



Juristische Mitteilungen 2000 / III

Inhalt

Neues Recht:

23. Revision der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung..... 2

Zivilrecht:

24. Zusammenhang zwischen dem Raumplanungs- und dem bürgerlichen
Bodenrecht 9

Landwirtschaftsrecht:

25. Zusammenhang zwischen Raumplanungs- und Landwirtschaftsrecht 13

Planungsrecht:

26. Planungspflicht für "Intensivlandwirtschaftszonen" 15

Baurecht:

27. Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone 17
28. Zonenkonformität der inneren Aufstockung 21
29. Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der "Intensivlandwirtschaftszone" 24
30. Benutzungsverbot für zonenfremde Bauten und Anlagen 26
31. Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen..... 28
32. Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen..... 31
33. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen 35
34. Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen 38
35. Kantonalrechtliche Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der
Bauzonen 46
36. Zweckänderungen zonenfremder gewerblicher Bauten und Anlagen
ausserhalb der Bauzonen 52
37. Zweckänderungen in Streusiedlungsgebieten und in Landschaften
mit schützenswerten Bauten 56

Verwaltungsverfahrensrecht:

38. Kantonale Zuständigkeit für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen 59
39. Anmerkung im Grundbuch 61

Impressum

Herausgeber: Baudepartement des Kantons St.Gallen
Verantwortung: Rechtsabteilung
Kontaktperson: Alex Keller
Direktwahl: 071 229 43 58
Fax: 071 229 39 70
SMTP: alex.keller@bd.sg.ch

23

Neues Recht:

Revision der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung

Seit dem 1. September 2000 sind das teilrevidierte Raumplanungsgesetz und die totalrevidierte Raumplanungsverordnung in Kraft.

1. Bisheriger Verlauf der Arbeiten**a) Revision des Raumplanungsgesetzes**

Die Revision des Raumplanungsrechts wurde durch die Motion Zimmerli vom 3. Oktober 1990 eingeleitet, die am 11. Dezember 1991 dem Bundesrat überwiesen wurde. Mit der Motion wurde der Bundesrat beauftragt, im Interesse einer wirtschaftlich gesunden, modernen Landwirtschaft rasch eine Teilrevision des Raumplanungsrechts einzuleiten. Namentlich sollten erstens die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen zeitgemäss umschrieben werden. Zweitens sollte eine flexiblere Ordnung der Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geschaffen werden, um den Bedürfnissen der Landwirtschaft nach Befriedigung der Wohnbedürfnisse und nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit besser Rechnung zu tragen.

In der Folge legte die am 12. Mai 1992 eingesetzte Expertenkommission ("Kommission Durrer") am 25. März 1994 die Ergebnisse ihrer Arbeit einschliesslich eines Revisionsentwurfs vor. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zu diesem Entwurf arbeitete der Bundesrat am 22. März 1996 eine Botschaft mit einem Entwurf zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aus.

Aus den intensiven und grösstenteils kontrovers geführten Beratungen der Bundesversammlung vom 12. März 1997 bis 20. März 1998 resultierte die nun vorliegende Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 20. März 1998, welche in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 mit einem Stimmenanteil von 55,9 Prozent angenommen wurde.

b) Totalrevision der Raumplanungsverordnung

Zur Konkretisierung des Raumplanungsgesetzes leitete der Bundesrat im Anschluss an die Volksabstimmung die Totalrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung ein. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens Ende November 1999 erliess er am 28. Juni 2000 die totalrevidierte Raumplanungsverordnung.

c) Erlass von Richtlinien

Um den Vollzug der Raumplanungsverordnung zu erleichtern, soll das Bundesamt für Raumentwicklung (abgekürzt ARE) insbesondere folgende Richtlinien erlassen:

- Richtlinie zur Festlegung der Schutzwürdigkeit von Bauten und Anlagen nach Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG sowie Art. 39 Abs. 2 und 3 RPV;
- Richtlinie zur Ausscheidung von Gebieten nach Art. 16a Abs. 3 RPG;
- Richtlinie zum Deckungsbeitragskriterium sowie zum Trockensubstanzkriterium nach Art. 36 Abs. 1 lit. a und b RPV.

2. Ergebnis der bisherigen Arbeiten

Der äusserst aufwändige Rechtsetzungsprozess hat (leider) zu einer hochkomplexen Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen geführt. Zum einen wurde die Landwirtschaftszone neu definiert und mit einer "Intensivlandwirtschaftszone" ergänzt. Zum andern wurden zahlreiche, auf verschiedenen Ebenen ineinandergreifende Tatbestände geschaffen, die bauliche Vorkehren oder Zweckänderungen für zonenfremde Nutzungen ausserhalb der Bauzonen ausnahmsweise zulassen.

3. Ausblick auf die Praxis

Gestützt auf die Materialien und die bisher erschienene wissenschaftliche Aufbereitung lassen sich noch nicht alle Zusammenhänge entwirren oder gar alle Fragen schlüssig beantworten. Es liegen bereits jetzt viele gegensätzliche Meinungsäusserungen vor, die eine definitive Beurteilung verunmöglichen. Eine Klärung kann erst langfristig durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes erwartet werden.

In dieser Situation sollen die folgenden Beiträge einen Überblick über die Revision der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung bieten. Die darin zum Ausdruck kommenden Auslegungen können aber nicht als abschliessend betrachtet werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in der Praxis auftauchende Probleme anders gelöst werden müssen, als dies im Folgenden skizziert wird. Insbesondere wird den von der Revision Betroffenen nicht erspart bleiben, sich intensiv damit auseinander zusetzen.

4. Quellen zur weitergehenden Auseinandersetzung mit der Raumplanungsrevision

Im Folgenden sind die uns zur Zeit bekannten Quellen angeführt, die bei der Arbeit mit der Raumplanungsgesetzgebung Unterstützung bieten.

a) Materialien

- **Bundesrat:**
Botschaft vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)
in: BBl 1996 III 513 ff.

- **Ständerat:**
Beratungen vom 12. März 1997, 13. März 1997, 10. Dezember 1997, 12. März 1998 und 20. März 1998
in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 185 ff., S. 205 ff., S. 1178 ff.; Ständerat 1998, S. 316 f., S. 463

- **Nationalrat:**
Beratungen vom 30. September 1997, 1. Oktober 1997, 10. März 1998 und 20. März 1998
in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1997, S. 1825 ff., S. 1845 ff.; Nationalrat 1998, S. 499 ff., S. 810 f.

- **Bundesamt für Raumentwicklung:**

- **Neues Raumplanungsrecht**

- **Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug**

- Der vom Bundesamt für Raumentwicklung herausgegebene Sammelordner enthält folgende (auf der Internetseite www.raumentwicklung.admin.ch auch in elektronischer Form abrufbare) Publikationen:

- Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung
 - Ausscheidung von Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 38 RPV - Leitgerüst Interessenabwägung
 - Kriterien für die Festlegung der Schutzwürdigkeit von Bauten und Anlagen nach Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG sowie Art. 39 Abs. 2 und 3 RPV
 - Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkriterium nach Art. 36 RPV

- b) **Weiterführende Literatur**

- **W. Haller/P. Karlen:**

- **Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht,
Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht**

- *Schulthess Juristische Medien AG, 3. neu bearbeitete Aufl., Zürich 1999
ISBN 3-7255-3962-6*

- In dieser Auflage wird die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, also die Neudefinition der Landwirtschaftszone (Art. 16 und Art. 16a RPG), das Benutzungsverbot (Art. 16b RPG) sowie die Umschreibung der Ausnahmetatbestände für zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 bis Art. 24d RPG), bereits mitberücksichtigt. Dagegen konnte die Raumplanungsverordnung nicht verarbeitet werden, da sie zum Zeitpunkt der Drucklegung erst in Form des Vernehmlassungsentwurfs bestand.

- **T. Jaag/G. Müller/P. Tschannen/U. Zimmerli:**

- **Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts**

- *Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, 3. überarbeitete Aufl., Basel/Genf/München 1999
ISBN 3-7190-1798-2*

- Die Drucklegung erfolgte noch vor der Abstimmung über die Revision des Raumplanungsgesetzes. Die Publikation liefert eine kurze Zusammenfassung über die neue Umschreibung der Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG), die Neuregelung des zonenfremden Bauens ausserhalb der Bauzone (Art. 24 ff. RPG) sowie über die Auswirkungen auf den Rechtsschutz.

- **H. Aemisegger/A. Kuttler/P. Moor/A. Ruch (Hrsg.):**

- **Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung**

- *Schulthess Verlag, Zürich 1999
ISBN 3-7255-0000-0*

- Im Vorwort dieses VLP-Kommentars wird ausgeführt, dass die Kommentierung der revidierten Art. 16 und Art. 24 aRPG nach dem Entscheid des Stimmvolkes vom 7. Februar 1999 nachgeliefert werde. Gemäss Auskunft der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung ist der Kommentar zu Art. 16 und Art. 24 aRPG in Überarbeitung. Mit einer Veröffentlichung ist aber erst in zwei bis drei Jahren zu rechnen, da der Kommentar auf der Rechtsprechung aufbaut und die wichtigsten und heikelsten Fragen erst durch das Bundesgericht entschieden werden können.

- **F. Meyer Stauffer/R. Muggli:**
Revision des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung: Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone
in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Raum & Umwelt 2000, 41 ff.
In dieser Ausgabe werden die gängigsten Begriffe in wenigen Sätzen mit zahlreichen Querverweisungen erläutert. Jedem Begriff werden die tangierten Bestimmungen des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes sowie der revidierten Raumplanungsverordnung zugeordnet. Schliesslich werden die Erläuterungen durch Hinweise auf Bundesgerichtsentscheide und Literaturstellen ergänzt.
- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**
Die Textvorlage für eine Revision des Raumplanungsgesetzes (Bauen ausserhalb der Bauzonen)
Information der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht, März 1998
Die tabellarisch dargestellte Textfahne der von der Teilrevision betroffenen Artikel des Raumplanungsgesetzes zeigt die Entwicklung des geltenden Rechts über die Botschaft des Bundesrates und die Beratungen der Bundesversammlung bis zur Schlussabstimmung auf.
- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**
Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998
Information der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht, November 1998
Dieser Beitrag kommentiert in knapper Form die einzelnen revidierten Artikel des Raumplanungsgesetzes sowie Art. 10 BGG (Ertragswert) als auch Art. 60 lit. e BGG (Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot).
- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**
Unter welchen Voraussetzungen können nicht mehr benötigte Landwirtschaftsgebäude umgenutzt werden?
in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Informationsdienst Nr. 1/00, 29. Februar 2000
Dieser Artikel, welcher vor Inkrafttreten der revidierten Raumplanungsverordnung verfasst wurde, zeigt die Möglichkeiten auf, die das teilrevidierte Raumplanungsgesetz für ausgediente Landwirtschaftsgebäude vorsieht.
- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**
Startschuss zur Umsetzung der liberalisierten Ordnung beim Bauen ausserhalb der Bauzone
in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Informationsdienst Nr. 3/00, 30. Juni 2000
Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie die wichtigsten politischen Streitpunkte vom Bundesrat entschieden wurden. Darin enthalten ist auch eine schematische Übersicht, welche die wichtigsten Regelungsbereiche der revidierten Raumplanungsverordnung beim Bauen ausserhalb der Bauzonen aufzeigt.

- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):
Die „Diversifizierung“ der Landwirtschaftszone**
in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Informationsdienst Nr. 4/00, 30. August 2000
Dieser Beitrag erläutert Art. 24b RPG, welcher die bisher nicht zulässige Ergänzung eines landwirtschaftlichen Gewerbes mit einem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb regelt. Die Ausführungen werden durch Beispiele verdeutlicht.

 - **U. Zimmerli:
Bauen ausserhalb von Bauzonen
Anmerkungen zur Revision des Raumplanungsgesetzes**
in: Baurecht 4/1997, 107 ff.
Der Autor beschreibt die Vorschläge zur Revision der Regelung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone und der Regelung des ausnahmsweise zulässigen Bauens ausserhalb der Bauzonen und vergleicht diese mit Art. 16 und Art. 24 aRPG, welche zu jener Zeit noch in Kraft standen.

 - **M. Huser:
Die bauliche Nutzung im Nichtbaugebiet**
in: Baurecht 2/1999, 35 ff.
Dieser Aufsatz handelt von den Schnittstellen des Raumplanungsrechts mit dem bürgerlichen Bodenrecht und zeigt die Nutzungsmöglichkeiten einer Bauernfamilie in der Landwirtschaftszone auf. Der Beitrag ist mit zahlreichen Literaturhinweisen versehen.

 - **St. H. Scheidegger;
Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen**
in: Baurecht 3/2000, 81 ff.
Der Autor ist Chef Sektion Recht des Bundesamtes für Raumentwicklung. Er zeigt einerseits die Möglichkeiten der neuen gesetzlichen Bestimmungen auf. Andererseits legt er dar, wie diese auf Verordnungsstufe konkretisiert wurden.
- c) Fundstellen im Internet**
- **Bundesverwaltung:
www.admin.ch**
Die Website der Bundesversammlung öffnet über zahlreiche Links den Zugang zu verschiedenen amtlichen Informationen.
 - www.admin.ch/ch/d/as
Über diese Site besteht ein Zugang zur Amtlichen Sammlung des Bundesrechts:
 - www.admin.ch/ch/d/as/2000/2042.pdf enthält die Änderung vom 20. März 1998 des Raumplanungsgesetzes.
 - www.admin.ch/ch/d/as/2000/2047.pdf enthält den Text der eidgenössischen Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000.
 - www.admin.ch/ch/d/pore/va/19990207/explic
Diese Site gibt einen Einblick in die Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 7. Februar 1999, wobei unter anderem bezüglich der Abstimmungsfrage, der Kernpunkte und Vorteile der Revision Stellung genommen wird.

- **Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK):**
www.uvek.admin.ch
Über diese Homepage besteht Zugang auf die Medienmitteilungen des UVEK:
 - www.uvek.admin.ch/doku/presse/2000/d/raum.htm
Unter dieser Internetadresse sind die diesjährigen Medienmitteilungen zum Thema Raumentwicklung zu finden.
 - www.uvek.admin.ch/doku/presse/2000/d/00062803.htm
Dies ist die Medienmitteilung vom 28. Juni 2000 "Raumplanungsgesetzgebung: Moderate Öffnung der Landwirtschaftszonen".

- **Bundesamt für Raumentwicklung:**
www.raumentwicklung.admin.ch
Unter der provisorischen Website des Bundesamtes für Raumentwicklung sind in Bezug auf das neue Raumplanungsrecht derzeit folgende Dokumente abrufbar:
 - Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand: 22. August 2000);
 - Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 samt Erläuterndem Bericht;
 - Empfehlungen für den Vollzug.
www.raumentwicklung.admin.ch/rpv_d.htmlAuf dieser Seite sind Medienberichte von schweizerischen Zeitungen über die Revision des Raumplanungsrechts archiviert.

- **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**
www.planning.ch
Die Homepage der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) bietet umfangreiche Optionen an.
 - www.planning.ch/d/documents.php
Diese Webpage enthält eine Liste mit Dokumenten im pdf-Format. Interessant sind in diesem Zusammenhang vor allem die Dokumente:
 - www.planning.ch/files/pdf/revrpg.pdf enthält den Kurzkomentar zur RPG-Teilrevision vom 20. März 1998 (beruhend auf der bundesrätlichen Botschaft und den Parlamentsprotokollen).
 - www.planning.ch/files/pdf/protrpg.pdf gibt die Ratsprotokolle zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 wieder.
 - www.planning.ch/d/books.php
Hier kann eine Bibliotheksdatenbank mit einem Verzeichnis von Arbeitshilfen und Anleitungen für die Raumplanung aufgerufen werden.
 - www.planning.ch/d/reviews.php
Diese Adresse verschafft einen Überblick über die von der VLP-Dokumentationsstelle ausgewerteten Zeitungsmittelungen zu raumplanerischen Themen.
 - www.planning.ch/d/shop.php
Diese Page listet die neuesten Publikationen der VLP auf.
 - www.planning.ch/d/events.php
Diese Site gibt Einsicht in Tagungen, Kurse und weitere Veranstaltungen zur Raumplanung.

d) Kontaktstellen**• Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP):**

Adresse: Seilerstrasse 22, 3011 Bern

Telefon: 031 / 380 76 76

Fax: 031 / 380 76 77

E-Mail: info@planning.ch

Homepage: www.planning.ch

Die VLP bietet eine sachkundige Beratung für raum- und umweltrechtliche Belange an. Anfragen können auch direkt auf ihrer Website im Internet gestellt werden. Bei geringem Aufwand ist die Beratung im Mitgliederbeitrag inbegriffen.

• Bundesamt für Raumentwicklung:

Adresse: 3003 Bern

Kontaktperson: Stephan Scheidegger

Sektionschef Recht

Telefon: 031 / 322 40 65

E-Mail: stephan.scheidegger@brp.admin.ch

Kontaktperson: Fritz Wegelin

Chef Raumplanung

Telefon: 031 / 322 40 70

E-Mail: fritz.wegelin@brp.admin.ch

e) Veranstaltungshinweise**• Schweizerische Vereinigung für Landesrecht (VLP):****Revision des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung:
Wie vollziehen?**

Tagung vom 19. Januar 2001 in Olten

Die Tagung befasst sich mit den Vollzugsfragen der Kantone, welche nach der Inkraftsetzung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung ihre eigenen Vorschriften und Richtpläne anzupassen haben.

24

Zivilrecht:

Zusammenhang zwischen dem Raumplanungs- und dem bäuerlichen Bodenrecht

Art. 2 Abs. 1 BGG:	Landwirtschaftliches Grundstück
Art. 7 BGG:	Landwirtschaftliches Gewerbe
Art. 10 Abs. 1 BGG:	Ertragswert
Art. 10 Abs. 3 BGG:	Ertragswertschätzung
Art. 60 lit. e BGG:	Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb
	Ausnahmebewilligung
	Realteilungsverbot
	Zerstückelungsverbot
Art. 4a VBB:	Koordinationspflicht
Art. 24b Abs. 4 RPG:	Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb
	Realteilungsverbot
	Zerstückelungsverbot
Art. 24b Abs. 5 RPG:	Nichtlandwirtschaftliches Nebengewerbe

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht findet in der gesamten Landwirtschaftszone Anwendung. Betriebsnahe nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot und können nur ausnahmsweise vom landwirtschaftlichen Gewerbe abparzelliert werden.

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11, abgekürzt BGG) ist ein Spezialgesetz, das ausschliesslich den Rechtsverkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken regelt. Ziel des bäuerlichen Bodenrechts ist die Förderung des bäuerlichen Grundeigentums sowie die Erhaltung und Strukturverbesserung von Familienbetrieben. Dieses Ziel bleibt auch nach Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes unverändert bestehen.

1. Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts**a) Geltung in der gewöhnlichen Landwirtschaftszone**

Der Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts erstreckt sich nach Art. 2 Abs. 1 BGG auf einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke, die ausserhalb einer Bauzone im Sinn des Raumplanungsgesetzes liegen und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist.

Als "landwirtschaftlich" gilt ein Grundstück nach Art. 6 Abs. 1 BGG, wenn es für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist. Da gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. a RPG Landwirtschaftszonen das Land umfassen, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet, ist das bäuerliche Bodenrecht somit in jedem Fall auf die gemäss geltendem Nutzungsplan in der Landwirtschaftszone liegenden Grundstücke anwendbar.

b) Geltung in der "Intensivlandwirtschaftszone"?

Vom bäuerlichen Bodenrecht wird hingegen nicht definiert, welche Nutzungen als "landwirtschaftlich" gelten können. Weil der allgemeine Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts sich aufgrund des Verweises in Art. 2 Abs. 1 BGGB grundsätzlich nach dem Raumplanungsgesetz richtet, geht die Bundesverwaltung davon aus, dass der boden- und der raumplanungsrechtliche Begriff der "landwirtschaftlichen Nutzung" im gleichen Sinn zu verstehen sind.

Da sich das revidierte Raumplanungsgesetz durch die Erweiterung der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone auf bodenunabhängige Nutzungen an das geltende Landwirtschaftsrecht und das darin verankerte Produktemodell anpasst, gelten als landwirtschaftliche Grundstücke im Sinne von Art. 6 BGGB damit auch die in der Landwirtschaftszone liegenden Grundstücke, auf denen eine bodenunabhängige landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethode angewandt wird. Dies wiederum bedeutet nach Auffassung der Bundesverwaltung, dass sich der örtliche und sachliche Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts auch auf die von den Kantonen in einem Planungsverfahren freigegebenen "Intensivlandwirtschaftszonen" erstreckt.

Diese Auffassung der Bundesverwaltung ist in der Literatur jedoch nicht unbestritten geblieben, so dass wohl erst das Bundesgericht die nötige Klarheit schaffen wird.

2. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Art. 24b Abs. 1 RPG unterstehen dem bäuerlichen Bodenrecht

Können landwirtschaftliche Gewerbe ohne eine zusätzliche Einkommensquelle nicht weiterbestehen, kann gestützt auf Art. 24b Abs. 1 RPG die Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bereits bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden.

Diese Möglichkeit setzt nach Art. 40 Abs. 1 RPV allerdings voraus, dass es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGGB handelt. Als solches gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und die mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie (210 Arbeitstage oder 2100 Stunden pro Jahr) beansprucht. Wird diese Mindestgrenze der Arbeitsbelastung nicht erreicht, handelt es sich nicht um ein landwirtschaftliches Gewerbe; die Bewilligung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs kommt diesfalls nicht in Frage.

Ein gestützt auf Art. 24b Abs. 1 RPG bewilligter Nebenbetrieb bildet zusammen mit dem landwirtschaftlichen Gewerbe eine Einheit und untersteht zusammen mit diesem dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts. Mit dieser integralen Unterstellung von landwirtschaftlichem Hauptgewerbe und nichtlandwirtschaftlichem beziehungsweise gewerblichem Nebenbetrieb unter das bäuerliche Bodenrecht soll die Entstehung eigentlicher Gewerbeinseln und damit ein unter Umständen spekulatives Ansteigen der Bodenpreise in der Landwirtschaftszone verhindert werden.

3. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Art. 24b Abs. 1 RPG unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot**a) Grundsatz**

Ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb bildet nach Art. 24b Abs. 4 RPG Bestandteil des landwirtschaftlichen Gewerbes und untersteht dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot gemäss bäuerlichem Bodenrecht. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ein be-

triebsnaher Nebenbetrieb nicht durch Abparzellierung verselbständigt und so dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts entzogen werden kann.

Das Realteilungs- und Zerstückelungsverbot gilt nur für die nach neuem Recht bewilligten nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe, gemäss Art. 24b Abs. 5 RPG jedoch nicht für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Raumplanungsgesetz bereits bestehenden nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe.

b) Ausnahme

Das Verbot der Abtrennung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs von einem landwirtschaftlichen Gewerbe gilt nicht absolut. Art. 60 lit. e BGG enthält einen neuen Ausnahmetatbestand. Die kantonale Bewilligungsbehörde kann demnach eine Ausnahme vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot bewilligen. Dies dann, wenn ein landwirtschaftliches Gebäude mit notwendigem Umschwung, das zur Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks nicht mehr benötigt wird, zwecks zonenkonformer Verwendung an den Eigentümer eines benachbarten landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks übertragen werden soll und dadurch die Erstellung einer Baute verhindert werden kann, die nach Art. 16a RPG bewilligt werden müsste. Dadurch soll verhindert werden, dass sich die Zahl der in der Landwirtschaftszone vorhandenen Bauten unnötigerweise erhöht.

Zweck dieser Bestimmung ist, die Weiterverwendung eines nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäudes zu erleichtern, indem das dazugehörige Grundstück vom landwirtschaftlichen Gewerbe abparzelliert und durch einen Dritten erworben werden kann.

c) Pflicht zur Verfahrenskoordination zur Sicherstellung der zonenkonformen Verwendung durch den Erwerber

Um die zonenkonforme Verwendung durch den Erwerber sicherzustellen, sieht der neu in die eidgenössische Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.110, abgekürzt VBB) eingefügte Art. 4a VBB im Verfahren zur Bewilligung von Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot eine Pflicht zur Verfahrenskoordination vor.

Befindet sich auf dem betroffenen Grundstück, das sich ausserhalb der Bauzone befindet, eine Baute oder Anlage, ergeht ein Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde über die Erteilung einer Ausnahmegewilligung vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot erst dann, wenn eine rechtskräftige raumplanerische Verfügung vorliegt, in der die Rechtmässigkeit der Nutzung der bestehenden Baute oder Anlage festgestellt wird.

4. Ertragswertschätzung von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben

Um die Entwicklung übersetzter Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen, beschränkt das bäuerliche Bodenrecht im Zusammenhang mit diversen Handänderungstatbeständen (Zuweisung in der Erbteilung, Auflösung von Mit- beziehungsweise Gesamteigentum, Übernahme durch Ausübung eines Vorkaufsrechts) den zulässigen Anrechnungswert von landwirtschaftlichen Gewerben beziehungsweise Grundstücken auf den Ertragswert beziehungsweise den doppelten Ertragswert. Auch die Belastung landwirtschaftlicher Grundstücke mit Grundpfandrechten ist auf den um 35 Prozent erhöhten Ertragswert beschränkt.

Was als Ertragswert zu gelten hat, legt Art. 10 BGG verbindlich fest. Diese Bestimmung wird im Zusammenhang mit der in Art. 24b Abs. 1 RPG vorgesehenen Möglichkeit der Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs um einen neuen Absatz 3 ergänzt.

Dementsprechend sind nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen sowie Teile von Bauten und Anlagen, die nicht vom landwirtschaftlichen Gewerbe oder Grundstück abgetrennt werden können oder dürfen, mit dem Ertragswert, der sich aus der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung ergibt, in die (Gesamt-) Schätzung miteinzubeziehen.

Damit soll zum einen der bereits in Art. 24b Abs. 4 RPG enthaltene Grundsatz der Untrennbarkeit von landwirtschaftlichem Gewerbe und "aufgestocktem" nicht landwirtschaftlichem Nebenbetrieb bekräftigt werden. Zum anderen wird deutlich, dass auch landwirtschaftliche Gewerbe, die mit einem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb aufgestockt worden sind, in Bezug auf Handänderungen sowie die Belastung mit Grundpfandrechten den für "gewöhnliche" landwirtschaftliche Gewerbe geltenden Grundätzen unterstehen und der entsprechende Anrechnungswert daher auf dem Ertragswert und nicht etwa auf dem Verkehrswert beruht.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 194 f., S. 198, S. 212
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 536 f., 539 f., 549
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 11, 40 f., 50 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 5, 6 f., 13 f.
- Juristische Mitteilungen 2000 Nr. 33

25

Landwirtschaftsrecht:

Zusammenhang zwischen Raumplanungs- und Landwirtschaftsrecht

Art. 1 LWG: Multifunktionelle Landwirtschaft
Art. 3 LWG: Produktorientierte Landwirtschaft

Art. 16 RPG: Landwirtschaftszone
Art. 16a RPG: Zonenkonformität
 Bodenabhängige Produktion

Art. 16a Abs. 2 RPG: Zonenkonformität
 Innere Aufstockung
 Bodunenabhängige Produktion

Das revidierte Raumplanungsgesetz passt sich der im Landwirtschaftsgesetz festgeschriebenen multifunktionellen Bedeutung der Landwirtschaft an. Dies zum einen durch eine ausführlichere Umschreibung der Landwirtschaftszone selbst, zum andern durch einen erweiterten Begriff der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone.

Der Landwirtschaft kommt gemäss Art. 1 LWG eine multifunktionelle Bedeutung zu. Aufgabe der Landwirtschaft ist es, einen Beitrag zu leisten an die sichere Versorgung der Bevölkerung, an die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und an die Pflege der Kulturlandschaft sowie an die dezentrale Besiedlung des Landes. Dieser multifunktionellen Bedeutung wird auch im revidierten Raumplanungsgesetz Rechnung getragen.

1. Umschreibung der Landwirtschaftszone nach den Aufgaben der Landwirtschaft

Die in Art. 16 RPG enthaltene neue, gegenüber Art. 16 aRPG ausführlichere Umschreibung der Landwirtschaftszone lehnt sich eng an die vom Landwirtschaftsgesetz der Landwirtschaft zugewiesenen Aufgaben an.

Landwirtschaftszonen dienen demnach der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsgebietes oder dem ökologischen Ausgleich. Entsprechend ihren verschiedenen Funktionen sollen sie von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Die Landwirtschaftszone behält somit auch unter dem revidierten Recht eine ihrer zentralsten Eigenschaften als "Nichtbaugebiet".

Durch die nunmehr ausdrückliche Erwähnung der "langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes" in Art. 16 RPG erfahren auch die bisher lediglich in der Raumplanungsverordnung geregelten Fruchtfolgeflächen eine formellgesetzliche Regelung.

2. Erweiterte Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone

Die beabsichtigte Angleichung des Raumplanungsrechts an das geltende Landwirtschaftsrecht zeigt sich auch an der Neuumschreibung und Erweiterung der Zonenkonformität in Art. 16a RPG.

a) Altrechtliche Umschreibung der Zonenkonformität

Unter dem altrechtlichen Raumplanungsgesetz galt nur jene Nutzung als landwirtschaftlich und damit als zonenkonform, für die der Boden unentbehrlicher Produktionsfaktor war (Produktionsmodell). Bauten und Anlagen, die eine innere Aufstockung durch eine bodenunabhängige Nutzung zur Folge hatten, galten nicht als zonenkonform, konnten jedoch unter gewissen Voraussetzungen aus betriebswirtschaftlichen Gründen als standortgebunden bewilligt werden.

b) Neurechtliche Umschreibung der Zonenkonformität

Neu enthält Art. 16a RPG eine ausdrückliche Umschreibung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Zonenkonform sind zunächst jene Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG).

In jedem Fall zonenkonform bleiben nach Art. 16a Abs. 2 RPG auch Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebes dienen.

Über eine innere Aufstockung hinausgehende Bauten und Anlagen können gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG nur in jenen Gebieten als zonenkonform bewilligt werden, die vom Kanton innerhalb der Landwirtschaftszone in einem vorgängigen Planungsverfahren dafür freigegeben werden. Diese Gebiete werden häufig als "Intensivlandwirtschaftszone" bezeichnet.

3. Angleichung des raumplanungsrechtlichen Begriffs der "Landwirtschaft" an das Landwirtschaftsgesetz

Gemäss Art. 3 LWG umfasst der Begriff "Landwirtschaft" unter anderem die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung und zwar unabhängig von der angewandten Produktionsmethode (Produktmodell). Indem das revidierte Raumplanungsgesetz die Landwirtschaftszone grundsätzlich auch für bodenunabhängige Bewirtschaftungsmethoden öffnet, stimmt der raumplanungsrechtliche Begriff der "Landwirtschaft" nunmehr weitestgehend mit demjenigen im geltenden Landwirtschaftsrecht überein.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 194, S. 199 f., S. 202 f., S. 205 ff.; Nationalrat 1997, S. 1842 ff., S. 1845 ff.
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 523 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 1 ff.
- BGE 117 Ib 270 ff., 278 ff. Erw. 3
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 27 und 29

26

Planungsrecht:

Planungspflicht für "Intensivlandwirtschaftszonen"**Art. 16a Abs. 3 RPG: Intensivlandwirtschaftszone**

Bodenunabhängige Tierhaltungs-, Gemüse- oder produzierende Gartenbaubetriebe, welche die zulässigen Masse der inneren Aufstockung überschreiten, sind nur in einer besonderen "Intensivlandwirtschaftszone" zulässig. Bei der Ausscheidung sind die Grundsätze der Raumplanung mitzuberücksichtigen.

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

1. Gegenstand der neuen Regelung

Nach Art. 16a Abs. 3 RPG können Bauten und Anlagen zur bodenunabhängigen Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse selbst dann ausserhalb der Bauzone erstellt werden, wenn die zulässigen Höchstmasse der inneren Aufstockung überschritten sind. Allerdings sind solche bodenunabhängig produzierenden Betriebe nicht überall in der Landwirtschaftszone zulässig. Erforderlich ist vielmehr die Ausscheidung einer besonderen "Intensivlandwirtschaftszone". Innerhalb dieser Gebiete gilt damit eine erweiterte Zonenkonformität, die auch bodenunabhängige Nutzungen umfasst.

a) Erforderlichkeit eines Planungsverfahrens für "Intensivlandwirtschaftszonen"

Nach der gesetzlichen Regelung des Bundes hat die Ausscheidung in einem Planungsverfahren zu erfolgen, sei es im kantonalen Baugesetz und/oder im kantonalen Richtplan. Im kantonalen Richtplan kann entweder festgehalten werden, wo Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion grundsätzlich zulässig sind (Positivplanung), oder es können jene Gebiete bezeichnet werden, in welchen entsprechende Bauten und Anlagen nicht zulässig sind (Negativplanung).

b) Berücksichtigung der allgemeinen Planungsgrundsätze

Bei der Festlegung der Anforderungen müssen die allgemeinen Planungsgrundsätze mitberücksichtigt werden (Art. 1 und 3 RPG). Die "Intensivlandwirtschaftszonen" sind so in die planerische Grundordnung zu integrieren, dass eine unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte möglichst gute Abstimmung mit den übrigen Interessen erfolgt. Eine zufällige Verteilung von Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion über den gesamten Landschaftsraum ist zu vermeiden.

Als Ausschlusskriterium für die Ausscheidung einer "Intensivlandwirtschaftszone" gilt zum Beispiel das Vorhandensein von Natur- und Landschaftsschutzgebieten nach Bundesrecht (beispielsweise Moorschutzobjekte oder Moorlandschaften), kantonalem (beispielsweise Landschaftsschutzgebiete nach Art. 39 Abs. 2 RPV) oder kommunalem Recht.

2. Umsetzung der "Intensivlandwirtschaftszonen" im Kanton St. Gallen

a) Richtplanung auf Stufe Kanton

Aufgrund von Systematik und Aufbau des st. gallischen Baugesetzes ist eine gesetzliche Regelung unumgänglich. Vorgesehen ist eine Ergänzung zu Art. 10 und Art. 20 BauG. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gang.

Auch im Richtplan 01 sollen die "Intensivlandwirtschaftszonen" behandelt werden. Es ist vorgesehen, Elemente der Negativ- und der Positivplanung zu kombinieren und auf diese Weise die Anforderungen an die Ausscheidung von "Intensivlandwirtschaftszonen" - bezogen auf die Verhältnisse im Kanton St. Gallen - zu konkretisieren.

b) Nutzungsplanung auf Stufe Gemeinde

Für die Ausscheidung einer "Intensivlandwirtschaftszone" ist auch eine Ergänzung der kommunalen Rechtsetzung erforderlich. Gemeinden, die eine solche Zone auszuscheiden beabsichtigen, müssen im Baureglement die massgebenden Regelbauvorschriften erlassen.

Mit Blick auf die sehr unterschiedlichen Verhältnisse in Bezug auf die Nutzungsinteressen des Bauherrn und die örtliche Lage wird die Baureglementsergänzung in den meisten Fällen zweckmässigerweise gleichzeitig mit dem Erlass des entsprechenden Teilzonenplanes erfolgen. Erst wenn konkrete Vorstellungen vorliegen und die Ausscheidung der "Intensivlandwirtschaftszone" nach Ort, Nutzung und Umfang im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung zweckmässig erscheint, lassen sich auch die dazugehörigen Bauvorschriften aufstellen.

Je nach Art und Umfang der aufzustellenden Rahmenbedingungen wird der Erlass eines Überbauungsplanes angezeigt sein, der zum Beispiel Vorschriften über Einfügung, Einordnung, Bepflanzung, Erschliessung, Abwasserentsorgung, Entwässerung, Bodeneingriffe oder "Rekultivierung" (nach allfälligem Abschluss der landwirtschaftlichen Intensivnutzung) enthält.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 205 ff., S. 208 ff.; Nationalrat 1997, S. 1827, S. 1848 ff.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Ausscheidung von Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 38 RPV, Leitgerüst Interessenabwägung
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 2 ff., 33
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 48 ff.
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Bau-recht 3/2000, 81 ff.
- Juristische Mitteilungen 2000 Nr. 29

27

Baurecht:

Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone**Art. 16a Abs. 1 RPG: Zonenkonformität
Landwirtschaftszone****Art. 34 RPV: Zonenkonformität
Landwirtschaftszone****Art. 35 RPV: Gemeinschaftliche Stallbauten**

Bauten und Anlagen sind in der Landwirtschaftszone zonenkonform, wenn sie erstens der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen. Zweitens gelten Bauten und Anlagen zur bodenunabhängigen Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Landwirtschaftszone als zonenkonform, soweit sie den Rahmen der inneren Aufstockung nicht übersteigen.

Die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone ist durch das revidierte Raumplanungsgesetz erweitert worden. Neu können unter den vom Gesetz aufgestellten Voraussetzungen auch Bauten und Anlagen als zonenkonform gelten, die einer bodenunabhängigen Nutzung dienen.

