



Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern
via Mail: info@are.admin.ch

Bern, 28. August 2017

Ergänzende Vernehmlassung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe Stellung nehmen zu können. Grundsätzlich schliesst sich die SL der Stellungnahme der Pro Natura an. Unsere Schwerpunkte sind folgende:

A. Zielsetzung

Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist der aktuelle Brennpunkt der Raumplanung. Die bisherigen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind aufgrund der zahlreichen parlamentarischen Vorstösse in den letzten Jahren völlig aus dem Ruder gelaufen. Ein grundsätzlicher Neustart ist daher vonnöten. Die Messlatte hierzu bildet die Version des RPGs von 1979. Die SL hatte mehrfach im Vorfeld gewünscht die bestehenden Bestimmungen deutlich zu vereinfachen und auf den Kern des RPG 1979 zurückzuführen. Die Bestimmungen der Ausnahmen des Bauens ausserhalb der Bauzonen sind immer Einzelfallbetrachtungen und erfordern klare Leitplanken und ein Augenmass durch die anwendenden kantonalen Behörden. Letzteres wurde aber in den letzten Jahren immer mehr abgelöst durch ein Messsystem mit Metermass und starren Kriterien. Demgegenüber stand dem zonenkonformen landwirtschaftlichen Bauen fast alle Türen und Tore offen und die Stallbauten sind seit 1979 stark aufgebläht, werden aber immer noch nach den gleichen Prinzipien bewilligt.

Ziel der Landwirtschaftszone ist einerseits die Freihaltung der Flächen, andererseits die Erfüllung der unterschiedlichen Funktionen. Die Ausdehnung der Funktionen und die Zunahme der überlagernden Nutzungszonen haben allerdings zu einer schrittweisen Verbauung und Zersiedelung der Landwirtschaftszone geführt. Die Auswirkungen auf die Gesamtlandschaft dieser Bauerei wurden nie erfasst. Es ist daher angezeigt, mehr Planungsqualität in die Landwirtschaftszone einzuführen.

Die SL fordert zusammenfassend folgende Punkte:

1. Mehr Planungsqualität in der Landwirtschaftszone (LWZ)

Die SL lehnt den Planungs- und Kompensationsansatz des ARE ab. Sie schlägt aber eine Änderung des Art. 16 RPGs in Anlehnung an die Schutz- und Nutzungsplanung gemäss Art. 34 GSchV vor:

NEU: Art. 16^{bis} RPG (landwirtschaftliche Sondernutzungspläne):

¹Kantonale Sondernutzungspläne bezwecken eine räumliche Nutzungsoptimierung in der Landwirtschaftszone, die innerhalb des Planungssperimeters eine bauliche Mehrnutzung mit einer Mindernutzung zum Zwecke einer verbesserten landschaftlichen Wirkung kompensiert.

²Ausgleichsmassnahmen im Rahmen landwirtschaftlicher Sondernutzungspläne gelten als geeignet, wenn sie den Qualitätszielen der Landschaft und der von ihr abhängigen Lebensräume dienen. Massnahmen, die nach den Vorschriften des Bundes über den Schutz der Umwelt ohnehin erforderlich sind, werden nicht berücksichtigt.

2. Einpassungsgebot in die Landschaft

Neue Bauten gestützt auf die Art. 23 und 24ff RPG sind primär in Grösse und Gestaltung und sekundär betreffend Nutzungsart in die jeweilige kulturlandschaftliche Eigenheit einzuordnen (Gebot der Einpassung in das Landschaftsbild).

3. Fischzucht ist nicht zonenkonform

Die Erweiterung der Zonenkonformität für die Fischzucht ist mit der Multifunktionalität der Landwirtschaftszone nicht vereinbar. Fischzucht hat nichts mit Bodenbewirtschaftung zu tun und gehört im grösseren Ausmass klar in eine Gewerbezone.

