

Erläuternder Bericht des Trägervereins zur Eidgenössischen Volksinitiative

„Gegen die Verbauung der Landschaft (Landschaftsinitiative)“

Juni 2019

Herausgeber:

Trägerverein „Ja zu mehr Natur, Landschaft und Baukultur“

c/o Dornacherstrasse 192

Postfach

4018 Basel

Kontakt:

www.biodiversitaet-landschaft.ch

info@biodiversitaet-landschaft.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund der Volksinitiative	1
1.1. Raumplanungsgesetz mit Lücken.....	1
1.2. Eine wachsende Zahl von Bauten und Infrastrukturen belastet unsere Landschaftsflächen.....	1
1.3. Parlament lässt bauen	3
1.4. Negative Auswirkungen auf die Landschaft	4
1.5. Immer weniger Raum für die Natur und die bodengebundene Landwirtschaft	4
2. Aktuelle Regelungen in der Raumplanung	6
3. Wortlaut Initiativtext	7
4. Zweck und Grundzüge der Volksinitiative	8
4.1. Ziele in Kürze.....	8
4.2. Begründung der Initiative.....	8
5. Rechtliche Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes	10
5.1. Art 75c.....	10
6. Wirkung der Initiative auf Sektoralpolitiken	19
6.1. Raumplanung.....	19
6.2. Gewässerschutz	19
6.3. Energie.....	20
6.4. Landwirtschaft.....	20
6.5. Tierhaltung	21
6.6. Tourismus	21
6.7. Verkehrspolitik.....	21
6.8. Volkswirtschaft	21
6.9. Wald	21
6.10. Klimawandel	22
7. Fazit: Eine Doppelinitiative für eine lebenswerte Schweiz	23
8. Anhang: Aktuell gültige, relevante Bestimmungen des Raumplanungsrechts	24

1. Hintergrund der Volksinitiative

1.1. Raumplanungsgesetz mit Lücken

Das Raumplanungsgesetz (RPG) regelt die Bestimmungen für die Erteilung von Baubewilligungen und enthält den klaren Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten. In den letzten Jahren ist das RPG stark ausgehöhlt worden: Seit 1982 hat das eidgenössische Parlament sehr vielen Ausnahmen zugestimmt, die das Unmögliche möglich machen, nämlich in Zonen, in denen das Bauen für die Land- und Forstwirtschaft vorbehalten ist, alles Erdenkliche zu bauen. Und dies gegen den Willen des Stimmvolks, das Landschaft und Landwirtschaftsgebiete immer verteidigt hat.

Das Bild der Schweiz, das hinter dem Raumplanungsgesetz (RPG) von 1979 steht, orientierte sich an einer „Gotthelf-Schweiz“: kompakte Dörfer mit einer kleinen Gewerbezone am Siedlungsrand, unverbautes und wenig von Strassen zerschnittenes Acker- und Wiesland, schmucke Höfe mit Wohnhaus, Stall und Speicher, dahinter ein Waldstück und darin verborgen eine Kiesgrube und Deponie¹.

Schon zur Zeit des Gesetzeserlasses war das ein Mythos. Heute steht jedes fünfte Gebäude der Schweiz – vom Bienenhäuschen und der Garage über das Wohnhaus und den Gewerbebau bis zum Grossviehstall und der Tierfabrik – dort, wo es keine oder nur die nötigsten Bauten haben dürfte: Im Nichtbaugebiet. Dabei sagt das RPG, dass Bau- und Nichtbaugebiete strikt zu trennen seien und die Landwirtschaftszone der Agrarproduktion und dem Schutz des Kulturlandes zu dienen habe.

Zahlreiche Ausnahmen haben die eidgenössischen Räte seit 1980 eingefügt, von der «vollständigen Zweckänderung von Wohnbauten» über die «nicht landwirtschaftlichen Nebenbetriebe» bis zur «Hobby-Tierhaltung». Das steht nicht zuletzt im Widerspruch zum mehrfach geäusserten Volkswillen für eine landschaftsverträgliche Raumplanung (Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012, des revidierten RPG 2013, Achtungserfolg des RPG-Referendums 1999).

1.2. Eine wachsende Zahl von Bauten und Infrastrukturen belastet unsere Landschaften

Eines der Grundprinzipien der Schweizer Raumplanung ist die klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten. In letzteren ist es grundsätzlich nicht oder nur in höchst begrenzter Weise erlaubt zu bauen. Trotzdem nimmt seit 1985 die Zahl der Gebäude ausserhalb der Siedlungen wie zum Beispiel Industrie- und Gewerbebauten oder landwirtschaftliche Ökonomiebauten ständig zu. Heute sind es 590'000 Gebäude. Der Bauboom im ländlichen Raum stellt Natur und Mensch vor ernsthafte Probleme: Verlust von Erholungsraum, Biodiversitätsverlust und Verschwinden von gutem Kulturland. Mittlerweile befinden sich fast 40 Prozent der bebauten Flächen ausserhalb der Bauzonen. Ein Unsinn, der korrigiert werden muss.

Der Flächenverbrauch der Verkehrsflächen ausserhalb der Bauzonen ist in den letzten 30 Jahren um 15 Prozent auf 63'000 ha gestiegen. Die Zerschneidung der Landschaft ist stark angewachsen. Jede weitere Strasse fördert die Zerschneidung unserer Landschaften und die Zerstückelung der Lebensräume. Die Wildtiere leiden am meisten unter dieser Situation. Die überregionalen Wildtierkorridore befinden sich in einem katastrophalen Zustand: Nur ein Drittel dieser Wanderachsen ist intakt, die Hälfte ist beeinträchtigt und 16 Prozent sind ganz unterbrochen.

¹ Hochparterre „Die schöne Landschaft“, 1/2019: <https://shop.hochparterre.ch/cms/Artikel-Detail/87062?itemID=TH-Landsch> (Stand 27.05.2019)

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist ein fundamentaler Grundsatz der Raumplanung in der Schweiz. Bauten und Anlagen dürfen ausserhalb der Bauzonen nur unter strengen Voraussetzungen bewilligt werden. Dennoch herrscht ausserhalb der Bauzonen heute ein wahrer Bauboom. Die Zerschneidung und Zersiedlung der einst freien Landschaft hat in den letzten Jahrzehnten massiv zugenommen, was auch neuste Forschungsergebnisse zeigen². So gibt es heute gerade im Mittelland und in den grossen Alpentälern kaum mehr grössere unzerschnittene und unverbaute Räume.

1.2.1 Bestehende Gebäude

590'000 Gebäude stehen ausserhalb der Bauzone. Es handelt sich grösstenteils um aktive oder umgenutzte oder leerstehende landwirtschaftliche Gebäude. Diese Gebäude beanspruchen 36'000 Hektaren Fläche, was etwa 50 000 Fussballfeldern entspricht.

Es bestehen grosse regionale Unterschiede in der Bauweise und den historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen der Schweiz. Im höheren Mittelland und im Alpenraum finden sich besonders viele Gebäude ausserhalb der Bauzonen (Weiler, Streusiedlungen, Maiensässe). Entsprechend weisen die Kantone BE, GR, VS, SG und TI am meisten Gebäude ausserhalb der Bauzonen auf. Mit Ausnahme des Kantons AR überwiegen dabei in allen Kantonen die Gebäude ohne Wohnnutzung. Gemessen am Gesamtbestand der Gebäude haben die Kantone AI, OW, AR, UR und LU die höchsten Anteile an Gebäuden ausserhalb der Bauzonen. In absoluten Zahlen hat Rebecca Körnig-Pich in ihrer Dissertation als Raumplanerin an der ETH Zürich³ 2017 errechnet, dass mit Abstand die meisten Gebäude ausserhalb der Bauzone im Kanton Bern stehen, dann in absteigender Reihenfolge in Zürich, Luzern, St. Gallen, Freiburg und Aargau. Etliche dieser Gebäude stammen aus der Zeit vor dem Raumplanungsgesetz (RPG). Da es sich vielfach um temporär genutzte Gebäude aus der alpinen Stufenwirtschaft handelt (Talbetrieb/Maiensäss/Alp), sind die Flächenansprüche dieser Gebäude um einiges geringer als im Mittelland. Dort stehen zwar weniger, aber deutlich grössere Gebäude in der Nichtbauzone. Die Entwicklung zu immer grösseren Ställen geht immer weiter.

Vor allem in den Voralpen, im Tessin und in den Alpentälern stehen auch viele ganzjährig bewohnte Bauernhöfe seit eh und je ausserhalb der Bauzone. 190'000 Bauten ausserhalb der Bauzone sind Wohnhäuser. Davon wird heute ein grosser Teil ohne Bezug zur Landwirtschaft genutzt. Es sind Bauernhäuser, in denen mehr und mehr Menschen wohnen, die nicht Landwirtschaft betreiben. Diese ehemaligen Bauernhäuser zählen heute rechtlich zur Kategorie der «nicht landwirtschaftlich genutzten Bauten». Aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels stellt sich vermehrt die Herausforderung, was mit landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen geschehen soll, die nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck benötigt werden. Von den 68'784 Betrieben zur Jahrhundertwende bleiben 2017 noch 51'620 Höfe übrig. Jedes Jahr fallen gut 1'500 Bauerngüter mit Häusern, Ställen, Scheunen und Remisen brach – stille Ruinen oder Objekten der Begierde.

