Bst. a–d) kumulativ erfüllt sind. Vom Erfordernis der rechtmässigen Erstellung oder Änderung (Bst. a) war bereits die Rede. Durch die Zweckänderung bzw. durch die Erweiterung dürfen zudem keine neuen Nutzungskonflikte geschaffen werden; es können deshalb nur Zweckänderungen oder Erweiterungen bewilligt werden, die keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zur Folge haben. Buchstabe c stellt klar, dass die geplante Zweckänderung nicht nur den Anforderungen des Raumplanungsrechts, sondern auch denjenigen anderer Bundeserlasse entsprechen muss. Mit Bezug auf die Erschliessung soll das Gleiche wie für die kantonalrechtlichen Ausnahmen (vgl. Art. 24d Abs. 3 Bst. c RPG) gelten (vgl. hierzu auch die Erläuterungen zu Art. 39). Die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung vorhandene Erschliessung muss für die neue Nutzung daher grundsätzlich ausreichen. Müsste die bestehende Erschliessung erheblich erweitert werden, um die neue Nutzung realisieren zu können, müsste die Bewilligung klarerweise verweigert werden. Die Kostenüberwälzungspflicht soll zudem auch bezüglich der Umnutzung zonenwidrig gewordener Gewerbebauten gelten. Schliesslich dürfen der neuen Nutzung aber auch keine wichtigen Anliegen der Raumplanung entgegenstehen. Der Verordnungsgeber übernimmt hier die im Bereich des Bestandesschutzes übliche Terminologie (vgl. hierzu Art. 24c Abs. 2 RPG), zu der bereits eine umfangreiche bundesgerichtliche Rechtsprechung besteht, die an Artikel 24 Absatz 2 des RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 anknüpft (vgl. hierzu etwa BGE 118 Ib 499 und 115 Ib 482).

Bereits im Rahmen der parlamentarischen Beratungen ist ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die vollständige Zweckänderung gewerblich genutzter Bauten und Anlagen keinesfalls noch mit einer erheblichen Erweiterung gekoppelt sein dürfe. In Absatz 2 wird daher festgelegt, dass die maximal zulässige Erweiterung – in gleicher Weise wie im Anwendungsbereich von Artikel 42 – 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche nicht überschreiten darf. Ebenso wie im Geltungsbereich von Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe a werden Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet. Auch hier darf die insgesamt bestehende Erweiterungsmöglichkeit in mehreren zeitlichen Etappen ausgeschöpft werden.

Anders als im Anwendungsbereich von Artikel 42 wird mit Bezug auf die gewerblich genutzten Bauten und Anlagen jedoch davon abgesehen, eine fixe Maximalfläche (100 m^2) festzulegen. Bei grösseren Gewerbebetrieben und solchen, die einem sehr starken Strukturwandel unterworfen sind – zu erwähnen sind hier etwa landwirtschaftliche Rohprodukte verarbeitende Betriebe wie Käsereien oder Grastrocknungsanlagen – wäre diese Fläche wohl zu klein. Die Fläche von 100 m^2 gilt hier deshalb bloss als Richtwert.

Absatz 3 sieht vor, dass im Anwendungsbereich von Artikel 43 bei einer geplanten Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens unter Umständen über die erwähnten 100 m^2 hinausgegangen werden darf. Dies ist jedoch nur dann zulässig, wenn der betreffende Betrieb in seiner Existenz nur dann erhalten werden kann, wenn ihm eine entsprechende Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche zugestanden wird.

2.5 Anmerkung im Grundbuch

Artikel 44

Diese Bestimmung orientiert sich an Artikel 25a der Raumplanungsverordnung in der Fassung vom 22. Mai 1996 (aRPV).

Absatz 1 listet jene Sachverhalte auf, welche die zuständige Behörde zwingend im Grundbuch anmerken lassen muss. Nach bisherigem Recht, und zwar seit dem 1. Juli 1996, galt dies mit Bezug auf auflösende Bedingungen, unter denen eine Bewilligung erteilt worden ist (Art. 25a Abs. 1 Bst. a aRPV),sowie hinsichtlich der Verpflichtung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 25a Abs. 1 Bst. b aRPV). Neu muss, und zwar bereits von Gesetzes wegen (vgl. Art. 24b Abs. 3 RPG), die Existenz des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs im Grundbuch angemerkt werden (Abs. 1 Bst. a).

