

REGIERUNGSRAT

13. Januar 2016

15.216

Motion Ralf Bucher, CVP, Mühlau (Sprecher), Alois Huber, SVP, Wildegg, und Theo Voegtli, CVP, Böttstein, vom 15. September 2015 betreffend unbürokratische Bewilligung von Fischzuchtanlagen in leerstehenden landwirtschaftlichen Gebäuden; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

1. Ausgangslage

Die Motion verlangt, dass die rechtlichen Grundlagen so ausgelegt oder nötigenfalls so angepasst werden sollen, dass die Fischzucht unbürokratisch über die Möglichkeit der inneren Aufstockung in bestehenden Gebäuden auf bestehenden Landwirtschaftsbetrieben bewilligt werden kann.

Die Motionäre sind sich dessen bewusst, dass Fische gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung nicht zu den Nutztieren zählen. Die Motionäre sind aber der Meinung, dass es sinnvoller wäre, leerstehende Anlagen zur Fischzucht zu nutzen, als in der Bauzone neue Anlagen zu erstellen. Dies umso mehr, als kaum Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu erwarten seien, kaum Emissionen verursacht würden und keine Konkurrenzierung anderer Gewerbebetriebe stattfinde.

Der Kanton Aargau hat die Entwicklung rund um die rechtliche Qualifikation der Fische auf Bundesebene aufmerksam verfolgt. Auf Bundesebene gelten Fische gemäss der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91) nicht zu den Nutztieren. Damit sind Bauten und Anlagen für die Fischzucht in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Diese juristische Qualifikation wird in den Kantonen geteilt.

Es fragt sich, ob sich der Bundesrat in seiner Antwort vom 11. Februar 2015 auf die Anfrage Schelbert der Konsequenzen bewusst war. Hiervon ist auszugehen. Der Bundesrat hat die Definition als gegeben erachtet und schlüssig gefolgert, dass eine Fischzuchtanlage bei Erfüllung der Voraussetzungen als nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb gemäss Art. 24b Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700), das heisst ohne engen sachlichen Bezug zulässig ist.

2. Beurteilung der Fischzucht unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs

Der Bundesrat hat in seinen Ausführungen explizit ausgeführt, dass die landwirtschaftliche Fischzucht ausschliesslich unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug möglich ist. Dies bedeutet, dass innerhalb der bestehenden Bauten und Anlagen nichtlandwirtschaftliche Betriebe eingerichtet werden können, sofern das landwirtschaftliche Gewerbe ohne dieses Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen könnte. Die Bewilligungsfähigkeit unter der bestehenden Gesetzgebung setzt folglich ein Mehrfaches voraus: Das Bestehen eines landwirtschaftlichen Gewerbes (im Kanton Aargau derzeit 1 Standardarbeitskraft [SAK]), die finanzielle Notwendigkeit und die Begrenzung auf bestehende Bauten und Anlagen. Ausserdem muss der Betrieb der Bewirtschafterin/vom Bewirtschafter beziehungsweise der jeweiligen Lebenspartnerin/dem jeweiligen Lebenspartner geführt werden und es müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden, wie sie für Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in den Bauzonen gelten. Ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb muss immer untergeordnet bleiben. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe sind im Grundbuch mit auflösenden Bestimmungen einzutragen.

Eine Beurteilung unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs mit engem sachlichen Bezug entfällt, da es sich bei der Fischzucht weder um ein Angebot des Agrotourismus noch um ein sozialtherapeutisches/pädagogisches Angebot handelt, bei dem die Arbeit auf dem Bauernhof einen wesentlichen Bestandteil der Betreuung ausmacht (Art. 40 Abs. 3 Raumplanungsverordnung [RPV] vom 28. Juni 2000 [SR 700.1]).

3. Praxis in den Kantonen Zürich und Luzern sowie Basel-Landschaft, Solothurn und Bern

Derzeit befassen sich vor allem die Kantone Zürich und Luzern vertieft mit dem Thema der Fischzucht in der Landwirtschaftszone. Die Praxis in diesen beiden Kantonen wird nachstehend näher erläutert.

