

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 198/2006 betreffend Besenbeizen**

(vom 2. Dezember 2009)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 17. März 2008 folgendes von Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, am 10. Juli 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, Regelungen zu erlassen, mit denen die Anforderungen an den Betrieb von Besenbeizen in der Landwirtschaft erleichtert werden können, ohne dass Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Am 1. September 2007 trat die in der Begründung des Postulates erwähnte Teilrevision des Raumplanungsrechtes in Kraft (Raumplanungsgesetz [RPG, SR 700]; Raumplanungsverordnung [RPV, SR 700.1]). Damit wurden für die Landwirtschaft Erleichterungen im Sinne des Postulates eingeführt.

Ursprünglich wurde die Bezeichnung «Besenbeiz» für improvierte Alpwirtschaften verwendet. Heute gibt es Besenbeizen in unterschiedlichen Formen, als Gartenwirtschaft oder in offener Scheune, als unbefristet betriebener Kleinstbetrieb oder als einmaliger Grossanlass.

Bewährte lebensmittel-, hygiene-, bau- und feuerrechtliche Regelungen

Räume und Einrichtungen einer Gastwirtschaft müssen bestimmten Vorschriften entsprechen (§ 13 Gastgewerbegesetz [GGG, LS 935.11]). Für Ausschankflächen mit einer geringen Anzahl von Steh- und Sitzplätzen sowie für Saisonbetriebe können angemessene Erleichterungen gewährt werden. Somit können im konkreten Vollzug

für jeden Fall gesetz- und verhältnismässige Lösungen gefunden werden.

Besenbeizen sind Lebensmittelbetriebe (Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung [LGV, SR 817.02]). Sie müssen die einschlägigen Hygienebestimmungen einhalten (Hygieneverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern [HyV, SR 817.024.1]). Stellt die Gastronomie nicht die Haupttätigkeit des Betriebes dar, bestehen in begründeten Fällen erleichterte Anforderungen hinsichtlich der künstlichen Belüftung von Gastwirtschaftsräumen, Wirtschaftsküchen und weiteren Betriebsräumen (§ 41 Besondere Bauverordnung I [BBV I, LS 700.21]; «Leitfaden Gastwirtschaftsbetriebe» der Finanzdirektion [Kapitel IV.]). Es dürfen aber keine hygienischen Missstände auftreten.

Unabdingbar sind sodann minimale sanitäre Anlagen, wie sie in der HyV und BBV umschrieben sind (Toilettenanlagen mit Wasserspülung, Handwaschbecken mit Warmwasseranschluss usw. für Personal und Gäste – für Letztere genügen allenfalls auch mobile Toiletten). Solche Einrichtungen werden in allen Wirtschaftszweigen für jeden noch so kleinen Betrieb und auch für Nebenwirtschaften gefordert, was auch verhältnismässig ist. Angestellte wie Gäste haben ein begründetes Interesse an ordentlichen sanitären Anlagen. Die hierfür erforderlichen Investitionen können im Rahmen des Mindeststandards den konkreten Verhältnissen angepasst werden. Dieser Aufwand zahlt sich in aller Regel auch aus; er trägt zur Attraktivität einer Besenbeiz bei.

In baulicher und feuerpolizeilicher Hinsicht werden die Betriebe von den zuständigen Gemeindebehörden beurteilt. Das kantonale Laboratorium und die kommunalen Lebensmittelkontrolleure prüfen, ob die gesetzlichen Anforderungen an Produktionsräume, in denen kalte und warme Speisen zubereitet werden, aus hygienischer Sicht erfüllt sind.

Die bestehenden Regelungen lassen demnach angemessene und zumutbare Lösungen unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse zu. Sie bewähren sich in der Praxis, zusätzliche Normen sind nicht erforderlich.