1. Zonenkonformität von Wohngebäuden**a) Bisherige Regelung**

Wohngebäude galten in der Landwirtschaftszone als zonenkonform, wenn sie einem zonenkonformen Landwirtschaftsbetrieb unmittelbar dienten und ihre Notwendigkeit nachgewiesen war. Vorausgesetzt wurde, dass ein längeres Verweilen am betreffenden Ort erforderlich ist und dieser von der nächstgelegenen Wohnzone nicht innert einer zumutbaren Zeitspanne erreicht werden kann. Betriebe, welche die Erfordernisse von Art. 7 Abs. 1 BGGB nicht erfüllen (Einsatz von weniger als 2'100 Arbeitskraftstunden pro Jahr), bei denen kein erheblicher Beitrag zur Existenzsicherung in der Landwirtschaft erwirtschaftet wird, oder wo die dauernde Anwesenheit der Betriebsleiterfamilie nicht erforderlich ist, konnten nicht in den Genuss von Wohnraum ausserhalb der Bauzonen kommen.

Als zonenkonform betrachtet wurde der Wohnraum für den Leiter eines Landwirtschaftsbetriebs einschliesslich seiner Familie, der für den Betrieb erforderlichen Angestellten sowie - in einem angemessenen Umfang - für die abtretende Generation.

b) Gegenstand der neuen Regelung

Für die Beurteilung der Zonenkonformität einer Wohnnutzung in der Landwirtschaftszone gelten auch in Zukunft grundsätzlich dieselben Kriterien.

Zu beachten ist, dass der Begriff der zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone in mehrfacher Hinsicht - insbesondere um die innere Aufstockung - erweitert wurde. Daher kann sich die betriebliche Notwendigkeit für eine dauernde Anwesenheit

der Bewirtschafterfamilie auch aus dem Aufstockungsbetrieb oder - in "Intensivlandwirtschaftszonen" gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG - aus einer über die Grenzen der inneren Aufstockung hinausreichenden bodenunabhängigen Produktion ergeben.

2. Zonenkonformität von Ökonomiegebäuden im allgemeinen

a) Bisherige Regelung

Nach bisherigem Recht wurden Wirtschaftsgebäude als zonenkonform im Sinn von Art. 16 aRPG angesehen, wenn sie zur bodenabhängigen Produktion in der gewählten Sparte unmittelbar benötigt wurden.

b) Gegenstand der neuen Regelung

Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind in der Landwirtschaftszone jene Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind.

Zunächst scheint die Definition der landwirtschaftlichen Produktion und des produzierenden Gartenbaus der Landwirtschaftsgesetzgebung überlassen: Der Begriff der landwirtschaftlichen Produktion wird in Art. 3 LWG mit der Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung, der Aufbereitung, Lagerung und dem Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben und der Bewirtschaftung von naturnahen Flächen umschrieben. Betriebe des produzierenden Gartenbaus sind sodann jene, in denen Pflanzen gesät, gepflanzt und grossgezogen werden.

Für die Beurteilung der Zonenkonformität im Raumplanungsrecht ist indessen nicht in erster Linie das "Produktmodell" entscheidend. Art. 34 Abs. 1 RPV stellt nach wie vor auf die Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion ab: "In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind Bauten und Anlagen, wenn sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen oder - in den dafür vorgesehenen Gebieten gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG - für eine Bewirtschaftung benötigt werden, die über eine innere Aufstockung hinaus geht, ...".

Demzufolge ist die bodenunabhängige Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nur im Rahmen der inneren Aufstockung oder darüber hinausgehend in den noch zu schaffenden "Intensivlandwirtschaftszonen" zonenkonform. Ansonsten bleibt es beim Erfordernis der betrieblichen Notwendigkeit für eine bodenabhängige Erzeugung.

Es ist ausserdem vorgesehen, dass die Kantone Landwirtschaftszonen mit einer engeren Umschreibung der Zonenkonformität bezeichnen können. Inwieweit im Kanton St.Gallen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist zur Zeit noch offen.

Einer bundeseinheitlichen Regelung zugeführt wurden neu die bisher nach kantonaler Praxis unterschiedlich behandelten Kriterien für die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, Lagerung oder dem Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen: Die Zonenkonformität ist zu bejahen, wenn die Produkte in der Region erzeugt werden und zu mehr als der Hälfte aus dem Standortbetrieb oder der Produktionsgemeinschaft stammen, ihre Aufbereitung, Lagerung und ihr Verkauf nicht industriell-gewerblicher Art ist und insgesamt der landwirtschaftliche beziehungsweise gartenbauliche Charakter des Standortbetriebes gewahrt bleibt (Art. 34 Abs. 2 RPV).

3. Zonenkonformität von gemeinsamen Stallbauten

a) Bisherige Regelung

Im bisherigen Recht fehlte eine Regelung für Stallbauten mehrerer zusammengeschlossener Betriebe, die ihre Tiere gemeinsam halten. Die Praxis tendierte dahin, im Fall von gemeinschaftlichen Stallbauten, die im alleinigen Eigentum von einem der beteiligten Bewirtschafter standen, Standortgebundenheit anzuerkennen und eine Ausnahmegewilligung zu erteilen, da die Stallbaute die raumplanungsrechtlichen Schranken einer zonenkonformen Dimensionierung regelmässig überschritt.

b) Gegenstand der neuen Regelung

Die Voraussetzungen für die Bewilligung gemeinschaftlicher Stallbauten sind neu im Bundesrecht festgelegt. Gemäss Art. 35 RPV können Bauten und Anlagen für die Tierhaltung, die im Alleineigentum einer natürlichen Person stehen, für mehrere Betriebe gemeinsam erstellt werden, wenn die Betriebe eine von der zuständigen kantonalen Amtsstelle anerkannte Betriebs- oder Tierhaltergemeinschaft gemäss Art. 10 lit. f der eidgenössischen Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (SR 910.91; abgekürzt LBV) bilden, dem Gesuch der von allen Mitgliedern der anerkannten Gemeinschaft unterzeichnete Gemeinschaftsvertrag beiliegt und dieser zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung noch mindestens 10 Jahre Gültigkeit hat.

Aus der systematischen Stellung von Art. 35 RPV zwischen Art. 34 und Art. 36 RPV, welche sich beide mit zonenkonformen Nutzungen gemäss Art. 16a RPG befassen, ergibt sich, dass solche gemeinschaftliche Stallbauten im Alleineigentum eines Mitglieds der Betriebs- oder Tierhaltergemeinschaft nach neuem Recht als zonenkonform anzusehen sind. Neu bedürfen somit gemeinschaftliche Stallbauten keiner Ausnahmegewilligung als standortgebundene Bauten und Anlagen mehr.

Offen bleibt die Frage, ob eine Beendigung der Betriebs- oder Tierhaltergemeinschaft die Zonenkonformität der Baute aufhebt und ob als Folge ein Nutzungsverbot gemäss Art. 16b RPG zu erlassen ist.

4. Zonenkonformität von Bauten und Anlagen des produzierenden Gartenbaus

Zonenkonform sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen, die für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Betriebe des produzierenden Gartenbaus sind jene, in denen Pflanzen gesät, gepflanzt und grossgezogen werden.

a) Bisherige Regelung

Nach bisherigem Recht wurden in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlage für die bodenabhängige gartenbauliche Produktion als zonenkonform betrachtet, soweit sie aus einem betrieblichen Erfordernis nötig waren.

b) Gegenstand der neuen Regelung

Gemäss Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen zonenkonform, welche für den produzierenden Gartenbau nötig sind.

Der Begriff des Gartenbaus wird nebst in Art. 16a Abs. 1 RPG auch in Art. 3 Abs. 2 LWG und Art. 7 Abs. 2 BGGB verwendet, ist aber weder in den erwähnten Gesetzesbestimmun-

gen noch in der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung definiert. Nach dem erläuternden Bericht zur Raumplanungsverordnung wurde auf eine Umschreibung in der Verordnung deshalb verzichtet, weil der Begriff nicht neu ist und genügend klare Konturen besitzen soll. Schwierigkeiten bei der Begriffsbildung ergeben sich insbesondere bezüglich der Abgrenzung zur inneren Aufstockung gemäss Art. 16a Abs. 2 RPG und der darüber hinausreichenden, bodenunabhängigen gartenbaulichen Produktion gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG. Hilfestellung vermag in diesem Zusammenhang allenfalls Art. 37 Abs. 2 RPV zu leisten, welcher von einer bodenunabhängigen Bewirtschaftung - gemeint sind der Gemüsebau und der produzierende Gartenbau - ausgeht, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht. Umgekehrt setzt deshalb ein bodenabhängig produzierender Gartenbau voraus, dass ein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht.

Nach der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes kann von einem Betrieb des produzierenden Gartenbaus im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG nur gesprochen werden, wenn im Wesentlichen eine unter natürlichen Bedingungen erfolgende Kultivierung des Bodens betrieben wird, was die Errichtung von Gewächshäusern zur Setzlingsaufzucht - sofern diese der Vorbereitung einer Freilandproduktion dienen - jedoch nicht ausschliesst. Keine Betriebe des produzierenden Gartenbaus liegen vor, wenn Verarbeitung, Handels- oder Dienstleistungstätigkeiten im Vordergrund stehen.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 205 ff., S. 1178; Nationalrat 1997, S. 1848 ff.
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 532 f.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 28 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 2 f.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Startschuss zur Umsetzung der liberalisierten Ordnung beim Bauen ausserhalb der Bauzone, Informationsdienst 3/00, 42 f.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 42, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 57
- U. Zimmerli, Bauen ausserhalb von Bauzonen, Anmerkungen zur Revision des Raumplanungsgesetzes, Baurecht 4/1997, 109 f.
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Baurecht 3/2000, 81 ff.
- BGE 125 II 285, 121 II 307, 120 Ib 266, 112 Ib 270
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 28 und 29

28

Baurecht:

Zonenkonformität der inneren Aufstockung**Art. 16a Abs. 2 RPG: Innere Aufstockung****Art. 36 RPV: Innere Aufstockung****Tierhaltung****Art. 37 RPV: Innere Aufstockung****Gemüsebau****Produzierender Gartenbau**

Innere Aufstockungen, das heisst Betriebsergänzungen zur bodenunabhängigen Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse, sind zonenkonform, wenn sie zur Existenzsicherung eines bodenabhängig produzierenden Landwirtschaftsbetriebs erforderlich sind und sich diesem unterordnen.

Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden nach bisherigem Recht von der Praxis als standortgebunden im Sinn von Art. 24 Abs. 1 lit. a aRPG betrachtet, soweit sie zur Existenzsicherung eines überwiegend bodenabhängigen Betriebs erforderlich waren. Der bodenunabhängig erwirtschaftete Teil des (effektiven) Betriebseinkommens durfte höchstens 30 bis 35 Prozent betragen. Zudem durften dem Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 lit. b aRPG).

1. Zonenkonformität der inneren Aufstockung nach neuem Recht

Bauten und Anlagen, die einer landwirtschaftlichen inneren Aufstockung dienen, werden neu in Art. 16a Abs. 2 RPG ausdrücklich als zonenkonform bezeichnet. Eine innere Aufstockung ist grundsätzlich für alle landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebe zulässig, nicht nur für jene, welche den Umfang eines landwirtschaftliche Gewerbes nach Art. 7 BGGB erreichen.

In jedem Fall ist eine innere Aufstockung an die Voraussetzungen gebunden,

- dass der Betrieb nur mit dem Zusatzeinkommen aus der inneren Aufstockung voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Notwendigkeit der inneren Aufstockung) und
- die innere im konkreten Fall geeignet erscheint, das längerfristige Überleben des Betriebes tatsächlich sicherzustellen (Eignung der inneren Aufstockung).

Da innere Aufstockungen in jedem Fall zonenkonform sind, bedürfen sie keiner Ausnahmegewilligung mehr, womit die umfassende Interessenabwägung entfällt.

2. Beschränkung der zulässigen inneren Aufstockung

Innere Aufstockungen gelten nur dann als zonenkonform, wenn sie sich an die in der Raumplanungsverordnung enthaltenen Beschränkungen halten. Diese werden für Aufstockungen im Bereich der Tierhaltung und für Aufstockungen im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus separat und detailliert festgelegt.

a) Beschränkungen im Bereich der Tierhaltung

Die Beschränkungen für innere Aufstockungen im Bereich der bodenunabhängigen Tierhaltung werden in Art. 36 RPV geregelt. Nach Art. 36 Abs. 1 RPV darf entweder der finanzielle Ertrag aus der inneren Aufstockung nicht höher ausfallen als derjenige aus der bodenabhängigen Bewirtschaftung (Deckungsbeitragskriterium; lit. a) oder die pflanzliche Produktion des bodenabhängigen Betriebsteils müsste genügen, um mindestens 70 Prozent des Futterbedarfs aller auf dem Betrieb, einschliesslich der bodenunabhängig gehaltenen Nutztiere zu decken (Trockensubstanzkriterium; lit. b). Der Futterbedarf aller Nutztiere muss aber in jedem Fall zu mindestens 50 Prozent aus der pflanzlichen Produktion des bodenabhängigen Betriebsteils gedeckt sein; dies gilt selbst dann, wenn die finanzielle Ertragslage eine weitere Aufstockung zuliesse (Art. 36 Abs. 3 RPV). Für die Bestimmung der Kriterien werden standardisierte Rechnungsmodelle verwendet (Art. 36 Abs. 2 RPV).

Zu beachten ist, dass diese neuen Maximalwerte gemäss standardisierten Rechnungsmodellen eine erheblich weiter gehende innere Aufstockung ermöglichen als dies das Bundesgericht bisher zuliesse.

Deckungsbeitragskriterium

Beim Deckungsbeitrag handelt es sich um die Differenz zwischen Ertrag und variablen Kosten eines Produktionszweiges, wobei je nach Problemstellung und Planungshorizont mehr oder weniger Kostenpositionen einbezogen werden. Die Deckungsbeiträge der verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionszweige werden alljährlich von der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau (LBL), dem service romand de vulgarisation agricole (srva) und dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) neu berechnet und in einer gemeinsamen Publikation unter dem Titel "Deckungsbeiträge" veröffentlicht. Diese Publikation kann bei der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau, Eschikon 28, 8315 Lindau, oder beim Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Ackerstrasse, Postfach, 5070 Frick, bezogen werden.

Trockensubstanzkriterium

Als Trockensubstanz gilt der Teil eines pflanzlichen Ausgangsprodukts, welcher bei vollständigem Wasserentzug zurückbleibt. Bei der Trockensubstanzmethode wird der in Trockensubstanz umgerechnete Futterbedarf aller auf dem Betrieb gehaltenen Nutztiere dem in Trockensubstanz umgerechneten pflanzenbaulichen Produktionspotenzial gegenüber gestellt.

b) Beschränkungen im Bereich des Gemüse- und produzierenden Gartenbaus

Die Beschränkungen für eine innere Aufstockung im Bereich des bodenunabhängigen Gemüse- und produzierenden Gartenbaus werden in Art. 37 RPV geregelt. Dabei gilt die Bewirtschaftung dann als bodenunabhängig, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht (Art. 37 Abs. 2 RPV).

Als innere Aufstockung gilt die Errichtung von Bauten und Anlagen für den bodenunabhängigen Gemüse- und Gartenbau nur dann, wenn die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 35 Prozent der bodenabhängigen gemüse- oder gartenbaulichen Anbaufläche nicht übersteigt. Diese relative Berechnung einer zulässigen inneren Aufstockung gilt jedoch nicht unbeschränkt. Im Sinne einer absoluten Obergrenze darf die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 5'000 m² in keinem Fall übersteigen

Weiterführende Hinweise:

- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 34 ff.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkriterium nach Art. 36 RPV
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 42 f., 45 f.
- BGE 117 Ib 270 ff.
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 25 und 29

29

Baurecht:

Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der "Intensivlandwirtschaftszone"**Art. 16a Abs. 3 RPG: Intensivlandwirtschaftszone
Zonenkonformität
Bodenunabhängige Produktion**

Bauten und Anlagen, die der bodenunabhängigen Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen dienen und über eine innere Aufstockung hinausgehen, gelten nur in den von den Kantonen speziell ausgeschiedenen "Intensivlandwirtschaftszonen" als zonenkonform.

Ein Ziel der Revision des Raumplanungsgesetzes ist, die Landwirtschaftszone vermehrt auch bodenunabhängigen Produktionsformen zu öffnen. Dies soll selbst dann gelten, wenn die bodenunabhängige Produktion nicht der inneren Aufstockung eines bodenabhängig produzierenden Betriebs dient oder darüber hinaus geht. Solche bodenunabhängigen Nutzungen gelten jedoch nicht in der gesamten Landwirtschaftszone, sondern nur in den von den Kantonen speziell bezeichneten "Intensivlandwirtschaftszonen" als zonenkonform.

1. Bisheriges Recht

Nach bisherigem Recht galten Bauten und Anlagen zur inneren Aufstockung in der Landwirtschaftszone nicht als zonenkonform. Sie konnten jedoch im zulässigen Rahmen als standortgebunden bewilligt werden.

Sprengten Bauten und Anlagen den Rahmen einer inneren Aufstockung, konnten sie regelmässig nur innerhalb der Bauzonen verwirklicht werden. Eine Ausnahme bestand lediglich für bodenunabhängig produzierende, jedoch hohe Emissionen verursachende Betriebe (etwa Schweinemastbetriebe), die im Einzelfall als negativ standortgebunden bewilligt werden konnten; dies zumindest dann, wenn auf Grund kleinräumiger Verhältnisse eine Verwirklichung in der Bauzone nicht möglich war.

2. Gegenstand der neuen Regelung

In Art. 16a Abs. 3 RPG wird neu die Möglichkeit geschaffen, unter Wahrung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung von Art. 1 und Art. 3 RPG "Intensivlandwirtschaftszonen" auszuscheiden. "Intensivlandwirtschaftszonen" sind ebenfalls Landwirtschaftszonen. Daher sind darin auch alle Bauten und Anlagen erlaubt, die in der traditionellen Landwirtschaftszone zulässig sind.

Daneben gelten nach der ausdrücklichen Vorschrift in Art. 16a Abs. 3 RPG auch diejenigen Bauten und Anlagen als zonenkonform, die über das zulässige Mass einer inneren Aufstockung hinaus gehen. Darunter fallen Bauten und Anlagen, die der bodenunabhängigen Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen und bei denen der zugehörige Betrieb überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängig produziert.

Zu beachten ist, dass in der "Intensivlandwirtschaftszone" Zweckänderungen von Bauten und Anlagen von einer landwirtschaftlichen in eine landwirtschaftsfremde Nutzung nur im Rahmen einer bundesrechtlichen Ausnahmegewilligung nach Art. 24 bis Art. 24d RPG möglich sind.

