RPG2

Warum braucht die Schweiz neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone?

BPUK DTAP DCPA

LDK | CDCA

Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura

Vorwort

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

RPG Art.1

Die politische Bedeutung der Raumplanung ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Mit der ersten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), der Vorlage RPG1, welche die Stimmberechtigten im Jahr 2013 mit 62 % Ja-Stimmen angenommen haben, wurde ein Paradigmen-Wechsel eingeleitet. Der Fokus liegt neu auf der Verdichtung nach Innen, die Siedlung soll nur noch beschränkt wachsen. Die Kantone haben ihre Richtpläne im Folgenden angepasst, die Umsetzung auf kommunaler Ebene ist im Gang. RPG1 zeigt Wirkung, die Zersiedlung konnte gestoppt werden. Gleichzeitig steigt aber der Druck auf das Gebiet ausserhalb der Bauzone. Freizeitnutzungen werden immer häufiger in die Landschaft verlagert. In Kombination mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel verstärkt sich die Tendenz, Bauten für nicht landwirtschaftliche Bedürfnisse umzunutzen. Dem allem muss das Bauen ausserhalb der Bauzone gerecht werden, wobei die Liste der Ausnahmebestimmungen länger und länger wird. Gesuche müssen ohne Rücksicht auf die räumlichen Gegebenheiten beurteilt und bewilligt werden. So will es das heutige RPG. Projekte im öffentlichen Interesse, wie Energie- oder Tourismusanlagen, haben es hingegen schwer. Auch innovative landwirtschaftliche Projekte treffen auf gesetzliche Hürden. Die raumplanerische Interessenabwägung wird immer komplexer und die Vielzahl der gesetzlichen Bestimmungen schränkt die Lösungsfindung zunehmend ein.

Der Bundesrat hat deshalb eine zweite Etappe zur Revision des Raumplanungsgesetzes angestossen. Im Jahr 2014 – unmittelbar nach Inkrafttreten der Vorlage RPG1 – eröffnete der Bund die Vernehmlassung zu RPG2. Die Kantone waren mit diesem ersten Entwurf nicht einverstanden; die Vorlage war überladen, zentralistisch und nicht vollzugstauglich. Gleichzeitig war die Notwendigkeit einer weiteren Revision grundsätzlich anerkannt. Die beiden interkantonalen politischen Konferenzen im Bereich der Raumplanung, des Umweltschutzes und der Landwirtschaft, die BPUK und die LDK, haben deshalb entschieden, sich bei der RPG2-Revision aktiv einzubringen. Sie forderten unter anderem

- Den **Richtplan** als wichtiges Koordinations- und Führungsinstrument der Raumplanung zu stärken.
- Die **Kompetenzordnung** der Bundesverfassung zu respektieren und das RPG als **Rahmengesetz** auszugestalten.
- Die Ermessensspielräume der Kantone zu vergrössern und der **Interessenabwägung** zusätzliches Gewicht einzuräumen.
- Die **Stellung des Kulturlandes** zu stärken.
- Die für eine moderne, **zeitgemässe Landwirtschaft** erforderlichen Bauten und Anlagen einfacher erstellen zu können.

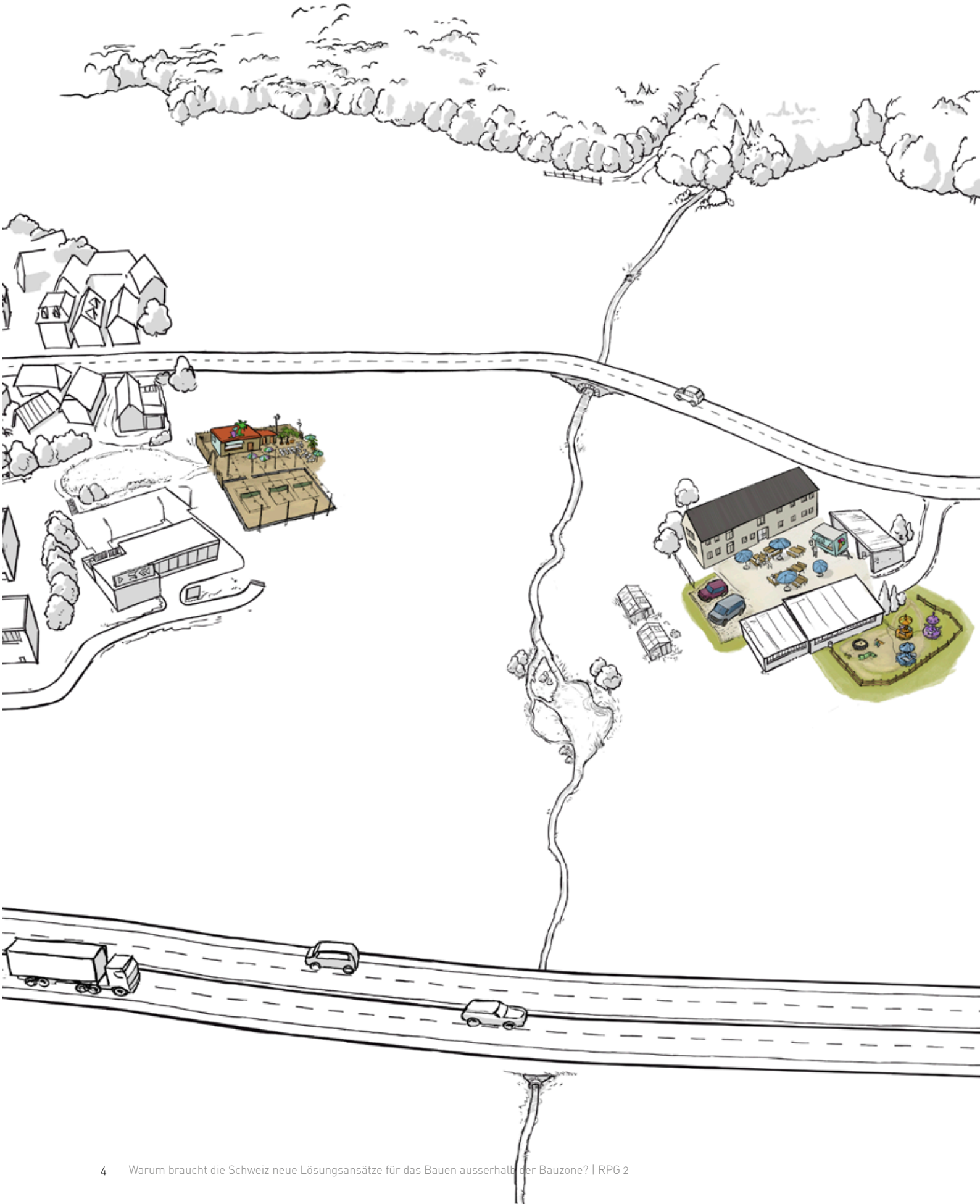
Unbestritten war aus Sicht der Kantone überdies, dass der Trennungsgrundsatz aufrechterhalten und der Gebäudebestand ausserhalb der Bauzone stabilisiert werden muss. Für diese Anliegen haben sich BPUK und LDK in zahlreichen Arbeitssitzungen, Stellungnahmen und Vernehmlassungen sowie persönlichen Treffen mit Bundesbehörden eingesetzt.