4. Mehrwertabschöpfung für überlagernde Bauzonen

Ein Element, das wir in der Vorlage vermissen, ist die Mehrwertabschöpfung bei zonenfremden Nutzungen ausserhalb der Bauzone bzw. bei der Schaffung von Speziallandwirtschaftszonen und weiteren Zonen, in denen Bautätigkeit teilweise zulässig ist. In beiden Fällen entstehen durch staatliche Planungen oder Bewilligungen erhebliche Vorteile für die Eigentümer und Nachteile für die Öffentlichkeit (Verkehr, Natur, Landschaft). Analog zum Mehrwertausgleich bei der Schaffung von Bauzonen soll ein angemessener Anteil des Mehrwerts abgeschöpft werden und zum Ausgleich von Nachteilen zur Verfügung stehen (Kompensationen zugunsten von Natur und Landschaft).

5. Konzentrationsprinzip auch für Bauten ausserhalb Bauzone verankern

Landwirtschaftliche Hochbauten, die nicht an bestehende Bauten angegliedert oder in Speziallandwirtschaftszone errichtet werden können, sind durch Rückbau freistehender Bauten zu kompensieren. Der Bundesrat bestimmt die Ausnahmen.

6. Konsequente Beseitigungsaufgabe

Die Beseitigungsaufgabe soll auch für Bauten in der Speziallandwirtschaftszone gelten.

7. Art. 24c Abs. 4 Altrechtliche Bauten und Anlagen

⁴Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen an solchen Bauten und Anlagen zulässig, soweit sie für eine dauerhafte und zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung nötig sind oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. **Sie müssen in ihrer baulichen Grundstruktur, Masstäblichkeit und Materialität auf den Bestand sowie in ihrer räumlichen Wirkung auf die Landschaft Bezug nehmen.**

Im Einzelnen**Art. 16a**

Bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen ist eine Mehrwertabgabe vorzusehen. Nach Aufgabe der bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Nutzung sind die Bauten und Anlagen zurückzubauen und es ist eine Rückzonung vorzunehmen.

Begründung:

Die Schaffung einer Speziallandwirtschaftszone ist eine Einzonung mit baulichen Möglichkeiten, die denjenigen einer Bauzone teils kaum nachstehen.

16b (Streichung)

Das Benutzungsverbot im geltenden Art. 16b Abs. 1 RPG bezieht sich auch auf bestehende Bauten. Der vorgeschlagene Art. 23b E-RPG und gilt nur für neue Bauten, und im Art. 38b E-RPG fehlt das Benutzungsverbot. Die Aufhebung von Art. 16b ist daher nur gerechtfertigt, solange auch Umnutzungen bewilligungspflichtig sind und unbewilligte bzw. nicht bewilligbare Nutzungen in jedem Fall unterbunden werden (gemäss Art. 25b E-RPG).

Art. 23a Abs. 2

~~2 Wenn möglich sind für~~ Für solche Vorhaben sind grundsätzlich bestehende Gebäudevolumen zu nutzen oder zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Formulierung „Wenn möglich“ ist zu schwach. Die Nutzung von bestehenden Gebäuden bzw. der Ersatz im Falle von Neubauten sollte zum allgemeinen Grundsatz werden.

Einfügung im Art. 23a : Neue Bauten gestützt auf die Art. 23 und 24ff RPG sind primär in Grösse und Gestaltung und sekundär betreffend Nutzungsart in die jeweilige kulturlandschaftliche Eigenheit einzuordnen.

Begründung

Gebot der Einpassung in das Landschaftsbild.

Art. 23b Abs. 4

Die beiden Varianten sind zu kombinieren.

Eine zonenfremde Nutzung von Vorhaben ohne Beseitigungsaufgabe ist verbindlich und langfristig auszuschliessen.

Zonenfremde Nutzungen sind mit einer Mehrwertabschöpfung zu belegen.

Art. 23d Planungs- und Kompensationsansatz

Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz wird ein neuer Weg vorgeschlagen, der einem Paradigmenwechsel gleichkommt. Dieser Ansatz hat eine kaum zu unterschätzende Tragweite: Indem er den Kantonen die Kompetenz gibt, spezifische Bedürfnisse eigenständig und in Abweichung vom RPG zu regeln, hat er das Potenzial, alle übrigen Regelungen im RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen faktisch aufzuheben. Anstelle der Regelungen des RPG könnten faktisch 26 kantonale Richtpläne treten. Alles bislang nicht Bewilligbare könnte – unter Leistung einer Kompensation – bewilligbar werden.