Zonenkonformität

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen genügen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in Bauzonen (Art. 24 Abs. 1^{quater} RPG). Sodann führt Art. 24b Abs. 1 RPG für nichtlandwirtschaftliche Be-

triebe ausserhalb der Bauzonen aus: Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11) ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen, können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden; die Anforderung nach Art. 24 Bst. a RPG muss nicht erfüllt sein. Diese Bestimmung betrifft Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und lautet wie folgt: Abweichend von Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG können u. a. Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert. In Art. 40 Abs. 1 RPV wird dazu ausgeführt: Die Bewilligung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebes setzt voraus, dass: a. dieser innerhalb des Hofbereichs des landwirtschaftlichen Gewerbes liegt; b. dieser so beschaffen ist, dass die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes gewährleistet bleibt; c. der Hofcharakter im Wesentlichen unverändert bleibt; d. es sich um ein Gewerbe im Sinne von Art. 5 oder 7 des BGBB handelt. Zum besseren Überblick sei erwähnt, dass Art. 5 BGBB unter dem Marginalie «Vorbehalte kantonalen Rechts» u. a. festhält: Die Kantone können: a. landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Art. 7 hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen; die minimale Betriebsgrösse ist dabei in einem Bruchteil einer Standardarbeitskraft festzulegen und darf 0,75 Standardarbeitskräfte nicht unterschreiten. Schliesslich wird in Art. 40 Abs. 2 RPV mit Bezug auf Art. 24b Abs. 1 RPG festgehalten, dass der Nachweis, dass ein Betrieb auf ein Zusatzeinkommen angewiesen ist, mit einem Betriebskonzept zu erbringen ist. Bei dem in dieser Bestimmung erwähnten «betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb in bestehenden Bauten und Anlagen» kann es sich beispielsweise um eine Besenbeiz – bzw. in der Terminologie der Raumplanungsverordnung – um eine «Besenwirtschaft» handeln, soweit insbesondere die Voraussetzungen von Art. 40 Abs. 1 RPV erfüllt sind. Dies geht aus einer systematischen Gesetzesauslegung bzw. einem Vergleich mit Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 3 Bst. a. RPV hervor. Auf diese beiden Bestimmungen – die eigentlichen Kernregelungen betreffend Besenbeizen im revidierten Raumplanungsrecht – ist nachfolgend näher einzugehen.

Im neuen Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG wird die Möglichkeit, nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen zu bewilligen, wie folgt erweitert: Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzeinkommens können Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden. Dafür können

massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht. In Art. 40 Abs. 3 Bst. a. RPV wird dazu präzisiert: Als Nebenbetrieb mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe gelten insbesondere Angebote des Agrotourismus wie Besenwirtschaften. Eine weitere Erleichterung für den Betrieb von Besenbeizen hält Art. 40 Abs. 4 RPV bereit: Steht für die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs nach Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung, so dürfen Anbauten oder Fahrnisbauten bis zu einer Fläche von 100 m² zugelassen werden. Dabei ist zu beachten, dass bei temporären Betriebszentren bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen und nur für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe (d. h. namentlich für Besenbeizen) bewilligt werden können (Art. 24b Abs. 1^{ter} RPG). «Temporäre Betriebszentren» bzw. «temporäre Besenbeizen» entsprechen den im Postulat erwähnten «befristete[n] Patenten» bzw. den in § 10 GGG erwähnten «vorübergehend bestehenden Betrieben».

Auf Art. 24b Abs. 1^{quater} RPG, der Wettbewerbsverzerrungen vermeiden will, wurde bereits hingewiesen. In einem weiteren Sinne ist die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auch ein Ziel des daran anschliessenden Abs. 2, demzufolge der Nebenbetrieb nur von der Bewirtschafterin oder vom Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden darf. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb tätig ist, darf nur für Nebenbetriebe nach Abs. 1^{bis} angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsanteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden. Sind die Voraussetzungen für eine Bewilligung nach Art. 24b RPG nicht mehr erfüllt, so fällt die Bewilligung dahin. Die zuständige Behörde stellt dies durch Verfügung fest. Auf Gesuch hin ist in einem neuen Bewilligungsverfahren zu entscheiden, ob der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb gestützt auf eine andere Bestimmung bewilligt werden kann (Art. 40 Abs. 5 RPV).