3. Keine Erschliessungspflicht des Gemeinwesens

Die "Intensivlandwirtschaftszone" ist eine Landwirtschaftszone und damit grundsätzlich Nichtbaugelände. Daher entfällt die Erschliessungspflicht der Gemeinden nach Art. 19 RPG.

Weiterführende Hinweise:

- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 37 ff.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Ausscheidung von Zonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 38 RPV, Leitgerüst Interessenabwägung
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 48 ff.
- BGE 118 Ib 17
- Juristische Mitteilungen 2000 Nr. 26

30

Baurecht:

Benutzungsverbot für zonenfremde Bauten und Anlagen**Art. 16b RPG: Benutzungsverbot****Art. 130 BauG: Nutzungsverbot****Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, deren zonenkonformer Verwendungszweck weggefallen ist und die nicht umgenutzt werden können, werden von Bundesrechts wegen mit einem Benutzungsverbot belegt.**

Art. 16b RPG beschäftigt sich mit dem Schicksal jener Bauten und Anlagen, deren landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher und damit zonenkonformer Verwendungszweck weggefallen ist. Das in Art. 16b RPG aufgestellte Benutzungsverbot soll verhindern, dass als zonenkonform bewilligte Bauten ohne Baubewilligung zu beliebigen Zwecken umgenutzt werden können.

1. Regelung im bisherigen Recht

Auf Stufe Bund war im bisherigen Raumplanungsgesetz ein Benutzungsverbot nirgends explizit verankert. Es ergab sich allerdings konkludent aus dem Erfordernis einer vorgängigen Baubewilligung unter anderem für Zweckänderungen (Art. 22 Abs. 1 RPG).

Im Kanton St.Gallen ist die gesetzliche Grundlage für den Erlass eines Nutzungsverbots in Art. 130 Abs. 2 BauG gegeben. Da die Baupolizeibehörde nach dieser Bestimmung die Einstellung von Arbeiten verfügen kann, wenn mit der Errichtung von Bauten und Anlagen unberechtigterweise begonnen wird, so ist sie gestützt darauf auch befugt, die Benützung von Bauten und Anlagen im Rahmen einer nicht bewilligten baulichen Veränderung oder Zweckänderung zu untersagen. Die Behörde kann nur dann nicht die Einstellung einer nicht bewilligten Nutzung verlangen, wenn der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt wäre.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Das neu mit Art. 16b RPG im Bundesrecht ausdrücklich verankerte Benutzungsverbot verdeutlicht die baurechtlich selbstverständliche Regel, dass Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung nach Art. 24 bis Art. 24d RPG nicht zulässig ist, nicht mehr genutzt werden dürfen. Dies gilt ohne besondere Verfügung von Gesetzes wegen.

Nach dem Wegfall der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Verwendung soll - auf entsprechendes Gesuch hin - geprüft werden, ob sich die fraglichen Bauten im Lichte der Art. 24 bis Art. 24d RPG einer anderen Nutzung zuführen lassen. Ist dies nicht möglich, wäre es aus rein raumplanerischer Sicht wünschbar, die Bauten wieder beseitigen zu lassen. Da es jedoch problematisch erscheint, grundsätzlich für eine zonenkonforme Nutzung geeignete Bausubstanz nur deshalb zu vernichten, weil sich im gegebenen Zeitpunkt niemand findet, der die betreffenden Bauten so verwenden will, werden solche Bauten von Bundesrechts wegen bloss mit einem Benutzungsverbot belegt. Auf diese Weise bleibt

Bausubstanz erhalten, die zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls wieder rechtmässig verwendet werden kann.

Zudem kann diese Regelung im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung allenfalls dazu beitragen, dass die Bedürfnisse der Landwirtschaft vermehrt mit bestehenden Bauten befriedigt werden. Idealerweise sollten daher so lange keine landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Neubauten mehr erstellt werden, als in der näheren Umgebung noch geeignete aber leerstehende Bauten vorhanden sind. Das Benutzungsverbot soll denn konsequenterweise auch dahinfallen, sobald die betreffenden Bauten wieder einer zonenkonformen Nutzung zugeführt werden können.

3. Auswirkungen der neuen Regelung

Es sind keine rechtlichen Konsequenzen ersichtlich. Den Beratungen des Nationalrates ist denn auch zu entnehmen, dass die Aufnahme eines Benutzungsverbots in das Raumplanungsgesetz eher politisch motiviert war. Beim Laien soll nicht der Eindruck entstehen, dass eine als zonenkonform bewilligte Baute beliebig umgenutzt werden könne.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1997, S. 1849 ff.; Ständerat 1997, S. 211
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 535 f.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 4
- GVP 1980 Nr. 49
- U. Zimmerli, Bauen ausserhalb von Bauzonen, Anmerkungen zur Revision des Raumplanungsgesetzes, in: Baurecht 4/1997, 107 ff.
- W. Haller/P. Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, N 560, S. 156

31

Baurecht:

Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen**Art. 24 RPG: Standortgebundenheit**

Ausserhalb der Bauzonen können zonenfremde Bauten und Anlagen ausnahmsweise bewilligt werden, wenn diese auf den konkreten Standort angewiesen sind und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Wie bereits Art. 24 Abs. 1 aRPG schafft der revidierte Art. 24 RPG die gesetzliche Grundlage dafür, dass standortgebundene Bauten und Anlagen unter Einhaltung der im Gesetz genannten Voraussetzungen ausserhalb der Bauzonen errichtet und geändert werden können.

1. Anwendungsbereich von Art. 24 RPG

Art. 24 RPG erfasst nur ausserhalb der Bauzonen zonenwidrige Objekte, für die keine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG erteilt werden kann. Auf Bauten, die ausserhalb der Bauzonen als zonenkonform gelten (so namentlich landwirtschaftliche Bauten), ist diese Bestimmung nicht anwendbar.

Art. 24 RPG erfasst die Neuerstellung standortgebundener Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Die Norm findet auch Anwendung, soweit es um die vollständige, mit baulichen Massnahmen verbundene Änderung bestehender Bauten und Anlagen in eine standortgebundene Nutzung geht. Sie gelangt aber nicht zur Anwendung, soweit die in Art. 24a bis Art. 24d RPG geregelten spezielleren Ausnahmetatbestände anwendbar sind.

2. Voraussetzungen der Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG

Die Erstellung neuer, zonenwidriger Bauten und Anlagen und vollständige Änderungen bestehender Bauten dieser Art ausserhalb der Bauzonen dürfen nach Art. 24 RPG nur bewilligt werden, wenn

- ihr Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und
- keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Baubewilligung erteilt werden kann. Dazu kommt, dass Art. 24 RPG nur Ausnahmen zu Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG, das heisst zur Zonenkonformität vorsieht. Von der Voraussetzung einer dem jeweiligen Zweck entsprechenden Erschliessung gibt es grundsätzlich keine Ausnahmen.

3. Begriff der Standortgebundenheit

Nach der Praxis des Bundesgerichtes ist die Standortgebundenheit oder Standortbedingtheit ein objektiver Begriff. Sie bedeutet Angewiesenheit auf eine bestimmte Lage. Unterschieden wird zwischen der positiven und der negativen Standortgebundenheit. Zu beachten ist, dass sich positive und negative Seiten der Standortgebundenheit nicht ausschliessen.

a) Positive Standortgebundenheit

Das Angewiesensein auf einen bestimmten Standort kann sich positiv aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen ergeben; die Standortgebundenheit kann auch durch die Bodenbeschaffenheit begründet sein, zum Beispiel bei Anlagen, die für den Abbau gewisser Materialien bestimmt sind. An die Erfordernisse der positiven Standortgebundenheit sind strenge Anforderungen zu stellen.

b) Negative Standortgebundenheit

Die negative Standortgebundenheit ist dann gegeben, wenn Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern, weil sich ihr Zweck innerhalb der Bauzonen nicht verwirklichen lässt. Der Grund hierfür liegt häufig in den Auswirkungen, die diese Nutzungen zeitigen.

c) Beispiele für die Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen

Von der Praxis wurde die Standortgebundenheit für folgende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bejaht:

- negative Standortgebundenheit einer kommunalen Schiessanlage, da diese vernünftigerweise nicht in der Bauzone errichtet werden kann;
- positive Standortgebundenheit eines Wasserkraftwerk, da dieses am Ort der Energiequelle errichtet werden muss;
- positive Standortgebundenheit einer Gartenwirtschaft in der Landwirtschaftszone, da die Notwendigkeit einer vor Witterungseinflüssen geschützten Verpflegungsmöglichkeit an einem Wanderweg ausgewiesen war.

Demgegenüber wurde die Standortgebundenheit verneint für:

- ein Stöckli für Betagte, die ein Leben lang in der Landwirtschaft gearbeitet haben, wenn das Wohnhaus durch Ausbau ausreichend Raum bieten würde;
- ein unterirdischer Durchgang zwischen nichtlandwirtschaftlichem Wohnhaus und Garage;
- ein Einfamilienhaus mit Pferdestall, dessen Hauptzweck Wohnen und die hobbymäßige Tierhaltung ist, da auch in der Bauzone möglich;
- die Umwandlung eines stillgelegten Schweinestalls in einen Lagerraum, da grundlegende Abweichung von der ursprünglichen Nutzung;
- der Ausbau eines Strässchens ausserhalb der Bauzone zwecks Erschliessung einer Bauparzelle, da eine Strasse, welche die Funktion hat, Land in der Bauzone zu erschliessen, grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen soll.

4. Ausschluss entgegenstehender überwiegender Interessen

Art. 24 lit. b RPG verlangt, dass der Erteilung der Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Das können öffentliche, ebenso gut aber auch private Interessen sein. Es ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Nur ein schützenswerter Zweck rechtfertigt einen Standort ausserhalb der Bauzone. Als wichtigste Hilfsmittel zur Auslegung des unbestimmten Gesetzesbegriffes sind die übrigen Artikel des Raumplanungsgesetzes, insbesondere Art. 1 und Art. 3 RPG beizuziehen.

a) Kriterien für die Interessenabwägung

Im Einzelfall sind namentlich folgende Kriterien in die Interessenabwägung miteinzubeziehen und anhand des konkreten Falles zu gewichten:

- der Wille, das Gleichgewicht einer Ortsplanung zu erhalten;
- die Forderung, Natur und Landschaft zu pflegen und Ortsbilder zu schützen;
- die Notwendigkeit, Anlagen und Kosten der Erschliessung in erträglichen Grenzen zu halten;
- die Sorge, Präjudizien zu schaffen, sei es, dass Ausnahmegewilligungen die laufende Planung stören würden, sei es, dass mit der Bewilligung eine Anzahl ähnlicher Gesuche der Rechtsgleichheit wegen nicht verhindert werden könnten;
- die Gefährdung durch Naturgewalten.

b) Beispiele für die Interessenabwägung

In folgenden Fällen hat die Praxis überwiegende entgegenstehende Interessen bejaht:

- bei einer Walderschliessungsstrasse, die durch Riedgebiet führt, wegen dem Vorrang der besonderen Bestimmungen zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt;
- bei einem Kiesabbau an verschiedenen Stellen in einer zusammenhängenden Geländekammer, da dies zu einer Verunstaltung der Landschaft führen würde.

Demgegenüber standen in folgenden Fällen keine überwiegenden Interessen entgegen:

- bei einer Schiessanlage, da eine einwandfreie Wasserbeseitigung vorbehalten war und die Anlage auch den neuesten Erkenntnissen des Lärmschutzes genügte;
- bei einem Schweinemastbetrieb, allerdings nur unter Auflagen, da nebst raumplanerischen und umweltschutzrechtlichen Gesichtspunkten auch solche des Tierschutzes zu berücksichtigen waren.

Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 211 ff.; Nationalrat 1997, S. 1855 f.
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 537 ff.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 24 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 4
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 55
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Bau-recht 3/2000, 82, 84
- BGE 124 II 255, 123 II 261, 118 Ib 23 und 500, 117 Ib 383, 116 Ib 230, 115 Ib 299, 114 Ib 130, 272 und 319, 113 Ib 305, 112 Ib 48 ff. und 435, 111 Ib 89, 217 und 305, 100 Ib 89, 99 Ib 154 f.
- VerwGE vom 11. Dezember 1997 i.S. G.

32

Baurecht:

Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen**Art. 24a RPG: Zweckänderung
 Nichtbauzone**

In bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen können grundsätzlich neue Nutzungen eingeführt werden, wenn dafür keine baulichen Massnahmen erforderlich sind.

Ein wesentliches Ziel der Revision der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung ist die flexiblere Nutzung von bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. In solchen Bauten und Anlagen können nun neue, auch zonenfremde Nutzungen eingeführt werden, sofern dafür keine baulichen Massnahmen erforderlich sind. So soll verhindert werden, dass Bausubstanz mangels Nutzungsmöglichkeiten dem Zerfall überlassen wird.

1. Änderung gegenüber dem bisherigen Recht

Nach dem bisher geltenden Recht konnten neue Nutzungen ausserhalb der Bauzonen nur eingeführt werden, wenn sich diese als zonenkonform, als standortgebunden oder als teilweise Änderung erwiesen. Die neue Regelung stellt demzufolge in der Theorie eine wesentliche Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten für bestehende Bauten und Anlagen dar. Zur Vermeidung von schwer kontrollierbaren Auswirkungen und von Missbräuchen wurden allerdings Schranken gesetzt.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Art. 24a Abs. 1 RPG lässt die Einführung neuer Nutzungen ausserhalb der Bauzonen unter den Voraussetzungen zu,

- dass hierfür bestehende Bauten und Anlagen herangezogen werden,
- dass keine baulichen Massnahmen erforderlich sind,
- dass keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen und
- dass die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.

Zudem ist nach Art. 24a Abs. 2 RPG die Ausnahmegewilligung unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei geänderten Verhältnissen von Amtes wegen neu verfügt wird.

a) Bestätigung der Bewilligungspflicht

Vorweg ist zu beachten, dass für Zweckänderungen auch ohne bauliche Massnahmen schon auf Grund von Art. 22 Abs. 1 RPG eine Baubewilligungspflicht besteht. Dieser Grundsatz wird indirekt bestätigt, indem ausgeführt wird, dass für solche Zweckänderungen eine Bewilligung zu erteilen ist. Im Übrigen besteht eine Baubewilligungspflicht nach Art. 78 Abs. 2 lit. q BauG auch im kantonalen Recht.

b) Umnutzung bestehender Bauten und Anlagen

Das Gesetz umschreibt die Bauten und Anlagen, deren Zweck geändert werden kann, nicht näher. Eine Zweckänderung ist jedoch nicht bei allen Bauten möglich.

aa) Beschränkung auf rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen

Damit bestehende Bauten und Anlagen umgenutzt werden dürfen, ist vorausgesetzt, dass diese rechtmässig erstellt wurden. Es geht nicht an, dass widerrechtlich erstellte Bauten und Anlagen umgenutzt werden. Die ursprüngliche Widerrechtlichkeit schliesst eine Umnutzung generell aus.

bb) Einschränkungen nach Art der Bauten und Anlagen

Im Grundsatz ist für die Bewilligungsfähigkeit der Zweckänderung unbeachtlich, unter welchem Rechtstitel die bestehenden Bauten oder Anlagen bewilligt wurden. Zweckänderungen sind demnach bei allen Bauten und Anlagen möglich, die ausserhalb der Bauzonen entweder als zonenkonform oder als standortgebunden bewilligt wurden. Selbst bei Bauten, die ausserhalb der Bauzonen zonenfremd wurden, sind Zweckänderungen möglich. Je nach Art der Bauten und Anlagen ergeben sich aber unterschiedliche Auswirkungen.

Landwirtschaftliche Ökonomiebauten

Die Zweckänderung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten macht nur Sinn, wenn diese für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden. Es ist ausgeschlossen, dass Betriebe ihre alten Bauten zonenfremd umnutzen und für die eigenen Bedürfnisse neue Bauten erstellen. Weil eine (bewilligungspflichtige) Rücknutzung einfach und ohne bauliche Massnahmen zu bewerkstelligen ist, kann eine Umnutzung auf ein entsprechendes Gesuch aber ohne Weiteres zugelassen werden.

Landwirtschaftliche Wohnbauten

Landwirtschaftliche Wohnbauten sollten im Interesse der Eigentümer nur für Zweckänderungen frei gegeben werden, wenn sie für die landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr benötigt werden. Ersatzbauten für die zonenkonforme Nutzung sind jedenfalls ausgeschlossen. Soweit landwirtschaftliche Wohnbauten anderen Kategorien wie ideellen oder gewerblichen Nutzungen zugewiesen werden, ist dies ohne Weiteres möglich. Auch Landwirte können eine gewerbliche Tätigkeit ausüben ohne an die Voraussetzungen von Art. 24b RPG für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe gebunden zu sein. Problematisch scheint hingegen die Weiterverwendung für landwirtschaftsfremdes Wohnen, weil hierfür nach dem Wortlaut von Art. 24d Abs. 1 RPG eine kantonrechtliche Grundlage erforderlich ist. Die in Art. 24d Abs. 3 RPG aufgelisteten Bewilligungsvoraussetzungen lassen hingegen erkennen, dass eine kantonrechtliche Grundlage für die Umwandlung landwirtschaftlichen Wohnens in landwirtschaftsfremdes Wohnen nur dann erforderlich ist, wenn damit bauliche Massnahmen verbunden sind. Sofern keine baulichen Massnahmen vorgesehen sind, können deshalb landwirtschaftliche Wohnbauten nach Art. 24a RPG zu landwirtschaftsfremdem Wohnen umgenutzt werden.

Standortgebundene Bauten und Anlagen

Wie schon bei landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen gilt, dass standortgebundene Bauten und Anlagen nur umgenutzt werden sollen, wenn sie für ihren ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigt werden. Ersatzbauten für die ursprüngliche Nutzung kommen auch hier nicht in Frage.

Zonenfremde Bauten und Anlagen

Ursprünglich rechtmässig erstellte, aber zonenfremd gewordene Bauten und Anlagen können unabhängig davon, ob sie gewerblich oder ideell genutzt werden oder Wohnzwecken dienen, ohne Weiteres umgenutzt werden.

c) Ausschluss baulicher Massnahmen

Die Zweckänderung darf mit keinen bewilligungspflichtigen baulichen Massnahmen verbunden sein. Ausgeschlossen sind damit alle erheblichen Änderungen an der Baute oder Anlage selber sowie an deren Erschliessung. Darüber hinaus müssen auch alle baulichen Vorkehren als unzulässig gelten, die für die Weiterführung der ursprünglichen Nutzung nicht erforderlich wären. Die Baute oder Anlage muss mit anderen Worten so belassen werden, dass sie ohne jeglichen baulichen Aufwand wieder in die ursprüngliche Nutzung zurückgeführt werden könnte.