² Schwick, C., Jäger, J., Hersperger, Cathomas, G., A., Muggli, R. 2018. Zersiedelung messen und begrenzen, Bristol-Stiftung, Haupt, Bern.

³ www.raumentwicklung.ethz.ch/baug-irl-re-news/2017/11/news-abschluss-dissertation-bauen-ausserhalb-der-bauzone.html (Stand: 27.05.2019)

1.2.2 Neue Gebäude

Zwischen 1985 und 2009 ist die Siedlungsfläche⁴ ausserhalb der Bauzone um 18 600 Hektar gewachsen. Das entspricht der Fläche der Städte Bern, Basel, Genf und Zürich zusammen.

Die Gebäudeflächen ausserhalb der Bauzonen haben schweizweit von 1982 bis 2016 um insgesamt 1'785 Hektaren oder um 21% zugenommen⁵. Die Zunahme in der zweiten 12-Jahres-Periode war sogar etwas stärker als in den vorangehenden 12 Jahren. Für die Flächenzunahme sind insbesondere die landwirtschaftlichen Gebäude sowie die Ein- und Zweifamilienhäuser verantwortlich. Gemäss früheren Zahlen der Bundesstudie "Landschaft unter Druck" ist von einer jährlichen Zunahme von geschätzten 2000 zusätzlichen Bauten ausserhalb der Bauzone auszugehen, davon rund 400 Wohngebäude. Die meisten dieser Gebäude sind zudem landschaftlich exponiert und ergeben den Charakter einer zersiedelten Landschaft.

1.2.3 Übrige Bauten, Siedlungsfläche insgesamt

Detaillierte Informationen über die Flächennutzung in der Schweiz liefert die Arealstatistik des Bundesamts für Statistik⁶. Darin werden den Siedlungsflächen alle jene Flächen zugeordnet, die durch Arbeiten, Wohnen, Erholung und Verkehr geprägt sind. Dazu gehören die Verkehrsflächen, Gebäude mit ihrem Umschwung, besondere Siedlungsflächen wie Zonen für Materialabbau und Deponien sowie Erholungs- und Grünanlagen.

37 Prozent der Siedlungsfläche in der Schweiz liegen ausserhalb der Bauzone. Das sind 116 000 Hektar, was der Fläche der Kantone Uri und Schwyz entspricht. Davon sind 63 000 Hektar Verkehrsflächen (z.B. Strassen), 36 000 Hektar Gebäude, 10 000 Hektar besondere Siedlungsflächen (z.B. Zonen für Materialabbau und Deponien) und 7 000 Hektar Erholungs- und Grünanlagen (z.B. Golfplätze, Freizeitanlagen). Alle vier Kategorien wachsen.

Die Kartendokumentation „Zeitreise“⁷ des Bundesamtes für Landestopographie erlaubt für einen beliebigen Kartenausschnitt die visuelle Nachverfolgung der Landschaftsveränderungen in der Schweiz über einen Zeitraum von über 100 Jahren. Wer seinen eigenen Wohnort erkundet, wird unweigerlich staunen.

1.3. Parlament lässt bauen

Die eidgenössischen Parlamentarier haben immer mehr Ausnahmen von der eigentlich normalen und logischen Regel, «im Nichtbaugebiet nicht zu bauen», in das Raumplanungsgesetz aufgenommen. Statt die Anliegen der Bevölkerung zu vertreten, setzen sie sich offenbar eher für die Interessen einiger weniger Investoren und privater Bauherren ein, indem sie ihnen ermöglichen, grosse Gewächshaushal-

⁴ Siedlungsfläche = Gemäss der Arealstatistik beinhalten sie alle Areale und Anlagen, die dem Wohnen, dem Verkehr, der Produktion (ohne Land- und Forstwirtschaft), dem Handel und den Dienstleistungen, der Ver- und Entsorgung sowie der Erholung dienen. Zu den "Besonderen Siedlungsflächen" werden die Ver- und Entsorgungsanlagen (Energie, Abwasserreinigung, Kehricht usw.), Abbauflächen, Deponien, Baustellen und Siedlungsbrachen gezählt, sowie Gebäude auf solchen Flächen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/ressourcen/umweltindikatorensystem/nutzung-natuerliche-ressourcen/siedlungsflaechen.html (Stand: 27.05.2019)

⁵ ARE: Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone, Standbericht 2016, S. 13
www.aren.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/raumbeobachtung/monitoring-bauen-ausserhalb-bauzonen.html (Stand: 27.05.2019)

⁶ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/erhebungen/area.html (Stand: 27.05.2019)

⁷ www.swisstopo.admin.ch/de/home.html > Zeitreise (Stand: 27.05.2019)

len in Speziallandwirtschaftszonen mitten in die Landschaft zu stellen oder Gebäude für gewerbliche Nutzungen oder den Tourismus umzubauen.

Seit dreissig Jahren reichert das Bundesparlament im Raumplanungsgesetz die Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (BaB) mit immer mehr Ausnahmemöglichkeiten an und deklariert immer mehr Typen von Bauten und Anlagen als zonenkonform ausserhalb der Bauzonen.

Die Ausnahmen gehen häufig auf regionale Sonderfälle oder auf nicht bewilligungsfähige Projekte von Bauherren mit einem Draht ins Bundesparlament zurück. Die Ausnahmemöglichkeiten, einmal gesetzlich verankert, gelten aber landesweit. Die Vorhaben mit Ausnahmebewilligung breiten sich planlos und oft genug als hässliche Eingriffe in unseren Landschaften aus.

Diverse neue parlamentarische Vorstösse für weitere Lockerungen sind im Parlament deponiert oder bereits überwiesen worden (Stand 2019). Ihre Behandlung wurde im Zuge der zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG2) in Aussicht gestellt.

Ein Blick in die Praxis selbst von eher bundestreuen Kantonen zeigt, wie locker Ausnahmen bewilligt wurden, wenn dies gerade opportun erschien (*Beispiel: BGer 1C_347/2014 vom 16. Januar 2015, Uster, Golfrestaurant ausserhalb der Bauzone*⁸). Auch die Verfolgung von Missbräuchen - die trotz der schon äusserst grosszügigen Bewilligungen begangen werden – fällt den Behörden oft schwer (*Beispiel: BGer 1C 48/2017 vom 22. Dezember 2017, Grindelwald*).

1.4. Negative Auswirkungen auf die Landschaft

Es versteht sich von selbst, dass die steigende Zahl von Gebäuden und Anlagen im Nichtbaugebiet die Schönheit der Landschaft beeinträchtigt. Dies umso mehr, als selbst in den Landschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung, den BLN-Gebieten, ebenso viel gebaut wird wie im Rest der Schweiz. Hier ein geschmacklos umgebautes Rustico mit Jägerzaun, dort eine industrielle Poulet-Masthalle mit lastwagengängiger Zufahrt, auf dem nächsten Hügel eine reflektierende neue Handyantenne und im Hintergrund Terrainveränderungen für die kommende Deponie: Was im Einzelfall vielleicht tragbar ist, entstellt in der Summe der zahlreichen grösseren und kleineren Eingriffe die Einmaligkeit unserer Landschaften. Deren Erholungswert und touristische Anziehungskraft leiden.

1.5. Immer weniger Raum für die Natur und die bodengebundene Landwirtschaft

Die Siedlungsfläche ausserhalb der Bauzonen ist zwischen 1985 und 2009 insgesamt um über 18'600 ha gewachsen. Das ist mehr als die Fläche der Städte Zürich, Genf, Basel und Bern zusammen. Neue Infrastrukturen wie Strassen oder neue Bauten wie Wohnhäuser und Hallen für Industrie oder intensive Landwirtschaft drängen in die Landschaft. Diese Bautätigkeit führt direkt zum Verlust von Lebensräumen für Flora und Fauna und beeinträchtigt das Landschaftsbild. Die natürlichen Lebensräume werden zudem indirekt durch Zerschneidung, erhöhte Nutzungsintensität, Lichtverschmutzung und andere Störungen beeinträchtigt.

Die Landwirtschaft benötigt gute Böden, um qualitativ hochstehende Produkte zu erzeugen. Bereits heute ist der Mindestbestand der Fruchtfolgeflächen in vielen Kantonen kaum mehr langfristig zu sichern. Es wird immer schwieriger, genügend Kulturland bereit zu stellen, um die Ernährungsbasis der

⁸ www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150116_1C_347-2014.html (Stand: 27.05.2019)

Schweiz unter Einhaltung der ökologischen Anforderungen an die Landwirtschaft zu gewährleisten. Eine nachhaltige, bodenabhängige Landwirtschaft muss im Mittelpunkt stehen.

Gemäss der aargauischen Erhebung des Bodenverbrauchs verschwanden zwischen 2014 und 2017 ausserhalb der Bauzone jährlich etwa 8,3 Hektaren Land für landwirtschaftliche Bauten.

Die Biodiversität in der Schweiz steckt in der Krise. Auch der Bundesrat anerkennt diese Tatsache.⁹ Die immer stärkere Belastung des Nichtbaugebietes mit Bauten, Anlagen und permanentem Nutzungsdruck schadet der Biodiversität direkt und indirekt. Direkt durch die Zerschneidung von Lebensräumen, permanente Störungen in bisher unberührten Geländekammern oder Lichtverschmutzung in bisher nachtdunklen Räumen. Indirekt durch die Intensivierung der Landwirtschaft im Umfeld neuer landwirtschaftlicher Bauten, zum Beispiel bodenunabhängiger Masthallen. Von den überregional bedeutenden Wildtierkorridoren der Schweiz ist nur die Hälfte für Wildtiere störungsfrei passierbar. Ein Drittel der Wildtierkorridore ist beeinträchtigt, 16 % sind komplett unterbrochen¹⁰.

