

**Zeitschrift:** Heimatschutz = Patrimoine

**Herausgeber:** Schweizer Heimatschutz

**Band:** 90 (1995)

**Heft:** 1

**Artikel:** Prüfstein für die Raumplanung : das Bauen ausserhalb der Bauzonen erleichtern?

**Autor:** Muggli, Rudolf

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-175670>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.04.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



Das Bauen ausserhalb der Bauzonen erleichtern?

# Prüfstein für die Raumplanung

Von Rudolf Muggli, Fürsprecher, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Bern

Auf Vorstoss seitens des Parlamentes soll das Bundesgesetz über die Raumplanung hinsichtlich des Bauens ausserhalb der Bauzone gelockert werden. Eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission hat dazu entsprechende Vorschläge ausgearbeitet. Die Meinungen darüber sind geteilt und lassen noch harte politische Auseinandersetzungen erwarten. Wie sieht es aus der Sicht der Raumplanung aus?

Nach mehr Flexibilität beim Erstellen und bei der Umnutzung von Bauten ausserhalb der Bauzonen für die von Einkommenszerfall und GATT bedrängten Bauern wird gerufen. Mehr unternehmerische Freiheit sei nötig, um der Schweizer Landwirtschaft das Überleben im harten, immer weniger vom Staat abgefederten Wettbewerb zu ermöglichen. Das tönt gut; denn jedermann muss sich heute nach dem Markt ausrichten. Deregulierung ist nötig und überhaupt, wer möchte dem sympathischen Nachbarn und Bauern X schon ein Zusatzeinkommen missgönnen? Wer könnte also gegen solche Anliegen sein ausser der «geset-

zegläubigen und praxisfremden Raumplanung»? Ist es nicht vernünftig, leere Ställe und Scheunen in Gewerberäume und Ferienhäuschen für die gestresste Stadtbevölkerung umzuwandeln, dem unternehmerisch denkenden Bauern einen Gewerbebetrieb beim Hof zu gestatten oder doch zumindest einige Horschol-Betriebszweige?

## Probleme auf lange Sicht

Wie so häufig zeigen sich die Probleme von populären Rezepten auch hier erst auf den zweiten Blick. Zudem fand die Debatte über die Aufgaben der Raumplanung in den siebziger Jahren statt und seither ist halt manches in Vergessen-

heit geraten. Rufen wir uns also in Erinnerung, worum es bei den Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen geht:

- Das Raumplanungsgesetz 1979 mit seiner klaren Trennung von Bauzone und Landwirtschaftszone ist seinerzeit vor allem im Interesse der Bauern gegen harten Widerstand durchgesetzt worden. Die Schaffung von zwei unterschiedlichen Bodenmärkten (Bauzone und Nichtbauzone) sichert nämlich erst die wesentlich tieferen Bodenpreise für Landwirtschaftsland und ist damit die Hauptvoraussetzung für das Überleben unserer Landwirtschaft. Je mehr die

Landwirtschaftszone zur Bauzone wird, desto höher steigt ihr Bodenpreis, was nicht im Interesse der bodenbewirtschaftenden Bauern sein kann, sondern höchstens jenen dient, die über kurz oder lang vom Bauernverband zum Gewerbeverband zu wechseln gedenken. Wer heute für eine «Öffnung eintritt, muss sich also klar sein, dass er nicht beides zugleich haben kann: Die tiefen, die bäuerliche Existenz erst sichernden Bodenpreise für Bauernland und die Möglichkeit, weitere gewerbliche Aktivitäten in der Landwirtschaftszone anzufangen. Welcher Bauer könnte mitbieten, wenn über eine grosszügige Ausnahmebewilligungspraxis als Käufer für einen Stall auch noch der örtliche Malermeister auftreten darf?

- Die Schweizer Landwirtschaft ist wegen erschwerter Produktionsbedingungen auf die Unterstützung des Steuerzahlers angewie-

sen. Der GATT-konforme Weg heisst hier Direktzahlungen. Die Landwirtschaft kann gerade deswegen kein Interesse daran haben, die Sympathien der überwiegend städtischen Schweizer Bevölkerung aufs Spiel zu setzen, indem sie aus kurzfristigen Überlegungen drauflos baut, was eben gerade noch ein Zusatz Einkommen verspricht. Auch das Gewerbe wird es kaum gerne sehen, wenn die Konkurrenz plötzlich im Bauernhof statt in der Gewerbezone auftaucht und von den dortigen billigeren Bodenpreisen profitiert.

