

## Bauen im Außenbereich?

### Grundkonzept

Ein zentraler Grundsatz schweizerischer Raumplanung ist die «Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet»; ja, manchmal bekommt man den Eindruck, daß diese Zielsetzung Raumplanung schweizerischer Prägung überhaupt ausmacht!<sup>1)</sup>

Sachlich ist dieses Anliegen durchaus berechtigt, wie die Zersiedelung des Landes, aber auch die dadurch notwendige infrastrukturelle Erschließung mit stark verästelten Systemen zeigt. Allerdings sollten darob andere Probleme der Raumplanung nicht zu kurz kommen, besonders wenn auch das Ziel «Trennung Baugebiet/Nichtbaugebiet» nur unvollständig erreicht werden kann.

Diese Zielsetzung für den ländlichen Raum und das dafür entwickelte planerische Instrumentarium gehen von einer modellhaften Siedlungsstruktur nach folgendem Muster aus:

#### 1 Gemeinde – 1 Dorf – 1 Bauzone

Was außerhalb der Bauzone bzw. des Siedlungsgebietes<sup>2)</sup> liegt, ist «Nichtsiedlungsgebiet». Der Name allein zeigt an, daß sich die Planer mit diesem Restposten anfänglich kaum auseinandersetzen. – Aber auch die Bezeichnung dieser Gebiete als «Landschaft» ist zumindest aus geographischer Sicht problematisch.<sup>3)</sup> Am brauchbarsten erscheint demnach der Ausdruck «Außenbereich» der bundesdeutschen Planerterminologie (§ 35 BBauG). Dieser Außenbereich bleibt im wesentlichen der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung sowie überlagernder Erholung vorbehalten. Die Bautätigkeit<sup>4)</sup> im Außenbereich soll sich auf sogenannte «standortgebundene Bauten» beschränken, und dem Bauvorhaben dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Art. 27<sup>1</sup> der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung = AGV). Dazu können insbesondere zählen: land- und forstwirtschaftliche Bauten, Bergrestaurants, Sanatorien, Militäranlagen (Art. 27<sup>2</sup> AGV).

Das dem Basismodell «1 Gemeinde/1 Dorf/1 Bauzone» zugrundeliegende Konzept geht von der Idee aus, die Aktivitäten und Impulse der Gemeinde weitgehend auf die *eine* Bauzone hinzulenken und damit sowohl der Zersiedelung entgegenzuwirken wie auch die im ländlichen Raum relativ schwachen

Entwicklungskräfte zusammenzufassen und dadurch einen Multiplikatoreffekt auszulösen, was v. a. für die Lösung der Infrastrukturaufgaben von entscheidender Bedeutung sein kann.

Dieses Konzept entspricht der Herausbildung einer zentralitätsgerichteten Arbeits- und Versorgungsstruktur in der Industriegesellschaft; demgegenüber weisen aber die modernen Wohn- und Erholungsstrukturen dezentrale Züge verschiedener Reichweite auf.

Nun weicht aber die Realität sehr stark vom Basismodell «1 Gemeinde/1 Dorf/1 Bauzone» ab. In vielen Dorfsiedlungsgebieten spielen die historischen Gegebenheiten, insbesondere die Wechselfälle der Grenzziehungen, sowie die politischen Konstellationen oft eine größere Rolle bei der Ausscheidung von Bauzonen als rationale planerische Überlegungen.

Besondere Probleme werfen die Streusiedlungsgebiete auf. So ist etwa im Appenzeller Vorderland die ganze Gemarkung einer Gemeinde mit kleinen Dörfern, Fraktionen, Weilern und Einzelhöfen besetzt, dazu kommen noch einzelne isolierte Ökonomiegebäude. Andere Beispiele sind die Einzelhof-siedlungsgebiete walscher Prägung im Bündnerland, das Simmental mit seinen weit gestreuten Ökonomiegebäuden oder die Maiensäß- und Alpgelände der Zentralschweiz.

In all diesen Fällen versagt das Basismodell, weil es oft wenig sinnvoll und politisch schwer realisierbar ist. Wo das Prinzip der klaren Trennung von zentralitätsorientierten Daseinsgrundfunktionen in *einem* Brennpunkt, dem Dorf, einerseits, und einem sehr inaktiven Außenbereich andererseits bisher nicht erfüllt war, müssen auch für die Planung der zukünftigen Entwicklung angepaßte Lösungen gesucht werden.

Dabei ist das ursprüngliche Ziel (Verhinderung der Zersiedelung, Konzentration der Infrastruktur) zu ergänzen durch den Grundsatz, bestehende Substanz zu erhalten und vorhandene Aktivitätskerne wie Fraktionen und Weiler zu fördern oder zumindest ihre Entwicklung in angemessenem Rahmen zu

Dr. Martin Boesch, Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumplanung, Hochschule St. Gallen, Guisanstraße 70, 9010 St. Gallen



Abb. 1

tolerieren. Der Zielkonflikt ist offensichtlich; zur Lösung muß in jedem Einzelfall ein sachlich sinnvoller und politisch realisierbarer Kompromiß gefunden werden. Dabei hängt die Gewichtung der einzelnen Zieldimensionen davon ab, welche Substanz und welche Aktivitäten im Außenbereich überhaupt vorhanden sind.