Auch die in Art. 16 RPG postulierten Ziele für die überwiegend der Landwirtschaft vorbehaltenen Nichtbauzonen geraten durch die rege Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen ins Abseits. Einerseits wird der Landwirtschaft Kulturland für Bauzwecke entzogen, andererseits nehmen Interessenkonflikte mit nichtlandwirtschaftlichen Bewohner/innen der Landwirtschaftszonen und touristischen Interessen zu. Zudem zieht sich die Landwirtschaft auch zunehmend selber den Boden unter den Füßen weg. Wo die landwirtschaftlichen Hochbauten einer bodenunabhängigen Landwirtschaft dienen, entsprechen sie nicht mehr dem Zweck der Landwirtschaftszone, denn sie dienen im wahrsten Sinne des Wortes nicht mehr der « Land-Wirtschaft » und schon gar nicht den übrigen gesetzlichen Zwecken der Landwirtschaftszone (Erhaltung der Landschaft, Erholung, ökologischer Ausgleich).

⁹ www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/strategie-biodiversitaet-schweiz-und-aktionsplan.html (Stand: 27.05.2019)

¹⁰ www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/oekologische-infrastruktur/wildtierpassagen.html (Stand: 27.05.2019)

2. Aktuelle Regelungen in der Raumplanung

Für den Wortlaut der aktuell gültigen Bestimmungen im Raumplanungsrecht: vgl. Anhang – Kapitel 8

Das Raumplanungsgesetz (RPG) weist eine Reihe wichtiger grundsätzlicher Bestimmungen für die Landschaft und die Natur auf (Art. 1 und 3 RPG). Als wichtigstes Ziel verpflichtet das RPG Bund, Kantone und Gemeinden, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen.

Dieses Ziel gilt bereits heute als (verfassungsmässig ungeschriebenes) Ziel der Raumplanung. Ungeschrieben, da es nicht explizit in der Verfassung erwähnt wird.

Das RPG regelt im Weiteren, welche Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet zulässig sind. Das Nichtbaugebiet ist in erster Linie Landwirtschaftszone (neben Wald, Fels, Gewässern etc.). Gemäss Art. 16 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. In der Landwirtschaft zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a RPG). Ausnahmen für nicht zonenkonforme Bauten können erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG).

Von diesen wichtigen Grundsätzen sind allerdings zahlreiche Ausnahmen vorgesehen. So in Art. 16a, 16a^{bis}, 24a – 24e und Art. 37a RPG sowie Art. 34 – 43a RPV. Diese Bandbreite an Ausnahmen verursacht direkt die stetig fortschreitende Überbauung der Landwirtschaftszone. Sie hat aber auch eine enorme Komplexität zur Folge, sodass selbst die lokalen Bauämter den Durchblick verlieren. Dies führt – zusammen mit der zu starken Gewichtung von Partikularinteressen – zu einem extrem laschen Vollzug.

Es kann also zusammenfassend festgehalten werden, dass im geltenden Raumplanungsrecht zwar gute Grundsätze bestehen. Aufgrund der zahlreichen Ausnahmen vermag die aktuelle Regelungssituation eine Zunahme der Gebäude im Nichtbaugebiet aber klar nicht zu stoppen. Daran dürfte sich auch in Zukunft nichts ändern, im Gegenteil: Der Bundesrat hat im Herbst 2018 dem Bundesparlament den Entwurf für die zweite Revisionsstufe des Raumplanungsgesetzes (RPG2) geschickt. Aufgrund der bisherigen Beschlüsse und der aktuellen Mehrheitsverhältnisse ist zu befürchten, dass die Revision RPG2 nicht den Trennungsgrundsatz zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet stärken wird, sondern sich die bisherige negative Entwicklung fortsetzen wird.

3. Wortlaut Initiativtext

Mit der eidgenössischen Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)“ wird die Bundesverfassung¹¹ wie folgt geändert:

Art. 75c Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet

¹ Bund und Kantone stellen die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sicher.

² Sie sorgen dafür, dass im Nichtbaugebiet die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche nicht zunehmen. Insbesondere gelten die folgenden Grundsätze:

- a. Neue Bauten und Anlagen müssen nötig für die Landwirtschaft sein oder aus anderen gewichtigen Gründen standortgebunden sein.
- b. Landwirtschaftliche Ökonomiebauten dürfen nicht zu Wohnzwecken umgenutzt werden.
- c. Zweckänderungen von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen sind nicht zulässig.

³ Bestehende nicht landwirtschaftlich genutzte Bauten im Nichtbaugebiet dürfen nicht wesentlich vergrößert werden. Ihr Ersatz durch Neubauten ist nur zulässig, wenn sie durch höhere Gewalt zerstört worden sind.

⁴ Ausnahmen von Absatz 2 Buchstaben b und c sind zulässig, wenn dies der Erhaltung schutzwürdiger Bauten und deren Umgebung dient. Ausnahmen von Absatz 3 sind zulässig, wenn dies zu einer wesentlichen Verbesserung der örtlichen Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur führt.

⁵ Das Gesetz regelt die Berichterstattung der Kantone über den Vollzug der Bestimmungen dieses Artikels.

¹¹ SR 101

4. Zweck und Grundzüge der Volksinitiative

4.1. Ziele in Kürze

Die Initiative

- bremst die Zersiedelung im Nichtbauggebiet und trägt dazu bei, die Schweizer Landschaften attraktiv zu erhalten;
- sichert die erforderlichen Flächen zur Erhaltung der Biodiversität und damit für die dringend nötige ökologische Infrastruktur;
- nimmt Rücksicht auf die Schweizer Landwirtschaft und sichert das notwendige Kulturland für die einheimische Nahrungsmittelproduktion und Förderung der Biodiversität;
- setzt den anhaltenden Bestrebungen des Parlaments, die Regeln beim Bauen ausserhalb der Bauzone für Partikularinteressen zu lockern, einen Verfassungsartikel entgegen. Bereits auf Verfassungsstufe sollen die Ziele zum Bauen ausserhalb der Bauzonen restriktiv formuliert werden und zur Richtschnur für die Gesetzgebung im Parlament werden;
- bringt das Bundesparlament dazu, die 2. Revision Raumplanungsgesetz (RPG2) derart zu gestalten, dass der Bauboom im Nichtbauggebiet gestoppt und die Trennung zwischen Bauggebiet und Nichtbauggebiet gestärkt wird;
- bringt das Thema Raumplanung / Bauen ausserhalb der Bauzone / Zersiedelung ins Bewusstsein der Öffentlichkeit.

4.2. Begründung der Initiative

Die Landschaftsinitiative tritt den mannigfaltigen Nutzungsinteressen von Bauwirtschaft, Immobilienwirtschaft und industrialisierter, bodenunabhängiger Landwirtschaft entgegen. Sie will der grassierenden politischen Praxis von immer mehr gesetzlichen Ausnahmen und einem kantonalen Wildwuchs im Umgang mit dem Nichtbauggebiet klare Regeln entgegensetzen.

Der andauernde Druck einiger Kreise auf vermehrte Öffnung des Nichtbauggebiets für die Bautätigkeit beispielsweise für Zweitwohnungen dürfte seine Wirkung nicht verfehlen. Es geht darum, mit der Initiative Gegensteuer zu geben, bevor die ganze Landschaft verbaut ist. Die Landschaftsinitiative befindet sich diesbezüglich im Einklang mit der vom Volk 2012 angenommenen Zweitwohnungsinitiative: Es war nicht die Idee, den Zweitwohnungsbau von der Bauzone ins Nichtbauggebiet zu verlagern, indem die unzähligen nicht mehr benötigten Ställe und Scheunen zu Ferienhäusern umgebaut werden¹². Auch die zunehmende Industrialisierung der Landwirtschaft mit grossen vollautomatisierten Mastställen und grossflächigen Hors-Sol-Gewächshäusern entspricht nicht den Ansprüchen einer Mehrheit der Schweizer Bevölkerung. Diese erwartet eine umwelt- und tierfreundliche Produktion¹³. Eine solche Produktion ist zwangsläufig weitestgehend bodengebunden.

Die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen zur Raumplanung, insbesondere zur Sicherung der Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet, soll deshalb in der Verfassung klar zum Ausdruck kommen. In der Realität betreibt der Bund bereits Raumplanung, auch ganz direkt, indem er

¹² Vgl. Standesinitiativen GR (www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160308) und VS (www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160310) (Stand: 27.05.2019)

¹³ Agrarbericht 2018 - Einschätzungen der Bevölkerung zur Landwirtschaft. www.agrarbericht.ch/de/mensch/gesellschaft/einschaetzigungen-der-bevoelkerung-zur-landwirtschaft (Stand: 27.05.2019)

z.B. die kantonalen Richtpläne genehmigt und in seinem Zuständigkeitsbereich Konzepte und Sachpläne schafft¹⁴. Indirekt hat der Bund entscheidenden Einfluss auf die Raumentwicklung durch die Bundespolitiken etwa im Bereich Landwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Regional- und Agglomerationspolitik, Verkehrspolitik, Wohnbau- und Eigentumsförderung, Umweltschutz. Diese «funktionale» Raumplanung soll in der Verfassung gespiegelt werden.