Die SL stellt sich nicht grundsätzlich gegen die einen Planungsansatz beim Bauen ausserhalb der Bauzonen und attestiert der Idee durchaus positive Aspekte: Ein Planungsansatz könnte etwa dazu dienen, in klar umrissenen Planungsperimetern Verbesserungen bezüglich Landschaftsbild, Erschliessung, Biotopqualität, ökologischen Korridoren und Baukultur zu erreichen, indem Mehrnutzungen durch Mindernutzungen (über)kompensiert werden. Es könnte von einem unkoordinierten «Ausnahme-Regime» zu einem zielgerichteten «Planungs-Regime» übergegangen werden, und auf regionale Besonderheiten müsste nicht mehr wie bisher mit Regelungen eingegangen werden, die unnötigerweise gesamtschweizerisch gelten.

Die vorgeschlagene Lösung weist jedoch zu viele Unklarheiten sowie Mängel und Probleme auf. Die Beispiele im Erläuterungsbericht (S. 19-22) lassen befürchten, dass statt einer regionalen Planung die Fortsetzung der punktuellen Einzelfallbewilligung an zufälligen Orten droht, in Kombination mit einer ebenso punktuellen Kompensation an anderer Stelle.

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung kommt bezüglich des Planungsansatzes zu wenig beruhigenden Einschätzungen (Aktualisierung der Nachhaltigkeitsbeurteilung vom 30.4.2017):

- "Die Frage ist, ob die Bestimmungen ausreichen, um einen Kulturlandverlust, landschaftsbeeinträchtigende Wirkungen sowie die indirekten Folgen (Verkehr, Erschliessung) zu verhindern." S. 19
- "Ob die Umsetzung aus Umweltsicht griffig ausfallen wird (...) oder ob im Gegenteil neue Schlupflöcher und ein föderaler Wildwuchs gefördert werden, lässt sich nicht präzise vorhersehen." S. 20

Den vorgeschlagenen Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 23d E-RPG) lehnen wir in dieser Form ab und schlagen einen neuen Art. Art. 16bis vor (s. oben).

Folgende Bedingungen und Ziele erachten wir im Zusammenhang mit einem Planungsansatz als wichtig:

- Ein Planungsansatz muss ein Beitrag sein zur Stärkung des Trennungsgrundsatzes und zur Verringerung der Bauten ausserhalb der Bauzonen.
- Das Ziel muss eine gesamthafte Optimierung der bestehenden Situation eines bestimmten Raumes bezüglich Landschaftsbild, Erschliessung, Biotopqualität, ökologischer Infrastruktur und/oder Baukultur sein. Eine erlaubte Mehrnutzung muss durch eine quantitative und qualitative Kompensation überkompensiert werden. Ein Planungsansatz muss zu einer Win-Win-Situation führen. Es reicht nicht, Verschlechterungen (grössere, intensivere oder störendere Nutzungen) zu verhindern. Die Zielsetzung soll daher positiv statt negativ formuliert werden.
- Ein Planungsansatz kann nur in klar definierten, überschaubaren, landschaftlich abgegrenzten Perimetern angewendet werden. Eine räumliche Nähe von Mehrnutzung und Kompensation ist zwingend.
- Bauliche Massnahmen infolge des Planungsansatzes sollen ein übergeordnetes Ziel verfolgen und tatsächlich einer Planung unterliegen.

Art. 23g Abs.1 Bst. d

d. die Haltung von Pferden, wenn der Betrieb über eine überwiegend 90% betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt, ...

Begründung:

Die betriebseigene Futtergrundlage ist hoch anzusetzen, um zu verhindern, dass sich reine Reiterhöfe entwickeln.

Art. 23g Abs.1 Bst. e

Wir begrüssen es, dass betriebsnahe Nebenbetriebe *ohne* engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe Nebenbetriebe künftig nicht mehr bewilligt werden können. Für die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe *mit* einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe, die neu als zonenkonform vorgeschlagen werden, müssen jedoch enge Grenzen gelten. Die Anforderungen und Bedingungen im Abs. 3 sowie in den Art. 23h und 23i E-RPG dürfen nicht gelockert werden.