- Die Beschränkung des Bauens auf die Bauzonen hat aber noch weitere wichtige Gründe: Wie sonst liesse sich die schon stark verbaute Schweizer Landschaft schonen und damit das Potential unseres Tourismus erhalten? Man muss sich vergegenwärtigen, dass das «Potential» an umnutzbaren Ställen, Scheunen und weiteren landwirtschaftlichen Gebäuden an vielen landschaftlich empfindlichen Orten enorm ist: schon heute steht jedes vierte Gebäude ausserhalb der Bauzone. Es spielt aber eine Rolle, ob eine Scheune Scheune bleibt oder ob sie zum Beispiel zum Lagergebäude eines Bauunternehmers umfunktioniert wird. Und wie sollen die Kosten der Erschliessung in Grenzen gehalten werden, wenn viele bestehende, ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude zum Gewerbe- oder Ferienhaus werden können? Der auf den ersten Blick so verlockende Umbau von mehreren hunderttausend nicht mehr benötigten Landwirtschaftsgebäuden für Gewerbe und (Ferien)Wohnungen bietet gerade für die Gemeindesteuereinzahler viele Probleme. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Zufahrten zum Beispiel sind nicht billig: In einer kleinen Gemeinde

können bis zu zwei Drittel des Verwaltungsvermögens darin investiert sein. Diese Erschliessungsdienstleistungen werden aber ebenso wie der öffentliche Verkehr noch viel teurer, wenn sie statt nur in den Dörfern überall erbracht werden sollten.

Bei der vom Parlament verlangten Revision des Raumplanungsgesetzes lohnt es sich also, die Folgen gut zu überlegen. Dies bedeutet meiner Meinung nach, einen verantwortungsbewussten, für unser Land auf lange Sicht positiven Weg zu wählen. Es darf nicht entscheidend sein, dass eine Generation heute mit der Umnutzung etwas Geld verdienen kann, ohne dass man die Folgen für die nächste Generation anschaut. Der richtige Weg dürfte weder in der Blockade jeglicher Gesetzesrevision bestehen noch in einer übereilten Deregulierung.

### Was wird vorgeschlagen?

Wo steht diese Revisionsvorlage heute? Nachdem eine Expertenkommission im März letzten Jahres ein neues Modell vorgelegt hat, fand in der zweiten Jahreshälfte 1994 die Vernehmlassungsrunde zum ersten Gesetzesentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes statt. Grob gesagt wurde zur Diskussion gestellt,

- a) in der Landwirtschaftszone auch Bauten zu gestatten, die nichts mit der Bodenbewirtschaftung zu tun haben, sondern mehr mit einer bodenunabhängigen, gewerblichen Betriebsform sowie mit der Lagerung, Verarbeitung und dem Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten
- b) bei den Bauernhöfen auch zusätzliche, nichtlandwirtschaftliche Gewerbe in bestehenden Gebäuden zu erlauben
- c) die Möglichkeiten, bestehende, von der Landwirtschaft nicht mehr benötigte Gebäude für andere Zwecke umzubauen, massiv zu erweitern,

sofern der Kanton dies zulässt. Dieser Vernehmlassungstext wurde – soweit mir bekannt ist – von den Raumplanungsexpertinnen und -experten hart kritisiert, von den Kantonsregierungen unterschiedlich, aber überwiegend kritisch aufgenommen, von den Parteien und Wirtschaftsverbänden dagegen mit Ausnahme der Linken und Grünen im Grundsatz begrüsst. Wie das genaue Stimmungsbild aussieht, wird erst die auf das Frühjahr zu erwartende detaillierte Auswertung durch das Bundesamt für Raumplanung aufzeigen. Erst dann wird es auch möglich sein, zuhanden des Parlaments einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten; denn auch der Bundesrat möchte ja, dass seine Vorlagen eine Chance haben. Es ist deshalb heute müssig, weiter über Sinn und Unsinn der einzelnen Vorschläge der Vernehmlassungsvorlage zu streiten, muss doch davon ausgegangen werden, dass der nächste – eben für das Parlament geschriebene – Entwurf anders aussehen wird.