Um Missbräuche auszuschliessen, gilt der Ausschluss von baulichen Massnahmen nicht nur für den Zeitpunkt der Zweckänderung, sondern auch in Zukunft. Dies führt dazu, dass für umgenutzte Bauten und Anlagen ohne Einschränkungen nur die Bestandes- und indirekt die Wiederaufbaugarantie gilt. Erneuerungen sind nur zulässig, soweit sie auch für die ursprüngliche Nutzung erforderlich wären. Ein schleichender, etappenweiser Umbau bleibt hingegen ausgeschlossen.

d) Ausschluss neuer Auswirkungen

Sollen durch die geänderte Nutzung keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen, muss diese mit der ursprünglichen Nutzung vergleichbar sein. Für den Vergleich sind vorweg die verursachten Verkehrsbewegungen heranzuziehen. Es darf nicht mehr Personen- oder Warenverkehr verursacht werden als bisher.

e) Vereinbarkeit mit dem übrigen Recht

Die Zweckänderung darf nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig sein. Zu denken ist insbesondere an das Umwelt- und Gewässerschutzrecht des Bundes. Selbstverständlich müssen auch alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene eingehalten sein. Dies ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 BauG, wonach eine Baubewilligung nur erteilt werden darf, wenn keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse vorliegen.

Eine Einschränkung ergibt sich nur in Bezug auf kantonale oder kommunale Vorschriften, die bereits durch die bestehende Baute oder Anlage verletzt werden. Zweckänderungen sind dann nach Art. 77bis Abs. 2 erster Satz BauG zulässig, wenn die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird.

f) Vorbehalt der gleichbleibenden Verhältnisse

Sollten sich die Verhältnisse ändern, muss neu verfügt werden. Ein Widerruf der Bewilligung für die Zweckänderung kommt insbesondere in Betracht, wenn die Baute oder Anlage für ihren ursprünglichen landwirtschaftlichen oder standortgebundenen Zweck benötigt wird. Weil die Zweckänderung mit keinen baulichen Massnahmen verbunden sein darf, dürfte ein Widerruf ohne Weiteres durchsetzbar sein.

3. Auswirkungen der neuen Regelung

Der Ausschluss von baulichen Massnahmen führt dazu, dass nur Bauten und Anlagen umgenutzt werden können, die für den neuen Zweck geeignet sind. Diese Voraussetzung schränkt die Zahl der in Frage kommenden Objekte ein. Weiter darf die Zweckänderung keine neuen Auswirkungen zeitigen; dies schränkt die Umnutzungsmöglichkeiten ein. Zusammen mit den weiter in die Regelung eingebauten Schranken und Folgen dürfte die neu geschaffene Nutzungsmöglichkeit in der Praxis ohne weit gehende Auswirkungen bleiben. Einzig der eigentlich in dieser Bestimmung festgelegte Grundsatz "Wohnen bleibt Wohnen" dürfte grössere Bedeutung erlangen, solange und sofern die Kantone von ihrer Kompetenz noch nicht Gebrauch gemacht haben oder diese nicht ausschöpfen wollen.

Unter Berücksichtigung der angeführten Schranken kommen als Beispiele folgende Zweckänderungen in Betracht:

- Landwirtschaftliche Ökonomiebauten werden für die extensive Lagerung unbedenklicher Waren genutzt.
- Zonenfremde, gewerbliche Bauten und Anlagen werden neuen Betrieben zur Verfügung gestellt, die mit den bisherigen weit gehend vergleichbar sind.
- Nicht mehr benötigte Räume eines landwirtschaftlichen Wohnhauses werden für Ferien auf dem Bauernhof genutzt.
- In einem nicht mehr benötigten Stall werden Pensionspferde eingestellt.
- In den nicht mehr benötigten Teilen eines landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsfremden Wohnhauses werden Büros eingerichtet.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 190 ff., S. 211 ff.; Nationalrat 1997, S. 1856
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 4 f.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 58 f.
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Bau-recht 3/2000, 85
- BGE 123 II 256, 118 Ib 499, 115 Ib 482
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 34, 35 und 36

33

Baurecht:

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen**Art. 24b RPG: Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb****Art. 40 RPV: Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb**

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe sind in der Landwirtschaftszone aussergewöhnlich zulässig, wenn das landwirtschaftliche Gewerbe ohne sie nicht überlebensfähig wäre und sie dem Hauptbetrieb untergeordnet bleiben.

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes wurde unter anderem die Absicht verfolgt, den Landwirten im Bedarfsfall die Möglichkeit zu geben, sich durch ergänzende gewerbliche Tätigkeiten zusätzliche Einkommensquellen zu erschliessen. Unter gewissen Voraussetzungen kann daher gestützt auf Art. 24b RPG die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs bewilligt werden.

1. Bisheriges Recht

Bisher galt die Einrichtung eines (neuen) nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in der Landwirtschaftszone nicht als zonenkonform. Sie konnte in der Regel auch nicht als standortgebunden bewilligt werden und war damit grundsätzlich unzulässig.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Nach Art. 24b RPG kann die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs im Rahmen einer bundesrechtlichen Ausnahmegewilligung gestattet werden, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb kann sowohl in der traditionellen Landwirtschaftszone als auch in der "Intensivlandwirtschaftszone" eingerichtet werden.

a) Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Gewerbes

Die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs kann nach Art. 40 RPV nur bewilligt werden, wenn ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinn von Art. 7 BGGG vorhanden ist. Als solches gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und die mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie (210 Arbeitstage oder 2'100 Stunden pro Jahr) beansprucht.

Ein blosser Landwirtschaftsbetrieb im Sinn der Landwirtschaftsgesetzgebung, insbesondere ein Kleinstbetrieb oder ein Nebenerwerbslandwirtschaftsbetrieb, der die Anforderungen von Art. 7 BGGG nicht erfüllt, genügt demzufolge nicht.

b) Erforderlichkeit einer zusätzlichen Einkommensquelle

Der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb kann nur bewilligt werden, wenn das landwirtschaftliche Gewerbe auf diese zusätzliche Einkommensquelle angewiesen ist, weil es ohne diese nicht weiterbestehen könnte. Der Nebenbetrieb muss somit das Überleben des landwirtschaftlichen Gewerbes sicherstellen.

Als überlebensfähig - und damit nicht auf ein Zusatzeinkommen aus einem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb angewiesen - gilt ein bäuerlicher Familienbetrieb (zwei Erwachsene, zwei Kinder), der nach Abzug der betriebsnotwendigen Sachausgaben (Amortisation, Verzinsung, Rückstellungen) noch mindestens etwa Fr. 70'000.-- Arbeitslohn für die rund 2'100 durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Jahr erzielt. Bei diesem Betrag handelt es sich um ein längerfristig zu erwartendes Durchschnittseinkommen und nicht um einen Momentanwert.

c) Betriebsnähe des Nebenbetriebs

Nach Art. 24b Abs. 1 RPG muss der landwirtschaftliche Nebenbetrieb "betriebsnah" sein. Dies bedeutet, dass der Nebenbetrieb im Hofbereich des landwirtschaftlichen Gewerbes liegen muss - also dort, wo sich die Mehrheit von Wohn- und Ökonomiegebäuden befindet - und nicht etwa in einer entfernten leerstehenden Scheune untergebracht werden darf (Art. 40 Abs. 2 lit. a RPV).

Da mit der Bezeichnung "betriebsnah" in Art. 24b Abs. 1 RPG nur die räumliche, nicht aber auch die funktionale Nähe gemeint ist, kommen als mögliche Nebenbetriebe praktisch alle Betriebsarten in Frage, die in den für landwirtschaftliche Zwecke nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen eingerichtet werden können. So sind beispielsweise Nebenbetriebe ohne funktionale Beziehung zum Landwirtschaftsbetrieb (etwa Coiffeursalons, Versicherungsagenturen, EDV-Betriebe oder Verkaufsgeschäfte) ebenso zulässig wie solche mit einem funktionalen Bezug (beispielsweise Pensionspferdehaltungen, Holzverarbeitungsbetriebe, Beherbergungsbetriebe, Metzgereien oder Gastwirtschaften).

d) Untergeordnete Bedeutung des Nebenbetriebs

Der landwirtschaftliche Nebenbetrieb muss dem Hauptbetrieb, d.h. dem landwirtschaftlichen Gewerbe, begriffsnotwendig untergeordnet sein. Allerdings schliesst dies nicht aus, dass das Einkommen aus dem Nebenbetrieb zeitweise höher sein darf als das aus dem Hauptbetrieb.

Sofern das landwirtschaftliche Gewerbe als Hauptbetrieb erhalten bleibt, ist eine Kumulation von landwirtschaftlicher (innerer) und gewerblicher Aufstockung ebenso wenig ausgeschlossen wie die Kumulation mehrerer nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe.

Eine generelle, zahlenmässig festgelegte Grössenbeschränkung für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe existiert nicht. Indirekt ergibt sich eine Begrenzung aus der Anforderung, dass der Betriebscharakter als landwirtschaftlicher Hof nicht verändert werden darf. Der Nebenbetrieb darf deshalb auch optisch nicht in den Vordergrund treten. Insbesondere wird der grössere Teil der Gebäudevolumina weiterhin für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden müssen.

e) Führung durch den Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes

Der Nebenbetrieb muss vom Bewirtschafter des Landwirtschaftsbetriebs selbst geführt werden. Damit ist etwa eine Übertragung der Leitung für den einen der beiden Betriebe auf

Familienmitglieder oder Dritte nicht zulässig. Dementsprechend hat auch der Betriebsleiter des landwirtschaftlichen Gewerbes selbst über die nötige berufliche Qualifikation zu verfügen.

Insgesamt muss das Nebengewerbe also geeignet sein, von einem vollamtlichen Landwirt im Nebenamt geführt zu werden. Nicht ausgeschlossen ist, dass im Landwirtschaftsbetrieb Beschäftigte - seien es Familienmitglieder oder Angestellte - zeitweise im Nebenbetrieb arbeiten. Jedoch dürfen - von Anstellungen für zeitlich befristete Arbeitseinsätze abgesehen (z.B. Servierpersonal) - keine Personen angestellt werden, die überwiegend für den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb tätig sind (Art. 40 Abs. 4 RPV).

f) Einrichtung nur in bestehenden Bauten und Anlagen

Ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb darf nur in bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen eingerichtet werden. Jede spätere Erweiterung ist ausgeschlossen.

3. Auswirkungen der neuen Regelung

Weil die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs an Voraussetzungen geknüpft wurde, die insgesamt nur schwer einzuhalten sind oder nur wenige Möglichkeiten zulassen, wird Art. 24b RPG in der Praxis nicht allen gefährdeten Landwirtschaftsbetrieben eine Existenzsicherung bieten.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 212 ff.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 40 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 5 f.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 46, 47, 51 f.
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 24 und 39

34

Baurecht:

Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Art. 24c Abs. 1 RPG:	Bestandesgarantie Nichtbauzone
Art. 24c Abs. 2 RPG:	Erneuerungsgarantie Teilweise Änderung Wiederaufbaugarantie Nichtbauzone
Art. 41 RPV:	Rechtmässigkeit
Art. 42 RPV:	Teilweise Änderung Wiederaufbaugarantie Nichtbauzone

Bestehende zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geniessen grundsätzlich die bundesrechtliche Bestandes-, Erneuerungs-, Erweiterungs- und Wiederaufbaugarantie, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind.

Der Umgang mit bestehenden zonenwidrigen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen war bei der Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung heftig umstritten. Entstanden ist ein Kompromiss, der zwar weitgehende Bau- und Nutzungsmöglichkeiten zulässt, diese aber an wirksame Schranken bindet.

1. Änderung gegenüber dem bisherigen Recht

Bisher war der Bestand zonenfremder Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen durch die in der Bundesverfassung festgeschriebene Eigentumsгарantie gesichert worden. Durch die ausdrückliche Verankerung im Raumplanungsgesetz entstehen keine materiellen Änderungen.

Über die Bestandesgarantie hinausgehende Bau- und Nutzungsmöglichkeiten bedurften bisher einer Grundlage im kantonalen Recht (Art. 24 Abs. 2 aRPG). Die Kantone konnten insbesondere die Erneuerung, die teilweise Änderung und den Wiederaufbau bestehender zonenwidriger Bauten und Anlagen zulassen. Der Kanton St.Gallen hat von dieser Kompetenz in Art. 77quinquies BauG Gebrauch gemacht. Neu werden die Erneuerung, die teilweise Änderung, die massvolle Erweiterung und der Wiederaufbau bestehender zonenwidriger Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen abschliessend durch Bundesrecht in Art. 24c RPG und Art. 41 und Art. 42 RPV geregelt.

2. Folgen der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung

Der generell geltende, bundesverfassungsrechtliche Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht führt dazu, dass kantonales Recht ausser Kraft gesetzt wird, sobald eine entsprechende bundesrechtliche Regelung besteht. Weil Art. 24c RPG den Umgang mit bestehenden zonenwidrigen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen umfassend

und abschliessend regelt, darf Art. 77quinquies BauG in dieser Hinsicht nicht mehr angewandt werden. Auch allenfalls gestützt auf Art. 77quinquies BauG erlassene kommunale Vorschriften wären nicht mehr anwendbar.

Soweit jedoch die bestehenden zonenfremden Bauten und Anlagen neben den Zonenvorschriften andere öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzen, bleibt bei Erneuerungen, teilweisen Änderungen, massvollen Erweiterungen und Wiederaufbauten Art. 77bis Abs. 2 erster Satz BauG weiterhin anwendbar. Diese Massnahmen sind im Hinblick auf die übrigen verletzten öffentlich-rechtlichen Bestimmungen - namentlich die Regelbauvorschriften - nur zulässig, wenn die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird.

3. Gegenstand der neuen Regelung

Nach Art. 24c Abs. 1 RPG sind zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Zusätzlich und im Grundsatz dürfen solche Bauten nach Art. 24c Abs. 2 RPG erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert und wiederaufgebaut werden. In Art. 41 RPV wird der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG auf ursprünglich rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen eingeschränkt, die durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen rechtswidrig geworden sind. Schliesslich werden die Änderungsmöglichkeiten und die Voraussetzungen des Wiederaufbaus in Art. 42 RPV geregelt.

a) Bestätigung der Bewilligungspflicht für Änderungsmassnahmen

In Übereinstimmung mit Art. 22 Abs. 1 RPG sowie Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a, abis, b und q BauG wird in Art. 24c Abs. 2 RPG ausdrücklich bestätigt, dass Erneuerungen, teilweise Änderungen, massvolle Erweiterungen und Wiederaufbauten bestehender zonenfremder Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen baubewilligungspflichtig sind.

b) Geltungsbereich von Art. 24c RPG

Zweckänderungen an zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die ohne bauliche Massnahmen möglich sind, werden bereits von Art. 24a Abs. 1 RPG erfasst. In solchen Fällen findet Art. 24c RPG nur bezüglich der Bestandes-, Erneuerungs- und Wiederaufbaugarantie Anwendung.

Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen werden - sofern sie mit baulichen Massnahmen verbunden sind - in Art. 43 RPV abschliessend geregelt, auf den Art. 37a RPG verweist. Demzufolge ist Art. 24c RPG bei bestehenden zonenfremden gewerblichen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nur im Hinblick auf deren Bestand, Erneuerung und Wiederaufbau anwendbar. Demgegenüber wird die Zulässigkeit von baulichen Erweiterungen solcher Bauten und Anlagen ausschliesslich in Art. 43 RPV geregelt.

Umgekehrt kann festgehalten werden, dass sich sämtliche Änderungsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2 RPG, die immer mit baulichen Massnahmen verbunden sind, ausschliesslich auf bestehende zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen beziehen, welche der Wohnnutzung oder allfälligen ideellen Nutzungen dienen.

4. Generelle Voraussetzungen der Möglichkeiten nach Art. 24c RPG

Die nach Art. 24c RPG zulässigen Erhaltungs- und Änderungsmaßnahmen kommen nicht bei allen bestehenden zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in Betracht.

a) Beschränkung auf rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen

Wie Art. 41 RPV ausdrücklich festhält, kann von den Möglichkeiten zur Erhaltung und Änderung zonenfremder Bauten und Anlagen nur Gebrauch gemacht werden, wenn es sich um ursprünglich rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen handelt. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Bauten und Anlagen seinerzeit in Übereinstimmung mit dem geltenden materiellen Recht und vor allem der Nutzungsplanung erstellt wurden und die Zonenwidrigkeit auf Grund des Erlasses oder der Änderung von Nutzungsplänen beziehungsweise Erlassen erst im Nachhinein entstanden ist.

Als massgebliche Rechtsänderung, die zu einer Anwendung von Art. 24c RPG führt, wird in aller Regel das Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 gelten, das erstmals eine strenge Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet einführt. In Gebieten, die sich nach dem 1. Juli 1972 noch in einer Bauzone befanden, später jedoch einer Nichtbauzone zugewiesen wurden, liegt die Rechtsänderung in der Zuweisung zur Nichtbauzone. Auf Bauten und Anlagen, die am 1. Juli 1972 noch nicht bestanden, ist Art. 24c RPG nur anwendbar, wenn sie seit ihrer Errichtung von einer Bau- in eine Nichtbauzone umgezont wurden.

Im Gegensatz zu den nachträglich zonenwidrig gewordenen sind ursprünglich widerrechtlich und namentlich zonenwidrig erstellte Bauten und Anlagen weder in ihrem Bestand geschützt, noch dürfen an ihnen Änderungen vorgenommen werden.

b) Beschränkung auf bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen

Nur bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen dürfen erhalten und geändert werden. Wurde der Unterhalt bestehender zonenfremder Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen derart vernachlässigt, dass sie ohne erhebliche und damit baubewilligungspflichtige bauliche Massnahmen nicht mehr nutzbar sind, muss die Bestandesgarantie als erloschen gelten und Änderungen kommen von vornherein nicht in Frage. Das Gleiche gilt für Bauten und Anlagen, die durch ein Elementarereignis zerstört und nicht innert nützlicher Frist wiederaufgebaut wurden. Es entspricht eindeutig dem Willen des Gesetzgebers, dass Ruinen nicht wieder aufgebaut werden dürfen.