Im Kanton Basel-Landschaft ist bislang kein Gesuch eingereicht worden. Im Kanton Solothurn wurde ein einziges untergeordnetes Gesuch (Flächenbedarf zwischen 20 m² und 30 m²) unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug bewilligt. Im Kanton Bern wurde ebenfalls ein einzelnes – allerdings grösseres Vorhaben innerhalb bestehender Kubaturen, auf einer Fläche von rund 250 m², mit einer Produktion von 10 Tonnen Frischfisch pro Jahr – unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug bewilligt.

3.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurde die Motion Egli "Fischzucht in der Landwirtschaftszone" vom Regierungsrat am 2. Juli 2015 analog der Ausführungen des Bundesrats beantwortet. Nach der Umwandlung in ein Postulat wurde der Vorstoss 14. September 2015 erneut an den Regierungsrat überwiesen. Die Antwort ist im Sommer/Herbst 2016 zu erwarten. Derzeit liegen keine Anzeichen für eine von den bisherigen Ausführungen abweichende Meinung des Regierungsrats vor.

Die bisherigen Fischzuchten im Kanton Zürich dienten jeweils der Bestandespflege, das heisst, der Aufzucht von einheimischen Fischen und Aussetzen im Zürichsee. Kommerzielle Speisefischzuchten sind derzeit weder bewilligt noch sind solche in einem entsprechenden Verfahren in Bearbeitung.

3.2 Kanton Luzern

Der Kanton Luzern hat die Anfrage Hofer über Fischzuchtanlagen in landwirtschaftlichen Betrieben am 5. November 2014 wie folgt beantwortet: Die Einrichtung kleinerer bäuerlicher Produktionsanlagen für Süsswasserfische basiert auf einem Pilotprojekt. Ob sich hieraus ein Trend entwickelt, liess der Regierungsrat offen, wobei er dies von betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen abhängig machte.

Rechtlich subsumiert der Kanton Luzern die Fischzucht unter den Titel der inneren Aufstockung gemäss Art. 36 RPV, das heisst auf einem überwiegend bodenabhängig produzierenden Betrieb werden Bauten und Anlagen für eine bodenunabhängige Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angegliedert.

Dieses Vorgehen krankt primär daran, dass es sich – der bundesrätlichen Haltung folgend – bei Fischen nicht um landwirtschaftliche Nutztiere handelt, so dass auch die Fischzucht nicht ein "landwirtschaftliches Erzeugnis" darstellen kann. Die Luzerner Praxis muss deshalb als nicht rechtsbeständig bezeichnet werden.

4. Beurteilung der Fischzucht im marktwirtschaftlichen Umfeld

In der Schweiz ist der Fischkonsum seit Jahren zunehmend. Rund 96 % des in der Schweiz konsumierten Fisches werden importiert. Von der inländischen Produktion stammt rund die Hälfte aus dem freien Fang. Die andere Hälfte stammt aus Zuchten. Nahrungsmittel aus einheimischer Produktion gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die Fischzucht könnte daher als Markt mit Wachstumspotenzial eingestuft werden. Ob grundsätzlich beziehungsweise auf Dauer ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist, ist aufgrund der vorliegenden Datenbasis nicht ausgewiesen.

Einige Bauern haben sich in letzter Zeit mit der Fischzucht befasst und planen, in diesen Betriebszweig zu investieren. Sie beabsichtigen, nicht mehr benötigte Gebäude von Landwirtschaftsbetrieben für die Fischzucht zu nutzen.

Derzeit sind im Kanton Aargau in den letzten fünf Jahren insgesamt 8 Gesuche eingegangen, davon 5 Gesuche im laufenden Jahr (3 ausserhalb Bauzone, 2 innerhalb Bauzone). Bei den 8 Gesuchen handelte es sich bei 2 Dossiers um Anfragegesuche, welche ohne Entscheid endeten. Drei Gesuche betrafen die Bauzone und konnten bewilligt werden. Drei Gesuche betreffen die Landwirtschaftszone. Ein aktuelles schweizweites Bedürfnis ist derzeit nicht nachgewiesen. Dennoch kann sich der Regierungsrat damit einverstanden erklären zu prüfen, ob rechtlich vertretbare Möglichkeiten bestehen, in einem begrenzten Umfang Fischzuchten in bestehenden Gebäuden in der Landwirtschaftszone zuzulassen. Dabei lässt sich der Regierungsrat davon leiten, dass kaum Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen, Fische keinen Geruch oder Lärm verursachen, und die Fischzucht der Nahrungsmittelproduktion dient und damit einen gewissen Bezug zur Landwirtschaft hat.