### Weitsicht gefragt

Eines scheint aber klar zu sein: Die politische Auseinandersetzung um den Entwurf wird ebenso hart sein wie seinerzeit beim ersten Raumplanungsgesetz: Motivierte Befürworter einer möglichst weitgehenden Öffnung der Landwirtschaftszone für weitere Bauten werden nebst den grundsätzlichen Gegnern der Raumplanung all jene sein, die in den letzten 15 Jahren ihre Baupläne nicht haben verwirklichen können und nun verständlicherweise die Chance gekommen sehen. Auf der anderen Seite stehen öffentliche Interessen mit so abstrakten Inhalten wie Landschaftsschutz, Funktion des landwirtschaftlichen Bodenmarktes, Vermeidung der Zersiedelung, haushälterische Bodennutzung – alles Dinge, die selbstverständlich von jedermann unterstützt werden – ausser im konkreten Einzel-

fall, wo man selbst oder irgendein lieber Bekannter ihretwegen nicht bauen darf und das dann eben ein Härtefall ist. Dazu kommt, dass das Zurückstellen der persönlichen Interessen hinter den Interessen der Allgemeinheit heute nicht gerade Konjunktur hat. Schliesslich versucht jedermann in den härter gewordenen Zeiten so gut zu leben, wie es geht.

Trotz dieser nicht eben vorteilhaften Ausgangslage darf man meines Erachtens auf die Weitsicht der Schweizerinnen und Schweizer bauen. Man wird damit rechnen dürfen, dass die Bauern die Gefahren einer zu weit gehenden Öffnung für ihren Wirtschaftszweig erkennen werden. Auch die mehr ländlich ausgerichteten Kantone und Gemeinden werden sehen, dass ihre Zukunft nicht in einer forcierten Zersiedelung oder der Fortsetzung der früheren Streubauweise liegen kann, weil sie damit wegen der noch teureren, verzettelten Infrastruktur weiter an Konkurrenzfähigkeit verlieren würden und zudem ihre touristischen Zukunftschancen in Frage stellen. Die Bauwirtschaft schliesslich wird erkennen, dass sie nicht auf die Zersiedelung angewiesen ist, um (weiter)bauen zu können: Die Bauzonen sind in der Schweiz sehr grosszügig bemessen, und wenn die Bauwirtschaft nicht läuft, liegt dies mehr an der konjunkturabhängigen Nachfrage als an fehlenden «Baufolgefächern». Auch die Wirtschaftsverbände können nicht an einer in Unterhalt und Betrieb teuren, weil verzettelten Siedlungsstruktur interessiert sein. Die Wirtschaft trägt ja an unseren Steuerlasten ebenfalls mit. Die Diskussion über die Revisionsvorlage bietet überdies die Chance, unserer Bevölkerung wiederum vermehrt bewusst zu machen, wie bedeutsam eine gute Raumplanung für den Charakter unserer Landschaft und Siedlungen sowie für die Steuerlast eines jeden ist.

Faciliter la construction hors de la zone à bâtir?

## Test pour l'aménagement du territoire

Par Rudolf Muggli, avocat, Directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN), Berne (résumé)

Sous l'impulsion du Parlement fédéral, le régime des dérogations pour les constructions hors de la zone à bâtir prévu dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire devrait être assoupli. Une commission d'experts instituée par le Département fédéral de justice et police a présenté quelques propositions à ce sujet. Les avis sur ce projet sont très partagés, laissant augurer une dure bataille politique. Mais quel est le point de vue des milieux de l'aménagement du territoire?