Gemäss Art. 27a RPG können auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung einschränkende Bestimmungen unter anderem zum erwähnten Art. 24b RPG erlassen werden. Die Autonomie der Kantone wird somit in gewissen Bereichen des RPG ausgeweitet, damit diese z. B. regionale Besonderheiten – auch im Hinblick auf die Bewilligung von Besenbeizen – besser Rechnung tragen können. Namentlich auf Art. 27a RPG bezieht sich Art. 36 Abs. 2 RPG: Solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet, sind die Kantonsregierungen ermächtigt, vorläufige Regelungen zu treffen, insbesondere einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen

(Art. 27a) zu erlassen. Zudem sind Kantone und Gemeinden zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne der Art. 24–24d und 37a RPG (Art. 34 Abs. 2 Bst. c. RPG).

«Echte» Besenbeizen gemäss Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 3 Bst. a. RPV (bzw. gemäss Art. 24b Abs. 1 oder Abs. 1^{ter} RPG) lassen sich oft kaum vom (zonenkonformen) Verkauf hofeigener Produkte abgrenzen. Sie haben wetter- und saisonbedingt unregelmässige Öffnungszeiten. Die Bewirtung findet oft im Freien statt, was diesen Besenbeizen in der Regel einen provisorischen Charakter gibt. Sie können dementsprechend je nach Besucherzahl improvisiert ausgebaut werden, zum Beispiel, indem bei grossem Andrang zusätzliche Festbänke aufgestellt werden.

Hingegen sind «unechte» Besenbeizen – in Form grösserer und dauernder gastronomischer Einrichtungen auf Bauernhöfen – normale Restaurationsbetriebe. Als solche können Restaurationsbetriebe gelten, welche die eingrenzenden Kriterien gemäss Art. 24b Abs. 1–Abs. 1^{ter} RPG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1, Abs. 3 Bst. a. und Abs. 4 RPV sowie Art. 5 und 7 BGG nicht mehr erfüllen bzw. diese überschreiten. Solche normalen Restaurationsbetriebe sind auf dem Weg der kantonalen oder regionalen Planung mit Mitteln der Richt- und Nutzungsplanung zu lokalisieren. Diese Verfahren stellen sicher, dass derartige Einrichtungen in sachlicher Hinsicht auch im öffentlichen Interesse liegen (Erholungszweck, z. B. an Bergseen oder abgelegenen Aussichtspunkten an Wanderwegen) und demokratisch legitimiert sind (die Gemeindeversammlung beschliesst über den Nutzungsplan). Andernfalls konkurrenzieren solche Einrichtungen in unzulässiger Weise Restaurationsbetriebe in der Bauzone und bewirken überdies oft ein unerwünschtes Verkehrsaufkommen.

Diese Unterscheidung ergibt sich aus den verbundenen Lockerungen gemäss teilrevidiertem Raumplanungsrecht. Die direkte Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 22 und 24 in Verbindung mit 25 Abs. 2 RPG) schliesst nicht aus, derartige Einrichtungen bzw. eigentliche Restaurationsbetriebe mit Mitteln der Richt- und Nutzungsplanung zu erfassen (siehe die Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG). Wie ausgeführt, ist im Raumplanungsrecht nunmehr ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen erlassen können (Art. 27a und 36 Abs. 2 RPG). Bei normalen Restaurationsbetrieben gibt es somit, im Gegensatz zu eigentlichen Besenbeizen bzw. -wirtschaften (siehe Art. 30 Abs. 3 Bst. a. RPV), keinen Grund für eine (teilweise) Sonderbehandlung, auch wenn sie in Landwirtschaftsbetrieben – und allenfalls (trotzdem) unter der Bezeichnung «Besenbeiz» – betrieben werden.

Folgerung

Die bestehenden Bestimmungen für Einrichtung und Betrieb von Besenbeizen genügen, um den berechtigten Anliegen von Landwirtinnen und Landwirten, Personal und Gästen Rechnung zu tragen. Den Bäuerinnen und Bauern bietet sich mit angemessenem Aufwand eine zusätzliche Erwerbsmöglichkeit, ohne dass es dabei zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der ordentlichen Gastronomie kommt. Zusätzliche Regelungen vermöchten weder eine erhöhte Wertschöpfung zu bewirken noch den Kanton touristisch zu bereichern.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 198/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatschreiber:
Aeppli Husi