Indem der Bund als Mit-Träger der Raumplanung genannt wird, soll er auch verpflichtet werden, nicht nur bei den direkten Raumplanungsaufgaben, sondern auch bei den Aufgaben der funktionalen Raumplanung die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu berücksichtigen. Insbesondere soll der Bund die Bundesvorhaben optimal mit der kantonalen Raumplanung koordinieren.

¹⁴ www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes.html (Stand: 27.05.2019)

5. Rechtliche Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes

5.1. Art 75c

Art. 75c Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet

Neu ist ein zusätzlicher Verfassungsartikel mit Präzisierungen zum zentralen Trennungsgrundsatz.

Dadurch wird der Bundesgesetzgeber in die Pflicht genommen, die heute ausufernde Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone stärker zu begrenzen.

- (1) Der heutige, sehr knapp gefasste Raumplanungsartikel, Art. 75 BV, soll mit Präzisierungen zum zentralen Trennungsgrundsatz ergänzt werden. Der Trennungsgrundsatz geniesst nach Lehre und Rechtsprechung schon heute Verfassungsrang, auch wenn das nicht wörtlich so formuliert ist.
- (2) Die Ergänzung soll in einen Art. 75c gefasst werden, weil Art. 75a (Vermessung) und 75b (Zweitwohnungen) bereits benutzt sind. Eine Neufassung des Art. 75 wäre wenig zweckmässig, weil an der bisherigen umfangreichen Rechtsprechung zu diesem Artikel nichts geändert werden soll.
- (3) Die Detaillierung der Regeln zum Bauen im Nichtbaugebiet befindet sich im Einklang mit der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes (*Art. 75 Abs. 1, vgl. Griffel [2015], in Basler Kommentar zur BV, Art. 75 Rz. 27*), denn die Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes ist ohne diese Detaillierung unmöglich. So enthält bereits das geltende Raumplanungsgesetz umfangreiche Vorschriften zum Bauen im Nichtbaugebiet (Art. 16 ff. und Art. 24 ff.). Die Initiative hebt sie nun in den Grundzügen auf Verfassungsstufe und verdeutlicht damit den Verfassungsrang des Trennungsgrundsatzes.
- (4) Dass einem zentralen Grundsatz der schweizerischen Raumplanung in Art. 75c ein eigener Artikel gewidmet wird, rechtfertigt sich mit der überragenden Bedeutung des Trennungsgrundsatzes und der Notwendigkeit, die heute ausufernde Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen stärker zu begrenzen. Der Bundesgesetzgeber hat sich nach Auffassung der Urheberinnen und Urheber der Initiative zu wenig um diesen Aspekt des Trennungsgrundsatzes gekümmert. So schuf er seit 1998 in zahlreichen Gesetzesrevisionen zusätzliche Baumöglichkeiten für eine Vielzahl von Sonderinteressen (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 24 bis 24e Rz 7 ff.*). Nicht nur die bodenunabhängige (zuweilen auch industrielle) Landwirtschaft, sondern auch der Sport, die Kleintierhaltung, der Tourismus usw. kamen in Genuss von Ausnahmeregelungen, die den Trennungsgrundsatz in ihrer Summe stark relativiert haben. Die vielen, alljährlich eingereichten parlamentarischen Vorstösse, die zusätzliche Baumöglichkeiten ausserhalb der Bauzone fordern, zeigen die künftige Marschrichtung des Gesetzgebers: Alle Zeichen deuten auf weitere Lockerungen des Bauverbots ausserhalb der Bauzone hin¹⁵.

¹⁵ vgl. dazu die Übersicht bei www.are.admin.ch: Raumplanungsrecht – Parlamentarische Vorstösse

¹ **Bund und Kantone stellen die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sicher.**

Der Trennungsgrundsatz wird explizit in die Verfassung ausgenommen. Dadurch werden Bund und Kantone ausdrücklich verpflichtet, die Baugebiet klar vom Nichtbaugebiet zu trennen.

Auch für die sogenannten Intensivlandwirtschaftszonen (für bodenunabhängige Produktion) soll der Trennungsgrundsatz gelten: Sie gelten aktuell zwar nicht als Bauzonen, sind es de facto aber. Sie sind bei der planerischen Ausscheidung wie Gewerbezone zu behandeln.

- (1) Die Vorschrift entspricht geltendem Recht. Sie wurde schon bisher von Lehre und Rechtsprechung aus Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung abgeleitet: Trennungsgrundsatz, Konzentrationsgrundsatz sowie Begrenzung der Bauzonengrösse sind die drei fundamentalen Prinzipien der schweizerischen Raumplanung. Da der Trennungsgrundsatz zwar oft angerufen, in der Realität aber von den Gesetzgebern des Bundes und der Kantone wenig gewichtet wurde, rechtfertigt sich eine Hervorhebung in der Verfassung: Die explizite Erwähnung eingangs der nachfolgenden Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen soll die Bedeutung des Grundsatzes für Bund und Kantone unterstreichen und sie an ihre Verantwortung erinnern.
- (2) Baugebiet und Nichtbaugebiet sind schon heute bundesrechtliche Begriffe. Baugebiet meint die Bauzonen jeglichen Typs, die von den Kantonen zu bezeichnen sind. Nichtbaugebiet meint jene Flächen, die nicht einer Bauzone zugewiesen sind. Bauzonen sind Flächen, auf denen regelmässige Bautätigkeiten zugelassen sind (*Aemisegger/ Kissling [2016], in: Praxiskommentar RPG, Art. 15 Rz 10 ff.*). Sodann gibt es aber Flächen, die zwar raumplanungsrechtlich nicht als Bauzonen bezeichnet werden, es aber im Grunde doch sind: Dazu gehören die sogenannten «Intensivlandwirtschaftszonen» etwa für die bodenunabhängige Tierhaltung oder den bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbau. De facto sind dies «landwirtschaftliche Bauzonen» (*BGE 141 II 50, Golaten*). Für sie können nicht die allgemeinen Regeln des Bauens im Nichtbaugebiet gelten und konsequenterweise müssen solche «Intensivlandwirtschaftszonen» geplant werden, wie wenn es sich um Bauzonen mit eingeschränktem Zweck handeln würde. Sie sind zusammenzufassen («Konzentrationsgrundsatz»: *BGE 141 II 50, Golaten*), müssen erschlossen werden und sich wie eine Gewerbezone in die Umgebung einordnen.
- (3) Der Gesetzgeber wird bei Umsetzung der Verfassungsbestimmung zu entscheiden haben, wie er mit solchen «landwirtschaftlichen Bauzonen» umgehen will. Das aktuelle RPG verweist in Art. 16a Abs. 3 bloss auf die Planungspflicht der Kantone. Die Praxis vieler Kantone in diesem Bereich widerspricht dem Trennungsgrundsatz, wenn sie verstreute «landwirtschaftliche Bauzonen» zulässt (*BGer 1C_774/2013 und 1C_778/2013 vom 16.7.2014, Ballwil*).

²Sie sorgen dafür, dass im Nichtbaugebiet die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche nicht zunehmen.

Eine obere Begrenzung der Gebäudezahl ist für eine Trendwende bei der Zersiedelung unerlässlich.

«Sie sorgen dafür...» meint, dass Bund und Kantone die Vorschrift zuerst gesetzlich umsetzen müssen (keine direkte Anwendbarkeit im Baubewilligungsverfahren). Es besteht keine zwingende Kompensationspflicht im Einzelfall.

Die Umsetzung erfolgt durch generelle Beseitigung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude.

Die Bauten der Intensivlandwirtschaftszonen werden von der Obergrenze ausgenommen.

- (1) Die Zahl der Gebäude und der Gebäudegrundfläche einschliesslich des befestigten Umschwungs nimmt trotz des grundsätzlichen Bauverbots ausserhalb der Bauzonen laufend zu. Das gilt sowohl für die landwirtschaftlichen wie die nichtlandwirtschaftlichen Gebäude. Diese Entwicklung widerspricht den bisherigen Verfassungszielen des Art. 75. Das rechtfertigt eine gesetzgeberische Verdeutlichung auf Verfassungsstufe. Die Vorlage des Bundesrates («RPG-2», *Botschaft vom 31.10.2018, BBl 2018 7443*) geht in die falsche Richtung: sie will die Möglichkeiten auf Drängen der Kantone nochmals erweitern, statt Gegensteuer bei der Zersiedelung zu geben.
- (2) Eine Begrenzung von Gebäudezahl und beanspruchter Fläche ist für eine Trendwende bei der Zersiedelung unerlässlich. Mit der Formulierung „sorgen dafür“ ist gemeint, dass der Gesetzgeber die Instrumente schaffen muss, dass diese Zahlen und Flächen nicht weiter wachsen. Es besteht somit keine direkte verfassungsrechtliche Kompensationspflicht im Einzelfall: Wer berechtigterweise ausserhalb der Bauzonen baut, muss nicht nachweisen, dass er anderswo etwas gleich Grosses beseitigt. Umsetzen kann der Gesetzgeber diesen Verfassungsauftrag beispielsweise auch durch die Förderung der Beseitigung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäuden. Davon gibt es eine grosse Zahl – die in Absatz 2 verlangte obere Begrenzung ist also problemlos umsetzbar. Der Gesetzgeber wird dann auch dafür zu sorgen haben, dass die Mittel für die Beseitigung zur Verfügung stehen.
- (3) Mit „sorgen für“ ist auch gemeint, dass es für diese Bestimmung eine gesetzliche Umsetzung braucht. Sie ist also nach Annahme der Initiative nicht direkt in Baubewilligungsverfahren anwendbar.
- (4) Nicht an die Obergrenze anzurechnen sind Gebäude in Flächen, die zwar raumplanungsrechtlich als Nichtbauzone gelten, die aber trotzdem für die Überbauung mit nicht der Bodenbewirtschaftung dienenden oder standortgebundenen Bauten bestimmt sind. Dazu gehören die bereits erwähnten «Intensivlandwirtschaftszonen», welche im Grunde «landwirtschaftliche Bauzonen» darstellen (*BGE 141 II 50, Golaten*). Deshalb spricht der Text vom Nichtbaugebiet. In analoger Weise nicht an die Obergrenze anzurechnen sind Gebäude in «weiteren Zonen» nach Art. 18 RPG wie Abbau- und Deponiezonen, Erhaltungszonen, Maiensässzonen.