Sous la pression de la concurrence créée par le GATT et dans la crainte de voir leurs revenus diminuer, les agriculteurs demandent plus de souplesse pour ce qui est des possibilités de construire et de transformer hors zone à bâtir. Est-il toutefois raisonnable de transformer les étables et les greniers abandonnés en ateliers, en petites industries ou en maisons de vacances, de permettre à un agriculteur d'exercer une activité commerciale complémentaire sur son domaine et d'autoriser certains secteurs de production hors-sol?

L'actuelle loi fédérale de 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) impose une séparation claire entre zone à bâtir et zone agricole. La création de deux marchés fonciers distincts a permis de maintenir les prix des terrains agricoles à un niveau assez bas dans le but d'assurer la survie de l'agriculture suisse. En effet, plus une zone agricole est ouverte à la construction, plus les prix fonciers augmentent, rendant les terres cultivables inaccessibles aux agriculteurs qui sont alors obligés de se tourner vers le commerce et l'industrie. L'agriculture suisse est tributaire de subventions en raison de difficultés croissantes de production. La réponse à la concurrence du GATT passe par les

paiements directs et non par le revenu éphémère de la vente des terres agricoles à des citoyens désireux de s'installer à la campagne, ni par la transformation de la zone agricole en une zone d'activités qui concurrencerait déloyalement les zones industrielles et artisanales.

Le paysage suisse a pu être préservé jusqu'à présent. Pourtant, à l'heure actuelle, un bâtiment sur quatre se trouve déjà hors de la zone à bâtir. Néanmoins, il y a une énorme différence entre une grange qui reste une grange et une grange qui devient un entrepôt de matériaux de construction. Les coûts d'équipe-

ment et d'infrastructure peuvent devenir exorbitants si l'industrie, l'artisanat et l'habitat sont dispersés dans la campagne. La révision de la LAT demandée par le Parlement fédéral exige, à mon avis, une réflexion approfondie sur les conséquences à long terme d'une nouvelle réglementation.

Suite aux travaux de la commission d'experts, un projet de révision de la LAT a été soumis par le Département fédéral de justice et police à une première consultation. Le texte proposé prévoit dans la zone agricole:

- l'admissibilité de constructions agricoles, même si elles

servent à une exploitation agricole ou horticole non tributaire du sol ou à la préparation, au stockage et à la vente de produits agricoles;

- l'autorisation d'activités complémentaires non agricoles dans des bâtiments existants du domaine agricole;
- la possibilité de transformer complètement pour un usage non agricole des bâtiments agricoles désaffectés si le canton en donne l'autorisation.

Ce projet a été jusqu'à présent sévèrement critiqué par les experts de l'aménagement, par la gauche et les verts, accueilli avec plus ou moins de réserve par les gouvernements cantonaux, mais favorablement par les autres partis et les associations économiques.

Une chose est sûre: le projet qui sera soumis au Parlement devra être fondamentalement remanié en raison de la vive polémique qu'il suscite entre d'un côté, les partisans d'une libéralisation de la zone agricole agissant souvent dans l'intérêt particulier et de l'autre côté, l'intérêt public (protection de la nature, fonctionnement du marché foncier agricole, lutte contre la dispersion des constructions, utilisation mesurée du sol) que tout le monde cherche à défendre, sauf dans le cas particulier. Même s'il est difficile de faire passer l'intérêt public avant l'intérêt particulier en ces temps de conjoncture difficile, je ne doute pas que le peuple suisse évitera le danger d'une ouverture trop grande de la zone agricole aux activités commerciales et artisanales. La dispersion anarchique des constructions qui résulterait d'une libéralisation trop grande coûte très cher en infrastructures et peut porter atteinte à l'attrait touristique de nos sites. Quant au secteur de la construction, il n'est pas tributaire de la possibilité de construire en zone agricole, car les zones à bâtir sont très largement dimensionnées en Suisse.



*Changer la destination de bâtiments agricoles vides, en dehors des zones à bâtir, ne pose pas seulement des problèmes de protection des sites, mais impose aussi aux pouvoirs publics des frais de raccordement.*

*Leere Landwirtschaftsgebäude ausserhalb der Bauzonen umzunutzen, verursacht nicht nur heimatgeschützerische Problem, sie belastet durch Erschliessungskosten auch die öffentliche Hand. (Bild Stähli)*