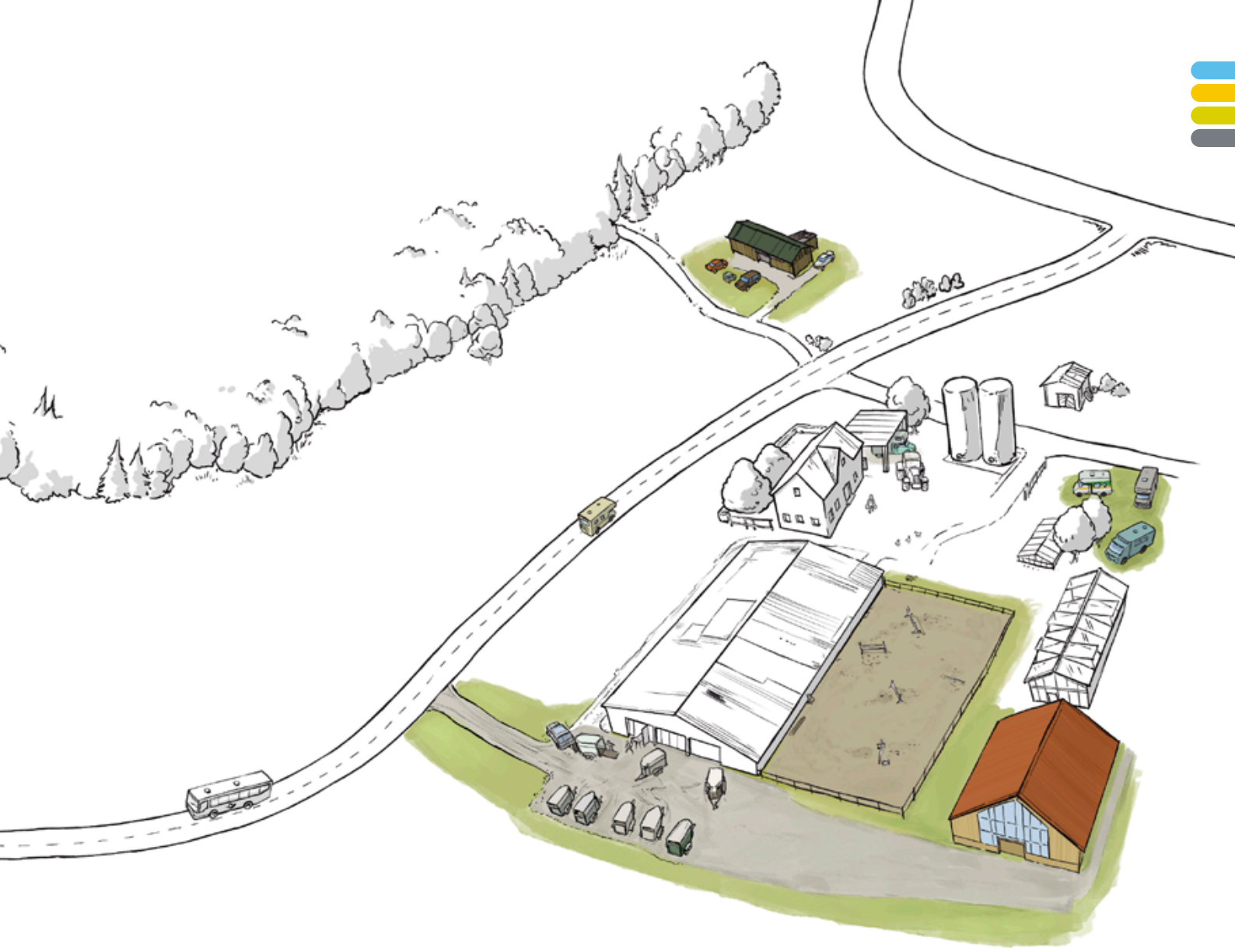
Die vom Bundesrat am 31. Oktober 2018 verabschiedete Vorlage RPG2 entstand unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). BPUK und LDK waren bei diesen Arbeiten in den letzten vier Jahren eng involviert und unterstützen die Vorlage in grossen Teilen. Die Vorlage ist nicht perfekt, aber sie bietet viele Chancen, welche politisch diskutiert werden sollen. Vor diesem Hintergrund haben die Vorstände von BPUK und LDK entschieden, die Gründe, die aus ihrer Sicht für die Vorlage RPG2 sprechen, in einer illustrierten Broschüre zu veröffentlichen. Sie leistet damit einen Beitrag zur politischen und öffentlichen Diskussion.

Bern, August 2019

Präsidentin BPUK	Präsident LDK	Raumplanungsdelegierter BPUK	Raumplanungsdelegierter LDK
Staatsrätin Jacqueline de Quattro	Staatsrat Philippe Leuba	Regierungsrat Stephan Attiger	Regierungsrat Andreas Barraud

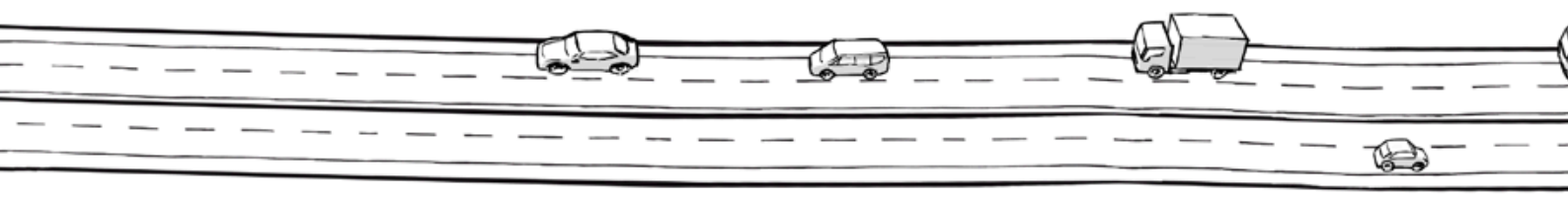
Ausgangslage





Der Druck auf das Gebiet ausserhalb der Bauzone ist heute sehr gross. Freizeitnutzungen wie Sportzonen, Restaurants, Erholungseinrichtungen oder landwirtschaftsfremde Geschäftszweige entstehen auf dem Kulturland. Der landwirtschaftliche Strukturwandel beschleunigt diese Entwicklung noch, indem er nicht mehr benötigte Bauten hinterlässt und zugleich Bedürfnisse nach anderen, zeitgemässen landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen schafft. Es gibt viele Ausnahmetatbestände und weitere werden im Parlament gefordert. Solche Bewilligungen müssen ohne Rücksicht auf die räumlichen Gegebenheiten beurteilt werden. So will es das heutige RPG. Die produzierende Landwirtschaft steht in Konkurrenz zu solchen Nutzungen; Lärm- und Geruchsemissionen stellen ein Problem dar. Je mehr nicht landwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone, desto enger der Platz für die Landwirtschaft, die doch gerade hier Lebensmittel produzieren sollte. Die Landschaft verliert vielen Orts ihren ursprünglichen Charakter.

Das aktuelle RPG bietet keine Lösungen für den Umgang mit diesen Problematiken. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung ist deutlich spürbar. Radikale Initiativen fordern Verbote. Gleichzeitig sind viele Anliegen ausserhalb der Bauzone berechtigt. Die Produktion von einheimischen Lebensmitteln und der Tourismus sind breit verankert und akzeptiert. Gefordert sind deshalb Lösungen, die in Einklang mit der Landschaft, den Bedürfnissen der Landwirtschaft und unter Einbezug der Bevölkerung ausgearbeitet werden. RPG2 soll dies ermöglichen.



Grundüberzeugungen von BPUK und LDK

Die Kantone stehen zum Trennungsgrundsatz.

Der Trennungsgrundsatz ist mit den heutigen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone nicht hinreichend gewährleistet. Schweizweit gibt es über 590'000 Bauten ausserhalb der Bauzone. Die Tendenz ist steigend: Nicht mehr benötigte Bauten werden kaum je entfernt. Verlust von Kulturland und von landschaftlicher Qualität, Mehrverkehr, Zerschneidung von Lebensräumen und Verlust von Biodiversität sind die Folgen. Die Verlagerung von Nutzungen in den Raum ausserhalb des Baugebiets erfordert überdies teure Infrastrukturen, welche volkswirtschaftlich nicht den erwünschten Nutzen erzielen. Die vielen Ausnahmen machen das Bauen ausserhalb der Bauzone ausserdem kompliziert und die Entwicklung unberechenbar. RPG2 will diese Tendenz bremsen. Die Vorlage bietet neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone und will den Gebäudebestand stabilisieren.

Die Kantone stehen zur Landwirtschaft.

Die Landwirtschaft steht vor erheblichen strukturellen, ökonomischen und produktionstechnischen Herausforderungen. Nebst der Wettbewerbssituation und dem Druck auf das Kulturland, werden die Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeit, Umwelt- und Tierschutz noch zunehmen. Betriebe, die innovativ sind und sich entwickeln wollen, treffen heute viele Hürden an. Landwirte, die den Betrieb aufgeben, können mit ihren Bauten kaum etwas anfangen. Die Diversifizierung der Landwirtschaft kann helfen. Die Umnutzung von Gebäuden für landwirtschaftsfremde Nutzungen ist aber oft keine Lösung. Sie führt zu Mehrverkehr und Zuwachs der Bevölkerung ausserhalb der Bauzone und verschärft die Problematik der Lärm- und Geruchsabstände. Damit wird letztlich die produzierende Landwirtschaft behindert. Gefordert sind Lösungen, die die räumliche Situation berücksichtigen. RPG2 schafft Perspektiven: Sowohl für den Landwirtschaftsbetrieb, der sich zu einem grösseren Unternehmen entwickelt, als auch für den Landwirten, der seinen Betrieb aufgibt, jedoch auf dem Hof bleiben will.

Die Kantone stehen für Föderalismus, für Vielfalt, für regionale Besonderheiten.

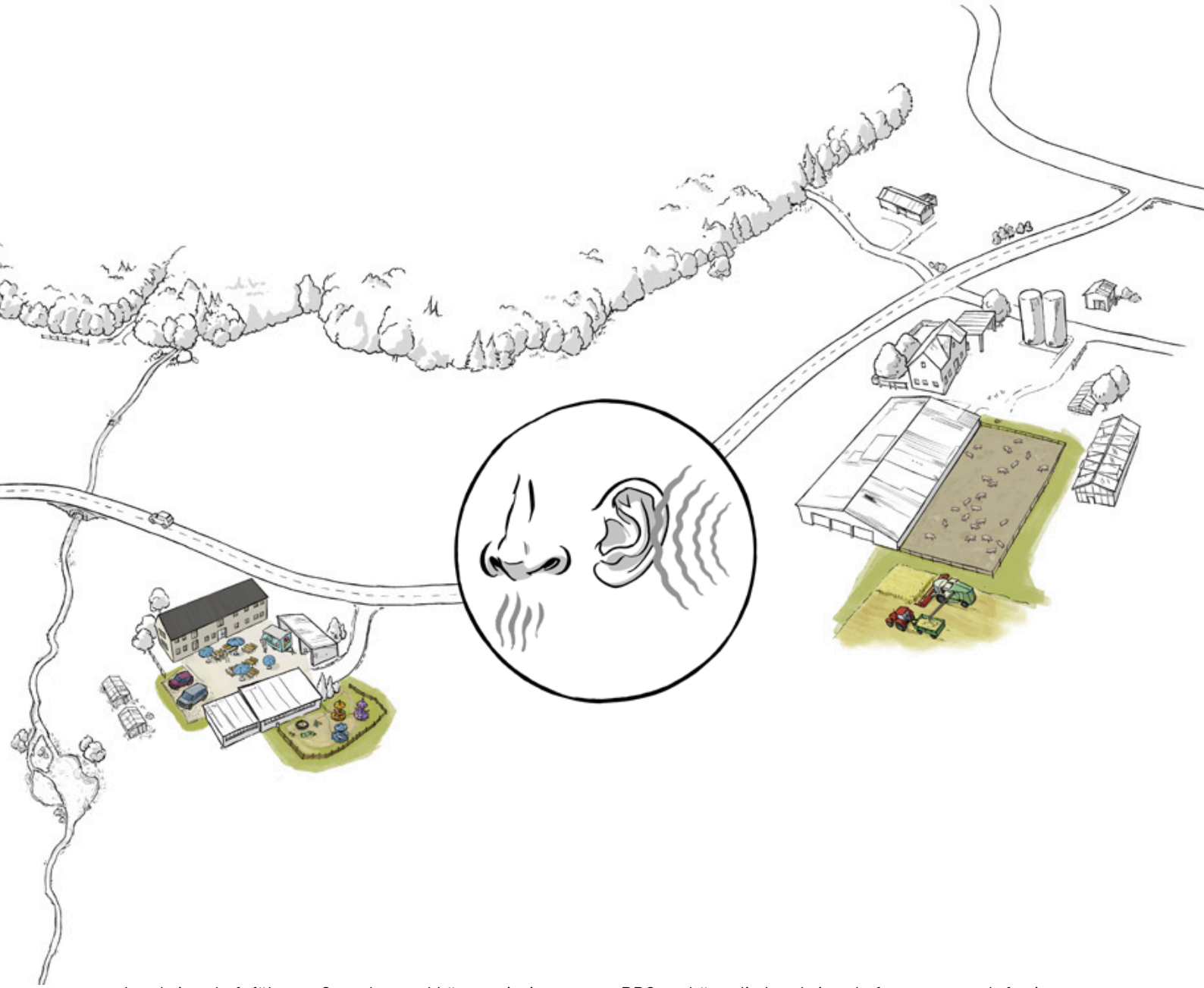
Die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone ignorieren heute, dass die Schweiz aus vielen ganz unterschiedlichen Landschaften und Kulturen besteht. Es gibt Gebiete mit vielen Gebäuden, andere mit wenigen. Es gibt beispielsweise gut erschlossene und kaum erschlossene Gebiete. Es gibt touristische Regionen, industrielle Regionen, urbane und ländliche Regionen. Dies zeigt sich auch in der vielfältigen und wertvollen Baukultur. Das RPG berücksichtigt dies nicht, es kennt nur eine Messgrösse für alles. Weil jede Region berechtigte Anliegen und eine eigene Siedlungsgeschichte hat, kommen immer mehr Ausnahmen in das RPG. Und diese gelten dann wiederum für die ganze Schweiz. Wir müssen aus dieser Negativspirale herausfinden. RPG2 gibt den Kantonen Kompetenzen – es ist eine föderalistische Vorlage!

Lösungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone

RPG2

1. Vorrang der Landwirtschaft
2. Umgang mit "weiteren Zonen" wie Sport- und Freizeitzonen
3. Ausnahmebestimmungen mit der räumlichen Entwicklung abstimmen
4. Besitzstandsgarantie und Beseitigungsauflage
5. Landwirtschaftlicher Strukturwandel
6. Planungs- und Kompensationsansatz am Beispiel Tourismus
7. Planungs- und Kompensationsansatz am Beispiel der Landwirtschaft

Vorrang der Landwirtschaft



Landwirtschaft führt zu Geruchs- und Lärmemissionen. Für solche Emissionen gelten Lärm- und Geruchsabstände. Weil die Bevölkerung solche Emissionen als störend empfindet, werden Landwirtschaftsbetriebe bei Nichteinhaltung der Abstände ausgesiedelt. Aussiedlungen bedrängen die Landwirtschaft, führen zudem häufig zu Beeinträchtigungen in der Landschaft und zur Überbauung von zuvor unberührten Gebieten.

RPG2 schützt die Landwirtschaft vor ungerechtfertigten Klagen gegen übermässigen Lärm und Geruch. Innerhalb der Landwirtschaftszone sind die mit der Landwirtschaft verbunden Lärm- und Geruchsemissionen zu tolerieren. Freizeitnutzungen oder Umnutzungen von Gebäuden zu Wohnungen dürfen keinen Verdrängungseffekt haben. Die Bewilligung für eine nicht zonenkonforme Nutzung fällt deshalb dahin, wenn sie die ordentliche Bewirtschaftung der umliegenden Landwirtschaftsflächen und Gebäude behindert.

Vorlage des Bundesrates

Art. 16 Abs. 4

4 In Landwirtschaftszonen hat die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen Vorrang gegenüber zonenwidrigen Nutzungen

Art. 24bis Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen

2 Sie werden unter den folgenden Voraussetzungen erteilt:

c. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke wird durch die bewilligte Nutzung weder behindert noch gefährdet.

3 Ist eine dieser Voraussetzungen nicht mehr gegeben, so fällt die Bewilligung von Gesetzes wegen dahin. Artikel 23d Absätze 2 und 3 sind sinngemäss anwendbar.

Position von BPUK und LDK

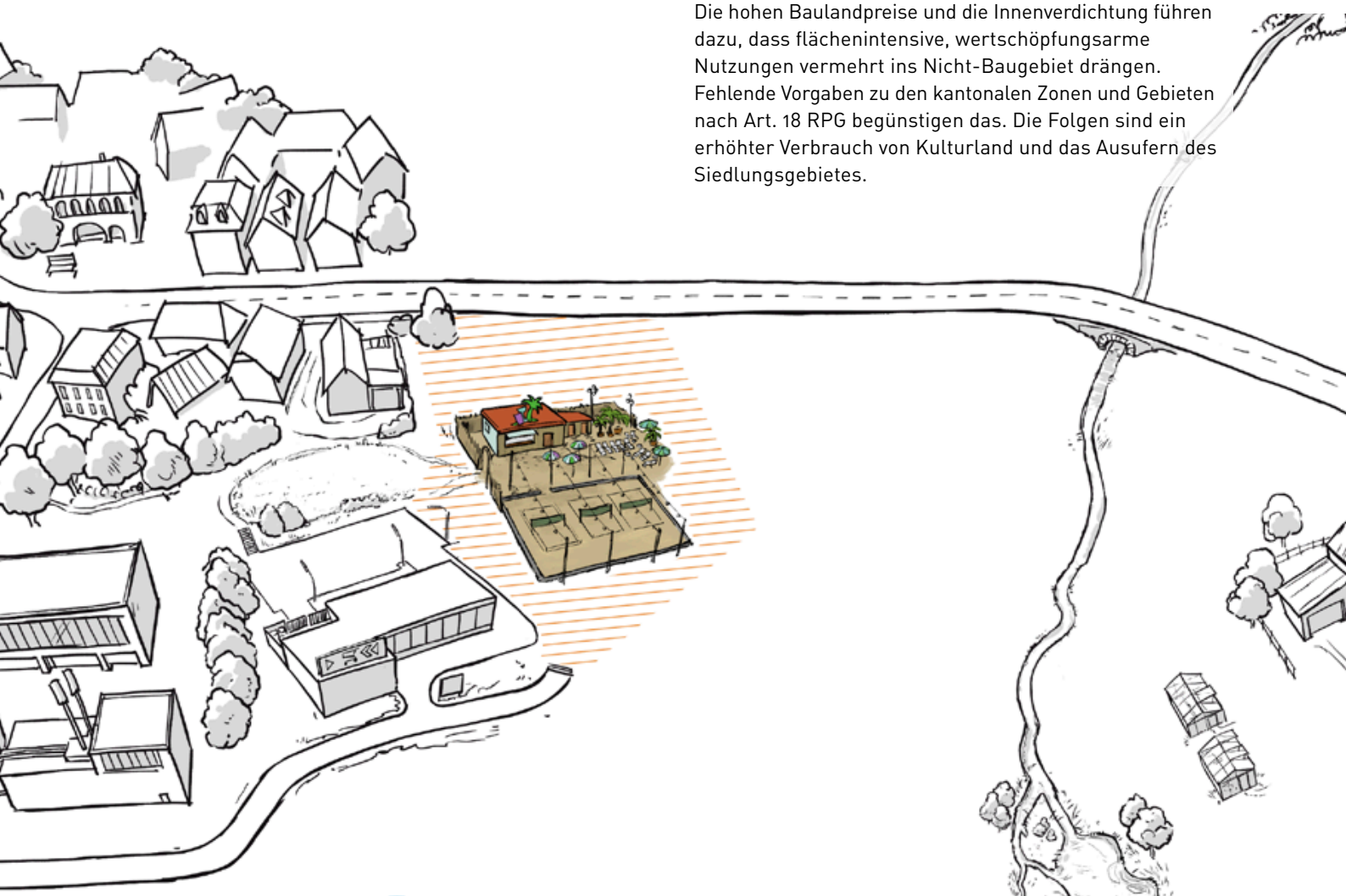
Die neue Bestimmung ist ein starkes Bekenntnis für die produzierende Landwirtschaft in der Schweiz. Damit wird auch der Entscheid der Bevölkerung, welche die Ernährungssicherheit mit deutlichem Mehr in die Verfassung aufgenommen hat, im Raumplanungsgesetz abgebildet. BPUK und LDK unterstützen den Vorschlag.

Diskussionspunkte

- **Ist der Vorrang der Landwirtschaft zu einseitig?**
  Der Strukturwandel, der Wettbewerb und die Anforderungen des Umweltschutzes fordern von der Landwirtschaft viel Anpassungsfähigkeit. Im Gegenzug muss der Landwirtschaft in der Interessenabwägung ein höheres Gewicht beigemessen und gegenüber zonenfremden Nutzungen Priorität eingeräumt werden.

Umgang mit "weiteren Zonen" wie Sport- und Freizeitzonen

Die hohen Baulandpreise und die Innenverdichtung führen dazu, dass flächenintensive, wertschöpfungsarme Nutzungen vermehrt ins Nicht-Baugebiet drängen. Fehlende Vorgaben zu den kantonalen Zonen und Gebieten nach Art. 18 RPG begünstigen das. Die Folgen sind ein erhöhter Verbrauch von Kulturland und das Ausufern des Siedlungsgebietes.



Solche Bedürfnisse sind neu besser mit dem Richtplan abzustimmen. Beseitigungsauflage und Kompensationspflicht wirken unterstützend. Die Freizeitzone wird besser eingepasst und bedrängt die Landwirtschaft weniger.

Vorlage des Bundesrates

Art. 18 Abs. 1 und 1bis

1 Das kantonale Recht unterscheidet verschiedene Arten von Bauzonen und kann weitere Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen vorsehen.

1bis In solchen Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen können Bauten oder Anlagen für standortgebundene Nutzungen zugelassen werden, soweit damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

Position von BPUK und LDK

BPUK und LDK unterstützen die Neuerungen, welche die heutige Regelung präzisiert und gleichzeitig das Kulturland besser schützt.

Diskussionspunkte

- **Gibt es keine Sportzonen mehr?**
  Bauzonen für besondere Nutzungen, die auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind, sind weiterhin möglich. Vorhaben im öffentlichen Interesse, die nicht standortgebunden sind, müssten neu mit dem Planungs- und Kompensationsansatz bewilligt werden (vgl. Seite 20, Art. 18a). Wo möglich, ist auf Standorte im Baugebiet zurückzugreifen.

Ausnahmebestimmungen
mit der räumlichen Entwicklung abstimmen

Die Siedlungsstruktur ist historisch bedingt regional unterschiedlich. Ebenso unterschiedlich sind die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse in den Regionen. Deshalb sollen die Kantone neu die nach RPG ausserhalb der Bauzone ausnahmsweise bewilligungsfähigen Nutzungen auf ihrem Kantonsgebiet, oder Teilen davon, gezielt für anwendbar erklären müssen. Die Kantone erhalten so die Möglichkeit, die Siedlungsentwicklung auch ausserhalb der Bauzone effektiver zu steuern.

Am Beispiel des hier abgebildeten Skigebiets heisst dies, dass der Kanton bewusst entscheiden muss, ob in diesem Gebiet Ausnahmen – wie etwa Abbruch und Wiederaufbau von Bauten oder deren Umnutzung für touristische Nutzungen – zulässig sind oder nicht. Der Kanton wird diese Entscheidung in Abstimmung mit dem kantonalen Raumkonzept und dem Richtplan treffen und gesetzlich regeln.

Heute gibt es keine Möglichkeit, gebietsspezifische Unterschiede zu machen. Ausnahmen gelten überall – auch dort, wo sie etwa aus Gründen des Landschafts- und Naturschutzes unerwünscht sind. Die vorgesehene Änderung ermöglicht folglich eine qualitative Auseinandersetzung mit der Raumentwicklung in den Kantonen und stärkt die demokratische Legitimation.

Vorlage des Bundesrates

Art. 24bis Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen

1 Bewilligungen nach den Artikeln 24a–24g können innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen erteilt werden, soweit das kantonale Recht diese Bestimmungen für anwendbar erklärt hat.

2 Sie werden unter den folgenden Voraussetzungen erteilt:

a. Die Baute oder Anlage wird für zonenkonforme oder standortgebundene Zwecke nicht mehr benötigt oder es wird sichergestellt, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt.

b. Es ist höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der Bewilligung anfallen, werden auf die Eigentümerin oder den Eigentümer überwälzt.

c. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke wird durch die bewilligte Nutzung weder behindert noch gefährdet.

3 Ist eine dieser Voraussetzungen nicht mehr gegeben, so fällt die Bewilligung von Gesetzes wegen dahin.
Artikel 23d Absätze 2 und 3 sind sinngemäss anwendbar.

Position von BPUK und LDK

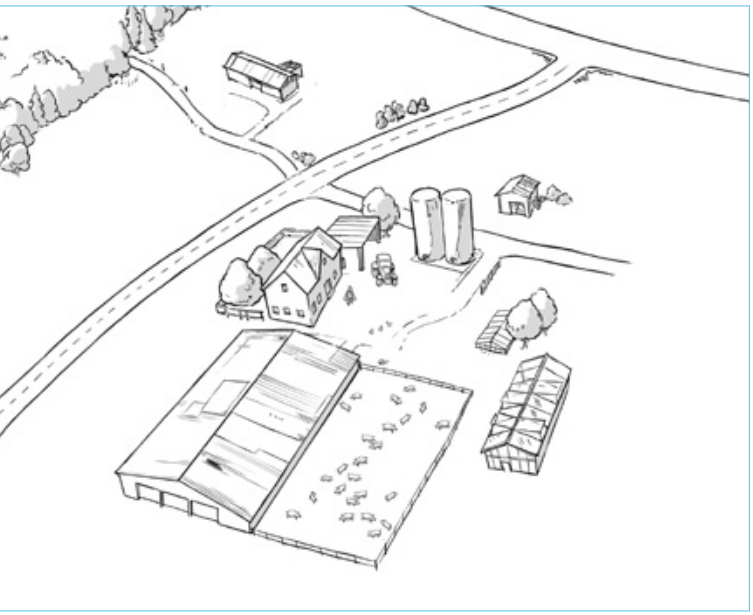
BPUK und LDK unterstützen die Neuregelung von Art. 24bis betreffend Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen. Die Kantone können die räumliche Entwicklung damit besser steuern. Die Mitsprache der Bevölkerung beim Bauen ausserhalb der Bauzone wird gestärkt.
Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen werden in politischen Prozessen auszuhandeln sein. Dies ist aufwändig, aber bietet auch die Chance für eine bessere demokratische Legitimation.

Diskussionspunkte

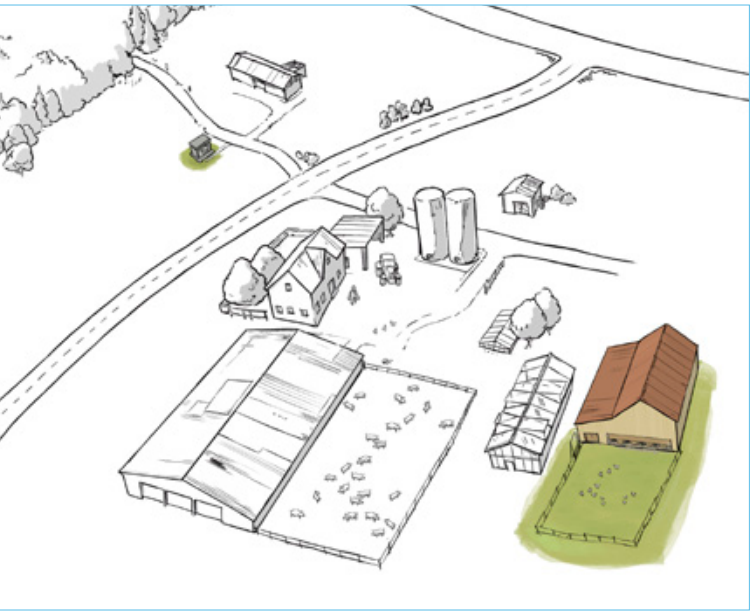
- **Nehmen die Ausnahmen noch zu?**
  Die Kantone können maximal die bundesrechtlichen Ausnahmen übernehmen. Sie können weniger, aber nicht mehr zulassen. Die neue Regelung fordert von den Kantonen, dass sie sich mit den Ausnahmebewilligungen gezielt auseinandersetzen.

- **Wie funktioniert die Umsetzung?**
  Die Kantone müssen politische Prozesse zur Ergänzung ihrer gesetzlichen Grundlagen initiieren. Mit einer gesetzlichen Übergangsbestimmung im RPG ist sicherzustellen, dass die Bundesregelungen in Kraft bleiben, bis die Kantone eigene Regelungen getroffen haben.

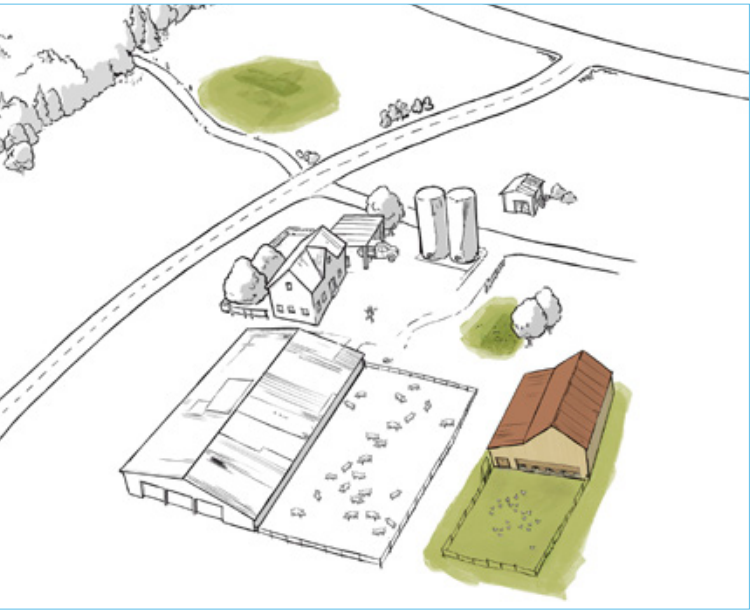
Besitzstandsgarantie und Beseitigungsauflage



Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone geniessen Besitzstandsgarantie. Auch darf die Landwirtschaft weiterhin bauen, was für sie nötig ist (Art. 23h Abs. 1 E-RPG). Dies ändert sich mit RPG2 nicht.



Neu sollen jedoch alle Bauten und Anlage ausserhalb der Bauzone nur noch für einen bestimmten Zweck bewilligt werden. Fällt dieser Zweck weg, so muss die Baute wieder entfernt werden. Dies gilt für alle neuen Bauten, also d.h. für Energieanlagen oder Trafostationen (hier im Bild oben links), für Verkehrsflächen oder auch für Ökonomiegebäude der Landwirtschaft. Von dieser Beseitigungspflicht ausgenommen sind nur Wohnhäuser, die zu landwirtschaftlichen Betrieben gehören. Im Gegenzug wird in Zukunft auf den (schwierigen) Nachweis der langfristigen Existenzsicherheit des landwirtschaftlichen Betriebs verzichtet.



Werden zeitgleich mit dem Neubau nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen abgebrochen – im Bild hier zum Beispiel der alte Schuppen und das Gewächshaus – und die Flächen rekultiviert, so gilt die Beseitigungspflicht als vorgängig erfüllt. Ist das nicht möglich oder der Bauherr nicht willens, alte Gebäude abzubrechen, so wird die Beseitigungspflicht als Auflage ins Grundbuch eingetragen.

Fällt die bewilligte Nutzung weg und bricht der Bauherr die Baute ab, so erfüllt er damit die Beseitigungspflicht und die Auflage im Grundbuch wird gelöscht. Kommt der Bauherr seiner Pflicht nicht nach, so kann die Baubehörde die Ersatzvornahme anordnen (Art. 25bis Abs. 3 E-RPG). Zur Deckung der Kosten der Ersatzvornahme steht dem Gemeinwesen in diesem Fall ein Grundpfandrecht nach Art. 836 ZGB zu (Art. 23f E-RPG).

Vorlage des Bundesrates

Art. 23d Beseitigungspflicht

1 Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen fallen von Gesetzes wegen dahin, wenn der bewilligte Zweck wegfällt.

2 Bauten und Anlagen, deren Bewilligung dahingefallen ist, sind zu beseitigen und der natürliche Zustand ist wiederherzustellen. Ist die Bewilligung nur für einen Teil einer Baute oder Anlage dahingefallen, so ist der Rückbau für diesen Teil vorzunehmen, wenn er verhältnismässig ist. Eine Zweckänderung ist ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt die Erteilung einer Bewilligung für eine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung.

3 Sobald die zuständige Behörde Kenntnis vom Wegfall des Zwecks erhält, stellt sie das Dahinfallen der Bewilligung mittels Verfügung fest. Sie setzt eine angemessene Frist zur Beseitigung und zur Wiederherstellung des natürlichen oder, bei einem Teilrückbau, des rechtmässigen Zustands, unter Androhung der Ersatzvornahme. Diese Verfügung steht unter Vorbehalt der Einreichung eines Baugesuchs für eine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung. Die zuständige Behörde setzt dafür eine angemessene Frist.

Art. 23e Ausnahmen von der Beseitigungspflicht

1 In der Baubewilligung ist anzuordnen, dass die Beseitigungspflicht nach Artikel 23d nicht gilt, wenn:

a. es sich um Wohnbauten handelt, die nicht leicht entfernbar sind, und der Betrieb, für den sie benötigt werden, längerfristig existenzfähig ist; oder

b. Volumen und beanspruchte Bodenfläche im Sinn von Artikel 23b vollständig kompensiert werden.

2 Der Bundesrat kann zudem Fälle festlegen, in denen in der Baubewilligung von der Beseitigungspflicht nach Artikel 23d abgesehen wird, weil kein öffentliches Interesse an der Beseitigung besteht.

3 Das Zweckänderungsverbot nach Artikel 23d Absatz 2 dritter Satz gilt auch in den Fällen von Absatz 1 Buchstabe b.

Art. 23f Beseitigungskosten

1 Dem Gemeinwesen, dessen Behörde die Beseitigung der Baute oder Anlage und die Wiederherstellung des natürlichen oder, bei einem Teilrückbau, des rechtmässigen Zustands angeordnet hat, steht für den Ersatz der Beseitigungs- und Wiederherstellungskosten ein Pfandrecht am Standortgrundstück und an allfälligen weiteren in der Baubewilligung bezeichneten Grundstücken zu. Davon ausgenommen sind zugepachtete Grundstücke.

2 Dieses Grundpfandrecht entsteht ohne Eintragung ins Grundbuch bei Anordnung der Ersatzvornahme und geht jeder eingetragenen Belastung vor. Artikel 836 Ab-satz 2 des Zivilgesetzbuches4 (ZGB) ist sinngemäss anwendbar.

3 Das kantonale Recht kann vorsehen, dass statt des Grundpfandrechts eine öffentlich-rechtliche Grundlast im Sinne von Artikel 784 ZGB die Kosten nach Absatz 1 sichert.

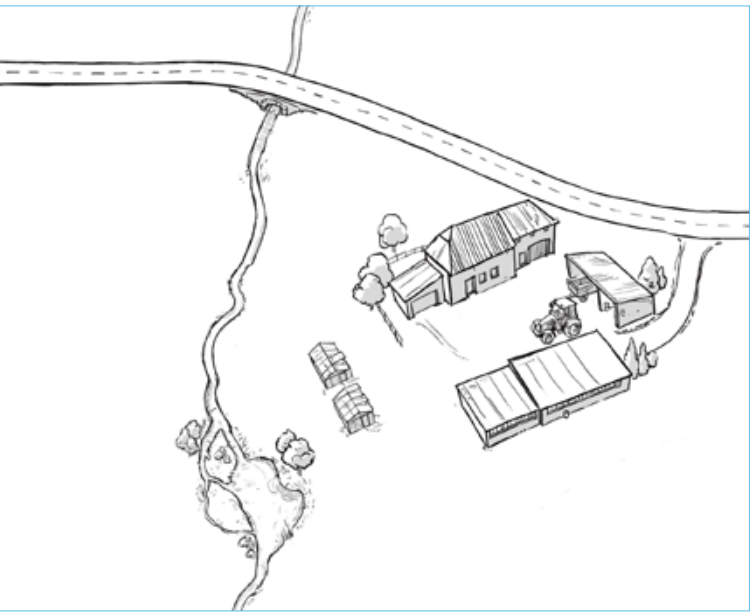
Position von BPUK und LDK

Die Beseitigungsauflage garantiert, dass der Gebäudebestand ausserhalb der Bauzone längerfristig stabilisiert wird. Sie macht das Bauen ausserhalb der Bauzone jedoch etwas teurer, weil die Beseitigungskosten einkalkuliert werden müssen. Die Frage ist also, ob wir mit der Beseitigungsauflage einen Beitrag an den Kulturlandschutz leisten wollen – und was uns das Wert ist. Verschiedene Kantone kennen die Beseitigungsauflage in ihren Raumplanungsgesetzen schon heute und wenden sie erfolgreich an. Das Grundpfandrecht geht deutlich weniger weit als etwa das Einholen einer Bankgarantie zur Sicherstellung der Rückbaukosten, wie dies in früheren Versionen der RPG-Revision vorgesehen war. BPUK und LDK unterstützen deshalb den neuen Kompromiss. Für die BPUK und die LDK ist die Bestimmung jedoch noch zu unflexibel: Neubauten werden häufig infolge von Tierschutzvorschriften oder technischen Vorschriften nötig und bringen in der Regel ein erhöhtes Volumen mit sich. Aus Sicht der beiden Konferenzen ist deshalb eine strikte 1:1 Kompensation von Volumen und Flächen nicht immer zielführend. Es braucht Augenmass. Anpassungen sind deshalb noch nötig.

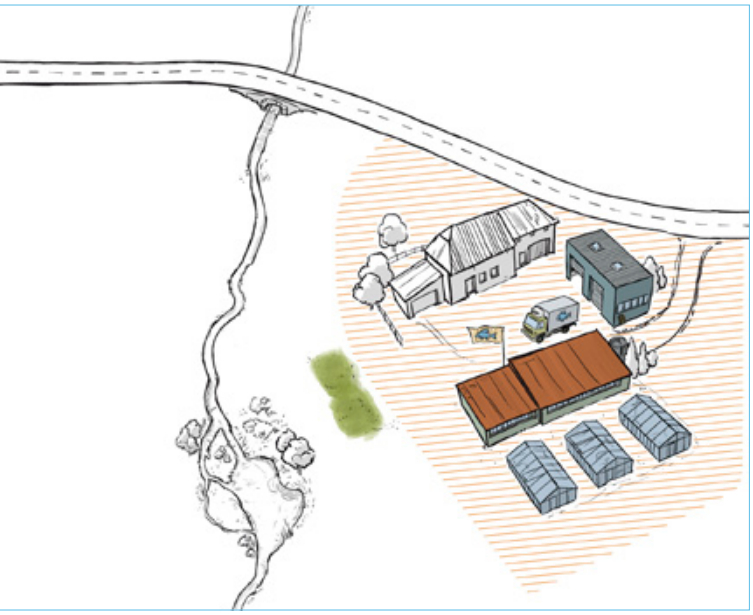
Diskussionspunkte

- **Ist die Beseitigungspflicht zu streng?**
  Für die Stabilisierung des Gebäudevolumens ist es am besten, wenn bei Neubauten gleichzeitig alte, nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen entfernt werden. Damit dies attraktiv ist, dürfen die Hürden nicht zu hoch sein.
- **Ist die Regelung zum Ersatz praktikabel?**
  Volumen und Flächen von Alt- und Neubau werden praktisch nie exakt übereinstimmen. Die Vorlage RPG2 ist in diesem Punkt zu unflexibel. Der Bundesrat könnte ermächtigt werden, Details auf Stufe Verordnung festzulegen.
- **Gibt es Ausnahmen?**
  Von der Beseitigungspflicht ausgenommen sind nur Wohnhäuser. Weitere Ausnahmen, z.B. bei baukulturell wertvollen Gebäuden, soll der Bundesrat regeln können.

Landwirtschaftlicher Strukturwandel



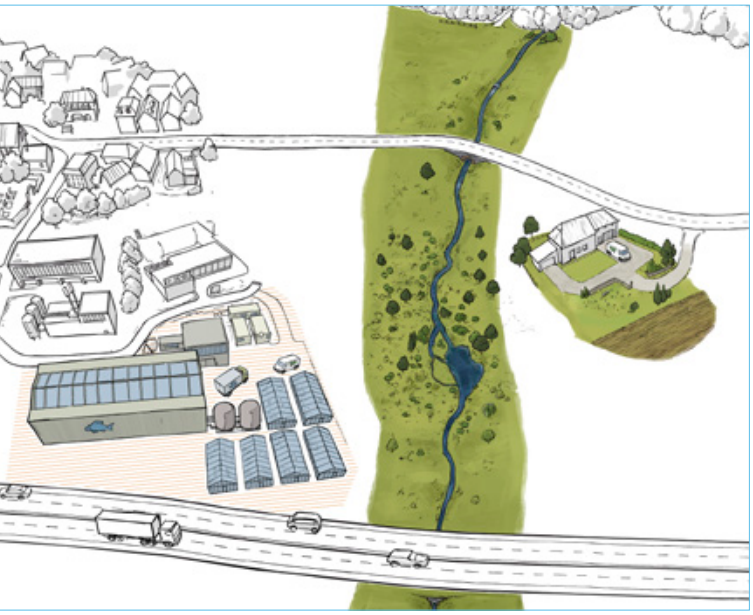
Landwirtschaftsbetriebe müssen sich unternehmerisch entwickeln und der Nachfrage anpassen können. Das fordert sowohl die Agrarpolitik wie auch die Gesellschaft von den Bauernfamilien. Die Raumplanung soll dem nicht im Wege stehen. Zulässig sind darum Bauten und Anlagen für die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft ebenso wie für die innere Aufstockung. Heute setzt die innere Aufstockung den Betrieben jedoch rasch Grenzen.



Gehen die Baubedürfnisse über die innere Aufstockung hinaus oder dienen sie überwiegend der bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Produktion, so können sie in einer Speziallandwirtschaftszone bewilligungsfähig sein.

Speziallandwirtschaftszonen müssen neu mit der im Richtplan aufgezeigten Entwicklung des Siedlungsgebietes abgestimmt sein. Eine Speziallandwirtschaftszone kann beim Hof entstehen, wenn sich die Situation vor Ort dafür eignet. Eine Speziallandwirtschaftszone für Gemüsebau kann auch in Distanz zum Hof an das Siedlungsgebiet anschliessen; eine solche für die Tierhaltung wegen den Geruchsabständen hingegen nicht.

Mit der Speziallandwirtschaftszone kann eine Entwicklung für mehrere Jahre antizipiert und bewilligt werden. Gleichzeitig besteht die Chance, bestehende Konflikte – hier etwa mit dem Gewässerraum – zu bereinigen. Im Beispiel wären neu etwa eine Fischzucht, zusätzliche Gewächshäuser und ein neues Ökonomiegebäude erlaubt.



Auch intensive, quasi-industrielle landwirtschaftliche Betriebe sollen in einer Speziallandwirtschaftszone möglich sein. Solche Nutzungen sind mit dem Siedlungsgebiet abzustimmen, damit sie sich nicht in die Quere kommen. Hier im Bild werden diese Nutzungen an die Industriezone angeschlossen. Kommen landwirtschaftsfremde Elemente hinzu, wie beispielsweise Unterkünfte für Erntehelfer, die Nähe zu Naturschutzobjekten, Wald, Gewässerraum oder schützenswerten Landschaften, so genügt auch das Instrument der Speziallandwirtschaftszone nicht, um eine insgesamt befriedigende Lösung zu erreichen. In diesen Fällen können Speziallandwirtschaftszonen mit dem Planungs- und Kompensationsansatz ergänzt werden. Der Kanton wird in solchen Fällen das Vorhaben in einer räumlichen Gesamtsicht beurteilen und die in der Landwirtschaftszone zugelassenen Mehrnutzungen den vorgesehenen Kompensationen gegenüberstellen. Im Beispiel hier ist der Mehrwert offensichtlich: Die landwirtschaftliche Produktion wird gestärkt, die Verkehrswege optimiert, die Landschaft und die Natur gewinnen.

Vorlage des Bundesrates

Art. 16a Speziallandwirtschaftszonen

1 Speziallandwirtschaftszonen dienen überwiegend der bodenunabhängigen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produktion.

2 Sie sind im Richtplan mit der Entwicklung des Siedlungsgebiets abzustimmen und müssen soweit möglich an dieses anschliessen.

3 Wenn es notwendig erscheint, um Speziallandwirtschaftszonen ihrer Bestimmung zuzuführen, trifft die zuständige Behörde geeignete Massnahmen, welche die Verfügbarkeit sicherstellen.

Position von BPUK und LDK

Speziallandwirtschaftszonen sind aus Sicht von BPUK und LDK ein gutes Instrument, um die Entwicklung von Landwirtschaftsbetrieben über einen längeren Zeithorizont zu sichern. In solchen Zonen ist mehr erlaubt, als nach den Regeln der inneren Aufstockung. Im Gegenzug ist eine Abstimmung solcher Zonen mit dem Siedlungsgebiet erforderlich, damit sie sich nicht in die Quere kommen oder - je nach Fall - ergänzen. Aus Sicht von BPUK und LDK können Speziallandwirtschaftszonen an die Siedlung anschliessen, sie müssen aber nicht. Gerade bei Tierhaltung ist dies aufgrund der Abstandsvorschriften nicht sinnvoll. Hingegen können neue Zonen, etwa solche mit industriellem Charakter, raumplanerisch besser eingebettet werden. Die Behörden können neu Unterstützung leisten, um die Verfügbarkeit von Land für solche Vorhaben zu verbessern. BPUK und LDK sind überzeugt, dass die Stärkung der Speziallandwirtschaftszone die Landwirtschaft unterstützt, da sie den betroffenen Betrieben eine langfristige Perspektive gibt. Sie befürworten die Neuerungen.

Diskussionspunkte

- **Ist ein Anschluss an die Siedlung sinnvoll?**
  Speziallandwirtschaftszonen sollen auf ihre Vereinbarkeit mit der kantonalen Richtplanung überprüft werden. Die Pflicht, solche Zonen an das Siedlungsgebiet anzuschliessen, geht jedoch zu weit und ist beispielsweise für Tierhaltungen gar nicht machbar. Der Gesetzesentwurf soll in diesem Punkt angepasst werden.

- **Bestimmen die Kantone, wo die Zonen sind?**
  Die Kantone können von sich aus keine solchen Zonen schaffen. Die Initiative kommt immer von den Landwirten. Die Kantone können jedoch die raumplanerische Einbettung besser sicherstellen als heute und auch Unterstützung leisten für die Verfügbarkeit von Land.

- **Ist in Speziallandwirtschaftszonen alles möglich?**
  Die Landwirtschaftszone ist grundsätzlich den bodenbewirtschaftenden Betrieben vorbehalten. Die Speziallandwirtschaftszone eignet sich für die bodenunabhängige Produktion. Damit finden alle landwirtschaftlichen Produktionen, wie sie das Produktemodell von Art. 3 des Landwirtschaftsgesetzes umschreibt, Platz. Landwirtschaftsfremde wirtschaftliche Tätigkeiten gehören grundsätzlich in die Bauzone.

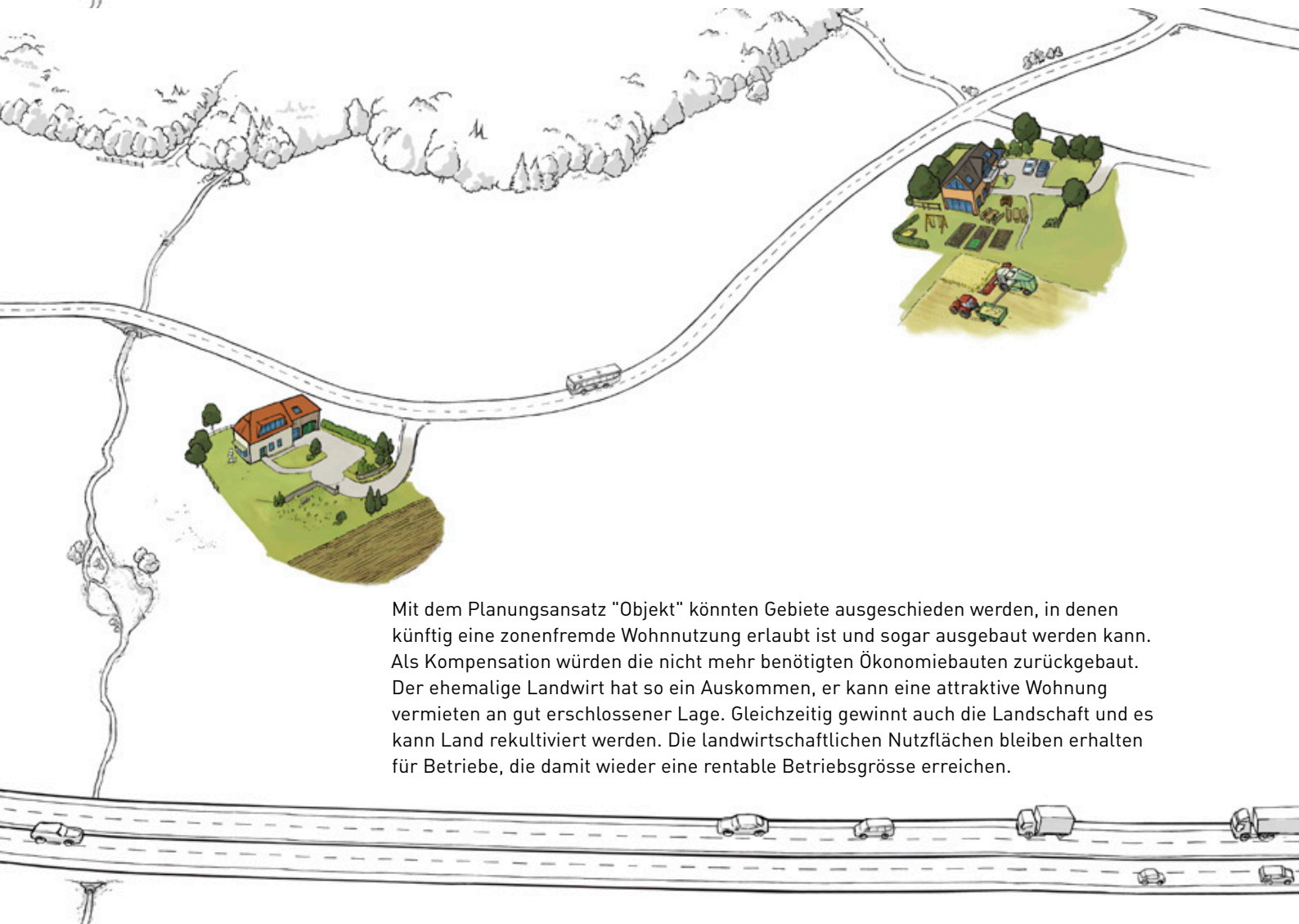
Planungs- und Kompensationsansatz "Gebiet"
am Beispiel Tourismus

Der Tourismus ist in der Schweiz ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die Herausforderungen sind gross. Kleinere Gebiete müssen sich diversifizieren, um überleben zu können. Innovative Konzepte sind heute jedoch oft nicht bewilligungsfähig. Unrentable Betriebe werden eingestellt, ein Rückbau findet nicht statt. Umnutzungen belasten die Landschaft und dienen nur wenigen; ein volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht kaum.

Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz "Gebiet" können solche Gebiete entwickelt werden. Ein Teil der Anlagen wird zurückgebaut und das Gebiet kann als Wildschutzzone ausgeschieden werden - so etwa hier im Beispiel. Die alten Ökonomiebauten im Schutzgebiet verschwinden. Die neue Liftanlage lässt sich besser in die Umgebung einfügen. Die Bergstation wird ersetzt und kann als attraktives und zeitgemässes Hotel betrieben werden. Restaurationsbetriebe im Nutzungsperimeter ermöglichen Einkünfte für die lokale Bevölkerung. Nutzen und Schutz werden im Rahmen einer gesamträumlichen Betrachtung in Einklang gebracht.

Planungs- und Kompensationsansatz "Objekt"
am Beispiel der Landwirtschaft

Der landwirtschaftliche Strukturwandel ist voll im Gang. Beispielsweise im Mittelland gibt es viele Höfe mit zu geringen Landwirtschaftsflächen. Solchen Betrieben fehlt häufig eine Perspektive. Die Wohnbauten sind nicht mehr zeitgemäss und die Ökonomiegebäude können nicht sinnvoll genutzt werden. Gleichzeitig befinden sich solche Höfe oft an gut erschlossener Lage. Ein Ausbau der Wohnnutzung wäre deshalb ohne wesentliche Kosten für die Infrastruktur möglich.



Mit dem Planungsansatz "Objekt" könnten Gebiete ausgeschieden werden, in denen künftig eine zonenfremde Wohnnutzung erlaubt ist und sogar ausgebaut werden kann. Als Kompensation würden die nicht mehr benötigten Ökonomiebauten zurückgebaut. Der ehemalige Landwirt hat so ein Auskommen, er kann eine attraktive Wohnung vermieten an gut erschlossener Lage. Gleichzeitig gewinnt auch die Landschaft und es kann Land rekultiviert werden. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen bleiben erhalten für Betriebe, die damit wieder eine rentable Betriebsgrösse erreichen.

Planungs- und Kompensationsansatz

Vorlage des Bundesrates

Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich der Zonen nach Artikel 18a

1 Die Kantone können im Richtplan in bestimmten Gebieten aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption spezielle Zonen ausserhalb der Bauzonen vorsehen, in denen nicht standortgebundene Nutzungen zulässig sind (Art. 18a), sofern:

a. die Ausscheidung solcher Zonen im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet führt; und

b. entsprechende Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen vorgesehen werden.

2 Im Richtplan ist mindestens festzulegen:

a. welche Verbesserung der Gesamtsituation mit der Ausscheidung solcher Zonen erreicht und welche übergeordneten Ziele damit konkret verfolgt werden sollen und die Gründe dafür;

b. wie im jeweiligen Gebiet die Gesamtkonzeption in der Nutzungsplanung konkret umgesetzt wird; und

c. worin die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen bestehen und wie sie verbindlich und dauerhaft gesichert werden sollen.

Art. 18a Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen

1 In der Nutzungsplanung sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass Nutzungen im Sinne von Artikel 8c:

a. mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden werden;

b. im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen; und

c. insgesamt zu einer Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland führen.

2 Keine Kompensations- oder Aufwertungsmassnahmen sind erforderlich, wenn Nutzungen, für die nach geltendem Recht eine Bewilligung erteilt werden könnte, räumlich besser angeordnet werden.

3 Im Bewilligungsverfahren ist zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind.

4 Der Bundesrat regelt, welche Nutzungserweiterungen in Kleinsiedlungen nicht kompensiert werden müssen.

Art. 8d Richtplaninhalt im Bereich der Abweichungen nach Artikel 24g

1 Die Kantone können im Richtplan Abweichungen von den Artikeln 24c, 24d und 24f vorsehen, sofern:

a. die Abweichungen massvoll und raumplanerisch begründet sind;

b. die Abweichungen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im Gebiet ausserhalb der Bauzonen im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung führen;

c. eine entsprechende Kompensation vorgesehen wird.

2 Im Richtplan ist mindestens festzulegen:

a. welche Abweichungen beabsichtigt sind und in welchem Perimeter sie zur Anwendung gelangen können;

b. welche Verbesserung der Gesamtsituation damit erreicht und welche übergeordneten Ziele damit verfolgt werden sollen; und

c. wie und wo kompensiert, wie die Kompensation ermöglicht und verbindlich und dauerhaft gesichert werden soll.

Art. 24g Abweichungen von den Artikeln 24c, 24d und 24f

1 Bewilligungen für Nutzungen, die über Artikel 24c, 24d oder 24f hinausgehen, werden nur erteilt, wenn:

a. der Kanton die Möglichkeit solcher Nutzungen im Richtplan nach Artikel 8d vorgesehen hat;

b. die beantragte Nutzung so kompensiert wird, dass die Gesamtsituation im Gebiet ausserhalb der Bauzonen im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung verbessert wird und dadurch insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen; und

c. die Kompensation nach Buchstabe b rechtlich gesichert ist.

2 Bewilligungen nach Absatz 1 fallen dahin, wenn die Kompensation dahinfällt.

Position von BPUK und LDK

Die BPUK und die LDK sind der Meinung, dass der Planungs- und Kompensationsansatz der beste Weg ist, um aus der Sackgasse von immer neuen schweizweiten Ausnahmebewilligungen herauszufinden. Die Idee des Planungs- und Kompensationsansatzes ist nicht neu: Sondernutzungs- und Arbeitszonen werden seit vielen Jahren auf diese Weise ausgeschieden und beplant. Die Kantone haben daher die Kompetenz und Erfahrung, um gute Lösungen zu finden.

Es gibt denn auch nicht DEN Planungs- und Kompensationsansatz. Es gibt im Gegenteil viele unterschiedliche Situationen, die nicht mit einer generellen Regelung gelöst werden können. Der Planungs- und Kompensationsansatz ist denn auch nicht für ein spezielles Bedürfnis konzipiert, sondern eignet sich für alle grösseren räumlichen Vorhaben. Die Planungskaskade mit Richtplan, Nutzungsplan, Baubewilligung und mit dem Einbezug der Grundeigentümer, der Wohnbevölkerung und der Verbände garantiert eine hohe Qualität. Grundvoraussetzung ist aber eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem betreffenden Raum, seinen einzelnen Aspekten und dem geplanten Bauvorhaben.

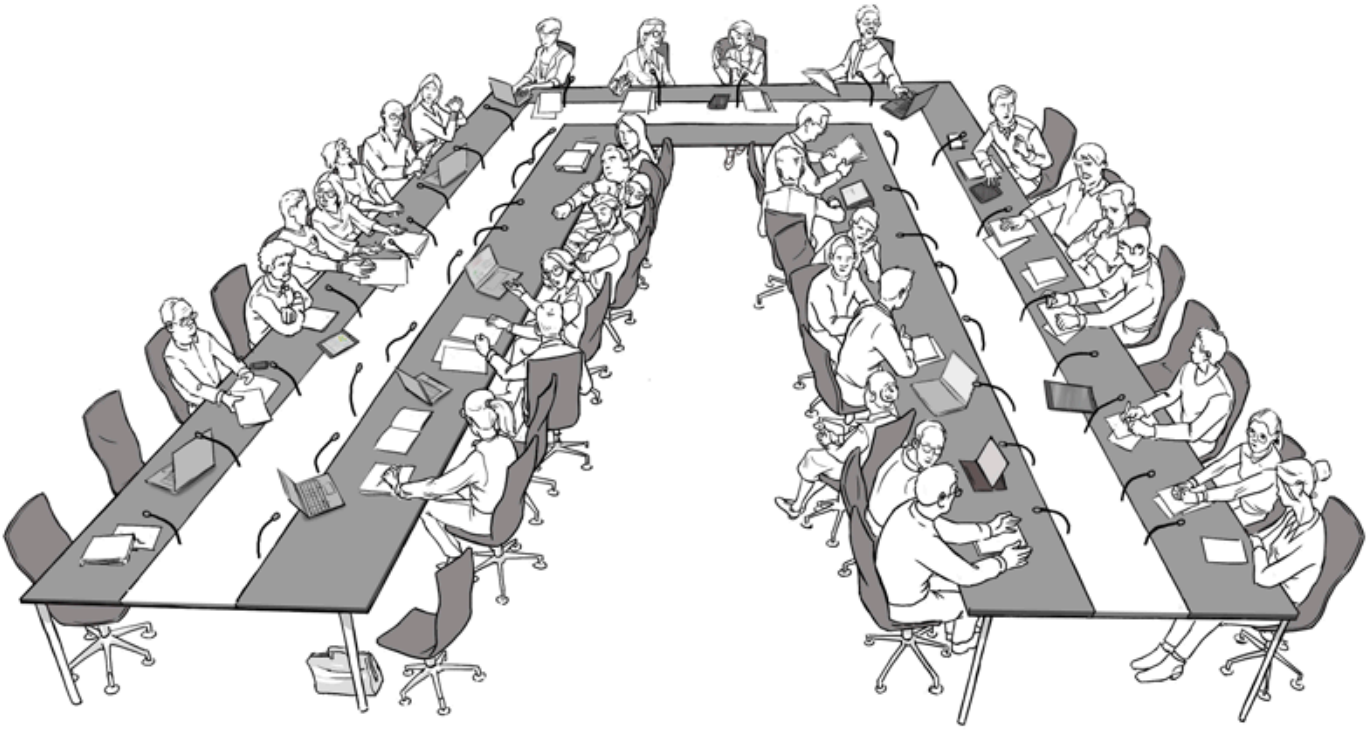
Einzelne Kantone sehen keinen Bedarf für den Planungsansatz oder erachten den Aufwand als zu hoch. Deshalb ist es wichtig, dass die Kantone selber entscheiden können, ob sie von diesem Instrument Gebrauch machen wollen oder nicht. RPG2 schafft die Voraussetzungen, jedoch keine Pflicht zur Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes.

Diskussionspunkte

- **Ist der Planungs- und Kompensationsansatz käuflich?**
  Ein Projekt, mit welchem ausschliesslich private Interessen verwirklicht werden, rechtfertigt kein Vorgehen nach dem Planungs- und Kompensationsansatz. Zulässig sind nur Vorhaben, die gegenüber der gesetzlichen Standard-Lösung einen Mehrwert erbringen und dadurch im öffentlichen Interesse sind. Öffentliche Interessen basieren immer auf Gesetzen, Konzepten oder Beschlüssen, die demokratisch legitimiert sind.

- **Wie funktioniert die Kompensation?**
  Grundlage für jede Kompensation ist die detaillierte Auseinandersetzung mit dem betreffenden Raum und Projekt. Quantitative Kompensation ist messbar. Qualitative Kompensation muss hergeleitet werden. Laufende Studien sollen aufzeigen, wie die konkrete Umsetzung erfolgt. Wichtig ist: Die Kantone müssen erste Erfahrungen sammeln. Unflexible Vorgaben würden die Ideenfindung einschränken. Der Bund erteilt zu jedem Projekt seine Zustimmung und der Rechtsschutz ist gesichert.

- **Ist der Ansatz zu aufwändig?**
  Tatsache ist, schon heute sind komplexe Projekte ausserhalb der Bauzone aufwändig. Der Planungs- und Kompensationsansatz schafft Spielräume, gibt aber auch eine Systematik vor und legt klare Leitplanken fest.



Diskussion jetzt führen

Die Vorlage RPG2 ist in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen entstanden. Sie enthält viele Chancen für eine qualitätsvolle räumliche Entwicklung ausserhalb der Bauzone.

Nun liegt der Ball beim Parlament. Es gilt, die Vorlage zu prüfen, zu verstehen, sie zu hinterfragen und zu diskutieren und, wo nötig, mit guten politischen Kompromissen zu verbessern.

Nutzen und Schutz in Einklang bringen

RPG2

BPUK und LDK sind überzeugt, dass die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig ist, um die heutigen Herausforderungen zu meistern. Die Schaffung immer neuer Ausnahmebestimmungen ist keine Lösung. Sie ignoriert die räumlichen Gegebenheiten und führt zu einer ungebremsten Zunahme von zonenfremden Nutzungen und Bauten ausserhalb der Bauzone.

Die Vorlage RPG2 enthält innovative Elemente und schafft Handlungsspielräume für die Kantone.

- Die Vorlage RPG2 setzt auf bewährte Instrumente. Sie bringt Verbesserungen, ohne dass das System grundsätzlich geändert wird.
- Mit dem Planungsansatz erhalten die Kantone eine zusätzliche Option für komplexe Situationen. Die Rahmenbedingungen sind streng, aber fair. Entwicklungen sind möglich, aber sie werden ausgeglichen.
- RPG2 erlaubt den Kantonen, vom Einzelobjekt wegzukommen und in eine räumliche Gesamtsicht zu gehen. Dies fördert die raumplanerische Qualität und kommt der Landschaft zugute.
- Für die Grundeigentümer – meist die Landwirte – bringt die Vorlage ebenfalls Vorteile. Vor allem stärkt sie die Planungssicherheit und eröffnet den Betrieben Entwicklungsperspektiven.
- Die Stabilisierung des Gebäudevolumens ist ohne Beseitigungsauflage nicht möglich. Einige Kantone haben diese Umstellung bereits vollzogen. Das Instrument hat sich bewährt.

Die Vorlage RPG2 ist KEIN Experiment. Sie baut auf die Kompetenzen, die Verantwortung und die Erfahrungen der Kantone. Das heutige Gesetz ist für das Bauen ausserhalb der Bauzone nicht mehr zeitgemäss und bietet keine Lösungen für komplexe Herausforderungen. Nur wenn die Vorlage RPG2 politisch breit diskutiert, Inhalte detailliert geprüft und Fragen artikuliert werden, nur wenn Kompromisse gesucht und wo nötig Bestimmungen angepasst werden, ist ein Weiterkommen beim Bauen ausserhalb der Bauzone möglich. BPUK und LDK erwarten, dass das Parlament die Herausforderung annimmt und die politische Arbeit anpackt.

Die detaillierte Haltung von BPUK und LDK finden Sie im gemeinsam erarbeiteten Positionspapier vom 15. März 2019 unter
www.bpuk.ch/de/bpuk/dokumentation/stellungnahmen

Impressum

Die vorliegende Broschüre ist ein Produkt der BPUK und der LDK.
Sie beschränkt sich auf die wichtigsten Elemente der Vorlage RPG2.
Die beiden Konferenzen vertreten die Haltung der Mehrheit ihrer Mitglieder.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
www.bpuk.ch

Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren LDK, Backoffice,
Landwirtschaftsamt, Aabachstrasse 5, Postfach 857, 6301 Zug
www.ldk-cdca.ch

August 2019