Es ist jedenfalls klar, daß unter diesen Umständen kein alternatives Basismodell für Streusiedlungsgebiete existiert. Der vorliegende Beitrag befaßt sich im folgenden mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zu denjenigen Fällen, wo es um Einzelhöfe, Ställe und Maiensäße im Außenbereich geht (Abb. 1). Die sachlich noch viel komplexeren und schwierigeren Fragen, die Fraktionen und Weiler der Ortsplanung aufgeben, sind hier also ausgeklammert. Grundsätzlich kann in diesen Fällen die Bezeichnung speziell formulierter Bauzonen sinnvoll sein.<sup>5)</sup>

Dies trifft für Einzelhöfe, Ställe und Maiensäße in der Regel kaum zu. Diese Gebäude(gruppen) befinden sich damit außerhalb der Baugebiete, also im Außenbereich. Trotzdem zeichnet sich heute ab, daß die bauliche Entwicklung hier nicht rein restriktiv gehandhabt werden soll. Der Grundsatz einer planungsrechtlichen Zweiteilung des Gesamtgebietes muß relativiert werden; nur so kann der Aushöhlung zu starrer, politisch nicht tragbarer Rechtsätze und damit letztlich einer ungehemmten Zersiedelung begegnet werden.

### Kulturlandschaftswandel und Entwicklungsplanung im Außenbereich

Planungskonzepte für den Außenbereich müssen vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Entwicklung und der sie abbildenden Raumentwicklung gesehen werden. Hier wesentlich sind deshalb die Stichworte:

- Strukturwandel der Landwirtschaft, v. a. die Aufgabe der Stufenbetriebe zugunsten von reinen Talbetrieben, der Rückgang der Anzahl Haupterwerbsbetriebe und die Brachlegung von Grenzertragsstandorten.
- Dezentralisierung nichtlandwirtschaftlicher Wohnstellen im agglomerationsnahen Voralpengebiet.
- Starker Nachfrageüberhang nach Zweitwohnungen (Wochenend- und Ferienhäusern) im Außenbereich, u. a. zurückzuführen auf die sprichwörtliche Unwirtlichkeit unserer Städte, vorderhand große Mobilität und exponentielle Wohlstandssteigerung breiter Schichten.

Einer gewissen landwirtschaftlichen Kontraktion steht damit eine erholungsorientierte Expansion gegenüber, Abbild des Strukturwandels vom Primären in den Tertiären Sektor. Der Gedanke ist also naheliegend, funktionslose landwirtschaftliche Gebäude einer Erholungsnutzung zuzuführen und darüber hinaus den Tourismus noch verstärkt in die landwirtschaftliche Existenzsicherung zu integrieren. Beide Ansätze bringen unter anderem auch eine gewisse punktuelle Um- und Neubautätigkeit im Außenbereich mit sich, also ein klares Durchbrechen des raumplanerischen Credo von der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Dabei erweist sich der skizzierte sozio-ökonomische Strukturwandel als derart starke Triebfeder, daß es heute nicht mehr darum gehen kann, die Augen vor dieser Entwicklung zu verschließen, sondern zu untersuchen, auf welchen Grundlagen die Bautätigkeit im Außenbereich in vertretbare Bahnen gelenkt werden kann.

Dabei sollte man allerdings nicht unberücksichtigt lassen, daß es historisch betrachtet immer wieder Perioden der Ausweitung der Ökumene, aber auch des «Rückzuges aus der Fläche» mit damit verbundenen Wüstlegungen gegeben hat. Man kann durchaus zu Recht eine solche Entwicklung als kulturellen Verlust, ja als eigentlichen Kulturzerfall betrachten; das Ausfüllen dieses Vakuums mit Zweitwohnungen erscheint demgegenüber nicht als adäquate kulturelle Leistung. Die als Zielsetzung anerkannte Eindämmung der Zersiedelung des Landes bezeugt die Gültigkeit dieser Bewertung (Art. 22<sup>quater</sup> BV).

### Grundsätze zum Bauen im Außenbereich

Auch nach der Lockerung der Bestimmungen durch das Raumplanungsgesetz (RPG) werden Neubauten im Außenbereich als Ausnahme betrachtet; sie müssen nach wie vor standortgebunden sein und es dürfen dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG «Ausnahmen außerhalb der Bauzonen»). Nun ist

es freilich denkbar, jedenfalls nicht auszuschließen, daß unter dem Titel «Förderung der Landwirtschaft» der Neubau von Ferienhäusern und ähnlichen Annexbauten zu bestehenden landwirtschaftlichen Betrieben hin bewilligt wird, etwa nach dem bekannten Modell «Haus zum Hof»: jeder Hof im Außenbereich kann durch ein Gebäude, welches dem Tourismus dient und das bäuerliche Einkommen verbessern hilft, ergänzt werden. Mit andern Worten: nichtlandwirtschaftliche, nicht standortgebundene Neubauten könnten in Zukunft eher möglich werden (sogenanntes «indirektes» landwirtschaftliches Bauen).