Absatz 2 entspricht – in redaktionell geringfügig modifizierter Form – dem bisherigen Recht (vgl. Art. 25a Abs. 2 aRPV). Gemäss dieser Bestimmung können die Kantone wietere Eigentumsbeschränkungen anmerken. So ist es z.B. äusserst nützlich, wenn aus dem Grundbuch ersichtlich ist, in welchen Fällen künftige Erweiterungen unzulässig sind. In den Verfügungen, mittels derer die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs (Art. 24b RPG) oder eine Zweckänderung im Sinne von Artikel 24d RPG bewilligt wird, sollte daher ausdrücklich festgehalten werden, dass die umgenutzten Bauten nicht erweitert werden dürfen. Schliesslich wäre es sinnvoll, im Grundbuch – beispielsweise anlässlich eines Bewilligungsverfahrens nach RPG – mittels entsprechender Anmerkung sichtbar zu machen, welchen Bauten und Anlagen die von Artikel 24c Absatz 2 RPG eröffneten Möglichkeiten nicht offen stehen (vgl. hierzu die Erläuterungen zum Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG [Art. 41]). Im Hauptbuch des Grundbuchs wird die Anmerkung bloss mit einem Stichwort dargestellt (Art. 80 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Februar 1910 betreffend das Grundbuch [GBV; SR 211.432.1]); die Einzelheiten ergeben sich aus der jeweiligen Bewilligung, die zu den Belegen (Art. 28 f. GBV) zu legen ist.

Artikel 44

In Absatz 3 wird neu festgehalten, dass die Anmerkung dann von Amtes wegen zu löschen ist, wenn das in Frage stehende Grundstück einer Bauzone zugewiesen und damit offensichtlich wird, dass die Eigentumsbeschränkung nicht mehr besteht.

2.6 Raumbeobachtung

Artikel 45

Kenntnisse über die Art, den Umfang und die räumlichen Auswirkungen der baulichen Veränderungen ausserhalb der Bauzonen sind wichtig, um frühzeitig unerwünschte Entwicklungen erkennen zu können. Das Bundesamt für Raumentwicklung will die Kantone im gesetzeskonformen Vollzug unterstützen und mit den Mitteln der Raumbeobachtung die bauliche Entwicklung ausserhalb der Bauzonen und die räumlichen Auswirkungen verfolgen.

Eine laufende Raumbeobachtung im Bereich der baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen ist erforderlich, damit – wie dies seitens der Kantone gewünscht wurde – überprüft werden kann, ob sich die neuen Bestimmungen bewähren oder ob allenfalls Anpassungen vorgenommen werden müssen. Eine umfassende Wirksamkeitsprüfung der neuen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen setzt eine entsprechende Kenntnis der Praxis der Kantone voraus. Der mit der Auskunftserteilung an den Bund verbundene Aufwand dürfte für die Kantone insofern gering ausfallen, als ohnehin eine kantonale Behörde darüber zu entscheiden hat, ob ein Bauvorhaben zonenkonform ist oder ob dafür eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann (vgl. Art. 25 Abs. 2 RPG).

2.7 Änderung bisherigen Rechts

Artikel 51

Nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d BGBB unterliegen Grundstücke mit gemischter Nutzung ausserhalb einer Bauzone dem BGBB, solange sie nicht in einen landwirtschaftlichen und einen nichtlandwirtschaftlichen Teil aufgeteilt sind. Ein derartiges Grundstück kann unter bestimmten Voraussetzungen – als Ausnahme vom Realteilungs-und Zerstückelungsverbot – in einen Teil, der dem BGBB untersteht und einen Teil, der dem BGBB nicht untersteht, aufgeteilt werden. In der Praxis betrifft dies insbesondere folgende Fälle:

- ein landwirtschaftliches Wohnhaus, das wegen Zusammenlegung oder Auflösung eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht mehr benötigt wird, soll dem nichtlandwirtschaftlichen Wohnen dienen und vom landwirtschaftlichen Land abgetrennt werden;
- eine nicht mehr benötigtes landwirtschaftliches Ökonomiegebäude soll als Einstellraum (z.B. für Boote) benutzt werden und vom übrigen landwirtschaftlichen Grundstück abgetrennt werden;
- eine zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken erstellte Baute (z.B. ein Landgasthof oder ein Herrschaftshaus/Villa) mit nichtlandwirtschaftlichem Umschwung (Parkplatz, Garten/Park) soll vom eigentumsmässig zugehörenden landwirtschaftlich nutzbaren Land (das Ganze bildet eine einzige Parzelle) abgetrennt werden.