Art. 23g Abs. 2

In bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen sollen gemäss Entwurf bauliche Massnahmen für die bodenunabhängige Produktion von Tieren, Pflanzen und Pilzen sowie die Pferdehaltung zulässig werden. Aus folgenden Gründen lehnen wir diese Möglichkeit ab:

- Moderne, marktfähige Anlagen zur Indoor-Fischzucht sind eindeutig gewerblich-industrieller Natur. Sie gehören grundsätzlich in eine Industrie- oder Gewerbezone. Aussenanlagen mit Bezug zu einem natürlichen Gewässer können eventuell auch als standortgebunden via Art. 24 RPG bzw. E-RPG bewilligt werden.
- Fische, Insekten, Pilze etc. gelten nicht als landwirtschaftliche Nutztiere und Produkte. Deren Produktion steht daher grundsätzlich jeder Person offen (evtl. mit Sachkundenachweis), auch ohne landwirtschaftliche Ausbildung. Wenn Landwirtschaftsbetrieben die Produktion in Gebäuden in der Landwirtschaftszone erlaubt wird, entsteht ein ungerechtfertigter Vorteil gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Betrieben, welche ihre Produktionsanlagen in Gebäuden in der Bauzone mit entsprechenden Investi-

tionskosten errichten müssen und auch nicht von staatlichen Unterstützungsleistungen profitieren (z.B. Direktzahlungen).

- Gemäss Erläuterungsbericht (S. 25) ist es wichtig, dass *weder direkt noch indirekt neues Gebäudevolumen generiert* wird. Wir sind diesbezüglich sehr skeptisch. Es scheint uns nicht realistisch, dass eine etablierte Produktionsanlage oder Installationen für die Pferdehaltung wieder entfernt werden, um die betreffenden Gebäude bei wieder auftretendem landwirtschaftlichem Bedarf für diesen wieder zur Verfügung zu stellen. Vielmehr fürchten wir, dass in diesem Fall neue Bauten dennoch bewilligt würden. Jedenfalls müsste dies explizit ausgeschlossen werden.
- Jede neue, eigentlich nicht zonenkonforme oder nicht standortgebundene Verwendungsmöglichkeit von für den bewilligten Zweck nicht mehr benötigten Gebäuden trägt dazu bei, dass das Prinzip der Beseitigung (Art. 23c E-RPG) in der Realität nicht zur Anwendung kommt.

Art. 23g Abs. 3

Wir sehen im vorgeschlagenen Wechsel der Betrachtungsebene weg von der jeweiligen Einzelbaute oder -anlage und hin zum Gesamtbetrieb grundsätzlich einen positiven Ansatz. Die neue Regelung muss jedoch an strenge Bedingungen geknüpft werden. Zudem sind wir skeptisch, ob die Regelung in der Praxis vollzogen werden kann.

Folgende Bedingungen sind aus unserer Sicht zwingend:

- Der Bundesrat legt strenge und vollzugstaugliche Kriterien zur Beurteilung fest, ob insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht (vgl. Art. 23g Abs 5 Bst. c E-RPG);
- Die Ausscheidung der Speziallandwirtschaftszonen erfolgt nach den Vorgaben und unseren Anträgen in Art. 16a E-RPG.
- die in Artikel 23b E-RPG vorgesehenen Bestimmungen über die Beseitigung der Bauten und Anlagen werden beibehalten und auch in den Speziallandwirtschaftszonen konsequent vollzogen.

Der Ansatz der Gesamtbetrachtung bedeutet, dass Betriebe in der normalen Landwirtschaftszone zonenkonform bauen können, solange die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht. Sobald die bodenbewirtschaftende Tätigkeit gesamtbetrieblich in den Hintergrund rückt, müssten alle künftigen Bauten und Anlagen in Speziallandwirtschaftszonen gebaut werden, die sich – bestimmungsgemäss nach raumplanerischen Grundsätzen geplant – oft nicht in der Nähe des Betriebszentrums befinden. Das hätte eine räumliche Zweiteilung der Bauten und Anlagen des Betriebs zur Folge. Würde durch Änderungen im Betrieb die bodenbewirtschaftende Tätigkeit später wieder in den Vordergrund rücken, könnten Bauten und Anlagen wieder in der normalen Landwirtschaftszone errichtet werden. Wir fürchten, dass dieses Konzept früher oder später entweder nicht konsequent vollzogen oder dann im Gesetz wieder geändert wird. Es stellt sich zudem die Frage, wie es sich mit demjenigen Gebäude verhält, welches die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt in den Hintergrund treten lässt: Kommt es noch in die «normale Landwirtschaftszone» oder bereits in die Speziallandwirtschaftszone? Abgesehen von Bauten und Anlagen für Betriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, fordern wir, dass bodenunabhängige landwirtschaftliche Bauten und Anlagen ab einer gewissen Grösse auf jeden Fall in die Speziallandwirtschaftszone gehören (vgl. Art. 16a E-RPG).

Art. 23g Abs. 3

³Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, sowie bodenunabhängige Bauten und Anlagen ab 2'000m² Grundfläche oder 10'000m³ Volumen sind nur in den Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a zonenkonform.

Art. 24c

Es ist die Bedingung einzufügen, dass für den Abriss einer zonenwidrig gewordenen Baute der Nachweis einer Verbesserung der landschaftlichen Einpassung erbracht werden muss.

⁴Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen an solchen Bauten und Anlagen sind zulässig, soweit sie für eine dauerhafte und zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung nötig sind oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Sie müssen in ihrer baulichen Grundstruktur, Massstäblichkeit und Materialität auf den Bestand sowie in ihrer räumlichen Wirkung auf die Landschaft Bezug nehmen.

Begründung:

Diese Forderung wird aus dem Bundesgerichtsurteil Degersheim abgeleitet (BGer 1C_312/2016 vom 03.04.2017).

Eine Präzisierung zur Art und Qualität der baulichen Veränderungen ist hier angebracht, um die baukulturellen Werte im Nichtbaugebiet zu erhalten bzw. im Falle eines Ersatzneubaus zu schaffen. Auch bei nicht schützenswerten Bauten soll ein hoher Qualitätsanspruch geltend gemacht werden.

Art. 24d Abs. 1bis ist analog anzupassen

Art. 24d Abs. 2

Bei den schutzwürdigen Bauten und ebenfalls bei den landschaftsprägenden Bauten (Art. 39 RPV) ist zu verlangen, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von deutlich über 20% der Nachweis zu erbringen ist, dass durch eine Umnutzung dieser Anteil nicht mehr als um 10% erhöht wird.

Bei landschaftsprägenden Bauten (Art. 39 RPV) ist der Nachweis zu erbringen, dass die Umnutzung aus Sicht der Landschaftspflege notwendig ist.

Art. 24e

Es ist folgende Ergänzung einzufügen: Die hobbymässige Tierhaltung ist nur dann zulässig, wenn keine landwirtschaftliche Nutzung der Flächen möglich ist und dadurch insgesamt keine intensivere oder störendere Nutzung entsteht.

Begründung:

Die hobbymässige Tierhaltung soll die landwirtschaftliche Nutzung nicht verdrängen oder konkurrenzieren. Unbewohnte Gebäude oder Gebäudeteile ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck genutzt werden, sollten grundsätzlich entfernt werden. Jede Möglichkeit für neue Nutzungen unterläuft das Prinzip der Beseitigung gemäss Art. 23b E-RPG.

Art. 24g

Die SL begrüsst die vorgeschlagene Änderung der Strafbestimmungen im Bereich ausserhalb der Bauzonen. Sie tragen dazu bei, dass sich absichtliche Verstösse im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen finanziell nicht mehr lohnen.

Art. 25b

SL begrüsst die vorgeschlagene Verortung der Zuständigkeiten beim Bauen ausserhalb der Bauzonen bei einer kantonalen Stelle. Sie dient dazu, Probleme beim Vollzug zu beseitigen, die bislang in der Praxis durch zu grosse Nähe zur Bauherrschaft entstehen.

Besten Dank für die Prüfung unserer Anträge und mit freundlichen Grüssen
STIFTUNG LANDSCHAFTSSCHUTZ SCHWEIZ (SL)

sig. Raimund Rodewald

sig. Roman Hapka