Inbesondere gelten die folgenden Grundsätze:

a. Neue Bauten und Anlagen müssen nötig für die Landwirtschaft sein oder aus anderen wichtigen Gründen standortgebunden sein.

Neubauten sollen ausserhalb der Bauzone nur in engeren Grenzen zulässig sein.

Es gibt keine Privilegien für bestimmte Sonderinteressen.

Bauten und Anlagen sind nur zulässig, wenn sie aus objektiven und sachlichen Gründen auf den gewählten Standort angewiesen sind.

Auch landwirtschaftliche Gebäude müssen standortgebunden sein, also einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordern.

- (1) Neubauten ausserhalb der Bauzonen sollen eine echte Ausnahme bleiben. Die heutigen Regelungen des RPG haben längst nicht mehr den Charakter von Ausnahmen. Es handelt sich vielmehr um Privilegien für bestimmte Sonderinteressen. Der Boden ausserhalb des Baugebiets soll der bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft vorbehalten bleiben, denn sie ist darauf angewiesen. Die weiteren Funktionen des Nichtbaugebiets wie der Natur- und Landschaftsschutz sowie die Erholungsfunktion können auch nur gesichert werden, wenn die anhaltende Überbauung für alle möglichen Zwecke eingestellt wird.
- (2) Die landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen sind nicht automatisch standortgebunden. Es darf keinen Anspruch der Landwirtschaft geben, in der Landwirtschaftszone nach Gutdünken neu zu bauen. An der bisherigen differenzierten Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu soll sich nichts ändern.
- (3) Daneben gibt es immer auch Bauten, die aus objektiven und sachlichen Gründen auf den Standort im Nichtbaugebiet angewiesen sind. Sie können nicht anderswo erstellt werden. Dazu gehören vor allem die gesamtwirtschaftlich bedeutenden Infrastrukturbauten. Die strenge und konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 24 RPG soll beibehalten werden.

b. Landwirtschaftliche Ökonomiebauten dürfen nicht zu Wohnzwecken umgenutzt werden.

Ökonomiebauten sind landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude ohne Wohnzweck (Ställe, Scheunen, Stadel, Remisen, etc.).

Die Umnutzung von Ställen und Scheunen zu Wohnbauten ist entgegen landläufiger Behauptung kein haushälterischer Umgang mit dem Boden, weil die Umnutzung immer neue Folgen nach sich zieht:

- Erschliessungen (Strasse, Elektrizität, Wasser, Kanalisation);
- Platz für Umschwung, Parkierung etc.;
- die landwirtschaftliche Nutzung des umliegenden Landes erschwert wird (Immissionsgrenzwerte).

Stallbauten sind von der Konstruktion her grundsätzlich nicht für Wohnzwecke geeignet.

Baukulturelle Auflagen an die Umnutzungen sind in der Praxis nur schwer kontrollierbar.

Möglich bleiben soll die Umnutzung von schützenswerten Gebäuden (vgl. Absatz 4).

- (1) Immer wieder wird verlangt, dass bestehende, aber nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Ökonomiebauten (landwirtschaftliche Bauten ohne Wohnzweck, d.h. Ställe, Scheunen, Speicher, Sta-

del etc.) generell für Wohnzwecke umgenutzt werden dürfen. Begründet wird dies mit einer angeblich „haushälterischen Bodennutzung“ (vgl. z.B. *die Standesinitiativen GR 16.308 und VS 16.310 und die Debatten im Bundesparlament*¹⁶). Wird dem Anliegen stattgegeben und werden hunderttausende, von der früheren arbeitsintensiven und bodenabhängigen Landwirtschaft zeugende Ökonomiebauten für Wohnzwecke (in der Regel Ferienwohnungen) freigegeben, würde die Überbauung der Nichtbauzone in verfassungswidriger Weise zementiert und erweitert.

- (2) Auf der anderen Seite soll der Grundsatz der Umnutzung "Wohnen bleibt Wohnen", "Wirtschaften bleibt Wirtschaften", wie er ursprünglich im RPG von 1980 eingeführt wurde, wieder gestärkt werden. Die Möglichkeit der Umnutzung eines frei stehenden Wohnhauses in einer Streusiedlungslandschaft wie im Appenzellerland soll beibehalten werden, da es für solche Häuser heute oft keine landwirtschaftliche Alternative mehr gibt.
- (3) Wohngebäude benötigen eine zeitgemässe Erschliessung (Strasse, Elektrizität, Wasser, Kanalisation) und Umschwung für Parkierung, Sitzplätze und dergleichen. Sie erschweren weiter die landwirtschaftliche Nutzung des umliegenden Landes (Immissionsgrenzwerte). Bekannt sind die immer häufigeren Konflikte zwischen der neu zugezogenen Wohnbevölkerung und der Landwirtschaft um die zulässige Geruchsbelastung. Die bisherigen einschränkenden Regeln des Raumplanungsgesetzes beispielsweise zum Verbot des Ausbaus von Erschliessungsanlagen sind toter Buchstabe geblieben (vgl. Art. 24d Abs. 3 RPG). Sie wurden von den Kantonen kaum umgesetzt. Ställe und Scheunen zu Ferienhäusern umzubauen, ist darum alles andere als ein haushälterischer Umgang mit dem Boden.
- (4) Diese dauernden Debatten rechtfertigen einen Grundsatzentscheid: Nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Ökonomiebauten sollen nicht zu Wohngebäuden umgenutzt werden dürfen. Das ist angemessen, weil sich diese Bauten konstruktiv kaum für Wohnzwecke eignen und ihre Beseitigung nach dem Ende ihrer Funktion die einfachste Lösung darstellt. Ausnahmen sind möglich für schutzwürdige Bauten (vgl. Abs. 4). Baudenkmäler sollen wie bisher erhalten werden dürfen, selbst wenn dies nur durch eine Umnutzung zu Wohnzwecken möglich ist. Schon deshalb werden viele ehemals landwirtschaftliche Ökonomiebauten stehen bleiben und oft auch umgenutzt werden. Aber es werden nur die baukulturell bedeutenden sein.

c. Zweckänderungen von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen sind nicht zulässig.

Landwirtschaftszonen sollen keine Vielzweck-Gewerbebezonen für Pferdesport, Freizeitaktivitäten, ländlichen Tourismus oder Bauzonengewerbe sein. Das Bauzonengewerbe soll nicht konkurrenziert werden.

Landwirtschaftsfremde Nebenbetriebe auf Bauernhöfen dienen der Landwirtschaft nicht, da ein immer grösserer Teil des Einkommens gewerblicher Natur ist und die Landwirtschaft verdrängt wird. Die volkswirtschaftliche Kosten (Erschliessung, Entleerung der Dörfer etc.) sind längerfristig höher als der Nutzen für die Landwirtschaft.

¹⁶ Vgl. Standesinitiativen GR (www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160308) und VS (www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160310) (Stand: 27.05.2019)

Eng mit der landwirtschaftlichen Arbeit verflochtene gewerbliche Tätigkeiten in bestehenden Bauernhäusern bleiben weiterhin möglich (z.B. touristische Nutzung nicht benötigter Zimmer).