Eine andere Ausgangslage besteht nur, wenn der Ausschluss der bestimmungsgemässen Nutzbarkeit durch ein einmaliges, nicht lange zurück liegendes Elementarereignis verursacht wurde. In diesem Fall ist innert nützlicher Frist ein Wiederaufbau, verbunden mit den gesetzlichen Erhaltungs- und Änderungsmöglichkeiten zulässig.

c) Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung

Änderungen an bestehenden zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen dürfen nur vorgenommen werden, wenn sie sich mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbaren lassen. Dies ruft nach einer umfassenden Interessenabwägung, in welcher vorweg die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 Abs. 2 RPG und Art. 3 RPG zu berücksichtigen sind. Eine Anleitung für die Vornahme der Interessenabwägung ist in Art. 3 RPV enthalten.

5. Inhalt der Bestandesgarantie

Die Bestandesgarantie besagt, dass formell und materiell rechtmässig unter altem Recht errichtete Bauten und Anlagen in ihrem Bestand geschützt bleiben, auch wenn sie nach neuem, nach Errichtung der Baute oder Anlage erlassenen Recht unzulässig sind. Sie gewährleistet, dass baurechtswidrige Bauten und Anlagen beibehalten und weiterhin genutzt werden dürfen. Ferner dürfen an solchen Bauten und Anlagen Unterhalts- und Reparaturarbeiten vorgenommen werden.

Insgesamt gewährleistet die Bestandesgarantie lediglich den Erhalt der rechtswidrig gewordenen Bauten und Anlagen in funktionstüchtigem Zustand. Weitergehende Massnahmen, die zu einer Änderung der baulichen Ausgestaltung oder gar der Substanz führen würden, sind durch die Bestandesgarantie nicht gedeckt. Namentlich gehen Umbauten, Erweiterungen und Zweckänderungen über die Bestandesgarantie hinaus.

6. Inhalt der Erneuerungsgarantie

Die Erneuerung umfasst bauliche Vorkehren, welche Bauten und Anlagen in Stand halten, in Stand stellen oder an die Erfordernisse der Zeit angleichen, ohne dass Umfang, Erscheinung und Bestimmung des Werkes verändert werden. Heben Erneuerungsarbeiten eine Baute oder Anlage über die allgemeine Entwicklung der Ansprüche in einen höheren Rang, so liegt mehr als eine Erneuerung vor.

Als Erneuerungsmassnahmen kommen beispielsweise die Anpassung der sanitären Installationen, der Heizungsanlage oder der Gebäudeisolation und bedingt auch Vorkehren zur Einhaltung der wohnhygienischen Vorschriften in Betracht.

7. Inhalt der teilweisen Änderung und der massvollen Erweiterung

Im Rahmen der teilweisen Änderung ist auch eine massvolle Erweiterung der bestehenden Nutzungen möglich. Die massvolle Erweiterung ist deshalb in der teilweisen Änderung enthalten. Im Folgenden ist deshalb nur von der teilweisen Änderung die Rede.

Bestehende zonenfremde Bauten und Anlagen dürfen nur soweit teilweise geändert werden, als die Identität gewahrt bleibt. Zur Wahrung der Identität müssen die Anforderungen nach Art. 42 Abs. 1 bis 3 RPV zwingend eingehalten werden.

a) Begriff der Identität

Bereits nach bisherigem Recht waren teilweise Änderungen nur soweit zulässig, als die Identität der Bauten und Anlagen gewahrt wurde. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu diesem unbestimmten Gesetzesbegriff kann demnach ohne Weiteres beigezogen werden.

Die Identität bezieht sich nicht nur auf die Baute oder Anlage selber, sondern auch auf deren unmittelbare Umgebung. Sie verlangt einerseits, dass der Umfang, die Erscheinung und die Bestimmung der Bauten oder Anlagen trotz der Änderungen gewahrt bleiben. Andererseits dürfen von der geänderten Baute oder Anlage keine neuen erheblichen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, die Erschliessung und die Umwelt ausgehen.

Ob die Identität der Baute oder Anlage gewahrt bleibt, ist auf Grund einer Gesamtbetrachtung zu entscheiden. Zu betrachten sind namentlich Veränderungen der Nutzflächen, des Volumens, der Nutzungen, des äusseren Erscheinungsbildes und der Erschliessung sowie die baulichen Massnahmen und deren Kosten.

Vom Erfordernis der Identität kann nach Art. 42 Abs. 1 zweiter Satz RPV lediglich dann abgewichen werden, wenn sich Verbesserungen gestalterischer Art aufdrängen. Diese Verbesserungen müssen allerdings von einem öffentlichen Interesse getragen sein. Nur private Wünsche nach ästhetischen Anpassungen lassen ein Abweichen vom Erfordernis der Identität nicht rechtfertigen.

Zwingend zu berücksichtigen ist, dass die Einführung neuer Nutzungen, die von den bestehenden wesentlich abweichen, grundsätzlich zu einer Verletzung der Identität führt. Zweckänderungen sind im Rahmen der teilweisen Änderung vor allem dann zulässig, soweit rechtmässig bestehende Nutzungen ausgedehnt werden. Allenfalls können neue Nutzungen zugelassen werden, sofern diese mit der bestehenden Nutzung "sehr nahe verwandt" sind.

b) Massgeblicher Vergleichszustand

Teilweise Änderungen können nicht beliebig oft und insgesamt in unbeschränktem Mass durchgeführt werden. Sie müssen immer in einem angemessenen Verhältnis zur ursprünglich rechtmässig erstellten Baute oder Anlage stehen. Aus diesem Grund wird in Art. 42 Abs. 2 RPV als massgeblicher Vergleichszustand die Situation festgelegt, in welcher sich die Baute oder Anlage zum Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung befand. Entscheidend ist also der Zeitpunkt, in welchem die Baute oder Anlage durch die Zuweisung in eine Nichtbauzone zonenfremd wurde. Der bauliche und nutzungsmässige Zustand der zu jener Zeit bestand, dient bei der Beurteilung der Identität als Massstab.

Wird der Zeitpunkt des Eintritts der Zonenwidrigkeit als massgeblicher Vergleichszustand herangezogen, ist nicht ausgeschlossen, dass die teilweise Änderung in Etappen erfolgen kann. Bei einer etappenweisen Verwirklichung darf die teilweise Änderung aber nicht so weit gehen, dass durch die insgesamt verwirklichten Änderungen das Kriterium der Identität überschritten wird.

Wurden nach kantonalem Recht bereits Massnahmen zur teilweisen Änderung einer bestehenden zonenfremden Baute oder Anlage vollzogen, gilt die erreichte Situation nicht als Vergleichszustand. Bei allen in Frage kommenden Bauten und Anlagen muss die teilweise Änderung nach dem Zustand bemessen werden, welcher zum Zeitpunkt des Eintretens der Zonenwidrigkeit bestand. Allenfalls muss bei Bauten und Anlagen, die nach kantonalem Recht bereits geändert wurden, festgestellt werden, dass das nach Bundesrecht zulässige Mass bereits ausgeschöpft oder gar überschritten wurde. Das neue Recht bringt in diesem Fall keine zusätzlichen Möglichkeiten.

c) Massbeschränkungen

Zur erleichterten und einheitlichen Beurteilung der Identitätswahrung werden in Art. 42 Abs. 3 RPV relative und absolute Massbeschränkungen der Flächenerweiterungen festgeschrieben. Diese Massbeschränkungen gelten kumulativ.

Allerdings besteht kein Anspruch, die Massbeschränkungen voll auszuschöpfen. Wesentlich ist, dass auf Grund einer Gesamtbeurteilung die Identität gewahrt bleibt. Bei weit gehenden Änderungsmassnahmen kann also durchaus die Situation eintreten, dass die Massbeschränkungen nicht ausgeschöpft werden dürfen.

Obwohl im Bundesrecht nicht zwischen anrechenbaren und nicht anrechenbaren Flächen unterschieden wird, sind nicht allein Veränderungen der Bruttogeschossfläche massgebend. Beispielsweise werden Erweiterungen der primären Wohnnutzung zu Lasten von bestehenden Nebenräumen im Rahmen der teilweisen Änderung voll berechnet, obwohl die der Wohnnutzung insgesamt zur Verfügung stehenden Bruttogeschossflächen nicht

verändert werden. In diesem Sinn gilt die Einrichtung von Wohn- oder Schlafräumen im bisher als Estrich genutzten Dachstock bereits als teilweise Änderung, obwohl keine zusätzliche Bodenfläche geschaffen wurde. Bei der Beurteilung, ob die zulässige Masse eingehalten werden, ist deshalb Art. 61 Abs. 2 BauG mit Bestimmungen über die Anrechenbarkeit von Geschossflächen sachgemäss heranzuziehen.

Relative Massbeschränkung

Nach Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV dürfen die bestehenden, der zonenfremden Nutzung dienenden Flächen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um 30 Prozent ausgedehnt werden. Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet. Sollte nur das bestehende Gebäudevolumen betroffen sein, sind deshalb Ausweitungen bis 60 Prozent möglich.

Absolute Massbeschränkung

Die Ausdehnung der bestehenden zonenfremden Nutzung darf insgesamt nicht mehr als 100 m² ausmachen, wobei die Flächen inner- und ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens anzurechnen sind. Überschreitungen dieser Beschränkung sind unzulässig.

8. Inhalt der Wiederaufbaugarantie

Wie bereits erwähnt wurde, ist der Wiederaufbau einer Baute oder Anlage nur zulässig, wenn sie durch ein einmaliges, kurze Zeit zurückliegendes Elementarereignis zerstört wurde und bis dahin bestimmungsgemäss nutzbar war. Das Gleiche gilt bei Bauten und Anlagen, die zum Zweck des Wiederaufbaus abgebrochen wurden: Diese müssen bis zum Abbruch bestimmungsgemäss nutzbar gewesen sein und der Abbruch darf nur kurze Zeit zurückliegen.

a) Ununterbrochenes Interesse an der Nutzung

Der zulässige Zeitrahmen, der zwischen der Zerstörung oder dem Abbruch der Bauten oder Anlagen und deren Wiederaufbau liegen darf, wird durch das ununterbrochene Interesse des Grundeigentümers an der Nutzung begrenzt. Nur wenn nach objektiven Kriterien davon ausgegangen werden kann, dass der Grundeigentümer an der Nutzung ein Interesse haben muss, ist der Wiederaufbau zulässig. Weil kein absoluter Zeitrahmen festgelegt wurde, muss das ununterbrochene Interesse im Einzelfall ermittelt werden. Je bedeutender eine untergegangene Baute oder Anlage für den Grundeigentümer war, desto schneller muss dieser deren Wiederaufbau einleiten. Zu berücksichtigen ist aber auch der Aufwand, der für die Einreichung des Wiederaufbaugesuchs nötig ist. Entscheidend ist der Zeitpunkt, zu dem der Grundeigentümer alle erforderlichen Schritte zum Erhalt einer Wiederaufbaubewilligung eingeleitet hat. Allfällige Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren oder den anschliessenden Rechtsmittelverfahren können dem Grundeigentümer nicht angelastet werden.

b) Wiederaufbau am ursprünglichen Standort

Grundsätzlich hat der Wiederaufbau am ursprünglichen Standort der untergegangenen Baute oder Anlage zu erfolgen. Geringfügige Verschiebungen lassen sich nur aus im öffentlichen Interesse liegenden Gründen rechtfertigen. In Betracht kommen zum Beispiel Gründe des Landschafts- oder des Ortsbildschutzes. Möglich ist eine Verschiebung auch, wenn die untergegangene Baute beispielsweise Abstandsvorschriften nicht einhielt. Hingegen darf der Standort aus rein privaten Interessen, wie die bessere Nutzbarkeit des Grundstückes, nicht verschoben werden.

c) Konsumation der teilweisen Änderung

Zweckmässigerweise werden Bauten und Anlagen bereits an heutige Anforderungen angepasst wiederaufgebaut. Die Erneuerungsgarantie wird damit in der Regel mit dem Wiederaufbau konsumiert.

Genauso zweckmässig erscheint, wenn mit dem Wiederaufbau die untergegangene Baute oder Anlage im zulässigen Mass teilweise geändert werden darf. Es würde nicht verstanden, wenn eine Baute oder Anlage zuerst wiederaufgebaut und erst anschliessend, mit zusätzlichem Aufwand geändert werden dürfte. Massgeblicher Vergleichszustand ist - wie immer - die Situation beim Eintritt der Zonenwidrigkeit.

d) Wiederaufbaugarantie für rechtmässig genutzte Bauten und Anlagen

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist im Rechtsstaat zentral. Diesem Grundsatz entsprechend muss für alle rechtmässig genutzten Bauten und Anlagen eine Wiederaufbaugarantie gewährt werden. Es wäre widersprüchlich, auf der einen Seite bauliche Massnahmen und Zweckänderungen mit den damit verbundenen Kosten zuzulassen, auf der anderen Seite im Falle eines Elementarereignisses aber den Wiederaufbau beziehungsweise Investitionsschutz zu verweigern. In diesem Sinn kann die Wiederaufbaugarantie entgegen Art. 41 RPV nicht nur für Bauten und Anlagen gewährt werden, die durch nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen rechtswidrig wurden. Die Wiederaufbaugarantie muss nach dem Wortlaut von Art. 24c RPG allen Bauten und Anlagen gewährt werden, für welche eine rechtmässige Nutzung besteht. Insbesondere fallen darunter auch nach Art. 24a und Art. 24d RPG umgenutzte beziehungsweise geänderte Bauten und Anlagen.

9. Auswirkungen der neuen Regelung

Die in Art. 24c RPG und der Raumplanungsverordnung festgelegte Bestandes-, Erneuerungs- und Wiederaufbaugarantie für bestehende zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen führt gegenüber dem bisher geltenden Recht (zumindest im Kanton St.Gallen) zu keiner wesentlichen Praxisänderung. Lediglich beim Wiederaufbau ist zu berücksichtigen, dass hierfür nicht mehr eine absolute Frist gilt, sondern das ununterbrochene Interesse an der Nutzung im Einzelfall zu beurteilen ist.

Einschneidender wirkt sich die nun abschliessend bundesrechtlich geregelte teilweise Änderung aus. Einerseits liegt die relative Massbeschränkung unterhalb dessen, was bisher nach kantonalem Recht zulässig war; ausgenommen sind nur die Fälle, in denen die Änderung vollständig innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens verwirklicht wird. Andererseits führt die absolute Massbeschränkung bei grossen Bauten und Anlagen zu einer empfindlichen Einschränkung der bisher geübten Praxis.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 216 ff., S. 316 ff.; Nationalrat 1997, S. 1860 ff.
- BGE 123 II 261, 118 Ib 497, 116 Ib 228
- GVP 1990 Nr. 93, GVP 1989 Nr. 81, GVP 1979 Nr. 49
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 42 ff.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N 14 zu Art. 22 RPG, S. 275
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 7 f.

- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 43, 44, 46, 50, 55 f. und 57
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Baurecht 3/2000, 86
- B. Heer, Materielles Baupolizeirecht II und Baubewilligungsverfahren, in: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Neue Reihe Bd. 20, St.Gallen 1983, N 2 zu Art. 77bis BauG, S. 217
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 32, 35 und 36

35

Baurecht:

Kantonalrechtliche Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen**Art. 24d RPG: Landwirtschaftliche Wohnbaute
 Schützenswerte Baute
 Schützenswerte Anlage
 Zweckänderung****Das kantonale Recht kann die Umnutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken gestatten. Überdies kann es die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zulassen.**

Der Bundesgesetzgeber räumt den Kantonen die Kompetenz ein, ausserhalb der Bauzonen weitere Bauvorhaben ausnahmsweise zuzulassen. Der Kanton St.Gallen hat von dieser Kompetenz allerdings noch keinen Gebrauch gemacht.

1. Bisherige Regelung

Obwohl die Umnutzung ausserhalb der Bauzonen gelegener landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken - und sei dies auch nur als Folge der Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit durch die Bewohner - eine bewilligungspflichtige Zweckänderung darstellt, die nach bisherigem Recht regelmässig nicht hätte bewilligt werden können, wurde dieser Sachverhalt in der Praxis nach dem Grundsatz "Wohnen bleibt Wohnen" als nicht bewilligungspflichtig erachtet und toleriert. Im Kanton St.Gallen wurde sogar gestattet, dass ehemals landwirtschaftliche Wohnbauten mit oder nach der Umnutzung zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken im Rahmen von Art. 77quinquies BauG erweitert und auch abgebrochen und wieder aufgebaut werden konnten.

Die Zweckänderung geschützter Bauten und Anlagen war bisher - sofern die gesetzten Voraussetzungen eingehalten waren - in Art. 24 Abs. 3 aRPV unter dem Titel der Standortgebundenheit zulässig.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Art. 24d RPG stellt es neu den Kantonen frei, die Umnutzung von landwirtschaftlichen Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken wie auch die Zweckänderung von geschützten Bauten und Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Es handelt sich dabei um eine Kompetenz- und nicht um eine Bewilligungsnorm; entsprechende Bewilligungen setzen daher kantonales Ausführungsrecht voraus.

a) Umnutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken

Dem Wortlaut nach könnte sich Art. 24d Abs. 1 RPG lediglich auf die mit der Umnutzung von landwirtschaftlichem zu landwirtschaftsfremden Wohnen verbundene Zweckänderung beziehen. Diese Auslegung würde einerseits zu einer empfindlichen Einschränkung von

Art. 24a RPG führen. Jene Bestimmung lässt Zweckänderungen, die nicht mit baulichen Massnahmen verbunden sind, generell zu. Ist aber für die Änderung von landwirtschaftlichem zu landwirtschaftsfremden Wohnen eine kantonrechtliche Grundlage erforderlich, könnte diese ausserhalb der Bauzonen wohl wichtigste Zweckänderung - entgegen dem klaren Wortlaut - nicht von Art. 24a RPG erfasst werden. Andererseits würde diese Auslegung dazu führen, dass einige der in Art. 24d Abs. 3 RPG aufgestellten Bewilligungsvoraussetzungen keinen Sinn machen würden. Wäre nach Art. 24d Abs. 1 RPG lediglich eine reine Zweckänderung zulässig, wäre insbesondere nicht nachvollziehbar, weshalb dabei nach Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssten.