5. Fazit

Die Bewilligung der landwirtschaftlichen Fischzucht unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug ist anerkanntermassen zulässig. Im Ergebnis bildet vor allem die Einkommensgrenze gemäss bisheriger kantonaler Praxis von derzeit Fr. 100'000.– jährlich aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit des bestehenden Betriebs den limitierenden Faktor. Unabhängig von der raumplanerischen Beurteilung sind die übrigen Voraussetzungen wie die vorgängige anerkannte Fachausbildung, die Import- und Wildtierhalterbewilligung durch das kantonale Veterinäramt, die Einhaltung der Bestimmungen der Futtermittelverordnung, der Tierseuchenverordnung, der Tierarzneimittelgesetzgebung etc. einzuhalten.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen erklärt sich der Regierungsrat bereit zu prüfen, ob im Bereich der Fischzucht die Einkommensgrenzen, welche unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbs ohne engen sachlichen Bezug gelten, in gewissen Bereichen angehoben werden könnten.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass bei bestehenden Betrieben mit Gewerbestatus (≥ 1 SAK) und bereits bestehendem Überwachungsbedarf (betreuungsintensiver Pflanzenbau in Gewächshäusern oder namhafter Tierbestand) generell ein erhöhter Aufwand betrieben werden muss (zum Beispiel Regelung der Stellvertretung bei Abwesenheiten). Bei solchen Betrieben könnte deshalb hinsichtlich des Zusatzeinkommens auf ein höheres landwirtschaftliches Einkommen abgestellt werden. Die Details sind in Zusammenarbeit mit den betroffenen Abteilungen zu regeln.

6. Konsequenzen der Umsetzung gemäss der Motion, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Der Regierungsrat folgt in seiner Beurteilung der Vorgabe des Bundes, wonach Fischzuchtanlagen nicht zonenkonform sind.

Würden künftig Fischzuchtanlagen bewilligt, ohne dass sie die den derzeit geltenden Vorgaben des Bundes entsprechen, hätte dies folgende Konsequenzen:

- Die Vorschriften des Bundes würden verletzt, denn auf der Basis der geltenden gesetzlichen Bestimmungen sind Fischzuchten nicht zulässig, soweit sie nicht unter dem Titel des nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs ohne engen sachlichen Bezug bewilligt werden können.
- Eine Bewilligung hätte präjudiziellen Charakter. Künftig könnten dem Pragmatismus raumplanerische Grundsätze zum Opfer fallen. Bislang wurde zum Beispiel im Kanton Aargau die Strategie verfolgt, dass, wenn für betriebsnotwendige Bauten Ersatz geschaffen werden soll, die bisherige – nicht mehr benötigte Baute zu beseitigen ist. Diese Praxis könnte in der Hoffnung auf zusätzliche Einkommensquellen unter Druck geraten. Damit würde ein tragendes Element der Raumplanung gefährdet.
- Soweit die Fischzucht innerhalb der bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten betrieben wird, sind keine weitergehenden raumplanerische Auswirkungen zu erwarten. Insbesondere wenn die Fischzucht im Aquaponic-Verfahren betrieben wird (geschlossener Kreislauf), sind auch keine Immissionen zu erwarten.
- Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan sind nicht zu erwarten.

7. Antrag Regierungsrat

Der Regierungsrat lehnt das Anliegen des Motionärs in der vorliegenden Form ab. Der Regierungsrat erklärt sich indes bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Wie vorstehend ausgeführt, wird geprüft, die Einkommensgrenze in einem klar umrissenen Umfang so anzuheben, dass für bestehende Betriebe mit Gewerbestatus und ausgewiesener Aufsichtspflicht die Fischzucht in bestehenden Bauten und Anlagen möglich ist. Die restlichen Einschränkungen, welchen ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb ohne engen sachlichen Bezug unterliegt, sollen weiterhin gelten.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'076.–.

Regierungsrat Aargau