- (1) Auch den Bestrebungen, die Landwirtschaftszone schleichend zu einer Vielzahl-Gewerbezone beispielsweise für Pferdesport, Freizeitaktivitäten und den ländlichen Tourismus zu machen, muss entgegengetreten werden. Das Bauzonengewerbe soll nicht aus der Nichtbauzone konkurrenziert werden, wie das heute mit den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben auf Bauernhöfen oft geschieht. Diese Möglichkeiten wurden seit 1998 immer wieder ausgebaut mit dem Argument, den Landwirtinnen und Landwirten müsse ein Nebenverdienst ermöglicht werden. Es dient indessen der Landwirtschaft nicht, wenn ein immer grösserer Teil des Einkommens gewerblicher Natur ist und die landwirtschaftliche Tätigkeit zunehmend verdrängt. Eine solche Fördermassnahme ist zudem verfassungswidrig, denn sie beschleunigt die Zersiedelung und verletzt den Trennungsgrundsatz. Das Gastgewerbe beispielsweise gehört in Bauzonen und nicht in ehemalige Scheunen und Ställe. Die Gastwirtschaft soll im Dorf bleiben und nicht wegen der Konkurrenz aus der Landwirtschaftszone schliessen müssen. Die Möglichkeiten nach Art. 24b RPG wurden in der Vergangenheit laufend ausgebaut und in sehr komplizierten, von den Kantonen kaum vollziehbaren Regeln festgehalten (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24b Rz 1 ff.*). Die Fortsetzung der Zersiedelung durch Zulassung von landwirtschaftsfremdem Gewerbe führt längerfristig zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten, die weit höher liegen dürften als der Nutzen für die Landwirtschaft. Zu denken ist beispielsweise an die Erschliessung und an die Folgekosten einer Entleerung der Dörfer, wenn das Gewerbe schleichend in die Nichtbauzone abwandert.
- (2) Die heutigen Baumöglichkeiten für nichtlandwirtschaftliches Gewerbe sind auch deshalb kontraproduktiv, weil der landwirtschaftliche Strukturwandel behindert wird: Was geschieht mit der Ferienwohnung und dem Partyraum, wenn der Landwirtschaftsbetrieb aufgegeben wird? Rechtlich gesehen müssten diese auch aufgegeben werden, aber durchsetzen lassen wird sich so etwas kaum. Damit wird die Zersiedelung ausserhalb des Baugebiets weiter beschleunigt.
- (3) Mit dem Initiativtext werden mit der landwirtschaftlichen Arbeit eng verflochtene gewerbliche Tätigkeiten in bestehenden Bauernhäusern nicht ausgeschlossen: Nicht benötigte Zimmer in Bauernhäusern sollen beispielsweise weiterhin touristisch genutzt werden können. Aber ehemalige Scheunen und Ställe sollen nicht zu gewerblichen Restaurants umgebaut werden – für Hochzeiten und Feste ist seit jeher der Dorfgasthof da. Es widerspricht dem Trennungsgrundsatz, die Hotellerie zu einem Landwirtschaftszweig umzugestalten.

³ Bestehende nicht landwirtschaftlich genutzte Bauten im Nichtbaugebiet dürfen nicht wesentlich vergrössert werden. Ihr Ersatz durch Neubauten ist nur zulässig, wenn sie durch höhere Gewalt zerstört worden sind.

Was schon vor der Entstehung der modernen Raumplanung im Jahr 1972 da war, soll weiterhin umgebaut, aber nicht wesentlich vergrössert oder durch einen Neubau ersetzt werden dürfen (keine «erweiterte Besitzstandsgarantie» mehr; Ausnahmen bei Naturkatastrophen).

- (1) Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten zur Vergrösserung bestehender nichtlandwirtschaftlicher Bauten in den letzten Jahren laufend erweitert (sogenannte «erweiterte Besitzstandsgarantie»). Zuletzt hat er es auf Druck der Kantone sogar ermöglicht, dass als Folge des Strukturwandels

nicht mehr benötigte Kleinbauernhäuser durch moderne Neubauten ersetzt werden dürfen. Dies führte zu verstärkten Bautätigkeiten im Nichtbaugebiet, die dem Trennungsgrundsatz diametral entgegenstehen. Vor allem in touristischen Gemeinden erfährt damit die Zersiedelung einen weiteren Schub.

- (2) Es rechtfertigt sich daher, zur Kompromisslösung des RPG aus dem Jahr 1979 zurückzukehren (alt Art. 24 Abs. 2 RPG 1979). Was schon vor der Entstehung der modernen Raumplanung im Jahr 1972 da war oder durch Auszonungen „zonenwidrig“ geworden ist, soll zwar umgebaut, aber nicht wesentlich vergrössert werden dürfen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu alt Art. 24 Abs. 2 RPG liefert dazu zuverlässige Anhaltspunkte. Ein Ersatzneubau, also die freie Verwendung des bisherigen als Bauplatz für einen Neubau, soll ausgeschlossen sein. Einzig Naturkatastrophen wie Lawinen, Hochwasser, Brand usw. sollen einen Ersatzneubau rechtfertigen.

⁴ Ausnahmen von Absatz 2 Buchstaben b und c sind zulässig, wenn dies der Erhaltung schutzwürdiger Bauten und deren Umgebung dient. Ausnahmen von Absatz 3 sind zulässig, wenn dies zu einer wesentlichen Verbesserung der örtlichen Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur führt.

Ausnahmen von Abs. 2: Die heute bereits weitgehenden Ausnahmen für schutzwürdige Bauten werden zum Zwecke des Kulturgüterschutzes beibehalten.

Schutzwürdig heisst nicht, dass bereits eine förmliche Unterschutzstellung erfolgt sein muss.

Umnutzungen müssen dem schutzwürdigen Bau und der Umgebung dienen.

Ausnahmen von Abs. 3: Wesentliche Vergrösserungen und Ersatzneubauten sollen dann möglich sein, wenn eine klar verbesserte örtliche Gesamtsituation erzielt wird. Diese bezieht sich auf die Werte von Natur, Landschaft und Baukultur.

Diese Ausnahmen ermöglichen einen Spielraum für sinnvolle Lösungen.

Der Absatz 4 soll die Zulässigkeit von Abweichungen von den Grundregeln der Absätze 2 und 3 eingrenzen. Zwei Falltypen werden angesprochen:

- (1) Satz 1: Bestehende schutzwürdige Bauten: Das geltende Recht erlaubt weitgehende Ausnahmen für (bestehende) schutzwürdige Bauten und „landschaftsprägende Bauten“, also Verhältnisse, in denen Bauten und Landschaften zusammen ein schutzwürdiges Ganzes bilden (*Art. 24d Abs. 2 RPG: vgl. zum detaillierten Instrumentarium Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24d Rz 22 ff.*). Der erste Satz des Absatzes 4 verweist auf diese im Zielkonflikt zwischen Trennungsgrundsatz einerseits und Kulturgüterschutz andererseits ausgewogene Lösung. Das Wort «schutzwürdig» ist ein Synonym zu «schützenswert» (vgl. aktueller Art. 24d RPG). Auf Französisch und Italienisch lauten beide Begriffe gleich: «digne de protection» / «degno di protezione». «Schutzwürdig» heisst nicht, dass bereits eine Unterschutzstellung erfolgt sein muss (z.B. durch einen Eintrag in einem Inventar). Die Schutzwürdigkeit einer Baute ist vom Kanton im Einzelfall zu prüfen, wenn es um eine Ausnahme gemäss diesem Absatz geht. Im Zuge der Erteilung der Ausnahmebewilligung ist das Objekt unter Schutz zu stellen, damit es anschliessend nicht schleichend unter Zerstörung der Schutzwerte weiter verändert werden kann. Die zuständigen Behörden dürfen zur Umgehung der bundesrechtlichen Einschränkungen jedoch nicht Gebäude unter

Schutz stellen, die nicht materiell schutzwürdig sind. Das wird mit dem Wortlaut deutlich gemacht.

Voraussetzung für eine Ausnahme ist, dass diese sowohl der nachweislichen Erhaltung des schutzwürdigen Gebäudes als auch der Umgebung dient. Unter Umgebung ist die konkrete landschaftliche Einbettung des Gebäudes gemeint, so zum Beispiel die genutzten Wiesen und Weiden, einschliesslich allenfalls vorhandener Trockenmauern, alter Wege, Kleingewässern und Waldrändern. Schützenswerte Kulturlandschaften mit landschaftsprägenden Bauten können demnach nur erhalten werden, wenn sowohl die Landschaft als auch die Bauten in ihrem Charakter geschützt und gepflegt werden. Die Gebäudenutzer müssen also aufzeigen, dass mit der Umnutzung auch die Pflege der landschaftlichen Eigenheiten gefördert wird. Dies kann geschehen mittels kooperativer Trägerschaften, wie aktuell zum Beispiel im Valle Bavona oder auch im Unterengadin.

- (2) Satz 2: Bei den altrechtlichen oder „zonenwidrig gewordenen“ Bauten ist das Verbot einer wesentlichen Vergrösserung und eines Ersatzneubaus nach Absatz 3 gegenüber der heutigen Rechtslage streng. Es ist deshalb sinnvoll, einen Spalt für weitergehende Ausnahmen zu öffnen, die diese Grenze zwar überschreiten, aber doch zu einer klar verbesserten örtlichen Gesamtsituation führen. Zu denken ist beispielsweise an Appenzeller Häuser, die nicht gerade ein Schutzobjekt gemäss Satz 1 darstellen, deren Neubau mit zeitgemässen Raumhöhen aber sinnvoll ist, sofern die Gesichtspunkte des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Baukultur nach Ansicht der Behörden optimal gewahrt werden können. Der Initiativtext will damit zwar den heutigen Wildwuchs eindämmen, aber auch sinnvollen Gesamtlösungen im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht im Wege stehen. Gemeint ist die Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur, d.h. es geht in erster Linie um die natürliche, landschaftliche und architektonische / baukulturelle Qualität im betreffenden Gebiet. Damit lehnt sich der Begriff an die Verwendung durch den Bundesrat in seiner Botschaft zu RPG2 an.

⁵ Das Gesetz regelt die Berichterstattung der Kantone über den Vollzug der Bestimmungen dieses Artikels.

Die Erfahrung zeigt, dass die Vollzugspraxis überwacht werden muss, ansonsten der Trennungsgrundsatz vernachlässigt oder ungenügend umgesetzt wird.

Aufgrund der grossen Anzahl der Fälle ist eine zuverlässige Kontrolle durch Rechtsmittelverfahren (ARE, Organisationen, Nachbarn) kaum möglich. Eine kantonale Berichterstattungspflicht ermöglicht eine flächendeckende Übersicht. Kantone sollen zu dieser Berichterstattung verpflichtet werden.