Die Bewilligungsbehörde nach BGBB kann in all diesen Fällen nicht allein entscheiden. Zur Prüfung der Frage, ob die vorhandende bzw. die mit der Abparzellierung angestrebte Nutzung dem Raumplanungsrecht entspricht, muss sie die Akten der zuständigen Raumplanungsbehörde zustellen. Diese erlässt eine Feststellungsverfügung oder erteilt eine Umnutzungsbewilligung, die je selbstständig anfechtbar sind. Die Behörde nach BGBB darf ihren Entscheid grundsätzlich erst fällen, wenn die Verfügung der Raumplanungsbehörde rechtskräftig ist. Mit dieser neuen Bestimmung von *Artikel 4a VBB* wird normiert, was das Bundesgericht in BGE 125 III 175 hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verfahrenskoordination im Grundsatz ausgeführt hat. Im Einzelnen ist diese Koordination sehr komplex, weshalb sich die Erläuterungen hier auf das Wesentliche beschränken müssen und nicht auf jeden möglichen Fall eingegangen werden kann.

Bei Bauten und Anlagen, die nie landwirtschaftlich genutzt oder bereits vor dem Einbezug in eine Nichtbauzone zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken umgenutzt wurden, und bei Bauten und Anlagen, die gestützt auf eine entsprechende Verfügung umgenutzt wurden, müssen folgende Anforderungen erfüllt sein:

- die in Frage stehende Baute darf weder zerfallen, unbrauchbar noch abbruchreif, ihre «Lebensdauer» mithin noch nicht abgelaufen sein;
- die Baute muss rechtmässig erstellt oder geändert worden sein und es muss – falls sie umgenutzt wurde – eine Umnutzungsbewilligung bzw. die Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde vorliegen;
- seit Einbezug in eine Nichtbauzone, respektive seit der bewilligten Umnutzung, dürfen – ohne Bewilligung oder Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde – keine bewilligungspflichtigen Änderungen (Nutzungsänderungen, An-, Aus- oder Umbauten usw.) vorgenommen worden sein.

Bei *landwirtschaftlichen* Bauten und Anlagen, die nach dem Einbezug in eine Nichtbauzone faktisch umgenutzt wurden oder die neu umgenutzt werden sollen, müssen die obengenannten Voraussetzungen selbstverständlich auch erfüllt sein, mit dem Unterschied, dass der Gesuchsteller in diesen Fällen durch die Raumplanungsbehörde aufgefordert werden muss ein entsprechendes Bewilligungsgesuch nach RPG einreichen (Zweckänderungen ausserhalb der Bauzone sind nach Bundesrecht seit 1972 bewilligungspflichtig). In diesem Verfahren ist insbesondere zu prüfen, ob die zu landwirtschaftlichen Zwecken erstellten Bauten oder Anlagen für die Landwirtschaft endgültig nicht mehr zu diesem Zweck benötigt werden. Gefordert ist eine objektive Betrachtungsweise, welche sich losgelöst von der momentanen Situation an den Bedürfnissen eines normalen Familienbetriebs zu orientieren hat. Kann die Umnutzung nicht bewilligt werden, darf die Baute nicht aus dem BGBB entlassen werden.

Bei illegalen Bauten oder illegalen Änderungen ist dem Gesuchsteller eine Frist zur Einreichung eines nachträglichen Bewilligungsgesuchs zu setzen. Wird die Bewilligung nach RPG verweigert, ist grundsätzlich die Herstellung des rechtmässigen Zustandes zu verfügen.

Artikel 49 RPV ist gewissermassen das Gegenstück zu Artikel 4a VBB. Wenn die zuständige Baubewilligungsbehörde im Verfahren um Erteilung einer Bewilligung für ein Vorhaben ausserhalb der Bauzone nicht ausschliessen kann, dass zu dessen Realisie-

Artikel 51

rung eine Ausnahmebewilligung vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach BGBB oder der Erlass einer Feststellungsverfügung nötig ist, wonach das betroffene Grundstück nicht dem Geltungsbereich des BGBB unterstellt ist, so stellt sie die Akten der BGBB-Behörde zur Stellungnahme zu.