Das neue Raumplanungsgesetz wird die Möglichkeit schaffen, Umbauten (d. h. Zweckänderung bestehender Bauten, bis hin zum Abbruch und Wiederaufbau) im Außenbereich im Rahmen des kantonalen Rechtes und abgestützt auf eine pflichtgemäße Interessenabwägung freizugeben.<sup>6)</sup> Dabei dürfen allerdings «wichtige Anliegen der Raumplanung» ein solches Bauvorhaben nicht ausschließen. Die folgenden Überlegungen und Grundsätze sollen in dieser Situation dazu beitragen, die Interessenabwägung und das planerische Vorgehen zu systematisieren und transparent zu gestalten. Umbauten (und evtl. Neubauten) sind ja nicht generell freigegeben; vielmehr handelt es sich immer um Ausnahmen. Aber auch als solche müssen sie – schon aus Gründen der Rechtssicherheit – in ein planerisches Konzept eingebunden sein. Diese Aufgabe wird dem kantonalen Recht übertragen; die Landschaftsplanung muß bei diesem Meinungsbildungsprozeß ihre Interessen ebenfalls artikulieren. Dies ist jedenfalls bedeutend sinnvoller, als später beim Vollzug in jedem Einzelfall aussichtslose Positionen zu vertreten.

### Interessenabwägung

Gemäß Art. 27 AGV, bzw. nach Art. 24 RPG ist eine sorgfältige Abwägung der Interessen vorzunehmen, und nur, wenn keine überwiegenden (öffentlichen) Interessen, keine wichtigen Anliegen der Raumplanung, dem Bauvorhaben entgegenstehen, darf dieses bewilligt werden.

Welches sind nun diese öffentlichen Interessen?

Sie fallen in verschiedene Bereiche, und oft ist es schwierig, Auswirkungen von Prozessen realistisch abzuschätzen. Insbesondere ist vor Pauschalurteilen bzw. -meinungen wie etwa «Stallausbauten erhalten die Kulturlandschaft» nachdrücklich zu warnen. Nicht selten ist gerade das Gegenteil zu beobachten.

Es sei versucht, eine (nicht abschließende) Liste von Zielen, von öffentlichen Interessen aufzuführen. Die Gewichtung dieser Ziele ist Sache des Ermessens im konkreten Fall.

- a) Nachhaltige Verbesserung der Bewirtschaftungsverhältnisse und der Lebensgrundlagen der landwirtschaftlichen Betriebe;
- b) Gesicherte Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, insbesondere der landwirtschaftlichen Vorrangflächen; die Aufgabe einzelner Grenzertragsstandorte (Aufforstung) ist durchaus akzeptabel;
- c) Beruhigung des landwirtschaftlichen Liegenschaftsmarktes, insbesondere Annäherung von Verkehrs- und Ertragswert durch Ausschalten der (höherbewerteten) Zweckentfremdung;
- d) Konzentration der Infrastrukturaufwendungen, Vermeiden der infrastrukturellen Verästelung, insbesondere auf Kosten der Gemeinwesen;
- e) Entlastung (keinesfalls Belastung) der öffentlichen Haushalte (Besteuerungsmöglichkeiten, Infrastrukturlasten);
- f) Impulse für lokales Gewerbe (Baugewerbe, Detailhandel, Gastgewerbe);
- g) Förderung von Sozialkontakten, Verbesserung der kommunalen Vitalsituation;
- h) Erhaltung besonders wertvoller Bauten, besonders Baugruppen;
- i) Integrale Erhaltung, Schutz der traditionellen Kulturlandschaft (insbesondere Bauten, Bewirtschaftung, Infrastruktur);
- k) Erhaltung von Erholungsgebieten;
- l) Schutz wertvoller Biotope;
- m) Vermeiden von Immissionen, besonders im Gewässerschutzbereich.

Von diesen Zielsetzungen wirken drei scheinbar besonders stark auf eine großzügige Bewilligungspraxis für Bauten im Außenbereich hin, nämlich:

- Erhaltung der Kulturlandschaft
- Impulse für die landwirtschaftliche Bevölkerung, damit Stopp der Abwanderung, Sicherung der Dauerbesiedlung
- Ausnutzen des brachliegenden Kapitals (in Form von Bauten).

Diese Argumente, die einen Teil der Liste der öffentlichen Interessen ausmachen, sind *mitzuberücksichtigen*; sie dürfen aber keinesfalls allein betrachtet werden.