- (1) Die Erfahrung zeigt, dass die Vollzugspraxis überwacht werden muss. Diese Aufgabe kann nicht den - oft nicht vorhandenen - Nachbarn oder den Umweltorganisationen mit ihren spärlichen Mitteln überlassen werden. Zentral ist deshalb das Behördenbeschwerderecht des Bundes, von dem das Bundesamt für Raumentwicklung in jüngerer Zeit zu Recht vermehrt Gebrauch macht und vor Bundesgericht auch meist obsiegt.
- (2) Aus Kapazitätsgründen und weil es um sehr viele Fälle geht, können die Rechtsmittelmöglichkeiten jedoch nicht genügen. Niemand hat eine flächendeckende Übersicht über die kantonalen Bewilligungspraxen. Es ist deshalb sinnvoll, die Kantone zu einer Berichterstattung zu verpflichten. Weil sie die Bewilligungen erteilen und deshalb ohnehin über Richtlinien verfügen (Art. 25 Abs.

2 RPG), haben jedenfalls sie für ihr Gebiet die Übersicht. Sie sollen dem Bund regelmässig über diese Praxis Bericht erstatten, damit auch gesamtschweizerisch ein Bild über die Einhaltung des Trennungsgrundsatzes gewonnen werden kann. Damit kann die Versuchung einer lockeren und bundesrechtswidrigen Praxis etwas eingedämmt werden.

6. Wirkung der Initiative auf Sektoralpolitiken

6.1. Raumplanung

Immer wieder wird geltend gemacht, die Detailbestimmungen des Raumplanungsgesetzes RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen widersprüchen dem Prinzip, dass die «Raumplanung Sache der Kantone» sei. Es sei deshalb verfassungswidrig, den Kantonen keinen Spielraum für eigene Regelungen zu lassen. Dazu ist folgendes zu sagen:

- Das geltende RPG lässt den Kantonen heute einigen Spielraum für eigene Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (z.B. in Art. 27a, aber auch bei Planungsaufgaben wie der Bezeichnung von Weilerzonen, von schützenswerten landschaftstypischen Bauten und bei Bezeichnung von Streusiedlungsgebieten). Das RPG bezeichnet indessen – zwecks Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes – den äussersten Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen.
- Dass der Spielraum der Kantone begrenzt werden muss, ergibt sich aus der Bedeutung des Trennungsgrundsatzes. Ohne klare Grenzen für den Vollzug durch die Kantone lässt er sich nicht durchsetzen. Der Gesetzgeber sah sich 2012 in vergleichbarer Weise veranlasst, die Regeln über die Bauzonendimensionierung in Art. 15 RPG zu präzisieren, weil vorher dem Grundsatz der Begrenzung der Bauzonengrösse nicht nachgelebt worden war. Die Ziele der haushälterischen Bodennutzung sowie der geordneten Siedlungsentwicklung blieben damit vielerorts toter Buchstabe (*vgl. zur Bedeutung der bundesrechtlichen Begrenzung des Spielraums der Kantone bei der Bauzonendimensionierung BGE 142 II 509, Adligenswil*).

Der Initiativtext klärt diese Streitfrage definitiv, indem die Grundzüge des Bauens ausserhalb der Bauzonen auf Verfassungsstufe gehoben werden.

Aufschlussreich für die schweizerische Raumplanungspolitik ausserhalb der Bauzonen ist der Art. 24c RPG: Er wurde mit dem ersten Raumplanungsgesetz als nachvollziehbare und angemessene Lösung für vorbestehende Bauten formuliert (alt Art. 24 Abs. 2 RPG). Ab 1998 wurde er dann aber in regelmässigen Abständen zur heutigen Regelung «ausgebaut»: Diese ist nicht bloss unverständlich, sondern auch voller innerer Widersprüche. Man sieht ihr an, dass sie einerseits öffnen, andererseits aber auch die offensichtlichsten Missbräuche verhindern möchte. Kein Wunder, ist der Vollzug der Kantone uneinheitlich, wo er nicht schon gänzlich aus dem Ruder gelaufen ist. Einzelne Kantone mussten deswegen sogar vom Bundesamt für Raumplanung unter zeitweise „Aufsicht“ gestellt werden. Eine Rückkehr zur ursprünglichen Regelung des ersten Raumplanungsgesetzes ist die zweckmässigste Lösung. Sie schafft Rechtsgleichheit und Klarheit im Vollzug und ermöglicht dank der gewährten Ausnahmeregelungen auch die Berücksichtigung der räumlich unterschiedlichen Siedlungsstrukturen ausserhalb der Bauzonen.

6.2. Gewässerschutz

Infrastrukturbauten im Bereich Gewässerschutz, Anlagen zum Schutz vor Hochwasser, Wasserkraftwerke oder bauliche Massnahmen zur Sicherung der Fischwanderung oder des Geschiebetriebes, sind standortgebunden.

Absatz 3 wirft Fragen auf hinsichtlich der baulichen Vergrösserung von Speicherkraftwerken (Erhöhung der Staumauer). Bei konsequenter Anwendung des Absatzes ist nicht abschliessend geklärt, was eine wesentliche Vergrösserung eines betreffenden Speicherkraftwerks bzw. der Staumauer beinhaltet und ob ein solches Projekt umsetzbar bleibt. Anders sieht es aus für neue Wasserkraftanlagen (Abs. 2

Bst. a) und bauliche Sanierungen an Wasserkraftwerken oder Gewässern (z.B. Umgebungsgewässer). Hier dürfte die Standortgebundenheit in der Regel gegeben sein. Ebenso bei Hochwasserschutzmassnahmen.

Eine noch nicht abschliessend geklärte Frage ist die Neukonzessionierung bestehender Kraftwerke, die mit einem Neubau oder einer wesentlichen Vergrösserung einhergehen. Wird das Kraftwerk ohne Totalsanierung oder Neubauanteile neu konzessioniert, dürften sich kaum Einschränkungen aus dem vorliegenden Artikel ergeben. Wird ein bestehendes altes Wehr im Rahmen der Neukonzessionierung abgerissen und neu erstellt, kann diese nur –wie dies auch heute gilt– bei vorliegender Standortgebundenheit (Abs. 2 Bst. a) und im Rahmen einer Interessenabwägung bewilligt werden.

6.3. Energie

Wasserkraftwerke und Windenergieanlagen sind in aller Regel standortgebunden. Grössere Anlagen erfordern zudem eine Planung.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien findet, je nach Technologie, grossmehrheitlich ausserhalb der bestehenden Bauzonen statt. Windenergieanlagen sind aufgrund ihrer Grösse stark landschaftswirksam und stehen in der Regel im Nichtbaugebiet. Hier bleibt die Frage der Standortgebundenheit zu klären. In der Regel dürfte diese vor dem Hintergrund einer kantonalen Planung und unter Berücksichtigung der vorkommenden Windsituation gegeben sein. Die Standortgebundenheit von Übertragungsleitungen sollte ebenfalls, basierend auf den Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL), wenig Fragen offen lassen.

Bei einer Umsetzung ist davon auszugehen, dass grosse Freiflächenanlagen für Solarenergie vorderhand nur in Ausnahmefällen bewilligungsfähig sind. Diese Einschränkung ist unbedeutend für die Energiestrategie, da zum jetzigen Zeitpunkt riesige Potenziale auf bestehenden überbauten Flächen vorhanden sind.

6.4. Landwirtschaft

Die Landwirtschaftszone dient der langfristigen Sicherung der Ernährung des Landes, dem ökologischen Ausgleich, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums. Die Initiative verstärkt und verbessert diesen Schutz vor der Überbauung. An der bisherigen Rechtsprechung, dass die landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen genau am vorgesehenen Standort nötig sein müssen, soll sich nichts ändern. Auch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen müssen demnach zusätzlich das Erfordernis der Standortgebundenheit erfüllen. Nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Ökonomiebauten sollen grundsätzlich nicht zu Wohngebäuden umgenutzt werden. Ihre Beseitigung nach dem Ende ihrer Funktion ist vorzunehmen. Dadurch werden auch die Interessenkonflikte der Landwirtschaft mit der zunehmenden nicht-landwirtschaftlichen Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzonen im Zusammenhang mit den Immissionsgrenzwerten verringert.

Die Initiative verhindert, dass die Landwirtschaftszone schleichend zu einer Vielzweck-Gewerbezone beispielsweise für Pferdesport, Freizeitaktivitäten und den ländlichen Tourismus wird. Dies schützt die landwirtschaftliche Tätigkeit und erhält das Einkommen aus der Produktion und den Biodiversitätsleistungen.

Die Initiative ermöglicht weiterhin die mit der landwirtschaftlichen Arbeit eng verflochtenen gewerblichen Tätigkeiten in bestehenden Bauernhäusern, so auch für einen massvollen Agrotourismus.

Im Grundsatz wird die bäuerliche Landwirtschaft durch die Initiative gestärkt, das Kulturland besser vor Zersiedelung und schleichender Aushöhlung geschützt und die landwirtschaftliche Entwicklung wie auch die ökologische Inwertsetzung des Kulturlandes stark verbessert.

6.5. Tierhaltung

Artgerechte Tierhaltung erfordert grundsätzlich Weideauslauf, unbeschadet der Tatsache, ob es sich um landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche (hobbymässige) Tierhaltung handelt. Die aufgrund der Tierwohlaufgaben nötigen grösseren Stallbauten sollen weiterhin selbstverständlich zulässig sein. Die Behörden haben aber dafür zu sorgen, dass insgesamt (d.h. gesamtschweizerisch und auch in der Regel kantonal) die Gesamtzahl der Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht zunimmt.