Die aufgezeigten Widersprüche lassen sich nur vermeiden, wenn zum einen davon ausgegangen wird, dass Art. 24a RPG entsprechend dem Wortlaut sämtliche Zweckänderungen ohne baulichen Massnahmen ausserhalb der Bauzonen erfasst. Der Grundsatz "Wohnen bleibt Wohnen" gilt so, wie in den parlamentarischen Beratungen mehrfach betont wurde, bereits im Bundesrecht. Zum andern muss Art. 24d Abs. 1 RPG so ausgelegt werden, dass es den Kantonen nur überlassen bleibt, die mit baulichen Massnahmen verbundene Änderung von landwirtschaftlichem zu landwirtschaftsfremdem Wohnen zuzulassen. Die in Art. 24d Abs. 3 RPG aufgelisteten Bewilligungsvoraussetzungen schränken dann die Art und das Mass der zulässigen baulichen Massnahmen ein.

b) Vollständige Zweckänderung schützenswerter Bauten und Anlagen

Obwohl Art. 24d Abs. 2 RPG ausdrücklich "die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen" anführt, macht eine Beschränkung dieser Bestimmung auf reine Nutzungsänderungen keinen Sinn. Auch hier wären Widersprüche zu Art. 24a RPG und zu Art. 24d Abs. 3 RPG nicht zu vermeiden. Demzufolge muss - gleich wie bei Art. 24d Abs. 1 RPG - davon ausgegangen werden, dass es die Kantone nur in der Hand haben, die Umnutzung schutzwürdiger Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zuzulassen, soweit damit bauliche Massnahmen verbunden sind.

3. Ausscheidung der für eine Umnutzung in Frage kommenden Bauten und Anlagen

Für eine Änderung kommen nicht alle ausserhalb der Bauzonen vorhandenen landwirtschaftlichen Wohnbauten oder als schutzwürdig angesehenen Bauten und Anlagen in Betracht.

a) Schranken bei den landwirtschaftlichen Wohnbauten

Die Umnutzung kommt nach Art. 24d Abs. 1 RPG nur für landwirtschaftliche Wohnbauten in Frage, die in ihrer Substanz erhalten sind. Dies bedeutet, dass die statisch wichtigen Teile des Gebäudes sich in einem guten Zustand befinden müssen und nur zu einem kleinen Teil erneuerungsbedürftig sein dürfen. Zu beachten ist namentlich der Zustand des Fundaments, der tragenden Wände, der Böden und der Dachkonstruktion.

Art. 24d Abs. 3 lit. a RPG setzt weiter voraus, dass die landwirtschaftliche Wohnbaute für ihren bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird und dass die Umnutzung keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist. Dass die Baute nicht mehr benötigt wird, muss objektiv feststehen und ist von der Bewilligungsbehörde von Amtes wegen zu prüfen. Eine Bestätigung des Eigentümers reicht nicht aus. Massgebend sind nicht dessen momentane Absichten, sondern es kommt auf eine langfristige und objektive Betrachtungsweise an, wobei auch nachbarliche Bedürfnisse mit zu berücksichtigen sind. Ist Voraussetzung für die Umnutzung, dass die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, so erscheint es selbstverständlich, dass keine Ersatzbaute erstellt werden darf. Aus-

genommen erscheinen nur die Fälle, in denen ein landwirtschaftliches Wohnhaus aus objektiven Gründen für die Bewirtschafter nicht mehr tragbar ist und ihnen ein zonenkonformer Ersatzbau bewilligt werden muss. Auf jeden Fall könnte bei einer solchen Auslegung nicht auf die subjektiven Wünsche der Betroffenen abgestellt werden.

b) Schranken bei geschützten Bauten und Anlagen

Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann nach Art. 24d Abs. 2 RPG zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b). Zuständige Behörde für die Bezeichnung von Schutzgegenständen ist im Kanton St.Gallen grundsätzlich der Gemeinderat (Art. 101 Abs. 1 BauG). Die unter Schutz Stellung der in Frage stehenden Baute oder Anlage muss sich aus einer Verfügung, einer Verordnung oder einem Planerlass dieser Behörde ergeben. Dennoch bildet die materielle Schutzwürdigkeit in jedem Fall Prüfungsgegenstand der Baubewilligung. Es kann nicht einfach von der Rechtsbeständigkeit einer allfälligen Schutzverfügung ausgegangen werden. Eine Umnutzung geschützter Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen kommt weiter nur in Betracht, wenn deren dauernde Erhaltung gefährdet ist. Wenn aber der dauernde Bestand der geschützten Bauten und Anlagen durch eine Umnutzung gewährleistet werden soll, kann die Gefährdung nur darin bestehen, dass die ursprüngliche Nutzung mindestens weitgehend aufgegeben wurde oder derart unrentabel ist, dass die mit dem Gebäude- oder Anlageunterhalt verbundenen Kosten nicht mehr gedeckt werden können. In beiden Fällen sind entsprechende Nachweise erforderlich.

In dieser Situation kommt der in Art. 24d Abs. 3 lit. a RPG aufgestellten Bedingung, dass die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird und die vorgesehene Nutzung keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist, nicht mehr die gleiche Bedeutung zu wie bei den landwirtschaftlichen Wohnbauten. Der Weiterbestand der betroffenen Baute oder Anlage wird in aller Regel nur gefährdet sein, weil diese für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird. Zudem kommt eine notwendige Ersatzbaute nur bei ursprünglich landwirtschaftlichen oder standortgebundenen Bauten in Frage. Und auch dies nur, wenn die bestehende Baute für die ursprüngliche Nutzung aus objektiven Gründen nicht mehr geeignet ist und auf Grund ihrer unter Schutz Stellung nicht angepasst werden kann.

4. Bestimmung der einzuführenden Nutzungskategorien

Abhängig davon, ob es sich um eine landwirtschaftliche Wohnbaute oder um einen Schutzgegenstand handelt, können mit der Umnutzung unterschiedliche Nutzungskategorien eingeführt werden.

a) Beschränkung auf landwirtschaftsfremde Wohnnutzung bei landwirtschaftlichen Wohnbauten

Im Grundsatz ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 24d Abs. 1 RPG nur die Umnutzung zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken gestattet. Nicht erforderlich ist demgegenüber, dass die Bauten nach der Zweckänderung ganzjährig bewohnt werden; möglich ist somit auch eine Nutzung als Ferienwohnung.

Weil Art. 24a RPG Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen generell zulässt, muss es möglich sein, die eingeführte landwirtschaftsfremde Wohnnutzung zu einem späteren Zeitpunkt zu ändern, soweit damit keine baulichen Massnahmen verbunden sind. Können aber Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen später durchgeführt werden, muss

dies auch gleichzeitig möglich sein. Mithin können bei der Zweckänderung auch gewerbliche oder ideelle Nutzungen eingeführt werden. Allerdings müssen die baulichen Massnahmen ausschliesslich auf die landwirtschaftsfremde Wohnnutzung ausgerichtet bleiben. Nicht in Frage kommen beispielsweise eigentliche Büroeinrichtungen.

b) Vollständige Zweckänderung bei Schutzgegenständen

Geschützte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen können ursprünglich landwirtschaftlichen, standortgebundenen oder zonenfremden Zwecken zur Verfügung gestanden haben. Diese können nun grundsätzlich allen zonenfremden Nutzungskategorien zugeführt werden. Möglich sind namentlich Wohnzwecke sowie gewerbliche und ideelle Nutzungen.

5. Schranken der Umnutzung

Sowohl Bewilligungen zur Umnutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken wie auch zur Zweckänderung geschützter Bauten und Anlagen dürfen nur unter den in Art. 24d Abs. 3 RPG festgelegten Voraussetzungen erteilt werden. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

a) Eignung der bestehenden Baute oder Anlage für die vorgesehene Nutzung

An die Eignung für den neuen Zweck (Art. 24d Abs. 3 lit. a RPG) sind strenge Anforderungen zu stellen.

Bei landwirtschaftlichen Wohnbauten dürfte die Eignung für landwirtschaftsfremdes Wohnen regelmässig gegeben sein, weil sich diese beiden Nutzungen nicht grundsätzlich unterscheiden. Bedenken sind aber angebracht, wenn das Gebäude weit abgeschieden liegt oder die landwirtschaftliche Wohnnutzung auf Grund der wohnhygienischen Verhältnisse aufgegeben wurde.

Schutzgegenstände können für die neue Nutzung nur dann als geeignet gelten, wenn zwischen dem ursprünglichen und dem vorgesehenen Zweck eine gewisse "Verwandtschaft" besteht. So eignen sich beispielsweise Ökonomiegebäude in der Regel nicht für eine Umnutzung zu Wohnzwecken oder als Büroraum, denn es müssten Fenster eingebaut, Böden eingezogen, eine Wärmedämmung angebracht und eine Heizung eingebaut werden. Auch hier ist die Eignung unter Umständen zu verneinen, wenn das Gebäude allzu abgelegen und unzugänglich ist. Zu beachten gilt zusätzlich, dass durch die Umnutzung und die damit verbundenen baulichen Massnahmen die Schutzwürdigkeit der Baute oder Anlage nicht in Frage gestellt werden darf.

b) Wahrung der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur

Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG verlangt, dass die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben. Mit dieser Voraussetzung wird eine Höchstgrenze für die mit der Umnutzung verbundenen baulichen Massnahmen gesetzt. Diese Höchstgrenze entspricht in stark vereinfachter Form der vom Bundesgericht festgelegten Umschreibung der Identität bei der nach bisherigem Recht zulässigen teilweisen Änderung nach Art. 24 Abs. 2 aRPG. Ist aber die Wahrung der Identität der ursprünglichen Baute oder Anlage die Höchstgrenze für die zulässigen Nutzungsänderungen und die damit verbundenen baulichen Massnahmen, kann bei deren Auslegung die entsprechende Rechtsprechung sowie Art. 24c Abs. 2 RPG sachgemäss herangezogen werden. Gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, dass die Kantone gesetzliche Grundlagen für Umnut-

zungen und Nutzungserweiterungen schaffen können, die ungefähr dem Rahmen der bisherigen teilweisen Änderung und namentlich von Art. 24c Abs. 2 RPG entsprechen.

Unter "baulicher Grundstruktur" sind die statisch wichtigen Teile eines Gebäudes zu verstehen (Fundament, tragende Wände, Böden, Dachkonstruktion). Konkret bedeutet dies, dass eine Scheune kaum je in ein (Ferien-)Wohnhaus umgebaut werden kann. Eine Auskernung des Gebäudes unter Beibehaltung der Fassade und des Daches lässt die bauliche Grundstruktur nicht unverändert. Das Erfordernis, wonach die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müsse, steht indessen der Schaffung einer neuen, mit Blick auf die vorgesehene Nutzung zweckmässigeren Raumaufteilung in der Regel nicht entgegen. Ausgeschlossen bleibt in jedem Fall der freiwillige Abbruch eines Gebäudes, um die Einrichtung der neuen Nutzung im Rahmen eines Wiederaufbaus zu erleichtern.

Die äussere Erscheinung wird wesentlich verändert, wenn dessen ursprünglicher Zweck nicht mehr abzulesen ist. Man darf indessen dem Gebäude die neue Nutzung durchaus ansehen; in diesem Sinn sind moderate bauliche Anpassungen möglich, die den Charakter der Baute nicht beeinträchtigen. Keine untersagte Veränderung der äusseren Erscheinung ist die Wiederherstellung von wertvollen, früher verloren gegangenen Qualitäten eines Schutzobjektes. In diesem Sinn muss das Mass des Zulässigen am Schutzzweck gemessen werden.

c) Beschränkung auf die bestehende Erschliessung

Die Umnutzung setzt das Vorhandensein der nötigen Erschliessung voraus: Nur eine geringfügige Erweiterung darf im Zusammenhang mit der Umnutzung erlaubt werden (Art. 24d Abs. 3 lit. c RPG). Strassenneubauten und mehr als punktuelle Strassenverbreiterungen sind unzulässig, ein Hausanschluss an eine Strasse oder Kanalisation hingegen erlaubt.

d) Überwälzung sämtlicher Infrastrukturkosten

Art. 24d Abs. 3 lit. c RPG hält zudem fest, dass sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwälzt werden.

Diese Kostenüberwälzungspflicht stellt klar, dass jede Subventionierung landwirtschaftsfremder Aktivitäten ausserhalb der Bauzonen konsequent verhindert werden soll. Die mit solchen Umnutzungen und Zweckänderungen verbundenen Infrastrukturkosten (Erschliessung, Schneeräumung, Abfallbeseitigung, Schulbus usw.) sind somit den Eigentümern der betreffenden Bauten und Anlagen anzulasten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass für die Gemeinden ausserhalb der Bauzonen keine Erschliessungspflicht besteht (Art. 19 Abs. 2 RPG, Art. 50 Abs. 1 BauG).

e) Verhinderung einer Vergandung der Umgebung

Art. 24d Abs. 3 lit. d RPG wurde erst in der Differenzbereinigung aufgenommen. Der Gesetzgeber wollte damit sichergestellt wissen, dass das Umland der umgenutzten Bauten und Anlagen nicht vergandet. Die Umgebung soll weiterhin - entsprechend dem bisherigen Charakter - gepflegt und bewirtschaftet werden, wobei die Pflege und Bewirtschaftung auch durch den Eigentümer der umgenutzten Baute oder Anlage selber vorgenommen werden kann. Nicht zulässig wäre die Umgestaltung der landwirtschaftlich geprägten Umgebung durch Einzäunungen, durch den Bau von Terrassen oder gar die Errichtung eines landschaftsfremden Parks. Auch hinsichtlich des Umlandes gilt in diesem Sinn, dass die

äussere Erscheinung im Wesentlichen unverändert bleiben muss. Die Umnutzungen sollen aber auch nicht zur Folge haben, dass Landwirte in der Bewirtschaftung ihrer angrenzenden Grundstücke beeinträchtigt werden.

f) Ausschluss entgegenstehender überwiegender Interessen

Sind alle Voraussetzungen nach Art. 24d Abs. 3 lit. a bis d RPG erfüllt, so hat die Bewilligungsbehörde noch eine Interessenabwägung vorzunehmen. Diese wird von den Voraussetzungen nach Art. 24d Abs. 3 lit. a bis d RPG eingegrenzt, das heisst, diese Voraussetzungen können nicht im Rahmen der Interessenabwägung relativiert werden.

Es kann somit beispielsweise nicht unter Hinweis auf wichtige wirtschaftliche Anliegen der örtlichen Bevölkerung die äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur wesentlich verändert werden. Im Übrigen können aber im Rahmen der Interessenabwägung sowohl raumplanerische als auch landschaftsschützerische oder weitere Aspekte in Betracht fallen. Leitlinien der Interessenabwägung sind insbesondere die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 und Art. 3 RPG sowie nach Art. 3 RPV.

6. Auswirkungen der neuen Regelung

Die Auswirkungen der neuen Regelung hängen davon ab, ob die Kantone von der Kompetenznorm Gebrauch machen und wie weit sie den gesteckten Rahmen ausschöpfen wollen. Wird der zulässige Rahmen ausgeschöpft, sind in Bezug auf die bisherige Regelung keine wesentlichen Änderungen auszumachen. Ob und wie der Kanton St.Gallen von der Kompetenz Gebrauch machen wird, lässt sich zur Zeit nicht sagen.

Weiterführende Hinweise:

- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 540 ff.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 216 ff., S. 1180 ff.; Nationalrat 1997, S. 1862 ff.; Nationalrat 1998, S. 504 ff.
- BGE 123 II 261, 118 Ib 497, 116 Ib 228
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 8 ff.
- St. H. Scheidegger, Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, Bau-recht 3/2000, 86
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 32, 34 und 36

36

Baurecht:

Zweckänderungen zonenfremder gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen**Art. 37a RPG: Zweckänderung
Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen
Nichtbauzone****Art. 43 RPV: Zweckänderung
Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen
Nichtbauzone****Bei zonenfremd gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sind Zweckänderungen und Erweiterungen grundsätzlich zulässig.**

Auf Grund der grossen raumplanerischen und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, die den je nach Region zahlreich vorkommenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Bauzonen zukommt, wurde der Bundesrat ermächtigt, für diese eine Spezialregelung zu erlassen. Mit der Raumplanungsverordnung werden die Voraussetzungen und Grenzen der Zweckänderung und Erweiterung zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geregelt. Damit sollen den ausserhalb der Bauzonen gelegenen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen ermöglicht werden, die zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind.

1. Änderung gegenüber dem bisherigen Recht

Änderungen bestehender zonenfremder Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen wurden bisher mittels der Kompetenznorm in Art. 24 Abs. 2 aRPG im kantonalen Recht geregelt. Im Kanton St.Gallen war dies Art. 77quinquies BauG. Neu wird einerseits die teilweise Änderung bestehender zonenfremder Bauten und Anlagen abschliessend im Bundesrecht geregelt (Art. 24c RPG; Art. 41 und 42 RPV). Andererseits gilt für zonenfremd gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen eine Spezialnorm (Art. 37a RPG; Art. 43 RPV).

2. Folgen der abschliessenden bundesrechtlichen Spezialregelung

Zum einen muss davon ausgegangen werden, dass auf Grund des Vorrangs des Bundesrechts das kantonale Recht, soweit es den gleichen Gegenstand regelt, als ausser Kraft gesetzt gilt. Art. 77quinquies BauG ist demzufolge nicht mehr anwendbar.

Zum andern gilt der Vorrang der speziellen vor der generellen Norm. Für Zweckänderungen und Erweiterungen zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ist damit nicht Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 41 und 42 RPV, sondern Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV anwendbar. Art. 24c RPG als generelle Norm findet bei zonenfremd gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen hingegen Anwendung, soweit es um deren Bestand, Erneuerung und Wiederaufbau geht.

Soweit jedoch neben den Zonenvorschriften auch andere öffentlich-rechtliche Normen verletzt werden, bleibt Art. 77bis Abs. 2 erster Satz BauG weiterhin anwendbar. Zweckänderungen und Erweiterungen zonenfremd gewordener Bauten und Anlagen sind in diesem Fall nur zulässig, wenn sie weder zu einer Vermehrung noch zu einer wesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit führen.

3. Gegenstand der neuen Regelung

In Art. 43 RPV legt der Bundesrat die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der selbstverständlich baubewilligungspflichtigen Zweckänderung und Erweiterung zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen fest.

a) Voraussetzungen der Zweckänderung und Erweiterung zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Damit von den Möglichkeiten der Zweckänderung und der Erweiterung zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen Gebrauch gemacht werden kann, müssen die in Art. 43 Abs. 1 RPV aufgezählten Voraussetzungen eingehalten sein.

aa) Beschränkung auf rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen

Wie sich bereits auf Grund der Umschreibung von Art. 37a RPG ergibt und ausdrücklich in Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV festgehalten wird, kann von den Möglichkeiten der Zweckänderung und Erweiterung nur Gebrauch gemacht werden, wenn es sich um ursprünglich rechtmässig erstellte gewerbliche Bauten und Anlagen handelt.

Wurden die Bauten und Anlagen vor dem 1. Januar 1980 erstellt, spielt es keine Rolle ob sie auf Grund ihrer Zonenkonformität eine ordentliche Baubewilligung erhielten oder ob wegen eines sachlich begründeten Bedürfnisses (heute Standortgebundenheit) eine Ausnahmegewilligung erteilt wurde.

Nach dem 1. Januar 1980 erstellte Bauten und Anlagen fallen hingegen nur unter diese Bestimmung, wenn sie als zonenkonform bewilligt wurden und seither als Folge einer Nutzungsplanänderung zonenfremd geworden sind.

bb) Ausbleiben wesentlich neuer Auswirkungen auf Raum und Umwelt

Durch die Zweckänderung oder Erweiterung dürfen keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV). Damit sollen neue Nutzungskonflikte vermieden werden. Weil die Umweltschutzgesetzgebung ohnehin anwendbar bleibt, dürfte diese Voraussetzung in der Regel mit der Anwendung der geltenden Normen eingehalten sein. Nur wenn auf eine extensive eine wesentlich intensivere Nutzung eingeführt werden soll, dürfte der gesetzte Rahmen überschritten werden.

cc) Vereinbarkeit mit dem übrigen Recht

Neben der in Art. 43 Abs. 1 lit. c RPV angeführten Einhaltung der anderen Bundeserlasse (worunter vor allem die Gewässer- und Umweltschutzgesetzgebung fallen), ist nach Art. 87 Abs. 1 BauG selbstverständlich auch die Einhaltung der anwendbaren öffentlich-rechtlichen Vorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene Vorausset-

zung für die Bewilligung von Zweckänderungen und Erweiterungen zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Lediglich wenn die bestehenden Bauten und Anlagen bereits kantonale oder kommunale Vorschriften verletzen, ist nach Art. 77bis Abs. 2 erster Satz BauG eine Zweckänderung oder Erweiterung nur möglich, sofern durch diese die Rechtswidrigkeit weder vermehrt noch wesentlich verstärkt wird.

dd) Ausschluss weitgehender Erweiterungen der bestehenden Erschliessung

Grundsätzlich muss die bestehende Erschliessung für die Zweckänderung oder die Erweiterung ausreichen; Anpassungen sind - quantitativ und qualitativ gesehen - nur in geringem Mass möglich (Art. 43 Abs. 1 lit. d RPV). Ausgeschlossen sind namentlich der Bau neuer Strassen oder eines ganzen Kanalisationsnetzes.

ee) Übernahme der Infrastrukturkosten durch den Grundeigentümer

Entstehen durch die Anpassung der Erschliessung Kosten, müssen diese vom Grundeigentümer getragen werden (Art. 43 Abs. 1 lit. e RPV).

ff) Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung

Der Zweckänderung oder Erweiterung dürfen keine wichtigen Interessen der Raumplanung entgegenstehen (Art. 43 Abs. 1 lit. f RPV). Im Rahmen der Interessenabwägung ist insbesondere die Vereinbarkeit mit den in Art. 1 und Art. 3 RPG festgelegten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu prüfen.

b) Möglichkeiten und Grenzen der Zweckänderung und Erweiterung zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Bei zonenfremd gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen sind sowohl Zweckänderungen als auch Erweiterungen grundsätzlich zulässig.

aa) Zweckänderungen

Die generelle Zulässigkeit von Zweckänderungen zonenfremd gewordener gewerblicher Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen spricht dafür, dass auch neue Nutzungen eingeführt werden können. Dies gilt zudem in vollem Umfang für die ganze bestehende Baute oder Anlage.

Diese Aussage darf nur für neue gewerbliche Zwecke Geltung beanspruchen. Sie gilt angesichts der Ausrichtung der Norm nicht für neu einzuführende Wohnnutzungen. Gegen die Einführung von Wohnnutzungen spricht auch, dass mit der Einführung einer neuen zonenfremden Nutzungskategorie wesentlich neue Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen.

bb) Erweiterungen

Die Erweiterungsmöglichkeiten werden einer relativen und einer absoluten Massbeschränkung unterworfen. Diese Massbeschränkungen sind kumulativ einzuhalten.

Weil keine dahingehende Einschränkung besteht, kann von den Erweiterungsmöglichkeiten auch bei neu eingeführten Nutzungen profitiert werden.

Relative Massbeschränkung

Nach Art. 43 Abs. 2 RPV darf die Erweiterung nicht mehr als 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche ausmachen, wobei Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet werden. Die Privilegierung der innerhalb des Gebäudevolumens genutzten Flächen dürfte nur dann zum Zug kommen, wenn es sich um Bauten mit gemischter Nutzung handelt oder wenn in diese zusätzliche Böden eingezogen werden. Bei gewerblichen Bauten lässt sich nämlich eine Unterscheidung in primäre und sekundäre Flächen oder Räume wie bei Wohnbauten nicht rechtfertigen.

Absolute Massbeschränkung

Grundsätzlich darf die Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht mehr als 100 m² ausmachen. Weil dies gerade bei grossen gewerblichen Bauten eine massive Einschränkung der relativen Erweiterungsmöglichkeiten darstellt, kann in Ausnahmesituationen von dieser Beschränkung abgesehen werden. Erforderlich ist in jedem Fall eine objektiv und betriebswirtschaftlich begründete Darlegung der Ausnahmesituation. Zudem dürfen Ausnahmen nur in dem Ausmass gewährt werden, als sie für die Existenzhaltung des betroffenen Betriebs erforderlich sind.

4. Auswirkungen der neuen Regelung

Mit der Spezialregelung werden zonenfremd gewordene gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowohl gegenüber dem bestehenden Recht als auch gegenüber den übrigen zonenfremden Bauten und Anlagen deutlich besser gestellt. Zum einen sind neu vollständige Zweckänderungen möglich. Zum andern gilt die absolute Massbeschränkung für Erweiterungen nur im Grundsatz; in Ausnahmesituationen kann von ihr abgewichen werden. Allerdings sind die Möglichkeiten an einschränkende Voraussetzungen gebunden.

Nicht zu vergessen ist, dass von den in dieser Bestimmung eingeräumten Möglichkeiten auch standortgebundene Bauten und Anlagen profitieren, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden. Demgegenüber können später errichtete, standortgebundene Bauten und Anlagen von dieser Regelung nicht profitieren.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 316 f.; Nationalrat 1998, S. 499 ff.
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 545
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 47 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkommentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 13
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum & Umwelt 2000, 44, 45, 47 f. und 50
- BGE 118 Ib 499, 115 Ib 482
- Juristische Mitteilungen 2000, Nrn. 32, 34 und 35

37

Baurecht:

Zweckänderungen in Streusiedlungsgebieten und in Landschaften mit schützenswerten Bauten**Art. 39 RPV: Streusiedlungsgebiet
Landschaftsprägende Baute
Standortgebundenheit****Nach wie vor können die Kantone Nutzungsänderungen von Bauten und Anlagen in Streusiedlungsgebieten sowie von bestehenden, als landschaftsprägend geschützten Bauten unter bestimmten Voraussetzungen als standortgebunden bewilligen.**

Der Bundesrat trug der besonderen Situation von Streusiedlungsgebieten und von Landschaften mit schützenswerten Bauten mit einer Ausnahmeregelung Rechnung.

1. Bisherige Regelung

Nach Art. 24 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 4 aRPV konnten die Kantone unter bestimmten Voraussetzungen in Gebieten mit traditioneller Streubauweise, in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden sollte, die Änderung der Nutzung bestehender Gebäude mit Wohnungen zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken (Abs. 1 lit. a) sowie die Änderung der Nutzung bestehender Gebäude oder Gebäudekomplexe mit Wohnungen zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes (Abs. 1 lit. b) beziehungsweise die Änderung der Nutzung bestehender, als landschaftsprägend geschützter Gebäude (Abs. 2) als standortgebunden bewilligen.

Voraussetzung war nach Art. 24 Abs. 3 aRPV unter anderem, dass die Gebiete nach Abs. 1 im kantonalen Richtplan räumlich festgelegt waren (lit. a) beziehungsweise der kantonale Richtplan die Kriterien enthielt, nach denen die Schutzwürdigkeit von Landschaften und Bauten zu beurteilen war (lit. b).

2. Gegenstand der neuen Regelung

Nach Art. 39 RPV können die Kantone unter im Wesentlichen gleichen Voraussetzungen wie bisher Nutzungsänderungen von Bauten und Anlagen in Streusiedlungsgebieten sowie die Änderung der Nutzung bestehender, als landschaftsprägend geschützter Bauten als standortgebunden (Art. 24 RPG) bewilligen.

a) Nutzungsänderungen in Streusiedlungsgebieten

In Streusiedlungsgebieten kann einerseits die Änderung der Nutzung bestehender Bauten, die Wohnungen enthalten, zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken bewilligt werden, wenn die Bauten nach der Änderung ganzjährig bewohnt werden (Art. 39 Abs. 1 lit. a RPV).

Anders als im Anwendungsbereich von Art. 24d Abs. 1 RPG sind Zweit- oder Ferienwohnungen nicht zulässig. Weil aber Art. 24d Abs. 1 RPG beziehungsweise entsprechendes

kantonales Ausführungsrecht - sein Erlass vorbehalten - auch in Streusiedlungsgebieten Anwendung finden wird, wird es gestützt auf diese Bestimmungen möglich sein, Zweit- oder Ferienwohnungen einzurichten.

Weiter kann in Streusiedlungsgebieten die Änderung der Nutzung bestehender Bauten oder Gebäudekomplexe, die Wohnungen enthalten, zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes (beispielsweise Käsereien, Holzverarbeitende Betriebe, mechanische Werkstätten, Schlossereien, Detailhandelsläden, Wirtshäuser) bewilligt werden. Dabei darf der Gewerbeteil in der Regel nicht mehr als die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes beanspruchen (Art. 39 Abs. 1 lit. b RPV). Indem der Gewerbeteil nur noch "in der Regel" nicht mehr als die Hälfte der Baute oder des Gebäudekomplexes beanspruchen darf, tritt eine gewisse Flexibilisierung gegenüber dem bisherigen Recht ein. Nach den Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung soll der Sinn der neuen Regelung allerdings nicht darin bestehen, dass ein florierendes Gewerbe zu einem späteren Zeitpunkt beliebig erweitert werden könnte; vielmehr gehe es um gewerbliche Tätigkeiten, die von ihrer Art her von vornherein mehr Fläche beanspruchen als andere.

Die Streusiedlungsgebiete, in denen die Bewilligung von Nutzungsänderungen nach Art. 39 RPV in Betracht fällt, wurden mit dem Nachtrag 1997 zum Richtplan 1987 festgelegt.

b) Nutzungsänderungen in Landschaften mit schützenswerten Bauten

Damit die Änderung der Nutzung bestehender, als landschaftsprägend geschützter Bauten als standortgebunden bewilligt werden kann, müssen nach Art. 39 Abs. 2 RPV unter anderem Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sein und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt worden sein (lit. a), der besondere Charakter der Landschaft vom Bestand der Bauten abhängen (lit. b), die dauernde Erhaltung der Bauten nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden können (lit. c) und der kantonale Richtplan die Kriterien enthalten, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen sind (lit. d).

In Frage kommen grundsätzlich Umnutzungen zu allen denkbaren Zwecken, insbesondere zu gewerblichen und zu Wohnzwecken, letzteres auch ohne dass die Baute schon bisher ganz oder auch nur teilweise Wohnzwecken gedient hat. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um den sogenannten "Rustici- oder Maiensässartikel".

Die Kriterien, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen sind, wurden mit dem Nachtrag 1997 zum Richtplan 1987 festgelegt. Ebenso wurden mit diesem Nachtrag zwei grössere, besonders schöne und wertvolle Landschaften mit schützenswerter Bausubstanz räumlich festgelegt, nämlich das Gebiet Warmesberg-Gätziberg-Kornberg in der Gemeinde Altstätten und der Grabserberg in der Gemeinde Grabs.

c) Gemeinsame Voraussetzungen

Bewilligungen nach Art. 39 Abs. 3 RPV dürfen - wie schon bisher - nur erteilt werden, wenn die Baute für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird (lit. a), die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben (lit. c) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. f).

Neu darf die Umnutzung nach Art. 39 Abs. 3 RPV aber auch keine Ersatzbaute zur Folge haben, die nicht notwendig ist (lit. b), und die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der restlichen Parzellenfläche und der angrenzenden Parzellen darf nicht gefährdet sein (lit. e). Während die Änderung nach bisherigem Recht keine zusätzliche Verkehrserschliessung erfordern durfte, ist sodann nach neuem Recht nur noch Bedingung, dass höchstens eine

geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist, wobei sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der Zweckänderung anfallen, auf den Eigentümer zu überwälzen sind (lit. d).

Die für Bewilligungen nach Art. 39 RPV erforderlichen gemeinsamen Voraussetzungen stimmen weitgehend mit jenen überein, die bei Bewilligungen nach Art. 24d RPG zu beachten sind, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

Ein nicht unwesentlicher Unterschied besteht allerdings insoweit, als für Zweckänderungen nach Art. 39 RPV vom Erfordernis der Eignung der Baute oder Anlage für die vorgesehene neue Nutzung abgesehen wird (vgl. Art. 24d Abs. 3 lit. a RPG). Dies hat zur Folge, dass die Umnutzungsmöglichkeiten - insbesondere bezüglich der Ökonomiegebäude - etwas weiter reichen, als dies mit Bezug auf Art. 24d RPG der Fall ist.

3. Wesentliche Änderungen

Abgesehen von einigen zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen, die jedoch nicht entscheidend ins Gewicht fallen, ergeben sich keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht.

Weiterführende Hinweise:

- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 38 ff.
- Bandli/Bühlmann/Nicati/Tschannen, Zur neuen Raumplanungsverordnung des Bundes, in: Baurecht 1/1990, 20 ff., insbesondere 23 ff.
- Nachtrag 1997 zum Richtplan 1987, 17 ff., insbesondere 26 ff.
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 34 und 35

38

Verwaltungsverfahrensrecht:

Kantonale Zuständigkeit für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen**Art. 25 Abs. 2 RPG: Baubewilligungsverfahren
Nichtbauzone****Die zuständige kantonale Behörde ist bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen beizuziehen.**

Die komplizierte Regelung der ausserhalb der Bauzone zulässigen Bauvorhaben hat den Bundesgesetzgeber veranlasst, diese in jedem Fall durch eine kantonale Behörde beurteilen zu lassen.

1. Bisherige Regelung

Nach dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 aRPG war die Zuständigkeit der kantonalen Behörde zur Erteilung von Bewilligungen oder Zustimmungen auf die Ausnahmen nach Art. 24 aRPG beschränkt. Die zuständige kantonale Behörde hatte indessen nach Art. 25 aRPV bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zu prüfen, ob sie eine Ausnahmebewilligung benötigen. Im Ergebnis unterlag somit auch die Zonenkonformität der Prüfung durch eine kantonale Behörde.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Neu wird nun in Art. 25 Abs. 2 RPG die zwingende Zuständigkeit der kantonalen Behörde zur Prüfung auch der zonenkonformen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen geregelt. Die Prüfung der Zonenkonformität für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen durch eine kantonale Behörde erfährt damit eine einwandfreie formell-gesetzliche Grundlage auf Stufe Bundesrecht.

Für die Rechtsanwendung ändert sich dadurch nichts. Hingegen sei daran erinnert, dass ohne Einbezug der kantonalen Behörde erteilte Baubewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen rechtsunwirksam sind.

3. Zuständigkeiten im Kanton St.Gallen

Sämtliche Baugesuche sind nach bei der zuständigen Gemeindebehörde einzureichen. Die Gemeindebehörde hat über die Zulässigkeit derselben zu entscheiden und allfällige Baubewilligungen zu erteilen.

Für die Beurteilung der Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen ist als kantonale Stelle zusätzlich das Planungsamt miteinzubeziehen. Das Planungsamt muss bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen prüfen, ob die konstitutiv erforderliche Zustimmung erteilt werden kann oder nicht.

Selbstverständlich haben die Gemeindebehörde und das Planungsamt ihre Verfahren zu koordinieren.

Weiterführende Hinweise:

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1997, S. 1178
- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III 546
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Bern 1998, 11 f.
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 12 ff.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Unter welchen Voraussetzungen können nicht mehr benötigte Landwirtschaftsgebäude umgenutzt werden?, Informationsdienst Nr. 1/00

39**Verwaltungsverfahrensrecht:
Anmerkung im Grundbuch****Art. 44 RPV: Grundbuchanmerkung**

Bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen lässt die zuständige kantonale Behörde auf dem betroffenen Grundstück die Eigentumsbeschränkungen anmerken, welche für die Gewährleistung des rechtmässigen Zustandes erforderlich sind.

Das Grundbuch dient der Rechtssicherheit. Es soll bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen vermehrt genutzt werden, um über baurechtliche Eigentumsbeschränkungen Auskunft zu geben.

1. Bisherige Regelung

Die bisherige Regelung von Art. 25a Abs. 1 aRPV enthielt als zwingende Anmerkungs-sachverhalte auflösende Bedingungen, unter denen eine Bewilligung erteilt worden ist (lit. a) und die Verpflichtung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (lit. b). Nach Art. 25a Abs. 3 aRPV wurden Anmerkungen gelöscht, wenn die zuständige Behörde das Dahinfallen der Eigentumsbeschränkung verfügt und dem Grundbuchamt mitgeteilt hatte.

2. Gegenstand der neuen Regelung

Art. 44 Abs. 2 RPV entspricht - in redaktionell geringfügig modifizierter Form - dem bisherigen Recht. Er erhält indessen auf Grund neuer Vorschriften wie Art. 24b RPG (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe), Art. 24c RPG (Bestand und Erweiterung bestehender zonenfremder Bauten und Anlagen) sowie Art. 24d RPG (kantonalrechtliche Ausnahmen) eine erhöhte Bedeutung. So gilt nach Art. 44 Abs. 1 lit. a RPV als neuer zwingender Anmerkungs-sachverhalt zusätzlich die Existenz eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs.

Eine gestützt auf Art. 44 RPV vorgenommene Anmerkung wird nach Art. 44 Abs. 3 RPV vom Grundbuchamt von Amtes wegen gelöscht, wenn das belastete Grundstück rechtskräftig in eine Bauzone eingeteilt worden ist. In allen andern Fällen darf das Grundbuchamt die Anmerkung nur löschen, wenn die zuständige Behörde verfügt hat, dass die Voraussetzungen für die Anmerkung dahingefallen sind.

Weiterführende Hinweise:

- Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1996 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: BBl 1996 III, 546
- Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, 44
- Juristische Mitteilungen 2000 Nrn. 24, 33, 34 und 35