Darüber hinaus zeigt aber eine kritische Prüfung, daß die Entwicklungsmechanismen im Außenbereich häufig gerade den oben angeführten Zielen zuwiderlaufen. Die angeführten Argumente sprechen dann *gegen* Bauvorhaben im Außenbereich.

### Erhaltung der Kulturlandschaft?

Die Kulturlandschaft ist Ausdruck einer bestimmten Lebens- und Wirtschaftsform. Diese schlägt sich im Raume nieder in Form von Bauten, Siedlungen und Erschließungsnetzen; sie wird abgebil-



Abb. 2

det durch eine spezifische Landnutzungsstruktur, als menschengeprägte und naturnahe Ökosysteme. Einzelbauten und Gebäudegruppen sind damit nur ein Teilaspekt dieser Kulturlandschaft. Eine Funktionsänderung oder Zweckentfremdung von funktionslos gewordenen Bauten allein kann also kaum als Erhaltung der Kulturlandschaft bezeichnet werden. Gerade der Umstand, daß diese Gebäude funktionslos geworden sind, deutet ja darauf hin, daß sich die gesamte Lebens- und Wirtschaftsweise grundlegend verändert hat, was sich dann im Raum sehr vielfältig auswirkt.

Aus denkmalpflegerischer Sicht ist es ferner mehr als fraglich, ob ein vollständig umgebauter Stall, bei dem nur gerade noch Kubus und allenfalls Fassade und Dach vom alten Gebäude übernommen sind, das Innere aber völlig neu gestaltet ist, als Beitrag zur «Erhaltung der Kulturgüter» bezeichnet werden kann. Ein positiver Beitrag zur landschaftlich sehr wichtigen Frage der Flächennutzung wird kaum je geleistet. Vielmehr führen solche Umbauten oft gerade zur Zerstörung traditioneller Kulturlandschaft: in der Umgebung des neu entstandenen Ferienhauses geht eine schleichende Veränderung vor sich, die dem postulierten Ziel diametral entgegenläuft (Abb. 2). Die Zufahrt wird zum Sträßchen ausgebaut, gelegentlich asphaltiert, ein «Garten» wird ums Haus herum angelegt und eingezäunt, ein Autoabstellplatz, schließlich eine Garage ans Haus angebaut, Elektrizität und Telefon herangeführt, Wasser ins Haus geleitet. Dies wiederum führt zu Abwasserproblemen, und wo dann der Bau einer Kleinkläranlage verlangt wird, kommt bald der Gedanke, die teuren Infrastrukturanlagen rationell auszunützen, d. h. auch Neubauten zu erstellen. Diese ganze Entwicklung kann durchaus positiv betrachtet werden; nur hat sie wenig mit «Erhaltung der Kulturlandschaft», sehr viel aber mit «Zersiedelung» zu tun. Und die Erfahrung zeigt, daß diese

Entwicklung einer Realität entspricht, der mit Gestaltungsvorschriften und Auflagen schwer beizukommen ist, abgesehen von den offensichtlichen Willensmängeln auf kommunaler Ebene.

Selbst eine sehr oberflächlich-formale Betrachtungsweise dürfte sich also schwertun, das Argument «Erhaltung der Kulturlandschaft» glaubhaft zu machen. Dieses Ziel kann ohne Stützung der ursprünglichen Lebens- und Wirtschaftsformen kaum erreicht werden, sicher aber nicht allein durch das generelle Zulassen von Umbauten.

### **Impulse für die landwirtschaftliche Bevölkerung**

Soll eine gegebene Kulturlandschaft erhalten werden, muß zweifellos versucht werden, die traditionellen Wirtschaftsformen mehr oder weniger zu erhalten. Impulse für die landwirtschaftliche Bevölkerung scheinen demnach ein taugliches Mittel zu sein, das angestrebte Ziel zu erreichen.

Was ist nun aber unter solchen Impulsen zu verstehen? Die Botschaft zur Revision der AGV macht dies deutlich: Impulse sind vor allem durch sogenannte Annex-Betriebe zu erwarten, also Möglichkeiten für die bäuerliche Familie, ihr Arbeitseinkommen nachhaltig zu verbessern. Als solche Annex-Betriebe fallen v. a. in Betracht: Ferien-(Miet-)Wohnungen, Restaurationsbetriebe, gewerbliche Betriebe, Werkstätten. In der Praxis läuft die Sache freilich anders: ein nicht mehr länger gebrauchtes landwirtschaftliches Gebäude (Stall) wird an einen Betriebsfremden verkauft, der die Baute zu einem Ferienhaus umbaut. Der «Impuls» für den ursprünglichen Besitzer besteht also in einer einmaligen Kapitalübertragung. Dieser Betrag kann zur Verbesserung der Kapitalausstattung des Betriebes oder zum Abbau von Schulden verwendet werden, falls er nicht etwa einfach kurzfristig konsumiert wird. Der langfristige Einfluß auf die Einkommenslage wird in jedem Falle bescheiden sein.

Damit ist aber fraglich, ob die nachhaltige Wirkung auf die Lebensgrundlagen der einheimischen Bevölkerung wirklich gegeben ist. Und nur eine solche würde tatsächlich dazu beitragen, daß die Kulturf lächen weiterhin genutzt würden, daß die übrigen landwirtschaftlichen Gebäude benützt und unterhalten würden, ja daß die einheimische Bevölkerung nicht ganz und gar abwandert.

Besonders untauglich wirkt dieses Argument in den nicht seltenen Fällen, wo die Eigentumsübertragung an einen Ortsfremden, sei es durch Erbgang oder Verkauf, bereits längere Zeit zurückliegt. Hier ist überhaupt nicht einsichtig, wie die einheimische landwirtschaftliche Bevölkerung von einem solchen Umbau profitieren könnte.

Nun muß man natürlich auch nichtpekuniäre Impulse und indirekte Wirkungen mit in Betracht ziehen. Die gängige Argumentation lautet etwa:<sup>7)</sup> Stallausbau => Baugewerbe - Detailhandel - Dienstleistungen aller Art - Sozialkontakte. Es ist nicht zu bestreiten, daß in manchen Fällen solche Impulse tatsächlich spielen. Nur: sie können auch dann erzielt werden, wenn Ferienhäuser und ähnliche Einrichtungen in der Bauzone des Dorfes errichtet werden. *Dazu* sind Um- und Neubauten im Außenbereich nicht nötig.

### **Ausnutzung des brachliegenden Kapitals in Form von Bauten?**

Es ist bekannt, daß insbesondere bei Stallausbauten der Gebäudewert an sich eher gering eingeschätzt werden muß. Fundament und tragende Elemente sind zwar meist noch benützbar, aber der gesamte Umbau und das Lösen der oft schwierigen Erschließungsprobleme (Energie, Zufahrt, Wasser, Abwasser) fallen ungleich stärker ins Gewicht. Damit ist gesagt, daß in aller Regel ein Umbau annähernd gleich teuer kommt wie ein Neubau.

Der große, unschätzbare Wert eines solchen Gebäudes liegt natürlich weniger in der Bausubstanz, die zu vernachlässigen ist (außer in den seltenen Fällen von wirklich denkmalpflegerischen/kulturhistorischen Werten), als vielmehr in der Tatsache, daß nun außerhalb der Bauzonen an ausgezeichnete landschaftlicher Stelle ein Ferienhaus entstehen kann. Dazu muß erst noch ein relativ bescheidener Bodenpreis eingesetzt werden, und die Lage ist «unverbaubar».

Damit ist gezeigt, daß dieses Argument nicht zum vornherein stichhaltig ist, sondern sorgfältig überprüft werden muß. In pauschaler Form ist es jedenfalls nicht haltbar!

### **Zweistufiges planerisches Vorgehen: Landschaftsplan und objektbezogene Kriterien**

Die Diskussion von möglichen Zielsetzungen, von öffentlichen Interessen und «wichtigen Anliegen der Raumplanung» beim Bauen im Außenbereich hat gezeigt, daß es keine Pauschallösungen gibt. Weder überwiegen die Argumente, die prinzipiell gegen solche Bauvorhaben sprechen, noch überzeugen die befürwortenden Argumente grundsätzlicher Art. Im konkreten Fall müssen die einzelnen Aspekte realiter (und nicht als theoretische Größen) gegeneinander gestellt werden. Ein kasuistisches Vorgehen ist indessen weder aus planerischen Gründen (Verlust übergeordneter Zusammenhänge) noch aus rechtlichen Gründen (Rechtssicherheit) vertretbar. Zwischen Pauschallösungen

und pragmatischen Entscheiden von Fall zu Fall bleibt als gangbarer Weg ein zweistufiges planerisches Vorgehen, welches gleichzeitig von den realen Gegebenheiten ausgeht und die Zielsetzungen transparent macht; dadurch können Entscheidungsgrundlagen geschaffen werden, bevor das erste Baugesuch vorliegt.

Das zweistufige Vorgehen ergibt sich aus der Tatsache, daß man grundsätzlich zwischen flächen- oder gebietsbezogenen Zielen und Kriterien einerseits und objektbezogenen Kriterien andererseits unterscheiden muß. Ein erster Schritt besteht demnach darin, diejenigen Gebiete einer Gemeinde (wo nötig im regionalen Zusammenhang) zu bestimmen, in denen Umbauten im Sinne von Zweckänderungen und Erweiterungen zum vornherein ausgeschlossen sind; weiter sollen Gebiete bezeichnet werden, in denen nach mehr oder minder strenger Prüfung objektbezogener Kriterien Umbauten unter bestimmten Rahmenbedingungen und Auflagen möglich sind. Das Ergebnis dieser Gebietsausscheidung ist ein Landschaftsplan. Er erfüllt zwei Funktionen, eine deskriptive und eine normative: er ist gleichzeitig Inventar und Absichtserklärung.<sup>8)</sup>

Im Sinne eines Inventars soll er Aussagen enthalten über

- Qualität der landwirtschaftlichen Nutzflächen
- Grenzertragsstandorte, die längerfristig aufgegeben werden ( → Aufforstung, natürliche Sukzession)
- landwirtschaftlich genutzte und längerfristig notwendige Wohn- und Ökonomiegebäude, Besitzverhältnisse
- funktionslose und bereits umfunktionierte Gebäude
- landschaftliche und denkmalpflegerische Qualität der Bauten, Bewertung von Baugruppen
- Erschließungssysteme (Zustand, Funktion)
- Naturschutzgebiete, ökologisch wertvolle Biotop, Pufferzonen
- Gefahrenggebiete (Lawinen, Rufen, Hochwasser)
- Grund- und Quellwasserschutzzonen.

Basierend auf dieser Übersicht wird die Gebietsausscheidung vorgenommen und ebenfalls im Landschaftsplan festgehalten. Im Sinne der abstrakten Zielsetzungen werden die konkreten Ansprüche der Land- und Forstwirtschaft, der Erholung und des Biotopschutzes sowie die Möglichkeiten der Erschließungen in die räumliche Realität umgesetzt. Immer muß dabei die zentrale Frage gestellt werden: fördert oder behindert ein Bauvorhaben die Zielsetzungen? Dabei wird rasch klar, daß es nur wenige wirklich stichhaltige befürwortende Argumente gibt (vgl. S. 121):

a + b) Die landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverhältnisse können behindert und geschmälert werden, vor allem wenn größere Einzäunungen (Gärten, Autoabstellplätze) um die Ferienhäuser

gezogen werden, oder wenn es durch eine ganze Baugruppe zur Zerschneidung größerer Bewirtschaftungsflächen kommt. Das Problem der Hangmechanisierung ist mitzuprüfen; meist werden ja gerade die ebenen Flächen in der Nähe der Gebäude zweckentfremdet. Selbstverständlich muß auch verhindert werden, daß für eine rationelle Betriebsführung noch benötigte Gebäude zweckentfremdet und dann durch landwirtschaftliche Neubauten ersetzt werden. So ist häufig der Fall anzutreffen, daß zwar der Stallteil nicht mehr als solcher benützt wird, wohl aber der Heustadel.

Diese Entscheidungen sind auch im Lichte der erwünschten landwirtschaftlichen Nutzung, der Brachlegung und Aufforstungen zu prüfen. Jedenfalls ist ein positiver Beitrag von Umbauten zur landwirtschaftlichen Nutzung kaum ersichtlich.

c) Der landwirtschaftliche Liegenschaftsmarkt, auch für Pacht, wird mit Sicherheit durch Umbauvorhaben nicht beruhigt, er kann aber belastet werden.

d) Nichtlandwirtschaftliche Bauvorhaben können dazu beitragen, die für die Bewirtschaftung notwendige Erschließung durch Güterstraßen zu verbessern, jedenfalls zu halten; dies trifft vor allem dann zu, wenn in größeren Baugruppen einzelne Gebäude umfunktioniert werden. Keinen Beitrag an die landwirtschaftliche Erschließung leisten einzelne weitab stehende Bauten.

Ähnliche Überlegungen treffen für die Energieversorgung und evtl. Telefon zu. Hingegen besteht für landwirtschaftliche Bauten in der Regel kein Bedürfnis nach zusätzlicher Versorgung mit Wasser und nach Anschluß an eine Kläranlage. Diesbezügliche Leistungen kommen also nur den Zweitwohnungen zugute.

e) Durch solche Infrastrukturaufwendungen soll die öffentliche Hand nicht zusätzlich belastet werden. Wäre dies der Fall, so müßte von einem negativen Effekt der Bauvorhaben gesprochen werden. Hingegen sind Fälle positiv zu bewerten, bei denen die Zweitwohnungsbenützer regelmäßige Beiträge an den Unterhalt leisten, z. B. im Rahmen einer Straßenkorporation. Dabei wäre die Leistung nicht etwa nach der Grundstücksfläche, sondern nach der Zahl der erschlossenen (Wohn-)Gebäude zu bemessen.<sup>9)</sup>

f + g) Es wurde schon darauf hingewiesen, daß zur Förderung des lokalen Gewerbes und von Sozialkontakten mit der ansässigen Bevölkerung Bauten innerhalb der Bauzonen mindestens so gut geeignet sind wie Bauvorhaben im Außenbereich. Eher ist durch stärkere Isolation ein negativer Effekt zu vermuten.

h) Denkmalpflegerisch besonders wertvolle Bauten und Baugruppen sind möglicherweise nur durch eine Funktionsänderung zu erhalten. Entsprechende Umbauprojekte müßten dann unter der



Abb. 3

Aufsicht der Denkmalpflege realisiert werden, um der Zielsetzung gerecht zu werden. Hier ist unmißverständlich klarzustellen, daß nicht jedes Gebäude unter diesem Titel umgebaut werden darf. Das Bundesgericht hat festgehalten, daß der drohende Zerfall eines Gebäudes nicht gleichbedeutend ist mit seiner Erhaltenswürdigkeit. Diese ist vielmehr objektiv zu prüfen aufgrund denkmalpflegerischer Kriterien.<sup>10)</sup>

i + k) Das Ziel «Erhaltung der Kulturlandschaft» wurde oben schon diskutiert. Diese Zielsetzung ist in der Regel viel zu vage (wenn überhaupt!) formuliert; man muß zunächst klären, welche Elemente wirklich erhalten werden sollen, und in welcher Form dies geschehen soll. Die Bedeutung der flächenhaften Landnutzung wurde bereits herausgestellt. Wenn das Gebiet der Brachlegung mit anschließender Aufforstung oder natürlicher Bestockung anheimfällt, ist das Ziel ohnehin unerreichbar!

Was die Gebäude anbelangt, so ist abzuklären, ob gewisse «Wüstlegungen» toleriert werden können, oder ob tatsächlich jedes einzelne Gebäude erhaltenswert ist (Abb. 3). Meist fallen einzelne Verluste in Bezug auf das Landschaftsbild nicht ins Gewicht. Zusammen mit den noch landwirtschaftlich genutzten Gebäuden ergibt sich daraus ein Maß für die durch Umbau zu erhaltenden Gebäude. Ähnlich wie bei der denkmalpflegerischen Zielsetzung ist dabei durch Auflagen sicherzustellen, daß die Bauten wirklich auf Dauer zur Erhaltung des Landschaftscharakters beitragen. Wo dies nicht möglich ist, wiegt ein Verlust funktionsloser Bauten weniger schwer als eine dauernde Verschandelung des Landschaftsbildes.

l) Ökologisch wertvolle Biotope – ob es sich nun um natürliche oder anthropogene Biotope handelt – werden durch zusätzliche menschliche Aktivitäten mehr oder minder stark belastet, sicher aber nicht gefördert. Ferienhäuser in der Nähe solcher Flächen sind also (von dieser Zielsetzung her) abzuleh-

nen. Wenn man «Landschaft» vermehrt unter diesem Blickwinkel eines Ökosystems betrachtet und weniger als ästhetisch-formales Kuriosum, so wird diese Überlegung an Bedeutung gewinnen.

m) Die Vermeidung von Immissionen in Gewässer ist gesetzlich vorgeschrieben. Es ist unbestritten, daß zusätzliche Bauten im Außenbereich diesbezüglich neue Probleme stellen. In eigentlichen Quell- und Grundwasserschutzgebieten sind deshalb solche Bauvorhaben zu verhindern.

Das Landschaftskonzept hält (gestützt auf die flächenbezogenen Kriterien) Umbau- oder Erhaltungszonen einerseits und Außenbereich im engeren Sinne andererseits fest. In den Erhaltungszonen sind Umbauten prinzipiell möglich, während sie im eigentlichen Außenbereich aus den genannten Gründen a priori nicht in Frage kommen können. Die Erhaltungszonen stellen damit einen Übergang zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet dar: Neubautätigkeit ist hier nur in «getarnter» Form durch Zweckänderung und Umbau zulässig.

Nicht jede Altbaute in Erhaltungszonen eignet sich aber für die neue Zweckbestimmung: im generellen Rahmen des Landschaftskonzeptes ist in einem zweiten Schritt (z. B. beim Vorliegen konkreter Baugesuche) diese Eignung zu prüfen. Vor allem sollen bestimmte Bedingungen bezüglich Lage, Zugang, Größe und Zustand erfüllt sein.

## Schlußfolgerungen

Der Grundsatz, die Bautätigkeit ausschließlich auf Bauzonen zu beschränken, läßt sich in der politischen Realität alpiner Streusiedlungsgebiete nicht konsequent durchhalten. Der Nachfrageüberhang insbesondere nach Zweitwohnungen im Außenbe-

reich versucht, sich zumindest durch Zweckänderung und Umbauten funktionsloser landwirtschaftlicher Gebäude etwas Luft zu verschaffen. Eine entsprechende Lockerung ist im neuen Bundesgesetz über die Raumplanung vorgesehen.

Eine kritische Prüfung *öffentlicher Interessen*, welche durch solche Vorhaben berührt sein können zeigt, daß kaum Ziele eindeutig für solche Umbauten sprechen. Von «wichtigen Anliegen der Raumplanung», die solche Umbauten erfordern, von «überwiegenden öffentlichen Interessen», kann in der Regel keine Rede sein.

Insbesondere erweist sich die «*Erhaltung der Kulturlandschaft*» als Scheinargument, da die Flächen-nutzung und die Erhaltung der baulichen Substanz (nicht nur der äußeren Form) so nicht gewährleistet sind. Darüber hinaus gefährden Erschließungsvorhaben, bauliche Gestaltung und spätere Erweiterungsbauten diese Zielsetzung.

Vielmehr handelt es sich überwiegend um *private Interessen*, die für solche Umbauten sprechen. Diese durchaus legitimen Anliegen sind zu würdigen mit Blick auf die Zielsetzung, der *Zersiedelung des Landes* entgegenzutreten. Bei entsprechender Gewichtung wird man Zweitwohnungsbauten in der Mehrzahl in die Bauzonen verweisen, und die Umbautätigkeit im Außenbereich restriktiv handhaben.

Dazu empfiehlt sich ein zweistufiges planerisches Vorgehen, welches (unter Berücksichtigung namentlich genannter öffentlicher Interessen) zunächst *Erhaltungszonen* festlegt und dann in jenen die Eignung zur Zweckänderung von Altbauten einer *objektbezogenen Prüfung* unterstellt. Mit diesem Verfahren können Interessenabwägung und Entscheidungsfindung systematisiert und transparent gemacht werden.

- 1) Vgl. Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), 1978, S. 7 und 9. – Diese Zielsetzung ist bereits seit 1971 im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (GSchG), Art. 20, verankert.
- 2) BauZ = rechtsverbindlich, Stufe Zonenplan, Art. 15, 21 RPG SiedlGeb = verwaltungsanweisend, Stufe Richtplan, Art. 6, 9 RPG
- 3) Vgl. E. WINKLER et al. 1970, G. GROSJEAN 1974/22 f.
- 4) Nach der Gewässerschutzgesetzgebung sind Neu- und Umbauten gleichgestellt. Vgl. Art. 25 AGV.
- 5) Vgl. M. STEIGER & L. HUBER 1978/17 ff sowie Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz 1979/3.
- 6) Art. 24<sup>2</sup> RPG lautet: «Das kantonale Recht kann gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, . . . ». Der Spielraum für den kantonalen Gesetzgeber liegt u. a. im Wörtchen «teilweise»; es kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Begriff sehr extensiv interpretiert wird, obwohl damit gegen die ratio legis verstoßen würde.
- 7) Auch die Sicherung der Dauerbesiedlung wird immer noch als Argument angeführt, obschon mittlerweile bekannt ist, daß Zweitwohnungen im Durchschnitt höchstens 5 Wochen pro Jahr belegt sind.
- 8) Vgl. etwa die Formulierung einer Erhaltungszone im Baugesetz der Gemeinde Valzeina GR:

### Art. 46 (Stallumbauzone)

Die Stallumbauzone bezeichnet die Gebiete, in denen der Umbau bestehender, leerstehender Ställe, welche nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden können, im öffentlichen Interesse erwünscht sein kann.

Für den Umbau leerstehender Ställe außerhalb der Stallbauzone besteht in keinem Fall ein öffentliches Interesse an der Erhaltung des Stalles und damit auch kein sachlich begründetes Bedürfnis im Sinne von Art. 27 Abs. 1 der allgemeinen Gewässerschutzverordnung des Bundes.

Die Baubehörde kann den Umbau von Stallbauten innerhalb der Stallumbauzone zu Wohn- oder Ferienzwecken zulassen, wenn es sich um eine kulturhistorisch oder landschaftlich bedeutsame Baute handelt und zudem folgende Voraussetzungen erfüllt sind: ( . . . )

- 9) Von Bedeutung ist insbesondere auch die finanzielle Regelung bei der Erstellung von Erschließungswerken. Nach Art. 19<sup>2</sup> RPG sind die Gemeinwesen nicht verpflichtet, Gebiete außerhalb der Bauzone zu erschließen. Andererseits stößt eine Differenzierung von Perimeterbeiträgen nach Wohnsitz oder Steuerdomizil («Einheimischentarife») auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten.
- 10) Unpublizierter BGE vom 27. Mai 1976. Vgl. Umweltschutz in der Schweiz – Mitteilungen des Eidg. Amtes für Umweltschutz 2/1977, S. 2 f.

## Literatur

- BOESCH, M./SAUTER, J. (1976): Raumplanung und Landschaftsbegriffe. In: Mitteilungen der Bündner Vereinigung für Raumplanung 3/1976.
- GROSJEAN, G. (1974): Raumtypisierung nach geographischen Gesichtspunkten als Grundlage der Raumplanung auf höherer Stufe. (= Geographica Bernensia P1). Bern 1974.
- OTTO, F. (1979): Funktionsänderung im Außenbereich. In: Natur & Landschaft 54 (5), 159, 1979.
- Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (1979): Förderung der Berggebiete und Landschaftsschutz. Bern 1979.
- Schweizerischer Bundesrat (1978): Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG). Bern 1978.
- STEIGER, M./HUBER, L. (1978): Bauen und Umbauen außerhalb von Bauzonen. Zürich 1978.
- WINKLER, E. et al. (1970): Landschaftsplanung. DISP Nr. 19, ORL-Institut ETH. Zürich 1970.