Gleich wie eine weitgehend bodenunabhängige Tierhaltung zu behandeln ist die gewerbliche Pferdehaltung. Sie gehört in eine dafür vorgesehene Gewerbezone, soweit es um dafür zu erstellende neue Bauten geht. Der Tourismuszweig «Reiterhof» gehört also nicht in die Landwirtschaftszone. Auf einem aktiven Landwirtschaftsbetrieb ist die Haltung von Pensionspferden auf eigener Futtergrundlage und als wirtschaftlich untergeordnete, landwirtschaftsnahe Nebentätigkeit weiterhin zulässig,

6.6. Tourismus

Die Landschaftsinitiative ist zentral für die Tourismuswirtschaft, deren wichtigster «Rohstoff» intakte, d.h. unüberbaute Landschaften sind. Die Initiative zielt explizit auf einen besseren Schutz der typischen Schweizer Landschaften ab, namentlich auch im Berggebiet. Damit hilft sie, das Hauptkapital des Schweizer Tourismus, die schöne (Kultur)Landschaft, zu erhalten. Bauten in Tourismusgebieten, wie Pistenbeizen und Erholungseinrichtungen, müssen aber aus gewichtigen Gründen standortgebunden sein und es dürfen keine überwiegenden Interessen der Raumplanung diesen Bauten entgegenstehen.

6.7. Verkehrspolitik

Die Auswirkungen sind bedeutend, weil Erschliessungen ausserhalb der Bauzonen gerade für ländliche Kleingemeinden sehr teuer sind. Eine bessere Trennung von Bau- und Nichtbaugelände wird Strassenbau- und -unterhaltskosten verringern, da die zusätzlichen Ansprüche an nichtlandwirtschaftliche Nutzungen gebremst werden.

6.8. Volkswirtschaft

Eine klare Trennung Baugebiet/Nichtbaugelände führt zu einem effizienteren Umgang mit dem Boden und reduziert die volkswirtschaftlichen Kosten von Erschliessung, Unterhalt der Infrastrukturen, Schutz vor Naturgefahren u.a.

6.9. Wald

Auch das Waldareal steht unter Nutzungsdruck, z.B. aufgrund der zunehmenden touristischen Nutzungen. Das Bundesparlament hat sich immer wieder mit Vorstössen zu beschäftigen, welche die Wälder für Bauten öffnen, die auch der Holzverarbeitung dienen. Die Landschaftsinitiative schränkt die Bautätigkeit im Wald auf das effektiv nötige, standortgebundene Mass ein.

6.10. Klimawandel

Aufgrund der prognostizierten Zunahme von Naturereignissen aufgrund des Klimawandels wird es künftig nötig sein, die Gefahrenrisiken zu minimieren. Eine Begrenzung der Ausbauten von Ställen zu Wohnungen selbst in abgelegenen Gebieten verringert das Schadensrisiko. Der neue Verfassungsartikel steht somit im Zeichen einer risikobasierten Raumplanung¹⁷.

¹⁷ [www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015 -
Risikobasierte_Raumplanung.pdf](http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015_-_Risikobasierte_Raumplanung.pdf) (Stand: 27.05.2019)

7. Fazit: Eine Doppelinitiative für eine lebenswerte Schweiz

Ohne zusätzliche Anstrengungen nehmen unsere Landschaftsqualität, die Biodiversität und der Bestand an baukulturellem Erbe weiter ab. Das schmälert die Lebensqualität aller Menschen in der Schweiz zugunsten der Partikularinteressen ganz Weniger. Angesichts der zahlreichen politischen Vorstösse zum massiven Abbau von gesetzlichen Errungenschaften ist es höchste Zeit, den Schutz von Natur und Landschaft mit einem kraftvollen Signal in den Fokus der Öffentlichkeit und auf die politische Agenda zu setzen. Denn die Schweiz verträgt keine weiteren raumplanerischen Verschlechterungen ohne Einbussen für Gesellschaft und Wirtschaft.

Deshalb ist eine direktdemokratische Offensive für Natur, Landschaft und baukulturelles Erbe ein Gebot der Stunde – für die Erhaltung unserer Lebensqualität und unserer Lebensgrundlagen. Zu zwei Kernanliegen besteht besonders dringender Handlungsbedarf: Förderung und Schutz der Landschaft und der Biodiversität.

Mit der Landschaftsinitiative setzen wir ein starkes Signal gegen die Verbauung der Landschaft. Sie sichert das Natur- und Landschaftserbe der Schweiz für uns und die kommenden Generationen. Zu unserer aller Freude und als Basis für unsere Lebensqualität. Die Landschaftsinitiative ist die notwendige Ergänzung zum RPG1, welches aus der ersten Landschaftsinitiative von 2007 resultierte und die Siedlungsentwicklung nach innen lenkte. Nun braucht es ein entsprechendes "Pendant" für den häuslicheren Umgang mit dem Boden auch für das Nichtbaugesamt.

Landschaftsinitiative und Biodiversitätsinitiative bedingen und ergänzen einander Es geht um unseren gemeinsamen Lebensraum für heute und morgen.

8. Anhang: Aktuell gültige, relevante Bestimmungen des Raumplanungsrechts

Bundesverfassung vom 18. April 1999 ([BV](#), SR 101)

Art. 75 Raumplanung

- ¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.
- ² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
- ³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

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

Art. 1 Ziele

- ¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.
- ² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:
- die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
 - ^{bis} die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität;
 - kompakte Siedlungen zu schaffen;
 - ^{bis} die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
 - das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
 - die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
 - die Gesamtverteidigung zu gewährleisten;
 - die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

Art. 3 Planungsgrundsätze

- ¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze.
- ² Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen:
- der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben;
 - Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen;
 - See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
 - naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
 - die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.
- ³ Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:
- Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
 - ^{bis} Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;
 - Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
 - Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
 - günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
 - Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.
- ⁴ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen:
- regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;

- b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
- c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Art. 16 Landwirtschaftszonen

- ¹ Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das:
- a. sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird; oder
 - b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.
- ² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.
- ³ Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung.

Art. 16a Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

- ¹ Zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Vorbehalten bleibt eine engere Umschreibung der Zonenkonformität im Rahmen von Artikel 16 Absatz 3.
- ^{1bis} Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, können auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Die Bewilligungen sind mit der Bedingung zu verbinden, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
- ² Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, sind zonenkonform. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
- ³ Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, können als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird.

Art. 16a^{bis} Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden

- ¹ Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, werden auf einem bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht als zonenkonform bewilligt, wenn dieses Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt.
- ² Für die Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde können Plätze mit befestigtem Boden bewilligt werden.
- ³ Mit der Nutzung der Pferde unmittelbar zusammenhängende Einrichtungen wie Sattelkammern oder Umkleieräume werden bewilligt.
- ⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 16b Benutzungsverbot und Beseitigung

- ¹ Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung im Sinne der Artikel 24–24e nicht zulässig ist, dürfen nicht mehr benutzt werden. Dieses Verbot entfällt, sobald sie wieder zonenkonform genutzt werden können.
- ² Wurde die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt, so sind die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen, und der frühere Zustand ist wiederherzustellen.

Art. 24 Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Art. 24a Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

¹ Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen keine baulichen Massnahmen im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn:

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

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

Art. 24b Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen

¹ Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen, so können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden. Die Anforderung nach Artikel 24 Buchstabe a muss nicht erfüllt sein.

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

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

^{1quater} Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen genügen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in den Bauzonen.

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

³ Die Existenz des Nebenbetriebs ist im Grundbuch anzumerken.

⁴ Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bilden Bestandteile des landwirtschaftlichen Gewerbes und unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach den Artikeln 58–60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht.

⁵ Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht betreffend die nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe finden auf die Nebenbetriebe keine Anwendung.

Art. 24c Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

¹ Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

² Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind.

³ Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde. Der Bundesrat erlässt Vorschriften, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden.

⁴ Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

⁵ In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.

Art. 24d Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen

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

^{1bis} ...

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

- a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind; und
- b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

- ³ Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn:
- a. die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist;
 - b. die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben;
 - c. höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastruktorkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwält werden;
 - d. die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht gefährdet ist;
 - e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Art. 24e Hobbymässige Tierhaltung

¹ Bauliche Massnahmen werden bewilligt in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, die in ihrer Substanz erhalten sind, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine tierfreundliche Haltung gewährleisten.

² Im Rahmen von Absatz 1 werden neue Aussenanlagen bewilligt, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Im Interesse einer tierfreundlichen Haltung können solche Anlagen grösser als die gesetzlichen Mindestmasse dimensioniert werden, soweit dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist und die Anlage reversibel erstellt wird.

³ Die Aussenanlagen können für die hobbymässige Beschäftigung mit den Tieren genutzt werden, soweit damit keine baulichen Änderungen verbunden sind und keine neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen.

⁴ Einzäunungen, die der Beweidung dienen und nicht mit nachteiligen Auswirkungen auf die Landschaft verbunden sind, werden auch dann bewilligt, wenn die Tiere in der Bauzone gehalten werden.

⁵ Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 erfüllt sind.

⁶ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Er legt namentlich fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Artikel zu denjenigen nach Artikel 24c und nach Artikel 24d Absatz 1 stehen.

Art. 37a Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen

Der Bundesrat regelt, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.

Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 ([RPV](#), SR 700.1)

Vgl. die ausführenden Vorschriften in Art. 24 – 38 RPV zur Zonenkonformität in der Bauzone und Art. 39 – 43a RPV zu Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone.