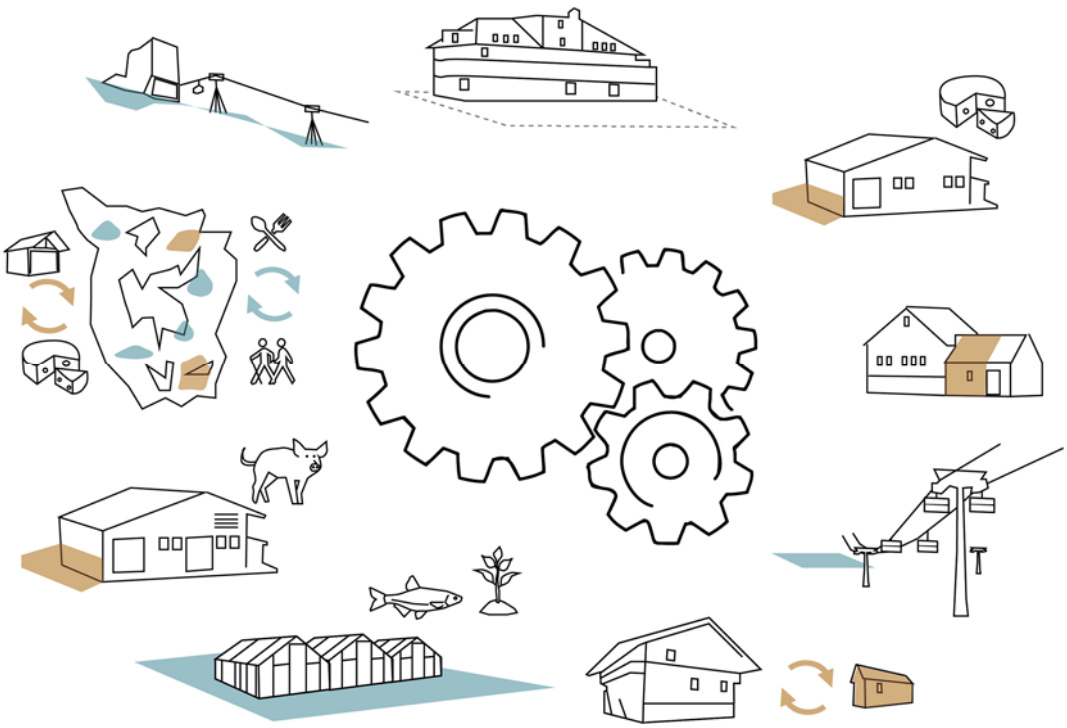
Die Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG



ETH Zürich PLUS sofies emac leading sustainability

Dank

Die Autorinnen und Autoren dieser Machbarkeitsstudie danken allen beteiligten Personen und Institutionen für ihre Unterstützung. Dies sind insbesondere die Kantonsplanerinnen und -planer sowie die Vertreterinnen und Vertreter der mitwirkenden Bundesämter, Fachstellen, Organisationen und Verbände. Diese Unterstützung und der rege fachliche Austausch haben wesentlich dazu beigetragen, dass viele Expertisen in den Bericht einfliessen konnten und es möglich war, die vielfältigen Facetten des Planungs- und Kompensationsansatzes zu berücksichtigen. Ein ganz besonderer Dank gilt den Auftraggeberinnen und Auftraggebern für die hervorragende Zusammenarbeit.

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Impressum

Autoren
ETH Zürich – Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung; Zürich
Prof. Dr. Adrienne Grêt-Regamey (Projektleitung)
Sven-Erik Rabe
Isabel Zelger

Sofies-Emac AG; Zürich
Dr. Martin Fritsch
Domenica Bucher
Lilian Zihlmann

Auftraggeber
Bundesamt für Raumentwicklung ARE im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Bern
Dr. Maria Lezzi, Direktorin

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK; Bern
Christa Hostettler, Generalsekretärin

Hinweis: Die BPUK wird die Studie an der Versammlung vom 19. September 2019 behandeln. Die französische Übersetzung der Studie wird auf diesen Zeitpunkt hin erstellt.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ..... **iv**

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis ..... **vi**
Tabellen vi
Abbildungen vi

Management Summary ..... **vii**

1. Einleitung **1**
1.1. Ausgangslage und Funktion des vorliegenden Berichtes 1
1.2. Grundlagen und Vorgehen 1
1.3. Neue Bestimmungen 1
1.4. Gebiets- und Objektansatz im Verhältnis zu weiteren Artikeln des E-RPG 4

2. Der Kompensationsmechanismus **5**
2.1. Der Kompensationsmechanismus für den Objektansatz 6
2.1.1. Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte 6
2.1.2. Schritt 2: Beurteilung vor und nach dem Vorhaben 7
2.1.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung 8
2.1.4. Definition der Perimeter 9
2.2. Der Kompensationsmechanismus Objektansatz am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser 9
2.2.1. Ausgangslage 9
2.2.2. Der Kompensationsmechanismus 10
2.3. Der Kompensationsmechanismus für den Gebietsansatz 11
2.3.1. Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte 12
2.3.2. Schritt 2: Beurteilung vor und nach dem Vorhaben 12
2.3.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung 13
2.3.4. Schritt 4: Wirkungskontrolle 13
2.3.5. Definition des Gebietes 13
2.4. Der Kompensationsmechanismus Gebietsansatz am Fallbeispiel des Gebietes Westhorn 14
2.4.1. Ausgangslage 14
2.4.2. Der Kompensationsmechanismus 15

3. Prozesse und deren Rahmenbedingungen **18**
3.1. Der Prozess des Objektansatzes 18
3.1.1. Erarbeitung der Planungsgrundlagen 18
3.1.2. Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan 19
3.1.3. Baubewilligungsverfahren 20
3.1.4. Interessenabwägung 21
3.1.5. Partizipation 21
3.2. Der Prozess des Objektansatzes am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser 22
3.2.1. Vorgelagerter Diskurs 22
3.2.2. Vorarbeit – Federführung bei kantonaler Raumplanungsfachstelle 22
3.2.3. Kantonaler Richtplan 23

3.2.4. Baubewilligungsverfahren 24
3.3. Der Prozess des Gebietsansatzes 25
3.3.1. Erarbeitung der Planungsgrundlagen 25
3.3.2. Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan 26
3.3.3. Anforderungen an die Nutzungsplanung 26
3.3.4. Baubewilligungsverfahren 27
3.3.5. Interessenabwägung 28
3.3.6. Partizipation 28
3.4. Der Prozess des Gebietsansatzes am Fallbeispiel Bergstation 29
3.4.1. Vorgelagerter Diskurs 29
3.4.2. Vorarbeiten 30
3.4.3. Kantonaler Richtplan 31
3.4.4. Nutzungsplan 31
3.4.5. Baubewilligungsverfahren 31
3.4.6. Vollzugs- und Wirkungskontrolle 32
3.5. Vorgegebene Rahmenbedingungen 32
3.5.1. Die Beurteilung der Verbesserung der Gesamtsituation 32
3.5.2. Öffentliches Interesse 34
3.5.3. Räumliche Gesamtkonzeption 34
3.6. Weitere Rahmenbedingungen 35
3.6.1. Partizipation und Kommunikation 35
3.6.2. Objektinventar 36
3.6.3. Massnahmenkatalog 36
3.6.4. Generelle Einschätzung der Machbarkeit und Verhältnismässigkeit der vorgelagerten Schritte 37

4. Faktoren der Akzeptanz 38
4.1. Die Faktoren der Akzeptanz in der Übersicht 38
4.2. Relevanz ausgewählter Akzeptanzfaktoren 39
4.3. Faktoren der Akzeptanz im Prozess und im Kompensationsmechanismus 41

5. Fazit und Empfehlungen 42

6. Literatur 44

Appendix A Mögliches Anwendungsbeispiel für den Objektansatz 45

Appendix B Mögliches Anwendungsbeispiel für den Gebietsansatz 54

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1: Der Objekt- und der Gebietsansatz im Überblick; nach E-RPG und Botschaft.....2

Abbildungen

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Objektansatzes nach E-RPG und Botschaft; eigene Darstellung.....3
Abbildung 2: Schematische Darstellung des Gebietsansatzes nach E-RPG und Botschaft; eigene Darstellung.....3
Abbildung 3: Kompensationsmechanismus Objektansatz; 6
Abbildung 4: Perimeterabklärung Objektansatz; 9
Abbildung 5: Der angewandte Kompensationsmechanismus am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser; eigene Darstellung 11
Abbildung 6: Kompensationsmechanismus Gebietsansatz, eigene Darstellung 12
Abbildung 7: Das Gebiet deckt beim Gebietsansatz alle Wirkräume eines Vorhabens ab; eigene Darstellung.....13
Abbildung 8: Der angewandte Kompensationsmechanismus des Gebietsansatzes; eigene Darstellung...17
Abbildung 9: Der zweistufige Prozess des Objektansatzes ergänzt mit den zwei zusätzlich vorgesehenen Schritten; eigene Darstellung 19
Abbildung 10: Der dreistufige Prozess des Gebietsansatzes ergänzt mit zwei vorgeschlagenen Schritten; eigene Darstellung.....25
Abbildung 11: Die Komponenten der Verbesserung der Gesamtsituation. Blaue Umrandung der Komponenten = Gebietsansatz, braune Umrandung der Komponenten = Objektansatz; eigene Darstellung.....33
Abbildung 12: Zuordnung der Akzeptanzfaktoren 39
Abbildung 13: Die Faktoren der Akzeptanz im Prozess des Objektansatzes und im Prozess des Gebietsansatzes, jeweils den verschiedenen Prozessschritten zugeteilt. 41

Management Summary

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen stellt zahlreiche regionalspezifische Herausforderungen dar. Um diese im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung bewältigen zu können, hilft der Planungs- und Kompensationsansatz: Er ist kein starres Regulativ, sondern verschafft den Behörden mehr Handlungsspielräume unter gleichzeitiger Vorgabe klarer Rahmenbedingungen.

Wer ausserhalb der Bauzonen eine Liegenschaft neu erstellt oder umbaut, muss Mehrnutzungen auf solche Weise mit einer Kompensation verknüpfen, dass in der Folge keine grösseren und störenden Nutzungen entstehen – so sieht es der Planungs- und Kompensationsansatz vor. Die Vorhaben müssen zudem einem übergeordneten Interesse entsprechen und zu einer Verbesserung der Gesamtsituation nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung führen. Unterschieden wird dabei zwischen einem Objekt- und einem Gebietsansatz.

Beim Objektansatz geht es um die erweiterte Nutzung bestehender Immobilien wie zum Beispiel landwirtschaftlicher Wohnhäuser, schützenswerter Bauten oder gewerblicher Liegenschaften und Anlagen. Dank der Kompensation der Mehrnutzung – etwa durch zusätzliches Bauvolumen – können Erweiterungen kontrolliert zugelassen werden. Um den Umfang der Mehrnutzung jenem der Kompensation gegenüberzustellen, werden jeweils Perimeter ausgeschieden. Diese müssen jedoch nicht zwingend deckungsgleich sein.

Beim Gebietsansatz geht es hingegen um nicht standortgebundene Mehrnutzungen wie zum Beispiel touristische Anlagen. Auch hier sind die Mehrnutzungen in einem festzulegenden Gebiet so zu kompensieren, dass es im Ergebnis nicht zu grösseren und störenden Nutzungen kommt. Die Verbesserung der Gesamtsituation soll insbesondere zu einer Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland führen.

Beide Ansätze werden in den kantonalen Richtplan aufgenommen und so weit präzisiert, dass beim Objektansatz davon abgeleitet direkt die entsprechenden Baubewilligungsverfahren gestartet werden können. Beim Gebietsansatz wird hingegen für das betreffende Areal zuerst eine räumliche Gesamtkonzeption erstellt. Darauf basiert der Nutzungsplan, der die Anforderungen und Vorgaben weiter präzisiert, damit im Anschluss daran die Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden können.

Mit diesen beiden Ansätzen wird die bisher stark situative und fallspezifische Einzelbetrachtung durch ein klar strukturiertes und systemisches Vorgehen ersetzt. Die zuständige kantonale Raumplanungsbehörde profitiert von mehr Flexibilität und Gestaltungsmöglichkeit. Gleichzeitig werden klare Rahmenbedingungen definiert, die sich nach den übergeordneten Planungszielen und –grundsätzen der Raumplanung richten. Beides trägt zu massgeschneiderten Lösungen und letztlich zu mehr Qualität in der Gestaltung des Raums ausserhalb der Bauzonen bei.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Funktion des vorliegenden Berichtes

Der im Rahmen der E-RPG-Vorlage vorgeschlagene Planungs- und Kompensationsansatz setzt sich zusammen aus einem Gebiets- und einem Objektansatz. Er soll den Kantonen mehr **Handlungsspielraum** für das **Bauen ausserhalb der Bauzonen** geben, indem er es erlaubt, Entwicklungen, die unter den heutigen planungsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich sind, planerisch zu erfassen und umzusetzen, ohne dabei weitere Ausnahmetatbestände zu generieren. Der Kerngedanke des Gebietsansatzes ist es, Zonen für **nicht standortgebundene Nutzungen** auszuscheiden, um spezifischen kantonalen oder regionalen Eigenheiten Rechnung zu tragen. Die Idee des Objektansatzes ist es, von den Regelungen bezüglich der Erweiterung einer bestehenden Baute oder Anlage nach Art. 24c, 24d oder 24f RPG **raumplanerisch begründet und massvoll abzuweichen**, um – wie beim Gebietsansatz – spezifischen kantonalen oder regionalen Eigenheiten Rechnung zu tragen. Für die Genehmigung von Vorhaben nach dem Gebiets- oder Objektansatz muss ein **übergeordnetes Interesse** bestehen. Des Weiteren werden eine **Kompensation** vorausgesetzt; beim Gebietsansatz neben Kompensationsmassnahmen, wie Realkompensationen oder eine bessere räumliche Anordnung von Nutzungen, zudem auch **Aufwertungsmassnahmen** in einem weiteren Sinne.

Der vorliegende Bericht wurde vom ARE und von der BPUK gemeinsam in Auftrag gegeben, um die Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG aus wissenschaftlicher Perspektive zu untersuchen.

1.2. Grundlagen und Vorgehen

Die Hauptinformationsquellen sind, neben dem **E-RPG** und der dazugehörigen **Botschaft**, **Fallbeispiele**, welche das ARE und Kantonsplanerinnen und -planer zur Verfügung gestellt hatten. Die vertiefte Analyse dieser Fallbeispiele wurde ergänzt durch eine **Literaturanalyse** zu bestehenden nationalen und internationalen Kompensationsmechanismen. Zur weiteren Unterstützung wurden **Interviews** mit Kantonsplanerinnen und -planern geführt sowie **Workshops** mit verschiedenen Organisationen veranstaltet, um die wissenschaftlichen Erkenntnisse mit der Praxis zu reflektieren.

1.3. Neue Bestimmungen

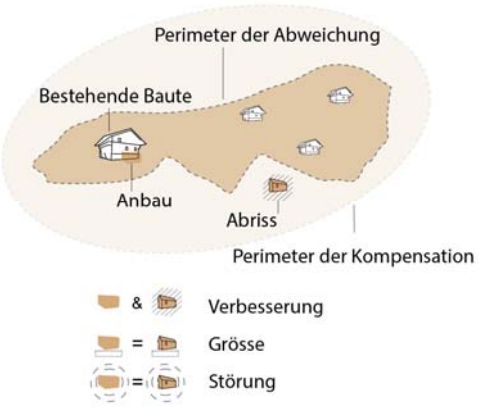
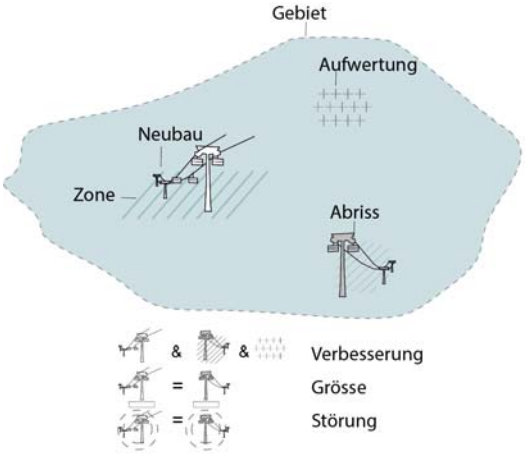
Im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes sind die folgenden Artikel des E-RPG, die den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Handlungsspielräume ermöglichen sollen, relevant:

- **Art. 8*d* in Verbindung mit Art. 24*g* E-RPG – Objektansatz**
- **Art. 8*c* in Verbindung mit Art. 18*a* E-RPG – Gebietsansatz**

Die wichtigsten Punkte der beiden Ansätze werden in der folgenden tabellarischen Übersicht zusammengefasst.

Tabelle 1: Der Objekt- und der Gebietsansatz im Überblick; nach E-RPG und Botschaft

	Objektansatz	Gebietsansatz
Artikel	Art. 8*d* i. V. m. Art. 24*g* E-RPG	Art. 8*c* i. V. m. Art. 18*a* E-RPG
Anwendung	Massvolle, raumplanerisch begründete Abweichungen von Art. 24*c*, 24*d* und 24*f* E-RPG	Nichtbauzonen mit nicht standortgebundenen Nutzungen
Kompensationspflicht	Die Mehrnutzungen müssen so kompensiert werden, dass dadurch insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen; im Vordergrund stehen realkompensatorische Massnahmen. Mit dem Bau darf erst begonnen werden, wenn die zur Realkompensation vorgesehenen Bauten und Anlagen beseitigt worden sind. Die bewilligte Mehrnutzung darf die Kompensation nicht überdauern. Laut Botschaft darf für die Kompensationsobjekte nachweislich kein Bedarf mehr bestehen und sie dürfen keinen denkmalpflegerischen Wert aufweisen.	Die Mehrnutzungen müssen so kompensiert werden, dass sie im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen; zudem müssen sie insgesamt zu einer Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland führen. Massgebend sind dabei Verbesserungen in räumlicher und baukultureller Hinsicht. Gefordert ist eine räumliche Gesamtkonzeption mit einer vertieften Analyse des Planungsraumes. Mit dem Bau darf erst begonnen werden, wenn die zur Realkompensation vorgesehenen Bauten und Anlagen beseitigt worden und die Aufwertungsmassnahmen initiiert sind. Die bewilligte Mehrnutzung darf die Kompensation nicht überdauern. Laut Botschaft darf für die Kompensationsobjekte nachweislich kein Bedarf mehr bestehen und sie dürfen keinen denkmalpflegerischen Wert aufweisen.
Voraussetzungen	Die Abweichungen setzen ein übergeordnetes Interesse voraus und müssen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung führen.	Die Planungen setzen ein übergeordnetes Interesse voraus und müssen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung führen.

Schematische Darstellung	Die Mehrnutzung (Anbau) und die Kompensation (Abriss) müssen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im Gebiet ausserhalb der Bauzonen führen und dürfen insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen verursachen. Es muss einerseits ein Perimeter ausgeschieden werden, in welchem Mehrnutzungen bzw. Abweichungen möglich sind, andererseits ein Perimeter, in welchem die Kompensation stattfindet. Die beiden Perimeter können sich überlagern, müssen es aber nicht.  Abbildung 1: Schematische Darstellung des Objektansatzes nach E-RPG und Botschaft; eigene Darstellung	Die Mehrnutzung (Neubau), Kompensation (Abriss) und Aufwertung müssen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im Gebiet führen und dürfen im Ergebnis zu keinen grösseren und keinen störenderen Nutzungen führen. Eine Zone wird nur für eine Fläche festgelegt, innerhalb welcher die Mehrnutzung realisiert wird.  Abbildung 2: Schematische Darstellung des Gebietsansatzes nach E-RPG und Botschaft; eigene Darstellung

Drei Bedingungen zur Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes

Für die Anwendung von Art. 18*a* oder 24*g* E-RPG müssen nebst dem Vorliegen des öffentlichen Interesses zwei weitere Bedingungen erfüllt sein: Zum einen muss der **Bedarf** einer Mehrnutzung ausgewiesen werden, zum anderen müssen Objekte oder Nutzungen (Kompensationsmöglichkeiten) identifiziert werden, deren **Beseitigung** einen Ausgleich zur Mehrnutzung schafft. So führen Mehrnutzung und Kompensation zu einer Verbesserung der Gesamtsituation; beispielsweise existiert der Bedarf nach Erweiterungen von Wohnhäusern nach Art. 24*g* E-RPG und gleichzeitig ist abrisswürdige Bausubstanz vorhanden.

Mögliche Auslöser für die Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes

Die Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes kann verschiedene Auslöser haben. Dies kann ein **kantonales Interesse** an einer gesamthaften Planung und Koordination von Nutzungen in einem Gebiet sein oder die **Initiative von Privatpersonen**. Relevant ist lediglich, dass damit ein übergeordnetes Ziel verfolgt wird und eine Verbesserung der Gesamtsituation bewirkt wird.

1.4. Gebiets- und Objektansatz im Verhältnis zu weiteren Artikeln des E-RPG

Die vertiefte Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, in welchem Zusammenhang der Gebiets- und der Objektansatz zu weiteren Artikeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen stehen und welche wichtigen Kriterien sie voneinander abgrenzen. Nachfolgend sind die wichtigsten Punkte zusammengefasst.

Flexibilität in der Wahl des Ansatzes

Für eine geplante Nutzung können unterschiedliche Ansätze, abhängig von der Ausgangslage, angewandt werden. Dabei sind die Kantone frei in der **Wahl und Kombination** der Ansätze. Für die Anwendung der Artikel müssen grundsätzlich bestimmte Voraussetzungen gegeben sein:

- Art. 18*a* E-RPG und 24*g* E-RPG setzen ein öffentliches Interesse und die Verbesserung der Gesamtsituation nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung voraus. Zudem bedarf es konkreter und räumlich expliziter kantonaler Richtplangrundlagen.
- Art. 24*g* E-RPG bezieht sich nur auf bereits existierende Bauten und Anlagen. Es handelt sich konkret um massvolle, raumplanerisch begründete Abweichungen von den Art. 24*c*, 24*d* und 24*f* E-RPG, welche Bestimmungen zu existierenden neu- und altrechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbauten, schützenswerten Bauten und altrechtlichen gewerblichen Bauten und Anlagen beinhalten.
- Art. 18*a* E-RPG gilt für nicht standortgebundene Nutzungen. Dabei muss sich die Planung auf ein räumlich begrenztes Gebiet beziehen, ansonsten stösst die räumlichen Gesamtkonzeption an die faktischen Grenzen der Umsetzbarkeit.
- Art. 18 Abs. 1bis E-RPG kann angewandt werden, um standortgebundene Nutzungen ausserhalb der Bauzonen zuzulassen, wenn damit die kantonalen Vorgaben umgesetzt werden, die nicht explizit räumlicher Natur sein müssen.
- Art. 16*a* E-RPG kann zur Anwendung gelangen, um Speziallandwirtschaftszonen auszuscheiden, in denen Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion zulässig sind.

Definitionen sind ausschlaggebend

Die oben genannten Voraussetzungen enthalten wiederum **Begrifflichkeiten**, die relevant dafür sind, welche Artikel zur Anwendung gelangen können. Ob ein Vorhaben nach Art. 18*a* E-RPG oder Art. 18 Abs. 1bis E-RPG realisiert werden kann, hängt von der Auslegung der «Standortgebundenheit» ab; ob ein Vorhaben nach Art. 24*g* E-RPG realisiert werden kann, hängt davon ab, wie eine «massvolle, raumplanerisch begründete Abweichung» definiert wird.

2. Der Kompensationsmechanismus

Die Autorinnen und Autoren schlagen einen **einfachen, strukturierten Kompensationsmechanismus** für beide Ansätze vor. Diese Empfehlung basiert auf einer detaillierten Literaturrecherche zu verschiedenen national und international angewandten Kompensationsmechanismen (Bewertungsmethode für Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume nach Bühler et al. (2017); Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz nach Kägi et al. (2002), EU-Biodiversitätsstrategie und Eingriffsregelung in Deutschland) sowie der Spiegelung der Ansätze mit der Praxis in zwei Workshops.

Alle untersuchten Kompensationsmechanismen fordern generell hohe **Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Objektivität** und **Klarheit** in der Anwendung von Kompensationsmassnahmen sowie eine klare und übersichtliche Abgrenzung zwischen den Instrumenten. Die **Schlüsselelemente** des Prozessdesigns müssen klar definiert werden, sonst verschiebt sich die Verantwortung nach unten und führt zur Überlastung der lokalen Behörden und der Projektentwickler. Zusätzlich bedarf es **methodischer Grundlagen**, um sowohl die Komplexität der Kompensation als auch die Transaktionskosten zu verringern (Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wende et al., 2018).

Zudem resultiert aus den untersuchten Kompensationsmechanismen die Feststellung, dass die **Kompensation** nicht für jedes Vorhaben separat umzusetzen ist, sondern dass Vorhaben mit Bezug zueinander zu **koordinieren** sind, beispielsweise im Rahmen von strategischen **Raum- und Landschaftskonzepten**. Dies kann z. B. anhand von Massnahmenpools geschehen, welche die Probleme der oft fehlenden geeigneten Flächen für Ersatzmassnahmen und des zeitlichen sowie administrativen Aufwands ihrer Beschaffung lösen und somit Effizienz und Effektivität der Massnahmen erhöhen (Jessel, 2008; Kägi et al., 2002; Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wätzold & Hampicke, 2008; Wende et al., 2018). Die BAFU Wegleitung zu Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz (Kägi et al., 2002) empfiehlt eine **rechtliche und finanzielle Sicherung** sowie die Abklärung der **Dauer** der Kompensation. Hierzu sind geeignete öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente, beispielsweise öffentlich-rechtliche Verträge, raumplanerische Instrumente wie Schutzzonen sowie weitere Planungsinstrumente, Verfügungen und Ersatzvornahmen vorzusehen. Geeignete privatrechtliche Verträge sind beispielsweise Dienstbarkeiten, Grundlasten sowie der freihändige Erwerb von Grundstücken oder Rechten an Grundstücken.

2.1. Der Kompensationsmechanismus für den Objektansatz

Gemäss E-RPG muss der Objektansatz im Kern sicherstellen, dass durch die vorgesehene Nutzung insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen. Der Kompensationsmechanismus muss dementsprechend die Grösse und Störung der Nutzung klären und beinhaltet die folgenden 3 Schritte (siehe Abbildung 3): In einem ersten Schritt wird bestimmt, in Bezug auf welche **Bereiche bzw. Kriterien** die Mehrnutzungen grösser und störender wirken können. Sind die Inhalte festgelegt, wird in einem zweiten Schritt die **Situation vor und nach dem Vorhaben** beurteilt bzw. prognostiziert. Im dritten Schritt erfolgt die **Gesamtbeurteilung**, in der abschliessend geklärt wird, ob das Projekt insbesondere zu keiner grösseren und insgesamt zu keiner störenderen Nutzung führt. Eine Wirkungskontrolle der Massnahmen, wie sie aufgrund der untersuchten Kompensationsmechanismen empfehlenswert erscheint, ist nicht im umfassenden Sinne nötig, da es sich beim Objektansatz im Regelfall lediglich um weniger komplexe realkompensatorische Massnahmen handelt.

Abbildung 3: Kompensationsmechanismus Objektansatz; eigene Darstellung

2.1.1. Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte

Die Autorinnen und Autoren halten, gestützt auf die Erkenntnisse aus den Workshops, eine klare Abgrenzung zwischen der Grösse und der Störung einer Nutzung für erforderlich, um die Abläufe im Baubewilligungsverfahren in einem akzeptablen Rahmen zu halten. Sie schlagen vor, all jene Aspekte bezüglich des «**grösser**» zu beurteilen, die die bauliche Ausprägung der Nutzung betreffen. Die Botschaft verweist auf Aspekte wie Bauvolumen oder beanspruchte Bodenfläche.

Um zu beurteilen, ob eine Nutzung **«störender»** ist, werden all jene Einflüsse der Nutzung untersucht, die sich im Raum niederschlagen. Hier sei angemerkt, dass nach dem Verständnis der Autorinnen und Autoren unter den Begriff «störendere Nutzung» auch eine **«intensivere Nutzung»** fällt. Die Mehrnutzung muss im Kern mit dem Grundsatz vereinbar sein, der die strikte Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet fordert (Trennungsgrundsatz), sich aber nicht flächendeckend gleichartig im Raum niederschlagen muss. Die Beurteilung, ob eine Nutzung störender ist, hängt darüber hinaus von den Entwicklungszielen im Raum ab: Als störender werden hier all jene Veränderungen verstanden, die von einem **erhaltenswerten oder erreichenswerten Zustand abweichen**.

Es ist für jeden Anwendungsfall spezifisch zu klären, welche Bereiche bzw. welche Schutzgüter betroffen sind, anhand welches Soll- oder Zielzustandes die Abweichung gemessen wird und in welcher Weise und welcher Intensität die Abweichung eintritt. So schlägt es auch Kiemstedt et al. (1996) für die Eingriffsregelung vor. In der Botschaft werden als massgebliche Kriterien genannt: **die Nutzung selbst**, (empfindlicher oder peripherer) **Standort, Emissionen, Verkehrsaufkommen und Landschaftseinordnung** einer Baute

oder Anlage. Diese Kriterien wurden basierend auf einem von Zihlmann (2019) geführten Austausch mit diversen Fachstellen (namentlich ARE, BAFU, BAK, BLW und KBNL) ergänzt um:

- die **Berücksichtigung des Landschaftsmusters** (naturräumliches Muster, Muster der Kulturlandschaft, Siedlungsmuster)
- die **Eigenentwicklung der Landschaft** (Dynamik der Natur ohne anthropogene Einflüsse)
- den **historischen Wert von baukultureller Substanz** (archäologische, geschichtliche und typologische Bedeutung)
- **kulturelle Elemente** (historische Spuren von Nutzungen und deren Anordnung im Raum)
- die **Authentizität von Bauten und Anlagen** (Übereinstimmung der Nutzung und der Optik eines Bauwerks an einem passenden Standort)
- den **Baustil** (Gebäude- bzw. Anlageform, die Bauweise einer Baute oder Anlage und charakteristische Eigenarten)
- die **Materialisierung** (Ressourcenwahl und Farbgebung einer Baute oder Anlage)
- die **Zersiedelung** (Veränderung der Siedlungsfläche, Streuung von Bauten und Anlagen und die Ausnutzungsdichte)
- die **Zerschneidung** (Erschliessung von Bauten und Anlagen inklusive der Intensität der Nutzung)
- die **Bodenversiegelung** (räumliche Verteilung und die Grösse des versiegelten Bodens)
- die **Bodenqualität** (Pflanzennutzbare Gründigkeit, Zusammensetzung des Oberbodens, Wasserhaushalt)
- den **topographischen Standort** (Neigung, Exposition einer bewirtschafteten Fläche)

Gemäss den Diskussionsresultaten aus den Workshops ist die Anzahl der (Kompensations-)Gebäude ebenfalls in die Ermittlung der Untersuchungsinhalte miteinzubeziehen. Dies ist besonders dann relevant, wenn in einem Projekt beispielsweise viele Gebäude zusammen als Kompensationsvolumen für eine einzige Baute gelten.

2.1.2. Schritt 2: Beurteilung vor und nach dem Vorhaben

Die in der Literaturanalyse untersuchten Kompensationsmechanismen basieren alle auf einer Erfassung und Bewertung des Zustandes vor und nach einem Eingriff. Sie unterteilen sich nach ihrem Vorgehen: Die Beurteilung kann entweder auf einer **umstandsbezogenen Argumentation** oder einer **standardisierten Bewertungsmethode** beruhen. Bei ersterem Vorgehen werden die Indikatoren und das Bewertungssystem je nach Projekt definiert und es muss die ganze Argumentationskette präsentiert und gerechtfertigt werden. Bei der standardisierten Bewertungsmethode dagegen werden Indikatoren und Bewertungssystem für alle Vorhaben gleichermassen definiert. Der Vorteil eines standardisierten Vorgehens liegt darin, dass es für viele verschiedene Fälle nachvollziehbare Ergebnisse liefert und frühzeitig eine Einschätzung der Kompensationsmassnahme ermöglicht. Der Nachteil liegt darin, dass durch Reduktion und starre Regeln die Besonderheiten eines Vorhabens ungenügend berücksichtigt werden (Bühler et al., 2017; Kiemstedt et al.,

1996; Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wätzold & Hampicke, 2008). Aufbauend auf den Erkenntnissen aus Literatur und Workshops empfehlen die Autorinnen und Autoren das Vorgehen der umstandsbezogenen Argumentation, damit im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes den regionalen und kantonalen Besonderheiten ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Grundlegend bei der Beurteilung ist, wie der Zustand vor dem Vorhaben bzw. der **Referenzzustand** definiert wird. Die Autorinnen und Autoren schlagen basierend auf den Gesprächen mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern des ARE vor, dass sich der Referenzzustand nicht auf die aktuell tatsächliche Nutzung, sondern auf die aktuell rechtmässig zugelassene bzw. nach geltendem Recht potenziell mögliche Nutzung bezieht.

Nach der Ermittlung des Referenzzustandes müssen für die Grösse der Nutzung die Kriterien in **quantifizierter Form** erfasst und bewertet werden. Für die Störung der Nutzung müssen die **Wirkräume** und ihre **Intensität** inklusive **Wirkfaktoren** und **Ausbreitung** ermittelt werden, wie dies beispielsweise von Kiemstedt et al. (1996) für die Eingriffsregelung in Deutschland vorgeschlagen wird.

2.1.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung

Laut Botschaft gilt: «Je grösser die Übereinstimmung zwischen der zu kompensierenden neuen Nutzung und der durch die Kompensation wegfallenden Nutzung ist, desto einfacher wird der Nachweis zu erbringen sein, dass die Kompensation den Anforderungen genügt» und es zu keiner grösseren und keiner störenderen Nutzung kommt. Es ist aber auch eine **Überkompensation** möglich: Tritt in einem Bereich eine Verschlechterung ein, kann und muss in einem anderen eine bedeutende Verbesserung realisiert werden.

In der Literatur wird zwischen **gleichartiger** und **gleichwertiger Kompensation** unterschieden. Erstere bedeutet einen identischen Ausgleich der beeinträchtigten Funktionen – Eingriffe werden in gleicher Art, Funktion und gleichem Umfang kompensiert. Die gleichwertige Kompensation fordert die Herstellung ähnlicher Funktionen auf qualitativ gleichem Niveau, die aber nicht identisch sein müssen. Bei beiden muss ein sachlich-funktioneller Zusammenhang zum Eingriff bestehen (ARL, 2018; Kägi et al., 2002). Bei gleichwertigen Kompensationsmassnahmen – wie sie die Autorinnen und Autoren für den Kompensationsmechanismus des Objektansatzes vorschlagen – besteht das Problem, dass es kaum Massstäbe gibt, um die Angemessenheit gleichwertiger Massnahmen zu erfassen (Peters et al., 2002). Daher setzt die gleichwertige Kompensation eine Gesamtbeurteilung voraus, die sich auf einer **Argumentationstechnik** abstützt. Die Gesamtbeurteilung erfolgt gemäss raumplanerischem Stand der Technik und nicht im exakten, mathematisch-naturwissenschaftlichen Sinne.

2.1.4. Definition der Perimeter

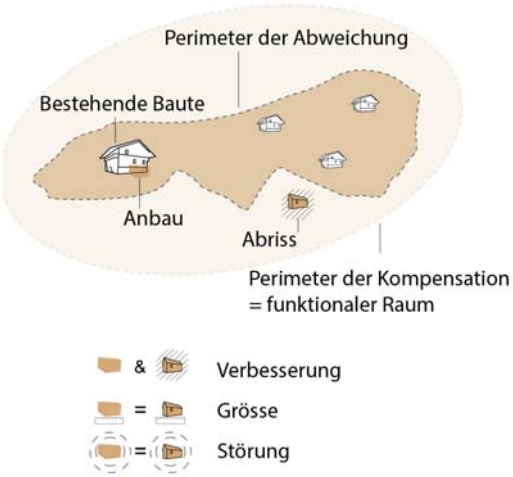


Abbildung 4: Perimeterabklärung Objektansatz; eigene Darstellung

Für den Objektansatz wird im E-RPG der Begriff des Perimeters eingeführt, innerhalb dessen abgewichen werden kann. Im E-RPG finden sich allerdings keine Aussagen zum genauen Ort der Kompensation, ausser, dass dieser sich im Gebiet ausserhalb der Bauzonen befinden muss. In der Literatur (ARL, 2018; Kägi et al., 2002) sowie in den Workshops wurde auf die Wichtigkeit **eines funktionalen Zusammenhangs** zwischen dem Ort der Mehrnutzung und dem Ort der Kompensation hingewiesen – beispielsweise sollte die Kompensation innerhalb der gleichen Landschaftskammer oder innerhalb der gleichen Tallandschaft umgesetzt werden (siehe Abbildung 4); dabei können sich die Perimeter der Abweichungen und die Perimeter, innerhalb derer die Kompensation stattfinden muss, überlagern, müssen es aber nicht. In den Workshops wurde auf die Schwierigkeit der Perimeterabgrenzung hingewiesen, die unter Umständen Privilegien generieren könnte.

2.2. Der Kompensationsmechanismus Objektansatz am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser

Der Kompensationsmechanismus des Objektansatzes wird nachfolgend an einem vom ARE entwickelten Fallbeispiel durchgespielt. Das Fallbeispiel, inklusive das zitierte kantonale und kommunale Recht, ist fiktiv. Es setzt sich aus Elementen zusammen, die so oder ähnlich in der Schweiz bestehen. Das Beispiel dient dazu, besser verständlich zu machen, wie die konkrete Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgen könnte. Die ausführlichere, vom ARE verfasste Beschreibung des Fallbeispieles befindet sich im Appendix A.

2.2.1. Ausgangslage

2.2.1.1. Vorhaben

Ein Kanton will in einem in den **Alpen gelegenen Kantonsteil** gestützt auf die Art. 8*d* und 24*g* E-RPG eine Regelung treffen, um massvoll von Art. 24*c* E-RPG abweichen zu können. In seinem voralpinen und alpinen Kantonsteil weisen die **traditionellen Wohnbauten** oft eine **verhältnismässig kleine Wohnfläche** mit kleinem Volumen auf. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sind unter diesen Umständen enge Grenzen gesetzt (Obergrenze von 30 Prozent gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV i V. m. Art. 24*c* Abs. 2 RPG; kumulativ Anforderungen von Art. 24*c* Abs. 4 RPG). Dies hat verschiedentlich zu Härtefällen geführt, weil Familien sich letztlich zum Auszug gezwungen sahen, da die Raumverhältnisse für sie

zu eng geworden waren. Um derartige Situationen zu vermeiden und gleichzeitig der Tendenz zur Abwanderung entgegenzuwirken, sollen in gewissen Fällen an **gut erschlossenen Lagen** etwas grössere Erweiterungen zugelassen werden können.

Der Kanton sucht schon lange Wege, um Raum und Landschaft durch die **Beseitigung** von Störungen (ganze Bauten und Anlagen oder Teile davon) aufzuwerten. Dazu gehören leerstehende, nicht mehr betriebene Gewächshäuser, leerstehende alte Schweineställe, in denen unbewilligte Nutzungen eingerichtet wurden (beispielsweise Lagerräume von Gewerbebetrieben, die ein unzulässiges und störendes Verkehrsaufkommen bewirken), oder Wohnbauten an landschaftlich exponierten Lagen in Landschaftsschutzgebieten ausserhalb der Bauzonen. Es wäre von öffentlichem Interesse, nach Ablauf der Nutzungszeit dieser Häuser, an diesem Standort auf einen Ersatz zu verzichten und die Flächen zu rekultivieren.

Der Kanton will nun die Möglichkeit, in seinem voralpinen und alpinen Kantonsteil kleine Wohnhäuser in gewissen Fällen in massvoller Abweichung von Artikel 24*c* RPG zu erweitern, kombiniert mit der Beseitigung störender Bauten (unabhängig davon, in welchem Kantonsteil sie liegen), zulassen. Da es sich um einen vergleichsweise **kleinen Kanton** handelt, wird das gesamte Gebiet ausserhalb der Bauzonen als funktionaler Raum verstanden. Die Kompensationsregeln wurden bewusst so festgelegt, dass eine klare Verbesserung der Gesamtsituation erzielt wird.

Es wird damit gerechnet, dass – gestützt auf diese Grundlage – im kantonalen Richtplan innerhalb eines Jahrzehnts 20 bis 50 Wohnbauten erweitert werden können, was die Beseitigung verschiedener landschaftlich stark störender Bauten erlauben wird. Wie dies konkret ablaufen kann, wird anhand des folgenden **Beispiels** aufgezeigt: Ein Wohnhaus (ausserhalb der Bauzonen), das bereits früher von 100 m^2 anrechenbarer Bruttogeschossfläche (aBGF) auf 130 m^2 erweitert wurde (Maximum von 30 % gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV), soll nochmals um ein Zimmer und eine Nasszelle von zusammen 20 m^2 aBGF auf 150 m^2 aBGF erweitert werden, was einem Gebäudevolumen von 60 m^3 entspricht.

2.2.1.2. Kompensation

Als Kompensation wird ein in den 1960er-Jahren bewohnbar gemachter **Kleintierstall** mit den Abmessungen von 5 m x 6 m abgebrochen, der an einem gut einsehbaren Hang im Gebiet Büel (Gemeinde Obseen, im Übergangsgebiet vom voralpinen Raum zum Mittelland gelegen) über dem Fluesee, im BLN-Objekt Fluesee-Moosmatt liegt. Die Grundfläche beträgt 30 m^2 bei einem Volumen von 75 m^3 und mit einem befestigten Umschwung von 10 m^2. Die Fläche wird anschliessend rekultiviert. Da hier Wohnraum mit Wohnraum kompensiert wird, muss dies in Bezug auf die verschiedenen relevanten Nutzungsmasse (insbesondere Gebäudevolumen und -grundfläche, Nutzflächen) mindestens im Verhältnis 1 : 1 erfolgen.

2.2.2. Der Kompensationsmechanismus

Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte

Die Untersuchungsinhalte, die für das Vorhaben relevant sind, werden in Abbildung 5 dargestellt. Für die Ermittlung der Grösse der Nutzung sind dies **Bauvolumen** und **beanspruchte Bodenfläche**. In Bezug auf die Störung der Nutzung gilt es zu klären, welche Auswirkungen das Vorhaben auf die **Einordnung** der Bauten **in die Landschaft**, die **Zersiedelung** und die **Bodenversiegelung** hat.

Schritt 2: Beurteilung vor und nach Vorhaben

Bezüglich der Bausubstanz ist keine **grössere Nutzung** zu erwarten, da das neue Volumen bzw. die neue Fläche durch den Abriss von mehr Volumen bzw. Fläche kompensiert wird. Bei vollständigem Abriss des Kleintierstalles nimmt die beanspruchte Bodenfläche trotz Erweiterung des Wohnhauses insgesamt ab.

Bezüglich der **Störung** der Nutzung kann argumentiert werden, dass sich die Erweiterung des Wohnhauses besser in die Landschaft einordnet, als der an einem gut einsehbaren Hang im BLN-Gebiet liegende Kleintierstall. In Bezug auf das Landschafsbild ist somit eine deutliche Verbesserung zu erwarten. Auch bezüglich der Zersiedelung ist keine negative Veränderung zu erwarten, da neuer Wohnraum mit bestehendem Wohnraum kombiniert wird und dabei ein Einzelobjekt aus der Landschaft verschwindet. Wie bereits oben erklärt, nimmt die Bodenversiegelung insgesamt ab.

Abbildung 5: Der angewandte Kompensationsmechanismus am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser; eigene Darstellung

Schritt 3: Gesamtbeurteilung

Sowohl hinsichtlich Grösse als auch hinsichtlich Störung der Nutzung ist eine **Verbesserung der Gesamtsituation** zu erwarten. Somit ist die Forderung des E-RPG, dass durch die neue Nutzung insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen dürfen, durch die gleichwertige Kompensation erfüllt.

2.3. Der Kompensationsmechanismus für den Gebietsansatz

Gemäss E-RPG muss der Kompensationsmechanismus für den Gebietsansatz sicherstellen, dass neue Nutzungen im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen. Sie müssen zudem insgesamt zu einer **Aufwertung** von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland führen.

Wie beim Objektansatz enthält der durch die Autorinnen und Autoren vorgeschlagene Mechanismus die ersten drei strukturierten Schritte (Abbildung 6). Sie werden ergänzt durch einen vierten Schritt, der in der Literatur gefordert wird: Die **Wirkungskontrolle** der Massnahmen sichert die Qualität und Effektivität der Kompensation (Quétier et al., 2014; Wende et al., 2018). Denn im Gegensatz zum Objektansatz erfordern die grössere Komplexität der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen eine Wirkungskontrolle.

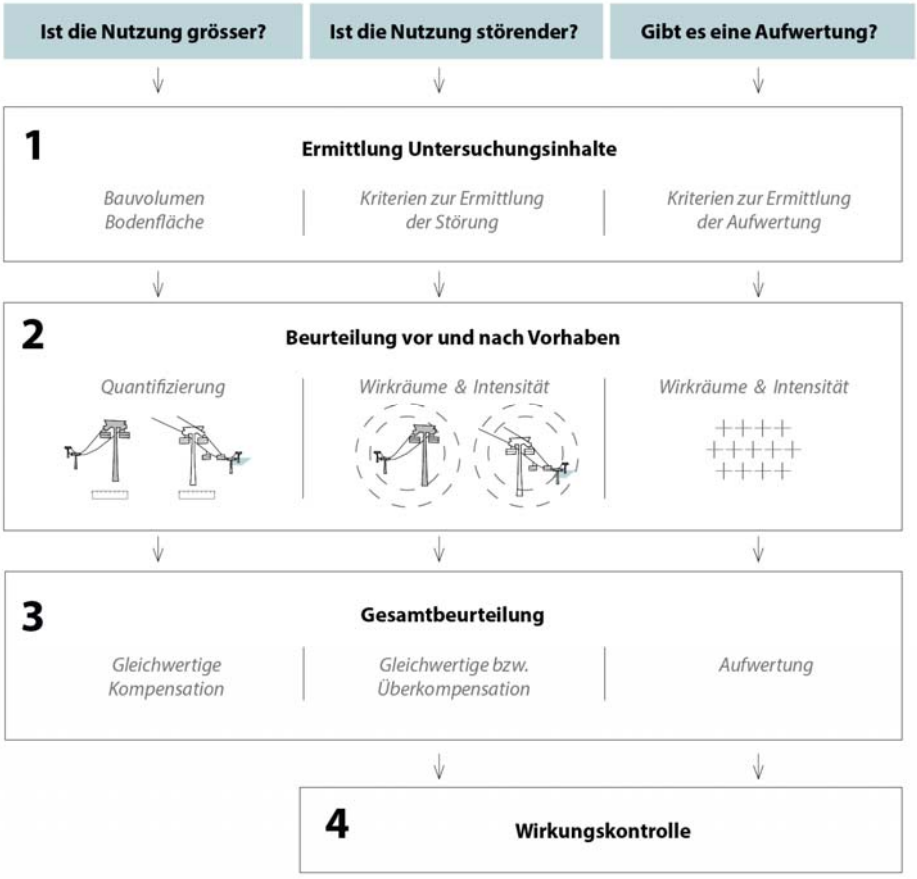


Abbildung 6: Kompensationsmechanismus Gebietsansatz, eigene Darstellung

2.3.1. Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte

Dieser Schritt gleicht inhaltlich dem ersten Schritt im Objektansatz (siehe Kapitel 2.1.1). Hinzu kommt, dass die relevanten Kriterien für die **Aufwertung** der im E-RPG explizit genannten Bereiche Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland festgelegt werden müssen. In den Workshops hat sich herausgestellt, dass Kriterien der Aufwertung deckungsgleich mit Kriterien der Störung (wie sie in Kapitel 2.1.1 geschildert wurden) sein können und dass es deshalb vorteilhaft ist, **Raum- und Landschaftskonzeptionen** als Grundlage und Orientierung zur Verfügung zu haben.

2.3.2. Schritt 2: Beurteilung vor und nach dem Vorhaben

Dieser Schritt gleicht dem des Objektansatzes (siehe Kapitel 2.1.2). Zusätzlich gilt es, bezüglich der **Aufwertung** die betroffenen Kriterien in ihren Wirkräumen und ihrer Intensität zu beurteilen.

2.3.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung

Auch dieser Schritt entspricht dem des Objektansatzes (siehe Kapitel 2.1.3). Allerdings gilt es hier zusätzlich zu erfassen, ob es in den Bereichen **Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland** zu einer Aufwertung kommt.

2.3.4. Schritt 4: Wirkungskontrolle

Im E-RPG ist lediglich die Sicherung, jedoch nicht die Wirkungskontrolle der Massnahmen verankert. In seiner Wegleitung zu Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz (Kägi et al., 2002) schlägt das BAFU vor, dass nicht nur die Vollzugskontrolle (Controlling) wichtig ist, sondern auch eine Wirkungskontrolle, die für die **Effektivität** von Kompensationsmassnahmen entscheidend ist: Erst wenn die gewünschte Wirkung erreicht ist, kann die Kompensation als abgeschlossen gelten. Werden die Ziele nicht erreicht, kann die Genehmigungsbehörde nach Kägi et al. (2002) **Ergänzungen** oder **Nachbesserungen** verlangen.

2.3.5. Definition des Gebietes

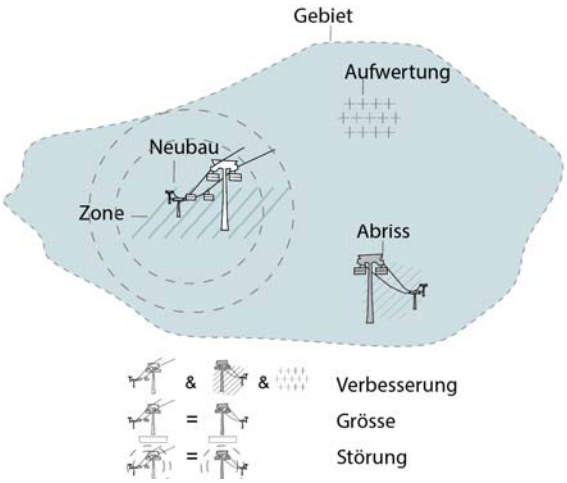


Abbildung 7: Das Gebiet deckt beim Gebietsansatz alle Wirkräume eines Vorhabens ab; eigene Darstellung

Weder im Gesetzesentwurf noch in der Botschaft werden nähere Aussagen zum «Gebiet» gemacht. Unstrittig ist, dass es bereits im Richtplan **stufengerecht** festgelegt und im Verlaufe des Planungsprozesses **präzisiert** werden muss. Spätestens auf der Ebene Nutzungsplanung sind die Aussagen zum Gebiet parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich.

In der Literaturrecherche und den Workshops hat sich herauskristallisiert, dass der Perimeter des Gebietes weitestgehend alle **Wirkräume** der Mehrnutzungen abdecken und eine **funktionale Einheit** darstellen soll (Abbildung 7). Für die Eingriffsregelung in Deutschland wird beispielsweise von Kiemstedt et al. (1996) hervorgehoben, dass bei der Absteckung der betroffenen Gebiete die **Intensität und Ausbreitungsmuster der Wirkungen** sowie landschaftliche Gegebenheiten (Wirkpfade und Empfindlichkeiten) berücksichtigt werden sollen. So spielt beispielsweise bei der Beurteilung des Landschaftsbildes der Sichtraum (umfasst alle Flächen, von denen aus ein Eingriff wahrgenommen werden kann) eine wichtige Rolle. Ist beispielsweise die Erholungsfunktion der Landschaft relevant, müssen auch Lärm und Emissionen bei der Festsetzung des Beurteilungsraumes beachtet werden. Kiemstedt et al. (1996) empfehlen für die deutsche Eingriffsregelung weiter, dass neben der Konsultation verschiedener **Fachstellen** bereits vorhandene **Landschaftsrichtpläne oder Landschafts(entwicklungs)konzepte** als Entscheidungshilfe miteinbezogen werden sollen.

2.4. Der Kompensationsmechanismus Gebietsansatz am Fallbeispiel des Gebietes Westhorn

Der Kompensationsmechanismus des Gebietsansatzes wird nachfolgend an einem vom ARE entwickelten Fallbeispiel durchgespielt. Das Fallbeispiel, inklusive das zitierte kantonale und kommunale Recht, ist fiktiv. Es setzt sich aus Elementen zusammen, die so oder ähnlich in der Schweiz bestehen. Das Beispiel dient dazu, besser verständlich zu machen, wie die konkrete Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgen könnte. Die ausführlichere, vom ARE verfasste Beschreibung des Fallbeispieles befindet sich im Appendix B.

2.4.1. Ausgangslage

2.4.1.1. Vorhaben

Der Gebirgskanton Vorberg will im strukturschwachen Gebiet Westhorn störende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen beseitigen. Zudem will er anstelle einer ehemaligen Seilbahnstation auf ca. 2650 m.ü.M. ein Hotel mit Restaurant zulassen, das als spezielles Erlebnis komfortable Übernachtungen in der Gebirgslandschaft zulässt und somit die Region touristisch stärken kann.

Die Gesamtplanung sieht die Festlegung eines grossflächigen **Landschaftsschutzgebietes** und einer neuen **Wildruhezone**, die Beseitigung **zweier stillgelegter Skilifte** sowie **zweier weiterer störender Objekte** in der sonst weitgehend intakten Landschaft ausserhalb der Bauzonen vor. Die Wildruhezone soll mögliche Konflikte mit Freerider und Tourenfahren entschärfen. Die störenden Objekte sind der Werkhof der Firma Hochbau AG, der in die Bauzonen der Gemeinde Wollbrügg verlegt werden soll, und das unweit davon gelegene Hotel Wetter, das gut einsehbar zwischen der Strasse auf den Sattelpass und dem Rifflerbach liegt, in den vergangenen Jahren wiederholt für längere Zeit geschlossen war und nun beseitigt werden soll. Zudem sollen eine Halbierung der bestehenden **Parkierungsfläche** bei der Talstation erfolgen und der Anschluss an die Postautolinie verbessert werden. Die **bestehende Seilbahn** (Kabinenkapazität von 80 Plätzen) und die **bestehende Bergstation mit Restaurant** auf den Westberg sollen abgebrochen und durch eine wesentlich kleinere Seilbahn (Kabinenkapazität von 6 bis 8 Plätzen) und ein Hotel-Restaurant (maximal 30 Hotelbetten und 40 Restaurantsitzplätze) ersetzt werden.

2.4.1.2. Kompensation

Als Kompensationsobjekte sind die **bestehende Bergstation** (Gebäudevolumen von 2000 m^3 auf einer Grundfläche von 200 m^2) und das damit verbundenen **Restaurant** (Gebäudevolumen von 3000 m^3 auf einer Grundfläche von 300 m^2) vorgesehen. Für den Neubau ist vorgesehen, zwecks bestmöglicher Einordnung des Hotel-Restaurants mit neuer Seilbahn Westberg in die hochalpine Landschaft ein **Wettbewerbsverfahren** durchzuführen. Weiter wird festgelegt, dass die von der landschaftlich exponierten Talseite her einsehbare Nordfassade der alten Seilbahn-Bergstation in der Höhe (m.ü.M.), der Breite und von der Lage (Begrenzung nach Norden, Osten und Westen) die zulässige Grenze des neuen Baukörpers bildet. Das oberirdische Gebäudevolumen des Hotel-Restaurants samt Bergstation der neuen Seilbahn darf 7500 m^3 nicht überschreiten, das unterirdische nicht mehr als 500 m^3 betragen. Die Grundfläche ist so klein wie möglich zu halten und darf 700 m^2 jedenfalls nicht überschreiten. Für die Ersatzseilbahn Westberg 2 gilt: Im Baubewilligungsverfahren ist ihre Landschaftseinordnung zu optimieren und mit technischen Anforderungen zu

koordinieren. Im Vergleich zur bestehenden Seilbahn resultieren insgesamt deutlich geringere räumliche Auswirkungen (Höhe und Mächtigkeit der Stützen, Grösse der Talstation etc.).

Zusätzlich müssen die **Skilifte Westberg 2 und 3** zurückgebaut und das **Terrain rekultiviert bzw. renaturiert** werden. Auch das Hotel Wetter muss vollständig rückgebaut und das Gelände rekultiviert werden. Das **Hotel** besitzt ein Gebäudevolumen von 3000 m^3 auf einer Grundfläche von 250 m^2 und einem befestigten Gebäudeumschwung von 500 m^2. Das dritte Rückbauobjekt ist der **Werkhof** der Hochbau AG. Auch dort soll das Terrain rekultiviert und der Werkhof in die bestehende Arbeitszone in Wollbrügg verlegt werden. Insgesamt handelt es sich dabei um eine Fläche von gut 8000 m^2.

Als weitere Kompensationsmassnahme sind die Verkleinerung der bestehenden **Parkierungsfläche** bei der Talstation auf die Hälfte – von 4000 m^2 und 200 Parkplätzen auf 2000 m^2 und 100 Parkplätze – und die Rekultivierung der zurückgebauten Fläche vorgesehen.

2.4.2. Der Kompensationsmechanismus

Schritt 1: Ermittlung der Untersuchungsinhalte

In Bezug auf die Grösse der Nutzung sind dies insbesondere das **Bauvolumen** und die beanspruchte **Bodenfläche**. Für die Störung der Nutzung gilt es zu klären, welche Auswirkungen das Vorhaben insbesondere auf **Emissionen**, **Verkehrsaufkommen**, **Zersiedelung** und **Zerschneidung** sowie **Bodenversiegelung** hat.

Schritt 2: Beurteilung vor und nach Vorhaben

Der Referenzzustand bezieht sich auf den aktuell bewilligten Zustand der Seilbahn, also die Seilbahn mit gültiger Konzession. Zur Beurteilung der **Grösse** der Nutzung ist von Folgendem auszugehen: Das Bauvolumen bleibt vor und nach dem Vorhaben gleich, insgesamt werden 8000 m^3 entfernt (2000 m^3 Bergstation, 3000 m^3 Bergrestaurant, 3000 m^3 Hotel), maximal neu zulässig sind 8000 m^3 für das Hotel-Restaurant mit Bergstation (7500 m^3 oberirdisch, 500 m^3 unterirdisch). Die beanspruchte Bodenfläche nimmt stark ab, was vor allem der Verlegung des Werkhofes (8000 m^2) in eine bestehende Arbeitszone in Wollbrügg und dem Abbruch des Hotels einschliesslich des befestigten Gebäudeumschwungs (750 m^2) geschuldet ist; zudem ist die neue Seilbahn wesentlich kleiner dimensioniert als die bestehende.

In Bezug auf die **Störung** der Nutzung ist anzunehmen, dass mit der neuen Gesamtplanung weniger Emissionen (Lärm, Geruch etc.) im Gebiet verursacht werden: Zum einen werden das Hotel und der Werkhof verlegt, zum anderen werden zwei Skilifte (Westberg 2 und 3) entfernt und die bestehende Seilbahn durch eine kleiner dimensionierte Anlage (von 80 auf 6 bis 8 Plätze) ersetzt; der potenzielle Konflikt der Freerider und Tourenfahrer mit dem Wild wird durch die Wildruhezone gelöst. Bezüglich des Verkehrsaufkommens ist keine Verschlechterung zu erwarten, da zum einen die neue Anlage kleiner dimensioniert ist und zum anderen die Parkplatzfläche um die Hälfe reduziert sowie die öffentliche Verkehrsanbindung gestärkt wird. Die Zersiedelung nimmt ab, da eine Nutzung (Hotel) entfernt und eine andere Nutzung (Werkhof) in die Bauzone verlegt wird; bestehende Nutzungen (Seilbahn und Bergrestaurant) werden durch dieselben Nutzungen in etwas abgeänderter bzw. verkleinerter Form ersetzt. Bezüglich der Zerschneidung der Landschaft tritt durch den Abriss der Skilifte Westberg 2 und 3 eine deutliche Verbesserung ein. Die Bodenversiegelung

nimmt im Gebiet stark ab, da zwei Nutzungen (Hotel und Werkhof) entfernt werden und der Boden rekultiviert wird; zudem werden die Skilifte Westberg 2 und 3 abgebrochen sowie die Parkplatzfläche um die Hälfte verringert.

All diese Massnahmen führen zu einer **Aufwertung** in den Bereichen Siedlungsstruktur (weniger Zersiedelung, weniger Verkehrsaufkommen) und Landschaft (weniger Emissionen, weniger Zerschneidung, weniger Bodenversiegelung).

Schritt 3: Gesamtbeurteilung

Die Grösse der Nutzung wird ausreichend kompensiert, da durch die Gesamtplanung insgesamt weniger Bodenfläche beansprucht wird und das Bauvolumen nicht zunimmt. Auch bezüglich der Störung der Nutzung ist keine Verschlechterung zu erwarten. Insgesamt sind alle betrachteten Aspekte nach dem Vorhaben **positiver** zu bewerten. Letzteres führt auch zu einer klaren **Aufwertung** von Siedlungsstruktur und Landschaft im betroffenen Gebiet.

Schritt 4: Wirkungskontrolle

Eine Wirkungskontrolle ist für die **Wildruhezonen** relevant. Sie soll Qualität und Effektivität der Massnahmen überprüfen.

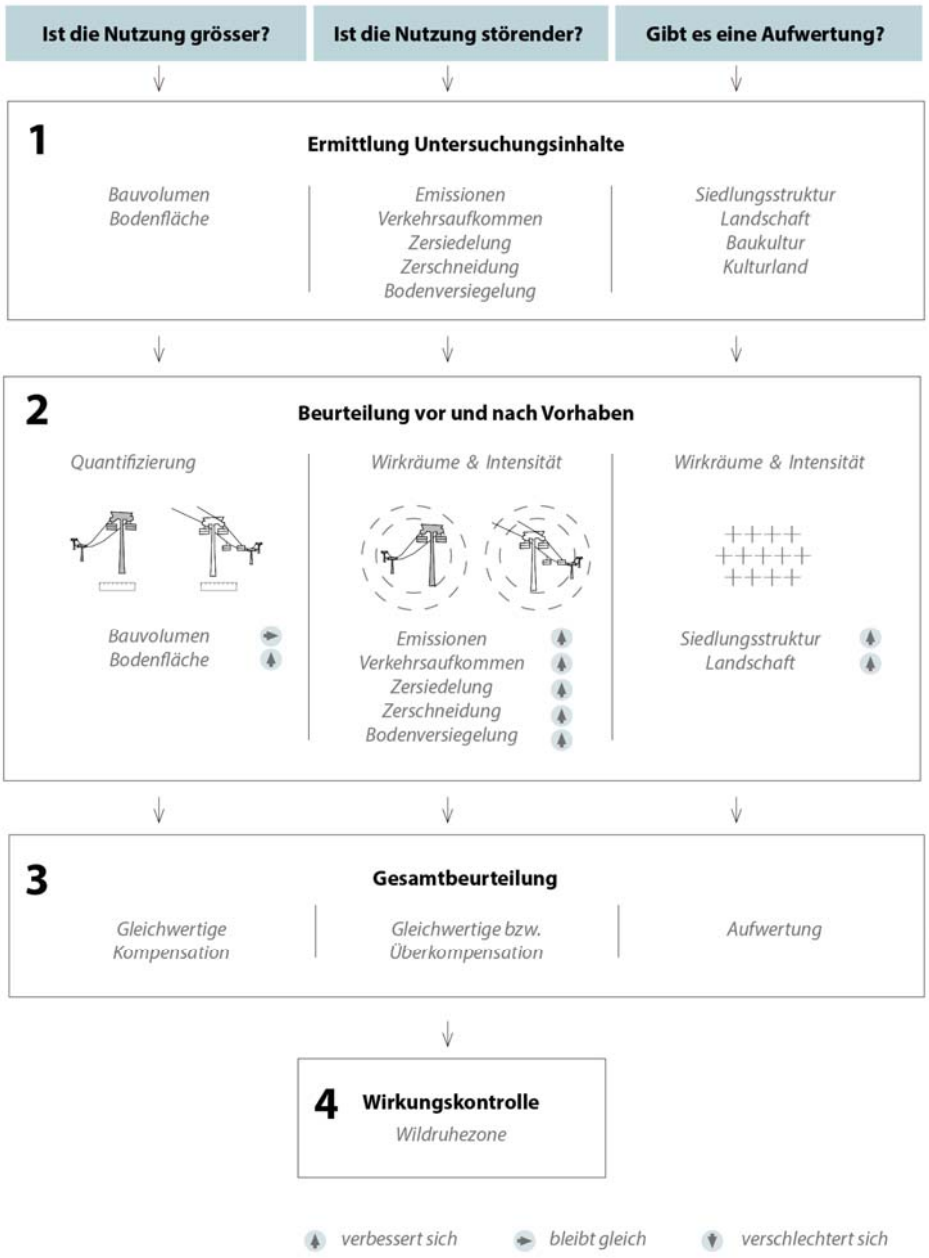


Abbildung 8: Der angewandte Kompensationsmechanismus des Gebietsansatzes; eigene Darstellung

3. Prozesse und deren Rahmenbedingungen

Das Kapitel gliedert sich in vier Bereiche. Die beiden ersten Teile beinhalten jeweils ein Kapitel zum Objekt- und Gebietsansatz (Kapitel 3.1 und 3.3) ergänzt mit wiederum jeweils einem Fallbeispiel (Kapitel 3.2 und 3.4). Der Fokus liegt hier auf den damit verbundenen Prozessen. Dazu werden primär die Vorgaben aus dem Gesetzesentwurf und der Botschaft aufgeführt. Ergänzend werden Überlegungen und Aussagen der beteiligten Fachpersonen eingebracht. Der dritte Bereich (Kapitel 3.5) umfasst Rahmenbedingungen, die wiederum zum Prozess gehören und sich entweder aus dem Gesetzesentwurf und/oder der Botschaft ergeben. Der vierte Teil (Kapitel 3.6) basiert auf den Einschätzungen der konsultierten Kantonsplanerinnen und -planer und thematisiert weitergehende Rahmenbedingungen sowie Einschätzungen zur Machbarkeit und Verhältnismässigkeit.

3.1. Der Prozess des Objektansatzes

Laut Art. 8*d* und 24*g* E-RPG ist für den Objektansatz ein **zweistufiger Prozess** vom Richtplan zum Baubewilligungsverfahren vorgesehen (siehe Abbildung 9). Hinzu kommen für die Kantone vorgelagerte Schritte, die notwendig sind, damit Art. 8*d* E-RPG angewendet werden kann. Im Folgenden werden die vorgesehenen planerischen Schritte analysiert sowie die Aspekte der Partizipation und der notwendigen Zwischenresultate als Voraussetzung für die Machbarkeit konkretisiert.

3.1.1. Erarbeitung der Planungsgrundlagen

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

In Bezug auf die Beurteilung der Machbarkeit hat sich ergeben, dass der zweistufige Prozess mit vorgelagerten Schritten ergänzt werden muss: zum einen mit einem **vorgelagerten Diskurs**, zum anderen mit **Vorarbeiten** zum Richtplan (siehe Abbildung 9).

Der **vorgelagerte Diskurs** wird von den Teilnehmenden der Workshops als notwendig erachtet, um die Vorarbeiten durchführen zu können. Dazu wird empfohlen, z.B. Objektinventare für geeignete Ausbau- und Kompensationsobjekte zu erstellen (siehe auch Kap. 3.6.2 Objektinventar) sowie Landschafts- und Raumkonzeptionen auszuarbeiten. Um die Inventarisierung zielführend auszuführen, ist damit auch ein politisch-administrativer Prozess verbunden, in dem diskutiert und festgelegt wird, um welche Gebäudetypen es geht, deren Nutzung bzw. Weiterentwicklung mit den bisherigen Bestimmungen des RPG nicht zufriedenstellend gelöst werden können (z.B. altrechtliche Wohnbauten, Industrieensemble, Käsereien, Schützenhäuser, Kläranlagen oder Zeughäuser).

Daraus ergeben sich die konzeptionellen und planerischen Eckwerte einer zukünftigen baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen, welche mittels des Objektansatzes realisiert werden soll und realisiert werden kann.

Die Vorarbeiten können als **Situationsanalyse** bezeichnet werden, mit der die konkreten Gebäudebestände erfasst werden, die es sowohl für die Mehrnutzung als auch für die Kompensationsmassnahmen für den spezifischen Fall zu berücksichtigen gilt. Art. 8*d* Abs. 2 Bst. a E-RPG verlangt dazu die Ausscheidung eines geeigneten Perimeters. Neben der Wichtigkeit für die Vorarbeiten, sind die beiden vorgelagerten Schritte auch für eine erfolgreiche Kompensation von zentraler Bedeutung wie in Kapitel 2.1 und 2.3 beschrieben.

Was den prozeduralen Ablauf dieser beiden vorgelagerten Schritte angeht, hat die Diskussion mit den Fachpersonen ergeben, dass darunter nicht ein linearer, sondern mehr **ein parallel und/oder iterativ ablaufender Prozess** zu verstehen ist. Der vorgelagerte Diskurs und die Vorarbeiten sind demnach in sich greifende Voraussetzungen, damit die Richtpläne die entsprechenden Anforderungen für die Umsetzung des Objektansatzes erfüllen. Aus dem Richtplan geht der Prozess ohne weitere Zwischenstufe in das Baubewilligungsverfahren, was spezielle Anforderungen stellt.

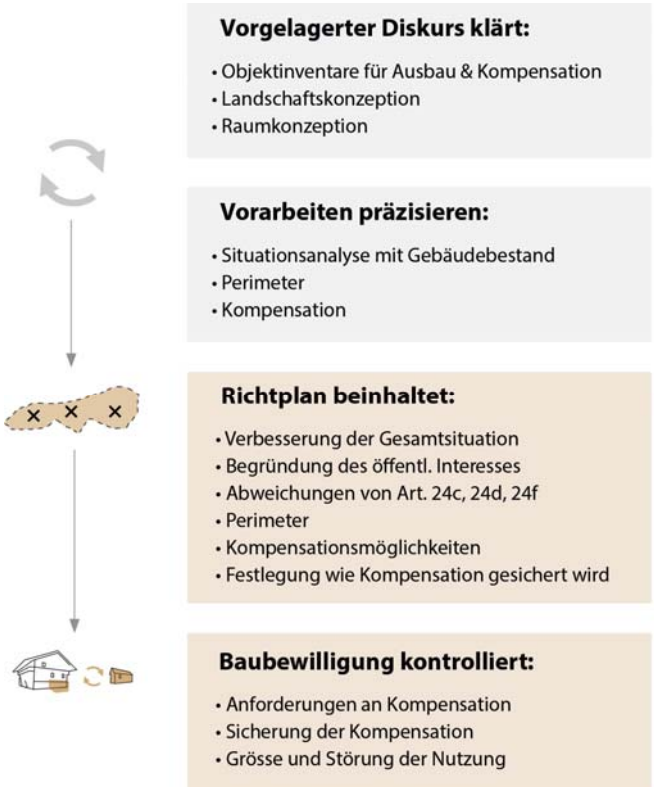


Abbildung 9: Der zweistufige Prozess des Objektansatzes ergänzt mit den zwei zusätzlich vorgesehenen Schritten; eigene Darstellung

3.1.2. Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan

Der kantonale Richtplan muss gemäss Art. 8*d* E-RPG [1] und Botschaft zur Anwendung des Objektansatzes folgende Inhalte abdecken:

[1]
Art. 8*d* Abs. 1 E-RPG
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.

Art. 8*d* Abs. 2 E-RPG
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

- Die genaue Beschreibung und Begründung der Abweichung von Art. 24*c*, 24*d* und 24*f* E-RPG. Dabei sollen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung berücksichtigt werden, woraus sich ein Bezug zum öffentlichen Interesse ergibt.
- Die Darlegung, wie die Kompensationsmassnahmen sowie das dazugehörende Vorhaben zur Verbesserung der Gesamtsituation beitragen.
- Die Festlegung und Umschreibung des Perimeters innerhalb dessen die Abweichung von den Art. 24*c*, 24*d* und 24*f* E-RPG sowie jenes Perimeters, in dem geeignete Kompensationsmassnahmen vorgesehen sind.
- Die Umschreibung der Kompensation sowie deren Realisierung und dauerhafte Sicherung, an die sich die für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens zuständige Behörde halten muss. Dazu gehört primär die Realkompensation durch Abriss (siehe auch Kapitel 3.6.2).

In den Interviews mit den Kantonsplanerinnen und Kantonsplanern hat sich zudem ergeben das noch zusätzliche weitergehende Auflagen im Sinne einer gestalterischen Kompensation denkbar wären.

Erkenntnisse aufgrund der Diskussion in den Workshops:

Falls nicht schon im Rahmen der Festlegung des Perimeters angegeben:

- Definition der Bauten und Anlagen, welche basierend auf Art. 24g E-RPG für den Ausbau vorgesehen sind. Hierbei kann auch ein allfällig vorhandenes Objektinventar beigezogen werden (siehe Kapitel 3.6.2).
- Definition der Bauten und Anlagen, deren Beseitigung als Kompensationsmassnahme in Betracht kommt. Siehe dazu obenstehendes Kapitel 3.1.1. Es wird empfohlen, dass ein dazu geeignetes Objektinventar im Rahmen der vorgelagerten Schritte erstellt wird.
- Anforderungen an den Nachweis der rechtlichen und finanziellen Sicherung des Vollzugs (inkl. Sicherung der Kompensationsmassnahmen).

3.1.3. Baubewilligungsverfahren

Damit Baubewilligungen im Rahmen des Objektansatzes erteilt werden können, sind folgende Bedingungen und Anforderungen einzuhalten:

- Art. 24*g* E-RPG verlangt, dass kontrolliert wird, ob das Vorhaben den im Richtplan festgelegten Mindestanforderungen an die Kompensation entspricht und durch die neue Nutzung insbesondere keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen.
- Zudem muss die rechtliche Sicherung der Kompensation überprüft werden.

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

- Letzteres bedeutet, dass (gemäss Botschaft) beispielsweise mittels Auflagen oder Bedingungen sicherzustellen ist, dass mit der Bauausführung erst begonnen wird, wenn die zur Realkompensation vorgesehenen Bauten und Anlagen beseitigt worden sind.

3.1.4. Interessenabwägung

Generell gilt, dass für die Erteilung sämtlicher Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 23*a* E-RPG) – so auch im Rahmen des Objektansatzes. Aus der Botschaft geht hervor, dass dies im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen hat und dabei die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach den Art. 1 und 3 des geltenden RPG zu berücksichtigen sind. In der Botschaft wird ausgeführt, dass eine umfassende Interessenabwägung insbesondere dann zur Anwendung kommt, wenn Planungsbehörden zentrale raumplanerische Aufgaben wie Sach-, Richt- oder Nutzungsplanung erfüllen, bei denen ihnen ein planerisches Ermessen zukommt. Hinzu kommt Artikel 2 Absatz 2bis E-RPG, der eine stufengerechte Interessenabwägung für die behördliche Arbeit auf allen Planungsstufen verlangt.

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

Es wurde begrüsst, dass die Interessenabwägung sowohl als Vorgabe für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen (Art. 2 Abs. 2bis E-RPG) als auch für die Erteilung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen (Art 23*a* E-RPG) erwähnt wird, und damit auch bei der Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes zum Tragen kommt. Es wird darin eine Unterstützung der damit betrauten Behörden gesehen, damit diese eine stufengerechte und differenzierte Abwägung der öffentlichen bzw. übergeordneten Interessen auf der Ebene der Richtplanung bis hin zu den privaten Interessen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens vornehmen können.

3.1.5. Partizipation

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

Die Partizipation wird im Gesetzesentwurf und in der Botschaft nicht spezifisch geregelt. In den Interviews und Workshops konnten jedoch verschiedene Anforderungen an die Qualität der Prozesse erkannt werden, die für den Planungs- und Kompensationsansatz wichtig sind und die bereits heute praktizierte Mitwirkung ergänzen sollten:

- Eine breit angelegte Partizipation von Politik, den Behörden auf verschiedenen Stufen und in verschiedenen Bereichen sowie von Teilen der Bevölkerung zur Unterstützung der vorgelagerten Schritte gemäss Abbildung 9.
- Die Ergänzung des partizipativen Prozesses mit einer Kommunikationsstrategie ist insbesondere in Zusammenhang mit der laufenden Aktualisierung von Objektinventaren sinnvoll. Dabei gilt es, Eigentümerinnen und Eigentümer von potenziellen Kompensationsobjekten frühzeitig zu informieren und miteinzubeziehen.
- Die Berücksichtigung, Überprüfung und allenfalls Anpassung kantonsspezifischer Partizipationsmechanismen, um insbesondere den Anforderungen zu genügen, die sich aus dem direkten Übergang aus

dem Richtplan in die Baubewilligung ergeben können. Dies gilt insbesondere für den rechtzeitigen Miteinbezug aller Akteure und Interessengruppen, sei es auf der Seite der Projektinitianten oder auf der Seite der angrenzenden Grundeigentümerschaft.

- Auf der konkreten Stufe der Baubewilligung spielen v.a. die beschwerdeberechtigten Organisationen eine wichtige Rolle. Sie sollten deshalb möglichst schon auf der Stufe der Richtplanrevision konsultiert, oder zu einer Mitwirkung eingeladen werden, insbesondere wenn es z.B. um das Potenzial an Massnahmen für die Verbesserung der Gesamtsituation oder um die Definition geeigneter Kompensationsmassnahmen geht.

3.2. Der Prozess des Objektansatzes am Fallbeispiel Ausbau traditioneller Wohnhäuser

An dieser Stelle wird das Beispiel aus Kapitel 2.2 wieder aufgegriffen und daran der Prozess beispielhaft durchgespielt. Es wird darauf hingewiesen, dass die folgenden Ausführungen zum Fallbeispiel des Ausbaus traditioneller Wohnhäuser gehören, der Prozess hingegen in einer allgemeinen und umfassenden Form dargestellt und diskutiert wird.

Für die Verständlichkeit und Veranschaulichung wird das Anwendungsbeispiel im Appendix A mit weiteren fallspezifischen Informationen ergänzt.

3.2.1. Vorgelagerter Diskurs

Die Bedürfnisse werden – gegebenenfalls ausgehend von partizipativen Abklärungen – artikuliert: Das kantonale Parlament verlangt über eine Motion die Aufnahme des Objektansatzes in den Vollzug. Das Ziel besteht darin, die Problematik der nicht mehr für eine zeitgemässe Wohnnutzung geeigneten Gebäudegrössen zu bewältigen.

Die von der Problematik betroffenen Regionen und die kantonale Fachstelle für Raumplanung koordinieren sich, um eine entsprechende Anpassung des Richtplans zu erarbeiten und in der öffentlichen Mitwirkung zur Diskussion zu stellen.

Aufbauend auf den artikulierten Bedürfnissen findet eine breit angelegte Partizipation statt. Sie läuft begleitend zu allen genannten vorbereitenden Schritten ab.

3.2.2. Vorarbeit – Federführung bei kantonaler Raumplanungsfachstelle

Die Vorarbeit ist unterteilt in zwei Schritte: In die Grundlagenerarbeitung (1 Jahr) und in die Erarbeitung des Vorschlags für eine Anpassung des Richtplans (0.5 Jahre).

Auf dieser Stufe (Vorarbeit) wird der Schwerpunkt auf die Partizipation gelegt. Hier arbeitet die kantonale Raumplanungsfachstelle eng mit weiteren Fachstellen, Behörden (Planungsregionen und Gemeinden), Organisationen und Experten zusammen.

Im Rahmen der Vorarbeit wird die Problemlage analysiert, wobei insbesondere drei Themen vorbereitet werden:

- Situationsanalyse mit Gebäudebestand: In einem ersten Schritt wird untersucht, bei welchen Gebäuden der Ausbaubedarf in Relation zur Ausbaumöglichkeit (Art. 24*c* RPG) am grössten ist. Als Grundlage zieht der Kanton zum Beispiel eingereichte und nicht bewilligte Gesuche, Inventare geschützter Bauten und Ortsbilder (national und kantonal), Luftbilder und ein Gebäude-Wohnungsregister für Gebäude ausserhalb der Bauzonen bei. Das Resultat beschreibt den Gebäudebestand (sachlich und örtlich) und zeigt auf, weshalb der notwendige Ausbau in Anwendung von Art. 24*c* RPG nicht bewilligt werden kann. Der Gebäudebestand ist somit Grundlage für die Erarbeitung des Perimeters.
- Der Perimeter für den Ausbau (Art. 8*d* E-RPG) wird sachlich und / oder räumlich aufgrund des Arbeitsschrittes «Situationsanalyse und Gebäudebestand» festgelegt. Da die Problematik grossräumig im Kanton vorkommt und der Ausbau nach Art. 8*d* i, V, mit Art. 24*g* E-RPG die Ausnahme bleiben soll, wird der Ausbauperimeter in einem mehrstufigen Prozess reduziert und konkretisiert. An der Zusammenarbeit sind die Denkmalpflege, das Amt für Naturgefahren, das Amt für Wald (wegen der Grenzabstände), die Gemeinden und die Planungsregion beteiligt. Am Ende steht ein Entscheidungsvorschlag für den Perimeter im Richtplan. Für die Kompensation wird der funktionale / räumliche Bezug zu den Ausbauvorhaben definiert. Der Vorschlag hierzu wird für den Richtplan auf Vorarbeit-Stufe ausgearbeitet.
- Auf der Stufe der Vorarbeiten wird der Vorschlag für den Richtplan ausgearbeitet. Darin ist enthalten, was als Kompensation anzurechnen ist (welche Gebäudetypen) und wie die Kompensation bemessen wird (Fläche, Volumen etc.). Der Vorschlag beschreibt auch die störenderen Nutzungen, welche auftreten können und mit welchen Massnahmen sie prioritär zu kompensieren sind. Damit beantwortet der Vorschlag die Frage nach der gleichwertigen Kompensation. Zur Definition der Kompensation arbeitet die kantonale Fachstelle kooperativ mit den Umwelt- und Landwirtschaftsverbänden, der Denkmalpflege, den Gemeinden und den Planungsregionen zusammen.

Sobald die Planung hinreichend konzipiert ist, klärt der Kanton ab, ob und welche Änderungen im kantonalen Gesetz und Verordnung für den Vollzug des Objektansatzes notwendig sind und erlässt diese.

3.2.3. Kantonaler Richtplan

Nachfolgend werden in einer generellen Form die wichtigsten Elemente und Arbeiten aufgeführt, wie sie sich aus der Abklärung der Machbarkeit des Kompensations- und Planungsansatzes im Rahmen der Workshops und auf Grund der Erkenntnisse aus den Workshops ergeben haben. Im dazugehörenden Beispiel im Appendix A werden die entsprechenden Richtplaninhalte fallspezifisch erläutert.

Im Richtplan werden in einem Massnahmenblatt die Zielsetzung, die beteiligten Fachbehörden, die Massnahmen, das Vorgehen, die Abhängigkeiten und die Grundlagen für den Objektansatz festgelegt. Zudem wird das entsprechende Strategieblatt zum Thema *Siedlung oder Bau* ergänzt. In der Richtplankarte wird der Perimeter für den Objektansatz festgehalten.

Zum Massnahmenblatt wird ein Erläuterungsbericht mit folgendem Inhalt erstellt:

- Fachlich-sachlich und rechtliche Begründung der Perimeter für den Ausbau und die Kompensation.
- Sicherstellung des funktionalen Zusammenhangs zwischen Ausbau und Kompensation.
- Inhalt und Resultat der Gesamtbeurteilung.

- Beschreibung, wie die Gesuchstellenden die Verbesserung der Gesamtsituation durch das jeweilige Bauvorhaben begründen müssen (Kriterien, Inhalt).
- Rechtliche Anforderungen an den Vollzug und das Verfahren auf Baubewilligungsebene.

Als Vorschlag wird aus den Workshops eingebracht, dass es sehr nützlich und hilfreich wäre, wenn den Baubewilligungsbehörden (BBB) und Baugesuchsinteressenten (BGI) Begleitdokumente zum z.B.in Form von Arbeitshilfen und Merkblättern zur Verfügung stehen würden:

- Arbeitshilfen für BBB zur finanziellen und rechtlichen Sicherstellung der Kompensation.
- Arbeitshilfen zuhanden der BBB und BGI zum Ablauf im Baubewilligungsverfahren, den zugehörigen Dokumenten, Kontakten und Verantwortlichkeiten.
- Arbeitshilfe zuhanden der BBB und BGI zu Kriterien für die Beurteilung und die Wahl der Kompensationsmassnahmen.
- Merkblatt zu den kantonalen Kompensationsgrundsätzen für grössere und störendere Nutzungen.
- Merkblatt zu den kantonalen Ausbaumöglichkeiten- und Richtlinien in Bezug auf Art. 8*d* i. V. m. Art. 24*g* E-RPG.

Die Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation erfolgen nach dem geregeltem Mitwirkungsverfahren der Richtplanung durch Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren und Vernehmlassung zum Richtplanentwurf. Gegebenenfalls sind die verschiedenen Mitwirkungsverfahren auch anzupassen oder zu erweitern (siehe auch Kap. 3.1.5 Partizipation).

Die Gemeinden, in denen Ausnahmen nach Art. 8*d* i. V. m. Art. 24*g* E-RPG möglich sind, informieren die Bevölkerung über die neue Möglichkeit und die damit verbundenen Anforderungen.

Die geschätzte Dauer beträgt ca. zwei Jahre, inklusive Genehmigung durch den Bund. Der Regierungsrat ist in diesem Fall für die Beschlussfassung zuständig, weshalb die Anpassung des Richtplans verhältnismässig schnell erfolgt.

3.2.4. Baubewilligungsverfahren

Im Baubewilligungsverfahren reichen Gesuchstellende das Baugesuch bei der entsprechenden Gemeinde ein, die es zur Genehmigung an den Kanton weiterreicht. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens findet die zweite Stufe der Gesamtbeurteilung statt. Dies ermöglicht eine nochmalige Prüfung der bisherigen Abwägung und der Übereinstimmung der im Richtplan enthaltenen Vorgaben. Zum Baugesuch gehören:

- der Beschrieb der grösseren und störenderen Nutzung und der vorgesehenen Kompensation,
- der Beschrieb der verbindlichen und dauerhaften Sicherung und Finanzierung der Kompensation.

Die Baubewilligung wird unter Vorbehalt ausgesprochen. Bevor mit dem Ausbau begonnen werden kann, muss der Gesuchsteller eine Vollzugsmeldung (aktueller Grundbucheintrag) der Kompensation bei der Baubewilligungsbehörde einreichen.

In diesem Schritt gibt es keine Partizipation, nur Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten für einspracheberechtigte Organisationen und Betroffene.

3.3. Der Prozess des Gebietsansatzes

Gemäss Art. 8*c* i. V. m. 18*a* E-RPG ist für den Gebietsansatz ein dreistufiger Prozess vom Richtplan, über den Nutzungsplan zur Baubewilligung vorgesehen (siehe Abbildung 10).

Die eigentliche Hauptvoraussetzung ist dabei eine räumliche Gesamtkonzeption auf Stufe Richtplanung (Art. 8*c* E-RPG), was gemäss Botschaft eine vertiefte Analyse des betreffenden Planungsraums voraussetzt. Dies fordert wiederum Grundlagen wie z.B. Landschafts- und Raumkonzeptionen sowie weitere Konzepte für sich abzeichnende oder angekündigte Nutzungen ausserhalb der Bauzonen, auf die sich die Gesamtkonzeption beziehen kann.

Analog zu Kapitel 3.1 werden im Folgenden die dazu vorgesehenen planerischen Schritte aufgezeigt sowie die Aspekte der Partizipation und der notwendigen Zwischenresultate als Voraussetzung für die Machbarkeit konkretisiert.

3.3.1. Erarbeitung der Planungsgrundlagen

Erkenntnisse aufgrund der Diskussion in den Workshops:

In Bezug auf die Machbarkeit wurde festgestellt, dass es dazu (ähnlich wie beim Objektansatz) vorgelagerte Schritte braucht, die sich aus zwei Komponenten zusammensetzten. Zum einen geht es um einen «**Vorgelagerten Diskurs**».

Damit sollen die konzeptionellen und planerischen Eckwerte einer zukünftigen baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen festlegt werden. Daraus ist ein politisch-gesellschaftlicher Auftrag an die Raumplanung abzuleiten, die entsprechenden Elemente in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, damit der Gebietsansatz für die dafür vorgesehenen Gebiete zur Anwendung kommen kann.

Zum vorgelagerten Diskurs gehört zudem die Erarbeitung von Grundlagen, mit denen sich in den entsprechenden Gebieten das mögliche, zur Verfügung stehende Potenzial von Aus- und Neubauten bzw. von Kompensationen (inkl. den dazugehörenden Massnahmen) zusammentragen, erfassen und umfassen lässt. Dies kann z.B. mit Objektinventaren geschehen, in denen störende Bauten, Anlagen oder Infrastrukturen aufgeführt sind, die nicht mehr benötigt werden.

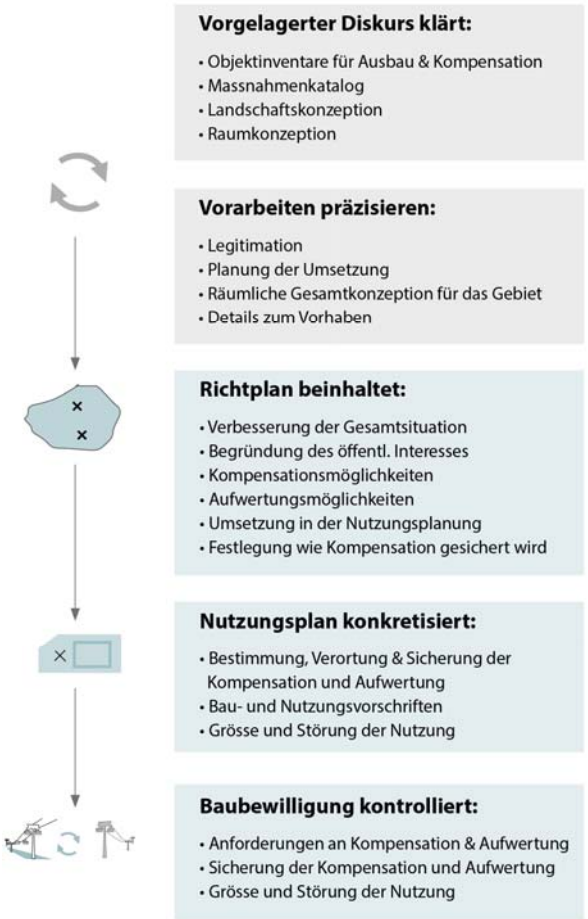


Abbildung 10: Der dreistufige Prozess des Gebietsansatzes ergänzt mit zwei vorgeschlagenen Schritten; eigene Darstellung

Zum anderen besteht der vorgelagerte Teil aus der **Präzisierung der Vorarbeiten** für den Richtplan, die letztlich zur Definition der räumlichen Gesamtkonzeption für das Gebiet sowie zu den für den Gebietsansatz notwendigen Richtplaneinträgen führen. Im Weiteren umfassen die Vorarbeiten auch die Abklärung der Legimitation, d.h. die Beantwortung der Frage, ob ein Vorhaben sich tatsächlich für die Realisierung mittels des Gebietsansatzes eignet bzw. die Voraussetzungen dazu gegeben sind (wie z.B. das öffentliche Interesse).

Diese beiden vorgelagerten Schritte sind – in der gleichen Art wie für den Objektansatz – nicht als ein linearer, sondern als ein parallel und/oder iterativ ablaufender Prozess zu verstehen.

3.3.2. Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan

Der kantonale Richtplan muss gemäss Art. 8*c* Abs. 2 E-RPG[1] und Botschaft zur Anwendung des Gebietsansatzes folgende Elemente beinhalten:

- Der Bezug zu den übergeordneten raumplanerischen Zielen und Grundsätzen sowie die Begründung des öffentlichen Interesses.
- Eine sich daraus ergebende substanzielle Begründung, weshalb der Planungs- und Kompensationsansatz für diese Gebiete angewendet werden soll.
- Konkrete Vorgaben wie für die jeweiligen Gebiete die Gesamtkonzeption in einer nachfolgenden Nutzungsplanung umgesetzt werden können.
- Dazu gehören eine sachliche und örtliche Festlegung, welche Arten von Bauvorhaben damit verbunden sind bzw. dafür in Betracht kommen.
- Eine nähere Umschreibung der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen und eine Begründung, wie mit ihnen eine Verbesserung der Gesamtsituation in diesen Gebieten erreicht wird. Obwohl dies auf der Stufe Richtplanung erfolgt, wird erwartet, dass konkret umschrieben wird, aus was diese Massnahmen im Einzelnen bestehen und wie sie verbindlich und dauerhaft gesichert werden können. In der Botschaft wird darunter auch die finanzielle Absicherung der Massnahmen verstanden.

Als Grundlagen dienen die oben aufgeführten Resultate des vorgelagerten Diskurses sowie der Vorarbeiten.

3.3.3. Anforderungen an die Nutzungsplanung

Die Anforderungen an die Nutzungsplanung werden in Art. 18*a* E-RPG festgelegt. Im Kern sollen mit der Nutzungsplanung die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kompensationen und Aufwertungen

[1] Art. 8*c* Abs. 2 E-RPG

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.

gesichert werden und dass die Nutzungen im Sinne von Art. 8*c* E-RPG im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die mit dem Vorhaben verknüpften, über die Kompensation hinausgehenden Aufwertungsmassnahmen insgesamt zu einer Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland führen.

In der Botschaft zum E-RPG werden die Anforderungen an die Nutzungsplanung, wie folgt präzisiert:

- Zum einen sind quantitative Kompensationen bzw. Realkompensationen auszuweisen, welche eine Mehrbeanspruchung durch die Beseitigung einer bestehenden Baute oder Anlage kompensieren. In den Workshop-Diskussionen wurde jedoch die Auffassung vertreten, dass es diese strenge Auslegung zu relativieren gilt, im Sinne, dass eine gleichwertige Kompensation gefordert wird.
- Zum anderen müssen durch die Nutzungsplanung die Voraussetzungen für die Verbesserung der Gesamtsituation geschaffen werden. Ein Beitrag dazu kommt bereits aus der Kompensation. Sofern dieser Beitrag noch nicht genügt, um neben der Kompensation die geforderte Aufwertung zu erreichen, sind ergänzende Massnahmen im Nutzungsplan auszuweisen.
- Bei der Kompensation geht es im Kern letztlich darum, dass der Trennungsgrundsatz eingehalten wird. Dies bedeutet, dass im Nutzungsplan auch die Voraussetzungen zu schaffen sind, dass es in der Summe zu keinen störenderen Nutzungen im entsprechenden Bezugsraum kommen darf.
- Für die Nutzungsplanung bedeutet dies, dass dazu Kriterien für die Bestimmung des Mindestumfangs der Kompensationen festzulegen sind.
- Mit den Kompensationsmassnahmen verknüpft sind die Anforderungen, die Aufwertungsmassnahmen näher auszuführen. Diese erfolgen in vier Bereichen: Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland.
- Zusammengefasst muss die Nutzungsplanung die für den Fall und das Gebiet geeignete Kombination von Kompensations- und Aufwertungspflicht konkret benennen und ausweisen sowie dem Bauvorhaben zuordnen können, was letztlich eine Verortung der Massnahmen verlangt.
- Der Nutzungsplan kann zudem für nach geltendem Recht bewilligungsfähige Nutzungen (wie z.B. Autoabstellplätze) eine räumlich bessere Anordnung vorsehen. Für diese Fälle sind keine Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen notwendig.
- Im Weiteren ist auch ein Planungsablauf sicherzustellen und zu überprüfen, damit mit der Bauausführung erst begonnen wird, wenn die Realkompensationen bereits erfolgt und die Aufwertungsmassnahmen zumindest initiiert sind.

3.3.4. Baubewilligungsverfahren

Grundsätzlich gilt für die Anforderung an das Baubewilligungsverfahren (und damit auch an die Bauausführung) gemäss Art. 18*a* Abs. 3 E-RPG, dass die Vorgaben der vorangehenden Nutzungsplanung erfüllt bzw. mittels Auflagen und Bedingungen umgesetzt werden. Zusammengefasst umfasst dies die drei Hauptpunkte:

- die Ausweisung und die Art der Realisierung der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen;

- die Sicherstellung konkreter Massnahmen, dass es im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen kommt;
- die Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland.

Im Weiteren müssen gemäss Art 24*g* E-RPG für die Erteilung einer Baubewilligung die Kompensationsmassnahmen rechtlich gesichert sind. Die Botschaft geht diesbezüglich weiter, indem sichergestellt sein muss, dass mit den Bauausführungen erst begonnen werden darf, wenn die zur Kompensation vorgesehenen Bauten und Anlagen auch tatsächlich entfernt wurden. Zudem müssen die Aufwertungsmassnahmen vor Baubeginn initiiert sein.

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

In Bezug auf die Machbarkeit der damit verbundenen Prozesse wurde von den beteiligten Fachpersonen mehrfach auf die noch offene Operationalisierung der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen auf den Ebenen Richtplan, Nutzungsplan und Baubewilligungsverfahren hingewiesen. Es wurde betont, dass es dazu klare Vorgaben braucht, wie die einzelnen Schritte im Detail aussehen und wie die Raumplanungsämter als federführende Behörden auf diesen drei Stufen den Prozess führen. Hintergrund dieser Forderung ist die Erwartung, dass mit dem Gebietsansatz umfassende und komplexe Projekte mit stark unterschiedlichen Interessen und zahlreichen Akteuren ausgelöst werden können.

3.3.5. Interessenabwägung

Wie bereits im Kapitel 3.1.4 ausgeführt, besteht der Grundsatz, dass für die Erteilung sämtlicher Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 23*a* E-RPG). Hinzu kommt Art. 2 Abs. 2bis E-RPG, der eine umfassende Interessenabwägung insbesondere dann verlangt, wenn Planungsbehörden zentrale raumplanerische Aufgaben wie Sach-, Richt- oder Nutzungsplanung zu erfüllen haben, bei denen ihnen ein planerisches Ermessen zukommt. Für den auf drei Stufen basierenden Gebietsansatz würde dies dreifach aufeinander folgende Interessenabwägungen bedeuten: Zum einen auf den Stufen der Richt- sowie Nutzungsplanung. Zum anderen auf der Ebene des Bewilligungsverfahrens.

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

Im Hinblick auf die Machbarkeit gilt die gleiche Aussage, wie für den Objektansatz: Es wurde begrüsst, dass die Interessenabwägung sowohl als Vorgabe für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen (Art. 2 Abs. 2bis E-RPG) als auch für die Erteilung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen und damit auch bei der Anwendung Planungs- und Kompensationsansatzes (Art 23*a* E-RPG) zum Tragen kommt. Es wird darin eine Unterstützung der damit betrauten Behörden gesehen, damit diese eine stufengerechte und differenzierte Abwägung der öffentlichen bzw. übergeordneten Interessen auf der Ebene der Richtplanung bis hin zu den privaten Interessen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens vornehmen können.

3.3.6. Partizipation

Erkenntnisse aufgrund der Diskussionen in den Workshops:

Hierzu gelten analog die gleichen Aussagen, wie für den Objektansatz (siehe Kapitel 3.1.5). Es kommen jedoch folgende Elemente hinzu, welche für die Partizipation eine wichtige Rolle spielen:

- **Die Erarbeitung der räumlichen Gesamtkonzeption zur Entwicklung des Lebens- und Naturraums ausserhalb der Bauzonen im Rahmen eines breit abgestützten und offenen Dialogs**: Zum einen soll damit das öffentliche Interesse erkannt und erfasst werden. Zum anderen, soll sich daraus für die Raumplanung der für den Gebietsansatz als notwendig erachtete politisch-gesellschaftliche Auftrag ergeben (siehe Kapitel 3.3.1).
- **Die Dimensionierung von Aufwertungsmöglichkeiten und -massnahmen** für die vier im Art. 18*a* Abs. 1 Bst. c E-RPG angegebenen Bereiche Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland: Dazu wird eine Zusammenarbeit z.B. mit dem Denkmal- und Landschaftsschutz oder mit dem Meliorationswesen als eine wichtige Voraussetzung erachtet.
- **Die Ausarbeitung des Nutzungsplans**: Weder der Gesetzesentwurf noch die Botschaft enthalten konkrete Angaben, wie dazu eine Partizipation erfolgen soll. Als Vorschlag wurde eingebracht, dass die Ausarbeitung und Umsetzung eines Nutzungsplans von einer vorhabens- bzw. fallbezogenen Trägerschaft übernommen werden könnte, analog einer Planungsgruppe, wie sie z.B. für den Richtplan im Kanton Zürich existiert. Unter Einbindung aller betroffenen Akteure, Organisationen und Behörden wäre es damit möglich, die Nutzungsplanungen sehr vorhabens- und damit bedarfsspezifisch zu organisieren sowie die Komplexität bei grösseren Vorhaben zu reduzieren.

3.4. Der Prozess des Gebietsansatzes am Fallbeispiel Bergstation

An dieser Stelle wird das Beispiel aus Kapitel 2.4 wieder aufgegriffen. Es gelten dabei für den Bezug zum Anschauungsbeispiel im Appendix B die gleichen Grundsätze wie für das Fallbeispiel zum Objektansatz (siehe einleitender Text Kap. 3.2): Die folgenden Ausführungen gehören zum Fallbeispiel des Gebietes Westhorn, der Prozess hingegen wird in einer allgemeinen und umfassenden Form dargestellt und diskutiert.

Für die Verständlichkeit und Veranschaulichung wird das Anwendungsbeispiel im Appendix B mit weiteren fallspezifischen Informationen ergänzt.

3.4.1. Vorgelagerter Diskurs

Der zuständige Kanton hat sich vertieft mit den Themen Raumentwicklung, Landschaft und Tourismus auseinandergesetzt. Dieser vorgängige Diskurs bildet die übergeordnete Planung, welche für die Begründung des Bedarfs des Fallbeispiels notwendig ist. Konkret sind für diesen Fall folgende Konzepte relevant:

- **Kantonales Raumentwicklungskonzept (vorhanden)**: Für den Kanton besteht eine kantonale Raumentwicklungsstrategie. Dieses beinhaltet die räumliche Darstellung der Raumtypen und der Raumentwicklungsstrategie unter anderem zu den Bereichen Landwirtschaft, Landschaft und Natur, Tourismus, Verkehr und Infrastrukturen.
- **Kantonales Landschaftskonzept (in Auftrag gegeben):** Das kantonale Landschaftskonzept ist notwendig, um basierend auf Landschaftstypen und Landschaftsentwicklungszielen die Eignung eines neuen Vorhabens einzuschätzen und eine Gesamtkonzeption zu erarbeiten.

- **Kantonales Tourismusleitbild (nicht vorhanden) und Anlagenkonzept (vorhanden):** Für die Einschätzung des Bedarfs an einer Beherbergungsnutzung erarbeitet der Kanton unter Einbezug von Gemeinden und Tourismusorganisationen ein Tourismusleitbild, welches aufzeigt, in welchem Raum und in welchem Ausmass der Tourismus sich entwickeln soll. Das Leitbild basiert auf dem Raumentwicklungskonzept, welches unter anderem die Entwicklung des Verkehrs berücksichtigt.

3.4.2. Vorarbeiten

Es handelt sich um Vorarbeiten, welche notwendig sind, damit die formellen Schritte, insbesondere der Eintrag in den Richtplan und in den Nutzungsplan sowie das Baubewilligungsverfahren, in sich konsistent und geordnet durchgeführt werden können.

- **Prüfung des Bedarfs**: Das Vorhaben ist gerechtfertigt, wenn der Bedarf gewährleistet ist und das öffentliche Interesse durch öffentlich anerkannte kantonale Ziele, Konzepte oder Leitlinien belegt ist. Der Bedarf muss durch das Tourismusleitbild und das Anlagenkonzept belegt werden. Das öffentliche Interesse des Vorhabens ist auf die kantonalen Ziele bezüglich der Skigebiete und der touristischen Beherbergung des bestehenden kantonalen Richtplans abgestützt. Spezifisch fördert der Kanton alternative Beherbergungsmöglichkeiten, welche zur touristischen Attraktivität der Region beitragen. Zudem entspricht das Vorhaben den Leitlinien der lokalen Tourismuspolitik. Da die Seilbahngesellschaft gemeinsam mit der Gemeinde den Antrag auf einen Eintrag des Vorhabens in den Richtplan stellt, ist anzunehmen, dass das Vorhaben auf kommunaler Ebene unterstützt wird. Die Gemeinde und die Seilbahngesellschaft begründen den Bedarf schriftlich, der Kanton prüft.

- **Planung der Umsetzung**: Nachdem der Kanton den Bedarf bestätigt hat, werden die Umsetzungsschritte geplant. Der Projektinitiant, die relevanten kantonalen Behörden (Raumentwicklung, Naturgefahren, Jagd, Fischerei) und die betroffenen Gemeinden planen gemeinsam die vorgelagerten Arbeiten für die Umsetzung des Vorhabens. Die Vorbereitungen für den Richtplan, den Nutzungsplan, die Umweltverträglichkeitsprüfung und das Baubewilligungsgesuch laufen in diesem Fall parallel und in ständigem Austausch zwischen Behörden und Projektinitianten ab. Als Resultat steht eine gemeinsame Agenda, welche die relevanten Umsetzungsschritte sowie die notwendigen Kooperationen und Konsultationen beinhaltet.

- **Räumliche Gesamtkonzeption:** Basierend auf dem kantonalen Raumentwicklungskonzept, dem kantonalen Landschaftskonzept und dem kantonalen Tourismusleitbild und dem Anlagenkonzept erarbeitet die kantonale Behörde in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden eine Gesamtkonzeption zum Vorhaben. Einen wichtigen Teil bildet dabei die Definition der Entwicklungsziele für die vier Bereiche Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, und Kulturland. Sie bilden die Grundlage für die Aufwertungsmassnahmen.

- **Detailplanung:** Die Projektinitianten werden beauftragt, ein Variantenstudium für den Standort und das Ausmass des Vorhabens durchzuführen. Auf dieser Basis wird erstmals die Umweltverträglichkeit abgeschätzt, um frühzeitig die Machbarkeit zu prüfen. Die notwendigen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen werden ausgearbeitet. Die Detailplanung wird kantonal und kommunal mit den Behörden abgestimmt und dient der Vorbereitung für den Nutzungsplan.

Die Inhalte der Vorarbeiten werden im erläuternden Bericht des kantonalen Richtplans frühzeitig schriftlich festgehalten. Es gilt auch aufzuzeigen, was vorgekehrt werden muss, um das Vorhaben dereinst im Richtplan festsetzen zu können. Diese Vorarbeiten beinhalten den umfassendsten Teil der Arbeiten, sind jedoch notwendig, damit die Anforderungen an den Richtplan im verlangten Detailgrad erfüllt werden können.

3.4.3. Kantonaler Richtplan

Der erläuternde Bericht zum kantonalen Richtplan begründet den Entscheid, den Gebietsansatz anzuwenden und die dazugehörigen Anforderungen zu erfüllen. Hierzu gehören:

- **Begründung der Anwendung des Gebietsansatzes:** Die Begründung beinhaltet die Nicht-Standortgebundenheit und die Ziele der übergeordneten Planung gemäss des Tourismusleitbilds und des Anlagenkonzepts. Die Verbesserung der Gesamtsituation ist durch das öffentliche Interesse und die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen begründet. Das öffentliche Interesse ist durch die schriftliche Legitimation und die Massnahmen durch die Detailplanung dargelegt.
- **Konkrete Vorgaben für die Nutzungsplanung:** Die konkreten Vorgaben für die Nutzungsplanung beinhalten den Standort und die Art des Bauvorhabens mit den Bau- und Nutzungsmöglichkeiten. Diese werden aus der räumlichen Gesamtkonzeption abgeleitet.
- **Anforderungen an Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen:** Die Massnahmen werden konkret mit Hilfe der Detailplanung umschrieben. Deren Sicherung und Finanzierung wird durch den Projektinitianten dargelegt und sichergestellt.

3.4.4. Nutzungsplan

Für den Nutzungsplan werden die Kriterien für die Bestimmung des Ausmasses und der Zuordnung der Aufwertungs- und Kompensationsmassnahmen vom Kanton definiert, die Massnahmen bestimmt und verortet. Zudem werden vom Kanton Bau- und Nutzungsvorschriften erlassen. Die Kriterien für die Bestimmung des Ausmasses der Aufwertungs- und Kompensationsmassnahmen sollten bereits bei den Vorarbeiten klar sein, damit bei der Detailplanung die notwendigen Massnahmen koordiniert werden können. Der Nutzungsplan ist in diesem Fall nur noch ein formeller Akt.

3.4.5. Baubewilligungsverfahren

Beim Baubewilligungsverfahren muss geprüft werden, ob die Anforderungen des Nutzungsplans, konkret die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen erfüllt werden.

In diesem speziellen Fall der Seilbahn ist zusätzlich ein Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 3 Abs. 1 SebG notwendig. Dieses entspricht einer Baubewilligung (BAV 2018). In diesem Zusammenhang braucht es frühzeitig bei den Vorbereitungen für den Richtplan eine UVP-Voruntersuchung. Falls dabei Massnahmen zur Kompensation im Rahmen der Prüfung notwendig sind, sollen diese mit den Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen für den Gebietsansatz koordiniert werden. Diese Koordination findet bei der Detailplanung statt.

3.4.6. Vollzugs- und Wirkungskontrolle

Das kantonale Amt für Raumentwicklung legt basierend auf den vorhandenen Grundlagen zum Richtplan, zur Nutzungsplanung sowie zum Baubewilligungsverfahren ein Raster von Kriterien und Indikatoren vor, mit dem das Vorhaben betreffend seines Outputs (Vollzugskontrolle) sowie seines Outcomes (Wirkungskontrolle) in der Umsetzung begleitet bzw. überwacht wird. Im Zentrum stehen dabei die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen.

3.5. Vorgegebene Rahmenbedingungen

Die folgenden Kapitel fassen Aussagen und Kommentare sowie Fragen der beteiligten Fachpersonen zusammen, die sich auf Grund der Interviews und Workshops zu drei wichtigen Rahmenbedingungen ergeben haben, die durch den Gesetzesentwurf und die Botschaft vorgegeben werden.

3.5.1. Die Beurteilung der Verbesserung der Gesamtsituation

Sowohl der Objektansatz als auch der Gebietsansatz verlangen die Verbesserung der Gesamtsituation im spezifischen Perimeter bzw. Gebiet ausserhalb der Bauzonen. Die verlangte Verbesserung richtet sich nach den Planungszielen und Planungsgrundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) und ist im Richtplan festzuhalten. Sie stellt somit eine entscheidende Grundlage für die Begründung des Bedarfs der beiden Ausprägungen des Planungs- und Kompensationsansatzes dar. Die Verbesserung einer Gesamtsituation wird anhand der direkten und indirekten Wirkungen des Vorhabens bezüglich des Referenzzustandes und der übergeordneten Planungsziele bemessen. In diesem Sinne wird eine Verbesserung als solche anerkannt, wenn dadurch auch ein Beitrag zur Erreichung der übergeordneten gesamthaften Planungsziele geleistet wird.

Unter der Verbesserung der Gesamtsituation wird deshalb die Summe der Wirkungen verstanden, die einerseits durch das Bauvorhaben (Ausbau, Umbau, Neubau) sowie andererseits durch die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen entstehen (siehe Abbildung 11).

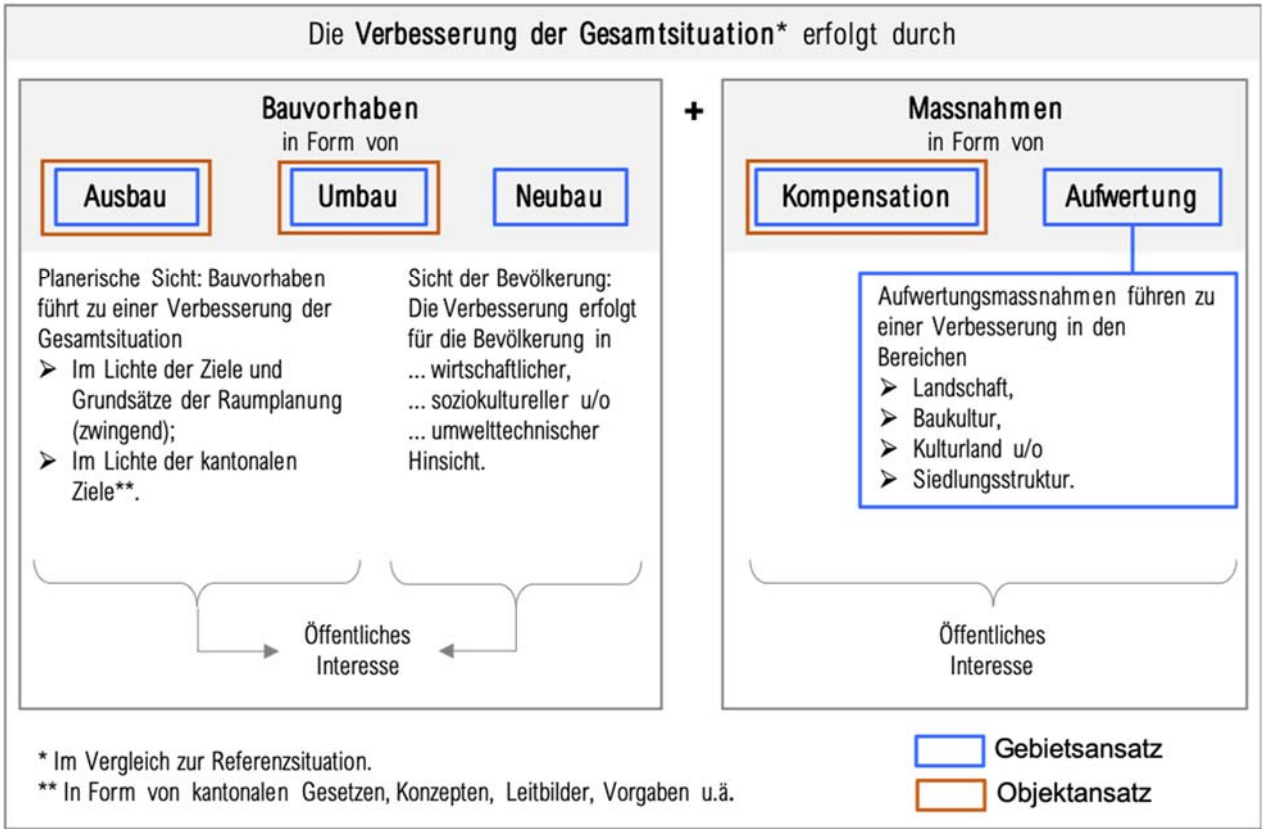


Abbildung 11: Die Komponenten der Verbesserung der Gesamtsituation. Blaue Umrandung der Komponenten = Gebietsansatz, braune Umrandung der Komponenten = Objektansatz; eigene Darstellung.
Dabei kann der Ausgangszustand auch als Referenzzustand bezeichnet werden. Zu berücksichtigen sind dabei auch kantonale Ziele der Nachhaltigkeit sowie die Abstimmung insbesondere zwischen den beiden Bereichen Verkehr und Umwelt als Resultat eines demokratisch legitimierten Prozesses.

Was die Verbesserung der Gesamtsituation betrifft, gehen die beteiligten Fachpersonen davon aus, dass im Lichte der kantonalen Ziele zu beurteilen ist, ob eine solche eintritt. Diese Ziele beruhen wiederum auf planerischen und rechtlichen Grundlagen der Kantone, wie z.B. den kantonalen Raumplanungsgesetzen, den Richtplänen, den kantonalen Raumkonzepten oder kantonalen bzw. regionalen Landschaftskonzepten.

Im Weiteren wurden dazu auch die themenspezifischen Konzepte wie ein Tourismuskonzept, ein Konzept für ökologische Infrastrukturen oder ein Konzept für die Entwicklung von traditionellen Wohnbauten als wichtige und zielführende Grundlagen erachtet, die je nach Grösse des Kantons auf kantonaler oder regionaler Ebene konzipiert sein können.

Als bedeutsam für die Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes wird erachtet, wie gut die planerischen Grundlagen aufeinander abgestimmt sind. Das Erfassen und Darlegen einer Verbesserung der Gesamtsituation bedingt den Bezug zu einem Ausgangszustand.

Was die Aufwertungsmassnahmen beim Gebietsansatz betrifft, müssen diese zu einer Verbesserung der Situation bezüglich Landschaft, Baukultur, Kulturland oder Siedlungsstruktur führen. Hierzu wird das Vorhaben mithilfe der Kriterien des Kompensationsmechanismus (siehe Kapitel 2) bezüglich dem Ausgangszustand und den übergeordneten Planungszielen aus den planerischen Grundlagen bewertet.

Es wird anerkannt, dass damit ein Aufwand verbunden ist, der jedoch umso geringer ist, je besser die planerischen Grundlagen und deren Qualität sind.

Der Gesetzesentwurf verweist bezüglich der Beurteilung der Verbesserung der Gesamtsituation auf die Planungsziele und -grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und Art. 3 RPG). Die Botschaft führt dazu aus, dass es sich in erster Linie um eine Verbesserung in räumlicher und baukultureller Hinsicht handeln muss.

Diese sehr offene Definition lässt den Kantonen viel Interpretationsspielraum. Die konsultierten Kantonsplanerinnen und -planer wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zwischen den Vorgaben und dem Spielraum eine Balance gefunden werden muss.

Eine klare Definition des Mindestumfangs der zu erzielenden Verbesserung und deren Beschreibung im Richtplan sollte auf nationaler Ebene vorgegeben werden (z.B. in Form eines Leitfadens). Daran können die Kantone sich nicht nur orientieren, sondern auch im Voraus abschätzen, ob sie die Verbesserung im Richtplan zur Genüge beschreiben und ob die Verbesserung auch als solche anerkannt wird. Gleichzeitig wurde jedoch auch der Wunsch geäussert, dass ein gewisser Spielraum erhalten bleiben sollte. Gemäss den Kantonsplanerinnen und -planern soll damit den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, regionalspezifische Themen und Bedürfnisse aufzugreifen.

3.5.2. Öffentliches Interesse

Gemäss der Botschaft zum Gesetzesentwurf ist im Richtplan darzulegen, welches öffentliche Interesse mit dem Vorhaben verfolgt wird. Nach welchen Kriterien das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für ein Vorhaben begründet werden soll, lässt die Botschaft jedoch offen.

Auch dazu werden die kantonalen Richtpläne als die zentrale Ebene angesehen, auf der das öffentliche Interesse definiert werden kann und soll (siehe z.B. die beiden Anschauungsbeispiele im Appendix A und B).

Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Gesamtsituation grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen sollte. Es stellt sich damit die Frage, ob alleine die Begründung der Verbesserung der Gesamtsituation schon als Nachweis eines öffentlichen Interesses genügen würde.

Was die Interessenabwägung grundsätzlich angeht, wird auf die beiden Kapitel 3.1.4 und 3.3.5: verwiesen: In den Workshops wurde begrüsst, dass die Interessenabwägung sowohl als Vorgabe für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen (Art. 2 Abs. 2bis E-RPG) als auch für die Erteilung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen (Art 23*a* E-RPG) erwähnt wird und damit auch bei der Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes zum Tragen kommt. Es wird darin eine Unterstützung der damit betrauten Behörden gesehen, damit diese eine stufengerechte und differenzierte Abwägung der öffentlichen bzw. übergeordneten Interessen auf der Ebene der Richtplanung bis hin zu den privaten Interessen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens vornehmen können.

3.5.3. Räumliche Gesamtkonzeption

Einige der befragten Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner sehen die Notwendigkeit, dass es nicht nur für den Gebiets-, sondern auch für den Objektansatz einer räumlichen Gesamtkonzeption bedarf. Es besteht ein weitgehender Konsens in dem Sinn, dass die Erarbeitung eines räumlichen

Gesamtkonzepts, für dessen Ausarbeitung die Kantone verantwortlich sind, für beide Fälle als machbar eingestuft wird.

Unter einem räumlichen Gesamtkonzept wird ein Konzept verstanden, das in einer umfassenden Weise die allgemein angestrebte räumliche Entwicklung umschreibt. Es wurde auch als Zielbild oder Soll-Zustand bezeichnet, basierend auf bereits bestehenden oder dafür erstellten Konzepten oder Leitbildern.

Insbesondere die Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner erkennen zudem die Möglichkeit, auch Handlungsspielräume aufzuzeigen, indem in einer räumlichen Gesamtkonzeption auch Nutzungen beschrieben werden, welche durch den Ansatz nun ermöglicht werden sollen, sowie Regeln, welche bei der Kompensation zu befolgen sind.

Dadurch wird das räumliche Gesamtkonzept im weiteren Prozess auch als eine Grundlage für die Erarbeitung von Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen sowie für die spätere Evaluation der Verbesserung der Gesamtsituation angesehen.

3.6. Weitere Rahmenbedingungen

Die folgenden Aussagen zu «weiteren» Rahmenbedingungen beruhen auf den Einschätzungen der konsultierten Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner sowie der an den Workshops beteiligten Bundesämter und Organisationen**.**

Es geht dabei entweder um Begriffe und Vorgaben, die sich sinngemäss aus dem Gesetzesentwurf oder der Botschaft ableiten lassen oder die sich aus der Diskussion der Prozesse mit den Fachpersonen ergeben haben. Bei der Beurteilung ging es primär um eine qualitative Einschätzung von Machbarkeit und Verhältnismässigkeit.

3.6.1. Partizipation und Kommunikation

Die folgenden Aussagen sind Ergänzungen zu den beiden Kapiteln 3.1.5 und 3.3.6, in denen es mehr um prozessbezogene Überlegungen zur Partizipation geht.

Die Mitwirkung von betroffenen Organisationen, Verbänden, Fachstellen und Privatpersonen wird als ein entscheidender Erfolgsfaktor angesehen, der auch massgebend dazu beiträgt, das Risiko von Blockaden und Konflikten insbesondere im späteren Prozessverlauf zu reduzieren.

Offen blieb in der Diskussion, wie diese partizipativen Prozesse im Detail zu gestalten sind. Als wichtig wurde erachtet, dass der partizipative Prozess mit einem Kommunikationskonzept einhergeht und auf die jeweiligen Prozessschritte anzupassen ist. Dazu müssen jeweils auch die Ebenen und der Grad der Partizipation festgelegt werden: Information als schwächste und informellste Stufe, Konsultation im Sinne einer Möglichkeit zur Stellungnahme, Kooperation als die Ebene der konkreten Mitarbeit sowie die Mitentscheidung als die stärkste Stufe der Mitwirkung.

Die Bundesämter sehen sich in den Partizipationsprozessen eher in einer beratenden Rolle, wogegen sich die Organisationen aufgrund ihres engen Bezugs zu den Themenbereichen Landschaft, Natur und Baukultur bereits während der Vorarbeiten einen aktiven Miteinbezug wünschen bzw. erwarten.

Präzisere Aussagen zur konkreten und abgestuften Ausgestaltung der Partizipation könnten am besten im Rahmen von Fallbeispielen entwickelt und ausgearbeitet werden. Die Resultate könnten wiederum in einen Leitfaden oder den Aufbau einer Best Practice-Kultur einfliessen (siehe auch nachfolgendes Kapitel 3.6.3).

3.6.2. Objektinventar

Eine eigentliche Pflicht zur Erstellung von Inventaren im Zusammenhang mit dem Planungs- und Kompensationsansatz wird weder im Gesetzesentwurf noch in der Botschaft explizit erwähnt. Für die Machbarkeit wurde jedoch deutlich, dass für die Um- und Mehrnutzungs- sowie Kompensationsprozesse insbesondere Objektinventare eine wichtige, wenn nicht sogar unverzichtbare Grundlage bilden. Unter Objektinventar wird eine Übersicht über mögliche Gebäude oder Gebäudetypen verstanden, welche sich für einen Ausbau oder eine Kompensation eignen. Zu letzteren gehören leerstehende und aus raumplanerischer und landschaftsästhetischer Sicht störende Gebäude.

Was die Erstellung solcher Inventare angeht, wird darauf hingewiesen, dass dafür sehr gute Ortskenntnisse unabdingbar sind und es deshalb als notwendig erachtet wird, dass die Kantone oder die Planungsregionen eng mit den Gemeinden sowie mit Organisationen, z.B. in den Bereichen Denkmal- oder Landschaftsschutz, zusammenarbeiten. Zudem wird auch der Einbezug der kantonalen Fachstelle für Landwirtschaft als hilfreich und notwendig angesehen, um ungenutzte Gebäude zu definieren. Wenn es um die Verfügbarkeit von konkreten Gebäuden geht, wird darauf hingewiesen, frühzeitig die Grundeigentümerschaft über die Gemeinden miteinzubeziehen.

Zusammenfassend wird ein Objektinventar von den befragten Kantonsplanerinnen und Kantonsplanern als wichtig, aber auch ressourcenintensiv eingeschätzt, zumindest in einer Anfangsphase. Es wird davon ausgegangen, dass die Kantone bei der Erstellung eine wichtige Führungs- und Koordinationsfunktion übernehmen, was jedoch die Verfügbarkeit der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen voraussetzt.

3.6.3. Massnahmenkatalog

Obwohl ein konkreter Katalog von Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen, welche zur Verbesserung der Gesamtsituation beitragen können, in der Botschaft nicht als notwendige oder zwingende Vorarbeit erwähnt wird, erachten die befragten Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner einen solchen Katalog als eine sinnvolle oder sogar notwendige Grundlage. Dies insbesondere deshalb, weil die Massnahmen bereits auf der Stufe Richtplan konkret umschrieben werden müssen.

Dazugehörend müssten auch die Defizite in einem Gebiet beschrieben und dargelegt werden, welche prioritär behoben werden müssen. Zudem wäre aufzuzeigen, welche Möglichkeiten typischerweise in Frage kommen, um diese Defizite mittels qualitativer Kompensation oder Aufwertung zu beseitigen. Die notwendige Grundlage dazu bilden z.B. kantonale Landschaftskonzeptionen.

Um die Machbarkeit im Vollzugsalltag zu erleichtern, könnte der Aufbau eines Basis- oder Beispielkatalogs – im Sinne einer Best Practice und z.B. als Teil eines Leitfadens – eine hilfreiche und wertvolle Unterstützung darstellen, insbesondere für Kantone mit beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen.

Um eine Best-Practice-Kultur aufzubauen, müsste ein solcher Massnahmenkatalog laufend von den kantonalen Stellen oder von Planungsregionen gemeinsam und auf nationaler Stufe alimentiert und aktualisiert werden. Vorstellbar sind auch Inputs und Hinweise von den Gemeinden. Es stellt sich die Frage, ob der Aufbau und die Verbreitung von solchen Praxishilfen z.B. unter der Führung des ARE realisiert werden könnte, damit es auch zu einem nationalen Austausch kommen kann.

3.6.4. Generelle Einschätzung der Machbarkeit und Verhältnismässigkeit der vorgelagerten Schritte

Die Bewältigung der konkreten Vorarbeiten (siehe Abbildung 10) wird in den Interviews von den Kantonsplanerinnen und Kantonsplanern für beide Ansätze als «machbar» oder «eher machbar» eingestuft. Dabei wird der Aufwand für den Gebietsansatz als grösser eingeschätzt.

Insgesamt werden die vorgelagerten Schritte als sehr wichtig und hilfreich angesehen. Ein Teil der Fachpersonen erachtet diese sogar als unverzichtbar. Es wird jedoch offengelassen, ob sie auch zwingend durchgeführt werden müssen. Aus der Diskussion hat sich ergeben, dass es anstatt zwingender Vorgaben vielmehr Grundlagen, Grundsätze und Empfehlungen braucht, mit denen die Kantone eine für sie geeignete und angepasste Prozessgestaltung vornehmen können, was wiederum für die Erarbeitung eines Leitfadens spricht.

Generell wird der Aufwand für die vorgelagerten Schritte von den meisten Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner als verhältnismässig eingestuft, da im Gegenzug zu dem zu erwartenden Aufwand auch ein Spielraum für massgeschneiderte Lösungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im jeweiligen regionalen Kontext gewonnen wird.

Es konnte festgestellt werden, dass für den Planungs- und Kompensationsansatz ein Interesse besteht und das Potenzial dieses Ansatzes zur Lösung der Fragen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen erkannt wird. Dies wiederum schafft ein Verständnis dafür, dass ein Mehraufwand erforderlich wird, der jedoch auch zu einem Mehrwert führt.

Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass in manchen Kantonen die Raumplanungsfachstellen bereits stark ausgelastet sind und das Risiko besteht, dass die Vorarbeiten mit den verfügbaren Ressourcen nicht geleistet werden könnten.

Umso wichtiger werden gute Grundlagendokumente wie Leitfäden und Merkblätter. Eine weitere Möglichkeit besteht in der fachlichen Unterstützung durch den Bund oder Fachorganisationen wie EspaceSuisse z.B. in Form eines Coachings.

4. Faktoren der Akzeptanz

Ein Verfahren kann nur dann erfolgreich sein, wenn es auf Akzeptanz stösst. Um die wichtigsten Akzeptanzfaktoren für den Planungs- und Kompensationsansatz erfassen und beurteilen zu können, wurde mit einem dreistufigen Verfahren gearbeitet:

1) **Erstellen einer Akzeptanz-Matrix**: Als Resultat ergibt sich eine erste generelle Übersicht von Akzeptanzfaktoren aus Sicht Recht, Behörden, Bevölkerung sowie Gesuchstellenden gegenüber den vier Bereichen Planerische Grundlagen, Verfahren, Kompensation & Aufwertung sowie Verbesserung der Gesamtsituation.

2) **Ergänzung durch Interviews mit den Kantonsplanerinnen und Kantonsplanern sowie in der Diskussion im ersten Workshop**: Es resultiert daraus eine Liste von Akzeptanzfaktoren, die es aus Sicht der Fachpersonen für eine erfolgreiche Anwendung zu berücksichtigen gilt. Dazu gehören eine Gruppierung sowie die Beschreibung der Relevanz.

3) **Zuordnung zum Prozess des Objekt- und Gebietsansatzes im zweiten Workshop**: Die beteiligten Fachpersonen nahmen eine Zuordnung vor, die aufzeigt, welche Akzeptanzfaktoren auf welcher Prozessstufe als entscheidend angesehen werden (siehe Abbildung 12).

4.1. Die Faktoren der Akzeptanz in der Übersicht

Aus dem dreistufigen Vorgehen wurde eine Übersicht erstellt sowie eine Relevanzabschätzung und Prozesszuordnung vorgenommen, die jedoch nicht als abschliessende Systematik zu verstehen ist. Um den Abhängigkeiten und Beziehungen besser gerecht zu werden, wird in Abbildung 12 deshalb eine qualitative und vereinfachte Darstellung gewählt, um gewisse Faktoren auch entlang der Schnittstellen zwischen den vier Bereichen / Akteursgruppen «Recht - Behörden - Öffentlichkeit - Gesuchstellende» anordnen zu können.

Zudem soll mit den nah beieinanderliegenden Faktoren eine stärkere Abhängigkeit bzw. Beziehung angedeutet werden, wie z.B. zwischen der Vollständigkeit und Zugänglichkeit (z.B. von Dokumenten) sowie dem Vertrauen in den Prozess an sich oder zwischen der Nachvollziehbarkeit und der Kohärenz. Schliesslich gibt es Akzeptanzfaktoren, die eine grosse Allgemeingültigkeit für praktisch alle Prozessabschnitte aufweisen wie z.B. die Transparenz oder die Verständlichkeit.

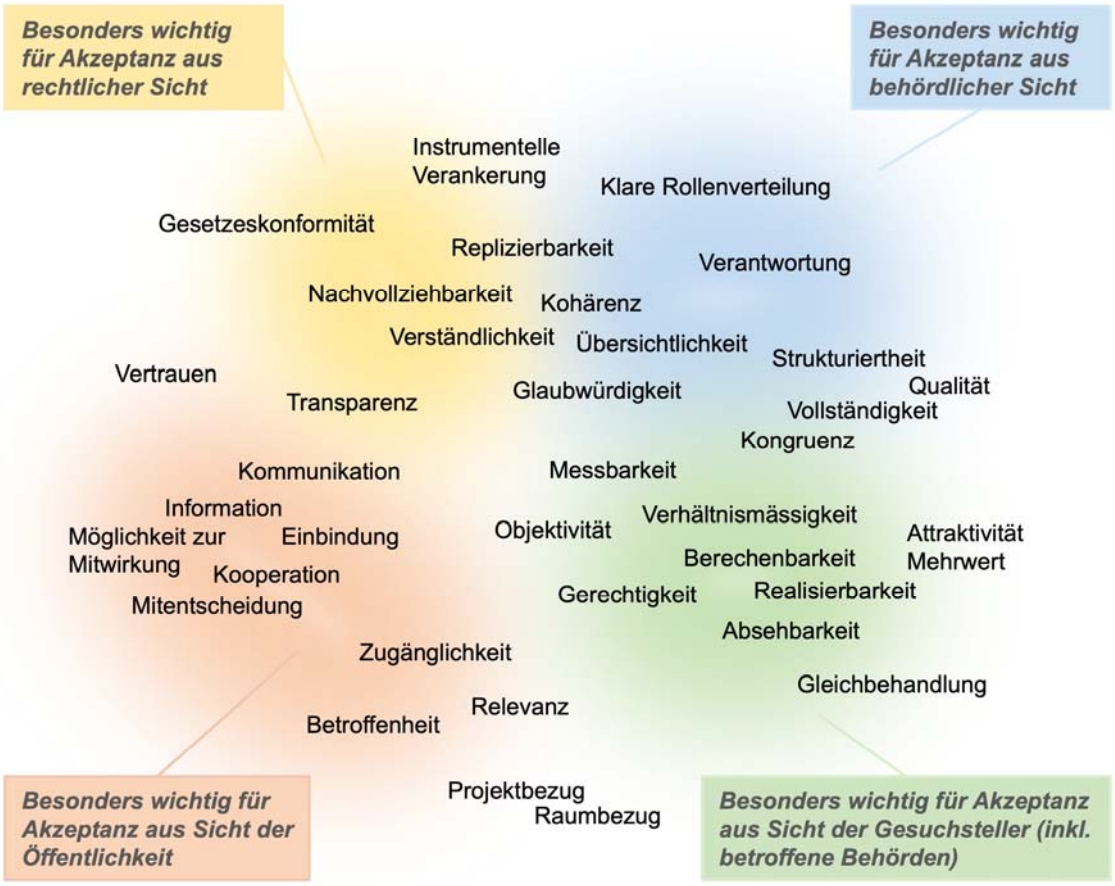


Abbildung 12: Zuordnung der Akzeptanzfaktoren
Das Mass der Annäherung weist auf Abhängigkeiten und Verbindungen der Faktoren hin. Die Farbwolken im Hintergrund weisen auf eine besonders hohe Relevanz der Akzeptanzfaktoren für eine der vier Akteursgruppen hin.

4.2. Relevanz ausgewählter Akzeptanzfaktoren

Aus den Interviews mit den Kantonsplanerinnen und Kantonsplanern und den Workshop hat sich ergeben, dass auch die **Ausprägungen** und die **Relevanz** der verschiedenen Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf die Akzeptanz und Machbarkeit der Prozesse ausüben. Beispiel: Wo ist Transparenz für welche Akteure besonders wichtig? Wieviel Transparenz erwartet beispielsweise die Bevölkerung im Baubewilligungsverfahren und wieviel Transparenz können Private und Bewilligungsbehörden bieten, ohne dass der Aufwand unverhältnismässig wird?

Nachfolgend werden am Beispiel von vier Akzeptanzfaktoren die Einschätzungen der beteiligten Fachpersonen kurz zusammengefasst:

Akzeptanzfaktor	Kriterien der Akzeptanz aus Sicht der beteiligten Fachpersonen
Nachvollziehbarkeit	- Sie wird als eine der wichtigsten Voraussetzung angesehen, damit ein Planungsansatz initiiert wird. - Dazu gehören übersichtliche und verständliche Planungsgrundlagen sowie klare und transparente Kriterien für die Bemessung der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen. - Die Interessenabwägung bei Entscheidungen muss nachvollziehbar dokumentiert sein. - Mit der Nachvollziehbarkeit werden die Glaubwürdigkeit, das Gefühl von Gerechtigkeit sowie das Vertrauen in den Planungs- und Kompensationsansatz gefördert. - Dies wiederum setzt eine transparente Vermittlung und Kommunikation der Inhalte voraus.
Verhältnismässigkeit	- Der Mehrwert, der durch den Planungs- und Kompensationsansatz bewirkt wird, muss für alle Akteure ersichtlich sein und der Aufwand muss im Verhältnis zur erzielten Verbesserung der Gesamtsituation stehen. - Die Verhältnismässigkeit muss auf allen Ebenen gewährleistet sein, was einfache, überschaubare und klar strukturierte Verfahrens- und Prozessschritte voraussetzt. - Auf der Kompensations- und Aufwertungsebene müssen die zusätzlichen Aus-, An- oder Neubaumöglichkeiten für die Gesuchstellenden im Verhältnis zur Kompensation und Aufwertung stehen, was einen Dialog zum Mehrwert voraussetzt.
Klare Vorgaben	- Die klare Definition und die qualitativen Anforderungen an die Richtplaninhalte und im Falle des Gebietsansatzes ebenso an die Nutzungsplaninhalte sind wichtig. - Auf kantonaler und kommunaler Ebene sind die Zuständigkeiten und die Mitwirkungsmöglichkeiten offen und transparent kommuniziert. - Mittels Fallbeispielen (z.B. Leuchtturmprojekte) können die notwendigen Vorgaben fortlaufend präzisiert und in die Praxis übergeführt werden. Gleichzeitig dienen sie der Verständlichkeit der Prozesse, schaffen Vertrauen für den Prozess und zeigen den Mehrwert auf.
Kommunikation	- Eine klare, integrative und bedürfnisorientierte Kommunikation wird für das Gelingen vieler Akzeptanzfaktoren als entscheiden angesehen. - Sie wirkt sowohl fach- und sachübergreifend (horizontal z.B. zwischen verschiedenen Behörden) als auch stufenübergreifend (vertikal z.B. zwischen Kanton, Gemeinden und Gesuchstellenden). - Zur Kommunikation gehören eine frühzeitige Absprache der Grenzen der Machbarkeit mit den Gesuchstellenden, das frühe Einbinden der Gemeinde, der Eigentümerschaft und der betroffenen Akteure sowie eine gute Beratung durch die Fachbehörden bei der Konkretisierung auf der Stufe der Nutzungsplanung.

4.3. Faktoren der Akzeptanz im Prozess und im Kompensationsmechanismus

Im Rahmen des zweiten Workshops erfolgte eine Zuordnung der Akzeptanzfaktoren zum Prozess (sowohl zum Objekt- als auch zum Gebietsansatz) kombiniert mit einer sehr einfachen Gewichtung, indem diejenigen Faktoren mit einer Markierung versehen wurden, die den Fachpersonen als besonders wichtig erschienen (Abbildung 13):

Objektansatz	Faktoren der Akzeptanz	Gebietsansatz
Vorgelagerter Diskurs klärt: • Objektinventare für Ausbau & Kompensation • Landschaftskonzeption • Raumkonzeption **Vorarbeiten präzisieren:** • Situationsanalyse mit Gebäudebestand • Perimeter • Kompensation	• **Berechenbarkeit & Absehbarkeit (OG)** • **Partizipation & Miteinbezug (OG)** • **Strukturiertheit & Übersichtlichkeit (OG)** • Vollständigkeit (G)	**Vorgelagerter Diskurs klärt:** • Objektinventare für Ausbau & Kompensation • Massnahmenkatalog • Landschaftskonzeption • Raumkonzeption **Vorarbeiten präzisieren:** • Legitimation • Planung der Umsetzung • Räumliche Gesamtkonzeption für das Gebiet • Details zum Vorhaben
Richtplan beinhaltet: • Verbesserung der Gesamtsituation • Begründung des öffentl. Interesses • Abweichungen von Art. 24c, 24d, 24f • Perimeter • Kompensationsmöglichkeiten • Festlegung wie Kompensation gesichert wird	• **Transparenz (OG)** • **Glaubwürdigkeit & Vertrauen (OG)** • **Vollständigkeit & Qualität (OG)** • Berechenbarkeit (O)	**Richtplan beinhaltet:** • Verbesserung der Gesamtsituation • Begründung des öffentl. Interesses • Kompensationsmöglichkeiten • Aufwertungsmöglichkeiten • Umsetzung in der Nutzungsplanung • Festlegung wie Kompensation gesichert wird
	• **Glaubwürdigkeit (G)** • **Nachvollziehbarkeit (G)** • **Partizipation (G)** • Vollständigkeit (G) • Transparenz (G)	**Nutzungsplan konkretisiert:** • Bestimmung, Verortung & Sicherung der Kompensation und Aufwertung • Bau- und Nutzungsvorschriften • Grösse und Störung der Nutzung
Baubewilligung kontrolliert: • Anforderungen an Kompensation • Sicherung der Kompensation • Grösse und Störung der Nutzung	• **Nachvollziehbarkeit & Transparenz & Kongruenz (OG)** • **Glaubwürdigkeit (OG)** • **Verhältnismässigkeit (OG)** • **Gleichbehandlung (OG)** • Vollständigkeit (OG) • Absehbarkeit & Berechenbarkeit (O)	**Baubewilligung kontrolliert:** • Anforderungen an Kompensation & Aufwertung • Sicherung der Kompensation und Aufwertung • Grösse und Störung der Nutzung

Abbildung 13: Die Faktoren der Akzeptanz im Prozess des Objektansatzes und im Prozess des Gebietsansatzes, jeweils den verschiedenen Prozessschritten zugeteilt.
Die hinter den aufgelisteten Faktoren in Klammern aufgeführten Buchstaben geben an, ob der Faktor entscheidend für den Objektansatz (O) oder den Gebietsansatz (G) angesehen wird. Fett geschriebene Faktoren wurden im zweiten Workshop als besonders wichtig erachtet.

5. Fazit und Empfehlungen

In der Einleitung zum Handlungsbedarf und zu den Zielen hält die Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des RPG fest (BBl 2018 7448): *«Die Raumplanungsgesetzgebung soll deshalb rechtzeitig und aus einer Gesamtsicht weiterentwickelt werden. Erfolgen Anpassungen nur aufgrund von punktuellen aktuellen Anlässen, haftet ihnen etwas Zufälliges an. Damit kann die Kohärenz des Gesetzes gefährdet werden.»*

Dieser übergeordneten Zielsetzung wird entsprochen, indem die bisherige stark situative und fallspezifische Einzelbetrachtung mit dem Planungs- und Kompensationsansatz durch einen systematischen und systemischen Ansatz ersetzt wird, eingebettet in klare Rahmenbedingungen, welche sich nach den übergeordneten Planungszielen und -grundsätzen der Raumplanung richten.

Der Planungs- und Kompensationsansatz gibt dazu kein starres Regulativ vor, sondern lässt den Behörden Handlungsspielräume, damit sie die Probleme im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der räumlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten proaktiv lösen können. Dank mehr Flexibilität und Gestaltungsmöglichkeit soll mit massgeschneiderten Lösungen mehr Qualität in der Gestaltung des Raums ausserhalb der Bauzonen erreicht werden.

Dies bringt jedoch eine grössere Verantwortung mit sich, indem jeder Kanton sich intensiv mit der Frage auseinandersetzen muss, wie mit Bauten, Anlagen und Infrastrukturen ausserhalb der Bauzonen umzugehen ist. Dieses sich Einlassen auf den gesamten Prozess ist die eigentliche Voraussetzung, um zwischen allen Beteiligten ein gemeinsames Verständnis über den Sinn des Ansatzes und dessen erfolgreiche Anwendung in der Praxis zu erreichen. Entsprechend braucht es die bereits mehrfach erwähnten vorgelagerten Schritte sowie eine kohärente Prozessgestaltung. Entscheidend ist dabei, dass die Kantone strategisch und vorausschauend handeln und nicht erst zum Zeitpunkt konkreter Projektvorhaben.

Was die operative Umsetzung und Machbarkeit angeht, können zusammenfassend folgende Punkte festgehalten werden:

- Als eine der zentralen Voraussetzungen muss eine übergeordnete Planung und damit verbunden ein vorgelagerter Diskurs sowie eine in allen Prozessstufen verankerte Interessenabwägung stattfinden. Damit werden die notwendigen Grundlagen in Bezug auf das öffentliche Interesse, die Verbesserung der Gesamtsituation, die Gesamtkonzeption und den Kompensationsmechanismus geschaffen.
- Eine klare Definition des Mindestumfangs der zu erzielenden Verbesserung der Gesamtsituation und deren Beschreibung im Richtplan sollte auf nationaler Ebene erläutert werden (z.B. in Form eines Leitfadens). Daran können die Kantone sich nicht nur orientieren, sondern auch im Voraus abschätzen, ob sie die Verbesserung im Richtplan zur Genüge beschreiben und ob die Verbesserung auch als solche anerkannt wird. Gleichzeitig wurde jedoch auch der Wunsch geäussert, dass ein gewisser Spielraum erhalten bleiben sollte, damit die Kantone regionalspezifische Themen und Bedürfnisse aufgreifen können.
- Als bedeutsam für die Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes wird erachtet, wie gut die planerischen Grundlagen aufeinander abgestimmt sind. Das Erfassen und Darlegen einer Verbesserung der Gesamtsituation bedingt zudem den Bezug zu einem Ausgangszustand.
- Die beteiligten Fachpersonen erkennen auch die Notwendigkeit, dass es nicht nur für den Gebiets- sondern auch für den Objektansatz einer räumlichen Gesamtkonzeption nach den spezifischen Raum- und Landschaftsgegebenheiten bedarf. Es besteht ein weitgehender Konsens in dem Sinn, dass die

Erarbeitung eines räumlichen Gesamtkonzepts, für dessen Ausarbeitung die Kantone verantwortlich sind, für beide Fälle als machbar eingestuft wird.

- Die Verfügbarkeit eines Objektinventars wird von den befragten Fachpersonen als wichtig, aber auch ressourcenintensiv eingeschätzt, zumindest in einer Anfangsphase. Es wird davon ausgegangen, dass die Kantone bei der Erstellung eine wichtige Führungs- und Koordinationsfunktion übernehmen, was jedoch die Verfügbarkeit der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen voraussetzt.
- Aufgrund der bislang fehlenden Massstäbe, um die Angemessenheit gleichwertiger Kompensationen zu erfassen, bedarf es einer Weiterentwicklung der planerischen Gesamtbeurteilung. Dazu muss eine hochwertige und vergleichbare fachliche Praxis entwickelt werden um eine Nachvollziehbarkeit und Verhältnismässigkeit der behördlichen Entscheide zu garantieren.
- Generell wird für beide Planungsansätze insbesondere bei deren Einführung ein Mehraufwand v.a. für die übergeordnete Planung sowie für Verhandlungen und die partizipativen Prozesse erwartet.
- Präzisere Aussagen zur konkreten und abgestuften Ausgestaltung der Partizipation könnten am besten anhand von Fallbeispielen entwickelt und ausgearbeitet werden. Die Resultate könnten in einen Leitfaden oder in den Aufbau einer Best Practice-Kultur einfliessen. Um eine Best-Practice-Kultur aufzubauen, müsste ein solcher Massnahmenkatalog laufend von den kantonalen Stellen oder von Planungsregionen alimentiert und aktualisiert werden. Vorstellbar sind auch Inputs und Hinweise von den Gemeinden.
- Eine weitere Möglichkeit besteht in der fachlichen Unterstützung durch den Bund z.B. in Form eines Coachings, insbesondere während der Einführungsphase. Längerfristig wird im Gegenzug jedoch auch eine Entlastung erwartet, da die Anzahl der Ausnahmegesuche zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zurückgehen wird, wenn die entsprechenden Gesuche über den Objektansatz abgehandelt werden können.
- Die an den Workshops beteiligten Fachpersonen sind sich darin einig, dass die unterstützenden Massnahmen letztlich dazu führen müssen, dass sich die zuständigen Behörden, allen voran die kantonalen Ämter für Raumentwicklung, intensiver mit dem neuen Ansatz beschäftigen und sich darauf einlassen. Ziel muss sein, dass sich eine gute und vergleichbare fachliche Praxis entwickeln kann, die sowohl eine gute Nachvollziehbarkeit und Verhältnismässigkeit der behördlichen Entscheidungen garantiert, als auch eine geeignete Kontrolle des Vollzugs und der Wirkung bei allen drei Aspekten zur Machbarkeit (Kompensationsmechanismus, Prozess und Akzeptanz) definiert und verankert.

Um diese Punkte zielführend und effizient anzugehen, ist die Zusammenarbeit Bund-Kantone zu vertiefen. Dies gilt insbesondere bei der Erarbeitung des Leitfadens, wobei in den Workshops darauf hingewiesen wurde, dass das ARE für einen Leitfaden über genügend Material insbesondere in Form von Fallbeispielen verfügen muss.

Bei der weiteren Umsetzung könnte v.a. ein regelmässiger Erfahrungsaustausch (ERFA) zwischen den Kantonen (z.B. im Rahmen von sog. ERFA-Fachtagungen) einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer Best Practice leisten. Es wird dazu betont, dass das ARE im gesamten Prozess der Einführung und des Praxisaufbaus eine federführende Rolle übernehmen soll.

6. Literatur

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung. (2018). Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. https://www.arl-net.de/de/lexica/de/ausgleichs-und-ersatzmaßnahmen (Zugegriffen: 11. Dezember 2018)

Bühler, C., Wunderle, K. & Birrer, S. (2017). Bewertungsmethode für Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume. Reinach.

Jessel, B. (2008). Kulturlandschaftsentwicklung und regionale Flächenpools. Über das Zusammenwirken von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, (Heft 5), 329–340.

Kägi, B., Stalder, A. & Thommen, M. (2002). Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz. Bern.

Kiemstedt, H., Ott, S., Mönnecke, M., Ebert, B., Krämer, A., Schlüter, R. & Wernick, M. (1996). Methodik der Eingriffsregelung. Teil III: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Hannover.

Peters, W., Siewert, W. & Szaramowicz, M. (2002). Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich.

Quétier, F. & Lavorel, S. (2011). Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: Key issues and solutions. Biological Conservation, 144(12), 2991–2999.

Quétier, F., Regnery, B. & Levrel, H. (2014). No net loss of biodiversity or paper offsets? A critical review of the French no net loss policy. Environmental Science and Policy, 38, 120–131.

Wätzold, F. & Hampicke, U. (2008). Ökonomische Effizienz im Naturschutz. BfN-Skripten.

Wende, W., Tucker, G.-M., Quétier, F., Rayment, M. & Darbi, M. (2018). Biodiversity Offsets European Perspektives on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Springer.

Zihlmann, L. (2019). Die Beurteilung einer Aufwertung im Rahmen des Planungsansatzes – Bewertungskriterien für Siedlungsstruktur, Baukultur, Kulturland und Landschaft – Masterarbeit am IRL der ETH Zürich.

Appendix A Mögliches Anwendungsbeispiel für den Objektansatz

Bei dem hier dargestellten Anwendungsbeispiel handelt es sich um den unveränderten Beschrieb eines fiktiven Fallbeispiels, das vom ARE erarbeitet wurde.

I. VORBEMERKUNGEN

Das Fallbeispiel ist fiktiv. Es setzt sich aus Elementen zusammen, die so oder ähnlich in der Schweiz bestehen. Die Hauptfunktion des Beispiels besteht darin, anhand einer beispielhaften Veranschaulichung besser verständlich zu machen, wie die konkrete Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgen könnte.

Bestimmungen, die das geltende Recht noch nicht kennt, werden als solche des Gesetzesentwurfs vom 31. Oktober 2018 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (E-RPG; BBl 2018 7443) zitiert (so insbesondere die Art. 8*c* und 18*a* E-RPG). Bestimmungen, die bereits nach geltendem Recht bestehen und nicht vollkommen neu konzipiert werden, werden als solche des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) bzw. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) zitiert (insbesondere Art. 24*c* RPG und Art. 42 RPV).

II. KURZBESCHRIEB DES FALLBEISPIELS

Ein Kanton will in einem in den Alpen gelegenen Kantonsteil gestützt auf die Artikel 8*d* und 24*g* E-RPG eine Regelung treffen, um massvoll von Artikel 24*c* E-RPG abweichen zu können.

In seinem voralpinen und alpinen Kantonsteil weisen die traditionellen Wohnbauten oft eine verhältnismässig kleine Wohnfläche mit kleinem Volumen auf. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sind unter diesen Umständen enge Grenzen gesetzt (Obergrenze von 30 Prozent gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV i. V. m. Art. 24*c* Abs. 2 RPG; kumulativ Anforderungen von Art. 24*c* Abs. 4 RPG). Dies hat verschiedentlich zu Härtefällen geführt, weil Familien sich letztlich zum Auszug gezwungen sahen, da die Raumverhältnisse für sie zu eng geworden waren. Um derartige Situationen zu vermeiden und gleichzeitig der Tendenz zur Abwanderung entgegenzuwirken, sollen in gewissen Fällen an gut erschlossenen Lagen etwas grössere Erweiterungen zugelassen werden können.

Der Kanton sucht schon lange Wege, um Raum und Landschaft durch die Beseitigung von Störungen (ganze Bauten und Anlagen oder Teile davon) aufzuwerten. Im traditionellen Gemüsebaugebiet des Kantons gibt es zudem Gewächshäuser aus der Pionierzeit der Hors-sol-Produktion, die nicht mehr betrieben werden. Viele dieser Bauten stehen leer, verschiedene alte Schweineställe dienen dem saisonalen oder langfristigen Einlagern von Möbeln, Fahrzeugen und Booten (stille Lager). Immer wieder gibt es baupolizeiliche Probleme, weil in derartigen Bauten unbewilligte Nutzungen eingerichtet werden. Beispielsweise indem stille Lager zu Materiallagern von Gewerbebetrieben umgewandelt wurden, was insbesondere ein unzulässiges und störendes Verkehrsaufkommen bewirkt. Vereinzelt gibt es im Kanton zudem Wohnbauten – mehrheitlich aus den 1950er- und 1960er-Jahren – an landschaftlich exponierten Lagen in Landschaftsschutzgebieten ausserhalb der Bauzonen. Es wäre von öffentlichem Interesse, nach Ablauf der Nutzungszeit dieser Häuser, an diesem Standort auf einen Ersatz zu verzichten und die Flächen zu rekultivieren.

Der Kanton will nun die Möglichkeit, in seinem voralpinen und alpinen Kantonsteil kleine Wohnhäuser in gewissen Fällen in massvoller Abweichung von Artikel 24*c* RPG zu erweitern, kombiniert mit der Beseitigung störender Bauten (unabhängig davon, in welchem Kantonsteil sie liegen) zulassen. Dabei werden die Kompensationsregeln bewusst so festgelegt, dass eine *klare* Verbesserung der Gesamtsituation erzielt wird. Dies hat einerseits räumlich offensichtlich eine positive Wirkung, indem die Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet insgesamt reduziert werden und die Störung klar abnimmt. Andererseits führt es dazu, dass eher geringe Widerstände gegen die Erweiterung zu erwarten und die Nachweise der Verbesserung der Gesamtsituation, der Erreichung der übergeordneten Ziele sowie der Sicherung der Kompensation nach Artikel 8*d* Absätze 1 und 2, jeweils Buchstaben b und c, E-RPG einfacher zu erbringen sind. Auch auf Stufe der Baubewilligungsverfahren soll damit eine hohe Beschwerderesistenz der Bewilligungen erreicht werden.

Es wird damit gerechnet, dass gestützt auf diese Grundlagen im kantonalen Richtplan innerhalb eines Jahrzehnts 20–50 Wohnbauten erweitert werden können, was die Beseitigung verschiedener landschaftlich stark störender Bauten erlauben wird. Wie dies konkret ablaufen kann, wird anhand des folgenden Beispiels aufgezeigt:

Ein Wohnhaus, das bereits früher von 100 m^2 anrechenbarer Bruttogeschossfläche (aBGF) auf 130 m^2 erweitert wurde (Maximum von 30 Prozent gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV), soll nochmals um ein Zimmer und eine Nasszelle von zusammen 20 m^2 aBGF auf 150 m^2 aBGF erweitert werden. Als Kompensation wird ein in den 1960er-Jahren bewohnbar gemachter Kleintierstall von 5 m x 6 m abgebrochen, der an einem gut einsehbaren Hang im Gebiet Büel (Gemeinde Obseen, im Übergangsgebiet vom voralpinen Raum zum Mittelland gelegen) über dem Fluesee liegt, im BLN-Objekt Fluesee-Moosmatt.[1] Die Eigentümerin des zu erweiternden Wohnhauses bezahlt dem Eigentümer der zu beseitigenden Baute eine Entschädigung von CHF 30 000, die Abbrucharbeiten werden durch den Zivilschutz ausgeführt, der Kanton finanziert die restlichen Abbruchkosten von CHF 10 000 aus den Erträgen des Planungsvorteilsausgleichs.

III. VON DER IDEE ÜBER DIE PLANUNG ZUR REALISIERUNG

A. Von der Idee bis zur Richtplangenehmigung[2]

Ein Kanton will in einem in den Alpen gelegenen Kantonsteil gestützt auf die Artikel 8*d* und 24*g* E-RPG eine Regelung treffen, um massvoll von Artikel 24*c* E-RPG abweichen zu können.

In seinem voralpinen und alpinen Kantonsteil weisen die traditionellen Wohnbauten oft eine verhältnismässig kleine Wohnfläche mit kleinem Volumen auf. Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens sind unter diesen Umständen enge Grenzen gesetzt (Obergrenze von 30 Prozent gemäss Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV i V. m. Art. 24*c* Abs. 2 RPG; kumulativ Anforderungen von Art. 24*c* Abs. 4 RPG). Dies hat verschiedentlich zu Härtefällen geführt, weil Familien sich letztlich zum Auszug gezwun-

[1] Präzisierung, die weiter unten im Beispiel so noch eingebaut werden kann: Diese Baute, in den 1960er-Jahren als Kleintierstall erstellt, wies von Anfang an eine schlechte Bausubstanz auf. Sie wurde seit 1971 rechtmässig bewohnt (immer wieder auch durch Personen, die dort ihren Wohnsitz hatten) und ist noch bestimmungsgemäss nutzbar, auch wenn sich eine Sanierung nicht mehr lohnt. Ein Abbruch und Wiederaufbau würde allerdings aufgrund der Lage nicht mehr bewilligt.

[2] Die nachfolgende Darstellung enthält bewusst Wiederholungen zu den Ausführungen in «**II. KURZBESCHRIEB DES FALLBEISPIELS**», hat doch dieses Kapitel den Charakter einer Zusammenfassung.

gen sahen, da die Raumverhältnisse für sie zu eng geworden waren. Um derartige Situationen zu vermeiden und gleichzeitig der Tendenz zur Abwanderung entgegenzuwirken, sollen in gewissen Fällen an gut erschlossenen Lagen etwas grössere Erweiterungen zugelassen werden können.

Der Kanton sucht schon lange Wege, um Raum und Landschaft durch die Beseitigung von Störungen (ganze Bauten und Anlagen oder Teile davon) aufzuwerten. Im Mittelland und Hügelgebiet sind alte, störende Schweineställe ein Problem. Im traditionellen Gemüsebaugebiet des Kantons gibt es zudem Gewächshäuser aus der Pionierzeit der Hors-sol-Produktion, die nicht mehr betrieben werden. Viele dieser Bauten stehen leer, verschiedene alte Schweineställe dienen dem saisonalen oder langfristigen Einlagern von Möbeln, Fahrzeugen und Booten (stille Lager). Immer wieder gibt es baupolizeiliche Probleme, weil in derartigen Bauten unbewilligte Nutzungen eingerichtet werden. Beispielsweise indem stille Lager zu Materiallagern von Gewerbebetrieben umgewandelt werden, was insbesondere ein unzulässiges und störendes Verkehrsaufkommen bewirkt. Vereinzelt gibt es im Kanton zudem Wohnbauten – mehrheitlich aus den 1950er- und 1960er-Jahren – an exponierten Lagen in Landschaftsschutzgebieten ausserhalb der Bauzonen. Es wäre von öffentlichem Interesse, nach Ablauf der Nutzungszeit dieser Häuser, an diesem Standort auf einen Ersatz zu verzichten und die Flächen der Landschaft zurückzugeben.

Noch während laufender Referendumsfrist zum E-RPG reicht die BSP-Fraktion im Kantonsrat eine Motion mit der Forderung ein, gestützt auf die Artikel 8*d* und 24*g* E-RPG die Möglichkeit, kleine Wohnhäuser in gewissen Fällen in massvoller Abweichung von Artikel 24*c* RPG zu erweitern, mit der Beseitigung störender Bauten zu kombinieren. Die Motion wird im Verhältnis 3 zu 1 überwiesen, und noch vor dem Inkrafttreten der Revision auf Bundesebene wird unter Federführung der Raumplanungsfachstelle eine Anpassung des Richtplans erarbeitet und in der öffentlichen Mitwirkung zur Diskussion gestellt.

Kontroversester Teil der vorgesehenen Regelung im Richtplan sind die Kompensationsregeln, die bewusst so festgelegt werden sollen, dass eine *klare* Verbesserung der Gesamtsituation erzielt wird. Dies hat einerseits räumlich eine offensichtlich positive Wirkung, indem die Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet insgesamt reduziert werden und die Störung klar abnimmt. Andererseits führt es dazu, dass eher geringe Widerstände gegen die Erweiterung zu erwarten sind und die Nachweise nach Artikel 8*d* Absätze 1 und 2, jeweils Buchstaben b und c, E-RPG einfacher zu erbringen sind. Auch auf Stufe der Baubewilligungsverfahren soll damit eine hohe Beschwerderesistenz der Bewilligungen erreicht werden.

Als Mindestanforderungen an die gute Erschliessung von Wohnbauten, die über die Grenzen von Artikel 24*c* RPG hinaus erweitert werden können, werden festgelegt:
- Fusswegdistanz von maximal einem Kilometer[1] zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs, die ein für den Schulweg taugliches Angebot aufweisen muss;
- genügende Erschliessung bezüglich Strasse, Wasser, Abwasser, Energie und Kommunikation.

Die Rückmeldungen bezüglich Erschliessungsanforderungen sind weitgehend positiv, bezüglich Kompensationsanforderungen sind sie kontrovers: Auf der einen Seite des politischen Spektrums werden die Anforderungen an die Kompensation als hoch – teilweise zu hoch – angesehen, auch wenn die etwas grössere Flexibilität tendenziell begrüsst wird. Auf der anderen Seite besteht grosse Skepsis darüber, dass im Ergebnis tatsächlich eine Verbesserung resultieren werde, wobei teilweise die Überkompensation auch als Chance angesehen wird. Nach der Überarbeitung (inzwischen ist die Gesetzesrevision auf Bundesebene in Kraft getreten) beantragt die Kantonsregierung dem Kantonsrat eine entsprechende Anpassung des kantonalen Richtplans. Der Rat stimmt mit 68 zu 57 Stimmen zu. In der Folge reicht der Kanton die Richtplananpassung beim Bund zur Genehmigung ein.

[1]Wobei 10 m Steigung und 20 m Gefälle als 100 m Horizontaldistanz hinzugerechnet werden.

B. Vermittlung zwischen Mehrnutzung und Kompensationsmasse

Im Rahmen der Erarbeitung der Richtplananpassung wird verschiedentlich gefordert, der Kanton solle selber einen Fonds äufnen. Daraus soll der Rückbau störender Bauten finanziert und das Recht zur Kompensation zu kostendeckenden Preisen an Private weitergegeben werden können, welche die Voraussetzungen für eine massvoll über Artikel 24*c* RPG hinausgehende Erweiterung erfüllen und auch daran interessiert sind. Die Forderung nach einem Fonds wird zurückgezogen und durch den Antrag nach einem Inventar von störenden Bauten ersetzt, die zur Kompensation in Frage kommen. Es wird geltend gemacht, Verhandlungen und Einigung über die zu leistende Entschädigung könnten den interessierten Privaten überlassen werden. Dieser Antrag setzt sich im Kantonsrat mit knapper Mehrheit durch.

C. Realisierung Einzelvorhaben

Auf dem Bauernhof in Obermatt, in der Gemeinde Hintergrütz, ca. 300 m ausserhalb des Dorfes unterhalb der Verbindungsstrasse nach Loftwil gelegen, wurde bis 1988 Landwirtschaft betrieben. 1990 wurde nach Aufgabe der Landwirtschaft der Wohnraum durch einen Anbau erweitert. Die drei Kinder der Familie A sind 1992, 1998 und 2002 ausgezogen, seither wohnen die Eltern alleine dort. Nun soll die jüngere Tochter das Haus übernehmen und mit ihrem Mann und den beiden Söhnen dort einziehen. Dafür möchten sie ein weiteres Zimmer und einen Nassraum mit Dusche und WC realisieren (20 m^2 aBGF auf dem Anbau von 1990).

Da der Kanton inzwischen sein Richtplan-Koordinationsblatt «Ausbau traditioneller Wohnhäuser» beschlossen und beim Bund zur Genehmigung eingereicht hat, nimmt die beauftragte Architektin Kontakt mit der Raumplanungsfachstelle auf. Eine erste Besprechung ergibt, dass das Wohnhaus in der Obermatt bei genügender Kompensation die Voraussetzungen grundsätzlich erfüllen würde. Die gewünschte Erweiterung müsste auf dem 1990 einstöckig mit Flachdach ausgeführten Anbau erfolgen und unter das verlängerte Satteldach des ursprünglichen Gebäudes zu liegen kommen. Eine Durchsicht der bereits im Inventar des Kantons aufgeführten möglichen Kompensationsobjekte ergibt, dass sich ein in den 1960er-Jahren (damals rechtmässig) bewohnbar gemachter Kleintierstall mit einer Grundfläche von 5 m x 6 m als Kompensationsobjekt eignen könnte. Dieser Kleinstall liegt im BLN-Objekt Fluesee-Moosmatt an einem gut einsehbaren Hang im Gebiet Büel über dem Fluesee (Gemeinde Obseen, im Übergangsgebiet vom voralpinen Raum zum Mittelland gelegen).

Die Eigentümer des Kompensationsobjekts zögern zuerst, dieses zum offerierten Preis zum Zweck der Kompensation zur Verfügung zu stellen. Die Bereitschaft der Gemeinde Obseen, die Abbrucharbeiten unentgeltlich durch den Zivilschutz durchführen zu lassen, und die Kostenübernahme von CHF 10 000 durch den Kanton für die restlichen Abbruchkosten aus den Erträgen des Planungsvorteilsausgleichs ermöglicht es, die offerierte Entschädigung an die Eigentümerin des Kompensationsobjekts auf CHF 30 000 zu erhöhen. Dies ermöglicht, dass die Parteien grundsätzlich handelseinig werden und einen entsprechenden Vertrag unterzeichnen, unter Vorbehalt der Erteilung der Baubewilligung und mit einer Bindungswirkung von 18 Monaten.

Aufgrund einer Voranfrage der Bauherrschaft wird das Bauprojekt für die Erweiterung des Wohnhauses in der Obermatt noch geringfügig angepasst. Gegen das Baugesuch gehen keine Einsprachen ein, so dass die Gemeinde Hintergrütz gestützt auf die zustimmende Verfügung des Kantons die Baubewilligung erteilen kann.

Während laufender Rechtsmittelfrist wird der definitive Vertrag zwischen den Eigentümern des Kompensationsobjekts und der Bauherrschaft vorbereitet und unter Mitwirkung der Gemeinde Obseen (Mitwirkung Zivilschutz beim Abbruch) und des Kantons (Beteiligung an den Abbruchkosten) bereinigt. Drei Tage nach

Ablauf der Rechtsmittelfrist wird der Vertrag unterzeichnet, fünf Wochen später wird die Baute in Obseen abgebrochen und nach den bewilligten Plänen rekultiviert. Aufgrund einer mit Fotos dokumentierten urkundlichen Bestätigung der Baupolizeibehörde Obseen bewilligt die Abteilung Baubewilligungen der kantonalen Raumplanungsfachstelle (als zuständige kantonale Behörde im Sinn von Art. 25bis Abs. 1 E-RPG) die Aufnahme der Bauarbeiten für die Erweiterung des traditionellen Wohnhauses.

IV. INHALTE DES RICHTPLANS, DES BAUGESUCHS UND DER BAUBEWILLIGUNG IM GEWÄHLTEN BEISPIEL

A. Richtplan

Richtplan-Koordinationsblatt Ausbau traditioneller Wohnhäuser

Karte

…[1]

Text

A. Ausgangslage

…[2]

B. Übergeordnete Ziele

- Mehr Spielraum zur Erweiterung kleiner, gut erschlossener traditioneller Wohnhäuser im voralpinen und alpinen Kantonsteil (gemäss Perimeter in der Richtplankarte), zur Vermeidung von Härtefällen bei Familien und als Beitrag zur Reduktion der Abwanderung.
- Aufwertung des Landschaftsbildes durch Beseitigung störender Bauten (in allen Kantonsteilen).
- Rückgewinnung von Kulturland durch Rekultivierung verbauter Flächen (in allen Kantonsteilen).

C. Verbesserung der Gesamtsituation

Die Kompensationsregeln (nachfolgend Bst. E) werden bewusst so festgelegt, dass namentlich mit Blick auf Bodenversiegelung und Landschaftsbild eine *klare* Verbesserung der Gesamtsituation erzielt wird.

[1] Der Richtplan muss festlegen, in welchem Perimeter die Mehrnutzung zur Anwendung gelangen kann. Dies kann durch einen Perimeter in einer Karte oder durch eine Liste klar abgegrenzter Gebietsbezeichnungen (Gemeinden, Bezirke usw.) erfolgen. Vorzuziehen ist die Variante mit der Richtplankarte.

[2] Um Redundanzen zu vermeiden und aus Zeitgründen wird darauf verzichtet, die bereits im Kapitel **II. KURZBESCHRIEB DES FALLBEISPIELS** (S. 2) und ausführlicher im Kapitel A. Von der Idee bis zur Richtplangenehmigung (S. 3) dargestellte Ausgangslage hier nochmals zusammenzufassen.

D. Zulässige Abweichungen

Abgewichen werden kann von den Grenzen von Artikel 24*c* RPG, und zwar wie folgt:

- Die hier geregelte Mehrnutzung kann nur für Bauten beansprucht werden, die innerhalb des in Karte X bezeichneten Perimeters liegen.

- Bauten mit einer Erstwohnung können über die Grenzen von Artikel 42 Absatz 3 RPV hinaus bis zu maximal 50 Prozent[1] und bis zu einer anrechenbaren Bruttogeschossfläche (aBGF) von maximal 150 m^2 erweitert werden. Mit der Baubewilligung ist eine Erstwohnungsauflage analog zu Artikel 7 Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) anzuordnen.

- Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung sind weiter, dass:

  – die Baute bereits genügend erschlossen ist;

  – die Grundeigentümer sich verpflichten, sich anteilsmässig zu ihrem Nutzen an den künftigen Unterhalts- und Investitionskosten für die Erschliessung zu beteiligen;

  – die nächste Haltestelle des öffentlichen Verkehrs, die ein für den Schulweg passendes Angebot aufweist, muss in einer Gehdistanz von maximal einem Kilometer liegen.

  – die entsprechende Erweiterung des traditionellen Wohnhauses sich im Rahmen einer Gesamtwürdigung im konkreten Fall als sachgerecht erweist;

  – die Voraussetzungen an die Kompensation inhaltlich erfüllt sind und diese gesichert ist.

E. Kompensation

- Perimeter der Kompensationsobjekte:
  Störende Bauten in allen Kantonsteilen können zur Kompensation verwendet werden. Der Kanton erstellt ein Inventar der störenden Bauten[2] und bezeichnet jene, die für die Kompensation in Frage kommen.

- Allgemeine Anforderungen an die Kompensation:
  Die Mehrnutzung soll im Vergleich mit der Nutzung, die zur Kompensation wegfällt (Kompensationsnutzung) in jeder Hinsicht unproblematischer sein. Als problematisch gelten insbesondere: Intensität der Nutzung, Lage an exponierten oder geschützten Standorten, periphere Lage, Aspekte der Baukultur etc. Geringfügige Nachteile in Bezug auf Einzelaspekte der Lage können durch grosse Vorteile in Bezug auf andere solche Aspekte aufgewogen werden, wenn insgesamt ein klarer und offensichtlicher Vorteil erzielt wird.

[1] Statt der gemäss Artikel 42 Absatz 3 Buchstaben a und b RPV maximal zulässigen 30 Prozent.

[2] Im Vordergrund steht die landschaftliche Störung. Ins Inventar können aber auch Bauten und Anlagen aufgenommen werden, die in anderer Hinsicht besonders störend sind, weil sie beispielsweise die Natur stören, Emissionen bewirken oder Verkehr generieren. Es darf und soll eine Gesamtwürdigung der Störung vorgenommen werden.

- Art der Kompensation:

  – Wird mit Wohnraum kompensiert, muss dies in Bezug auf die verschiedenen relevanten Nutzungsmasse (insbesondere Gebäudevolumen und -grundfläche, Nutzflächen) mindestens im Verhältnis 1 : 1 erfolgen.

  – Wird durch die Beseitigung besonders störender Bauten mit anderer als Wohnnutzung kompensiert, so gilt:
  - Werden zur Kompensation Bauten beseitigt, die täglich bewirtschaftet und genutzt werden (z. B. gewerbliche Nutzung), muss bezüglich Grösse mindestens im Verhältnis 2 : 1[1] kompensiert werden.
  - Wird mit leer stehenden oder ungenutzten Bauten[2] kompensiert (z. B. Gewächshäuser), muss das Verhältnis mindestens 15 : 1 betragen.[3] Je schlechter die Mehrnutzung und die zur Kompensation beseitigte Nutzung miteinander vergleichbar sind, desto offensichtlicher muss sein, dass gesamthaft eine Verbesserung resultiert.

- Sicherung der Kompensation:
  Erst wenn die zuständige Baupolizeibehörde urkundlich bestätigt, dass das Kompensationsobjekt abgerissen und das Terrain einwandfrei rekultiviert ist, kann die nach Artikel 25bis Absatz 1 E-RPG zuständige kantonale Behörde den Baubeginn bewilligen.

- Der Kanton führt ein Controlling zur Umsetzung der Mehrnutzungen (nachfolgend Bst. D) sowie der Kompensation (nachfolgend Bst. E) mit einer Bilanz der einzelnen Projekte ein. Begleitet wird das Controlling mit einer fotografischen Raumbeobachtung, welche sowohl bezüglich Mehrnutzung als auch Kompensation den Zustand vorher und nachher festhält.

B. Baugesuch

Das Baugesuch wird direkt auf der Grundlage des Richtplaneintrags gestellt und muss insbesondere auch alle Grundlagen und die Begründung enthalten, die den Schluss zulassen, dass die Voraussetzungen insbesondere von Artikel 24*g* Absatz 1 Buchstaben b und c E-RPG erfüllt sind.

C. Baubewilligung

Die Baubewilligung könnte etwa folgendermassen lauten (stark vereinfacht):

Baubewilligung

1. Das Baugesuch vom … betreffend Erweiterung des Wohnhauses auf Parzelle Nr. …, Grundbuch Hintergrütz, wird bewilligt.

[1] In Bezug auf die verschiedenen relevanten Nutzungsmasse (insbesondere Volumen, Grundfläche und Nutzflächen), wie oben bereits ausgeführt.

[2] Wobei insbesondere nur störende Kompensationsobjekte berücksichtigt werden können, die nicht ohnehin beseitigt werden müssten – die vorgesehene Inventarisierung erleichtert den Vollzug.

[3] Das Umrechnungsverhältnis wird im Kanton absichtlich recht hoch angesetzt, um mit Blick auf die Summe der als Kompensationsobjekte verfügbaren Gewächshäuser die möglichen Mehrnutzungen nicht zu stark anschwellen zu lassen.

2. Mit der Bauausführung darf erst und nur mit Zustimmung der nach Artikel 25 Absatz 2 RPG zuständigen kantonalen Behörde begonnen werden, wenn die folgende Kompensationsmassnahme abgeschlossen ist: Vollständiger Rückbau der Baute auf Parzelle Nr. …, Grundbuch Obseen, einschliesslich Rekultivierung des Geländes.

V. WÜRDIGUNG

A. Überlegungen zu den übergeordneten Zielen im gewählten Beispiel

Es werden die folgenden übergeordneten Ziele verfolgt:
- Erweiterung kleiner, gut erschlossener traditioneller Wohnhäuser im voralpinen und alpinen Kantonsteil zwecks Bereitstellung von familiengerechtem Wohnraum und als Teil der Strategie, die Abwanderung zu bremsen;
- Aufwertung des Landschaftsbildes durch Beseitigung störender Bauten (in allen Kantonsteilen);
- Rückgewinnung von Kulturland durch Rekultivierung verbauter Flächen (in allen Kantonsteilen).

Der Kanton geht von einer namhaften Anzahl kleiner, gut erschlossener Wohnhäuser aus, die zwecks Bereitstellung familiengerechten Wohnraums erweitert werden könnten. Er erhofft sich damit einen Beitrag, um der Abwanderungstendenz im voralpinen und alpinen Kantonsteil entgegenzuwirken. Um durch die Kompensation einen möglichst positiven Effekt zu erzielen, soll nur die Störung massgebend sein und nicht die Frage, in welchem Kantonsteil das Objekt liegt. Da die Lage in schützenswerten Gebieten eine grössere Störung bewirkt, wirkt sich die Lage eines Objekts indirekt trotzdem auf den Entscheid aus, ob ein Objekt auf die Liste der möglichen Kompensationsobjekte kommt und wie viel Gewicht seiner Beseitigung im Rahmen der Würdigung nach Artikel 24*g* Absatz 1 Buchstabe b E-RPG zukommt.

B. Überlegungen zur Kompensation und deren Sicherstellung (Art. 24*g* Abs. 1 Bst. b und c E-RPG) im gewählten Beispiel

1. Rechtliche Beurteilung ohne Kompensation

Die Erweiterungsmöglichkeiten nach Artikel 24*c* RPG sind ausgeschöpft. Die Erweiterung ist vollständig nach Artikel 24*g* E-RPG zu beurteilen.

2. Würdigung der Kompensation (Art. 24g Abs. 1 Bst. b E-RPG)

Aus der Sicht des Trennungsgrundsatzes relevant sind bei der kompensationspflichtigen Mehrnutzung insbesondere die zusätzliche Wohnfläche von 20 m^2 aBGF und die damit verbundene Erweiterung des Gebäudevolumens um 60 m^3. Der eingeschossig ausgeführte Anbau von 1990 wird so aufgestockt, dass er unter das verlängerte Satteldach des ursprünglichen Gebäudes zu liegen kommt.

Mit der Erweiterung der Wohnfläche verbunden ist der Druck auf den Aussenraum, das Generieren von Verkehr, die höhere Beanspruchung der anderen Erschliessungsanlagen (insbesondere Strom, Wasser, Abwasser), die höhere Wahrscheinlichkeit von Konflikten mit der Landwirtschaft, der Notwendigkeit von Schultransporten usw.

Kompensationsobjekt ist eine frei stehende Wohnbaute mit einer Grundfläche von 30 m^2, bei einem Volumen von 75 m^3 und mit einem befestigten Umschwung von 10 m^2. Es liegt an einem gut einsehbaren Hang im Gebiet Büel (Gemeinde Obseen) über dem Fluesee, im BLN-Objekt Fluesee-Moosmatt. Diese Baute wurde in den 1960er-Jahren als Kleintierstall erstellt und wies von Anfang an eine schlechte Bau-

substanz auf. Sie wurde seit 1971 rechtmässig bewohnt (immer wieder auch durch Personen, die dort ihren Wohnsitz hatten) und ist noch bestimmungsgemäss nutzbar, auch wenn sich eine Sanierung nicht mehr lohnt. Ein Abbruch und Wiederaufbau würde allerdings aufgrund der Lage nicht mehr bewilligt.

In Bezug auf sämtliche Messgrössen, die in diesem Zusammenhang relevant sein könnten, übersteigt die Kompensation die Mehrnutzung: Gebäudevolumen, Gebäudefläche, befestigter Umschwung, aBGF und vorhandene Wohneinheiten.[1] Der Ort der Mehrnutzung ist gegenüber dem Ort der Kompensation in jeder Hinsicht weniger problematisch: landschaftlich weniger empfindlich, bessere Erschliessung mit öV, geringere Distanz zu einem Dorf und zum nächsten Zentrum. Das gegenüber den Möglichkeiten von Artikeln 24*c* RPG etwas grössere Volumen erlaubt, den rechtmässig bestehenden Anbau architektonisch besser in die bestehende Baute zu integrieren. Damit ergibt sich, dass durch das Vorhaben im Ergebnis keine grösseren und insgesamt keine störenderen Nutzungen entstehen. Aufgrund der Überkompensation bezüglich einiger Messgrössen und der deutlich empfindlicheren Lage des Kompensationsobjekts ergibt sich insgesamt eine klare Verbesserung der Gesamtsituation.[2]

3. Würdigung der rechtlichen Sicherung der Kompensation (Art. 24g Abs. 1 Bst. c E-RPG)

Erst wenn die zuständige Baupolizeibehörde urkundlich bestätigt, dass das Kompensationsobjekt abgerissen und das Terrain einwandfrei rekultiviert ist, kann die nach Artikel 25bis Absatz 1 E-RPG zuständige kantonale Behörde den Baubeginn bewilligen. Damit ist sichergestellt, dass die Kompensation erfolgt ist, wenn von der Bewilligung Gebrauch gemacht wird. Da die der Kompensation dienende Baute weder zonenkonform noch standortgebunden ist, besteht kein Risiko, dass sie wieder erstellt werden könnte.

C. Bedeutung des Planungs- und Kompensationsansatzes im gewählten Beispiel

Die nach Artikel 24*c* RPG und Artikel 42 RPV zulässigen Erweiterungsmöglichkeiten wurden beim hier interessierenden Wohnhaus früher bereits ausgeschöpft. Die Errichtung einer Nasszelle und eines zusätzlichen Zimmers wären somit nicht möglich gewesen. Das neue Recht lässt nun massvolle und raumplanerisch begründete Abweichungen von den Artikel 24*c*, 24*d* und 24*f* RPG zu, sofern die Abweichungen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im Gebiet ausserhalb der Bauzonen führen und eine entsprechende Kompensation vorgesehen wird. Im voralpinen und alpinen Kantonsteil kann damit ein Beitrag dazu geleistet werden, familiengerechten Wohnraum bereitzustellen und die Abwanderung zu bremsen. Zugleich wird mit den Kompensationsmassnahmen im ganzen Kanton ein Gewinn für Siedlungsstruktur, Natur und Landschaft erzielt. Im konkreten Einzelfall wird damit die Beseitigung einer die Landschaft erheblich störenden alten Wohnbaute erreicht, die ihr Nutzungsende erreicht hat, aber immer noch der Besitzstandsgarantie untersteht.

[1] Gebäudevolumen: +60 m^3, -75 m^3; Gebäudefläche: +10 m^2, -30 m^2; befestigter Umschwung +0 m^2, -10 m^2; aBGF: +20 m^2, -30 m^2; vorhandene Wohneinheiten: +0, -1.

[2] Verschlechterungen könnten natürlich in vielerlei Hinsicht eintreten. In der konkreten Anwendung werden die Orts- und Fachkenntnisse der involvierten Behörden ebenso einzufliessen haben wie Bedenken, die allenfalls im Rahmen eines Einspracheverfahrens vorgebracht werden.

Appendix B Mögliches Anwendungsbeispiel für den Gebietsansatz

Bei dem hier dargestellten Anwendungsbeispiel handelt es sich um den unveränderten Beschrieb eines fiktiven Fallbeispiels, das vom ARE erarbeitet wurde.

I. VORBEMERKUNGEN

Das Fallbeispiel ist fiktiv, inklusive das zitierte kantonale und kommunale Recht. Es setzt sich aus Elementen zusammen, die so oder ähnlich in der Schweiz bestehen. Die Hauptfunktion des Beispiels besteht darin, anhand einer beispielhaften Veranschaulichung besser verständlich zu machen, wie die konkrete Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgen könnte.

Bestimmungen, die das geltende Recht noch nicht kennt, werden als solche des E-RPGs zitiert (so insbesondere die Art. 8*c* und 18*a* E-RPG). Bestimmungen, die bereits nach geltendem Recht bestehen und nicht vollkommen neu konzipiert werden, werden als solche des RPGs bzw. RPV zitiert.

II. KURZBESCHRIEB DES FALLBEISPIELS

Der Kanton Vorberg ist ein Gebirgskanton. Während die grösseren Tourismuszentren über gut ausgelastete touristische Infrastrukturen verfügen, gibt es im Kanton auch periphere Regionen, die in ihrer Entwicklung stagnieren. Dazu zählt die Region Westhorn, deren Hauptort die grossflächige Gemeinde Wollbrügg ist.

Gestützt auf verschiedene konzeptionelle Grundlagen auf kantonaler (Tourismuskonzept, Landschaftsentwicklungskonzept) und regionaler Ebene (regionales touristisches Gesamtkonzept) will der Kanton Vorberg im Gebiet Westhorn – das zu den strukturschwächeren Gebieten des Kantons zählt – einerseits einige störende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen beseitigen und andererseits anstelle einer ehemaligen Seilbahnstation auf ca. 2650 m. ü. M. ein Hotel mit Restaurant zulassen, das als spezielles Erlebnis komfortable Übernachtungen in einer Gebirgslandschaft ermöglicht. Der Komfort soll sich strikt auf das Gebäudeinnere beschränken. Von aussen soll ausser der eigentlichen Hotelbaute – mit integrierter Seilbahnstation – nichts Künstliches das Landschaftsbild und das Landschaftserlebnis stören. Dafür soll viel Gewicht daraufgelegt werden, zwar baukulturell Akzente zu setzen, aber immer mit dem Ziel einer möglichst guten Integration in die Gebirgslandschaft. Die bestehende Seilbahn auf den Westberg soll abgebaut und durch eine kleine, in Erstellung, Betrieb und Unterhalt kostengünstige Seilbahn ersetzt werden, die sich besser in die Landschaft einpasst und die Gäste sowie allfällige Tagestouristen auf den Berg bringen kann.

Dies wird zum Anlass genommen, im Gebiet Westhorn nach weiteren Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Erklärtes Ziel ist, dass als Ergebnis der Planung eine deutliche Verbesserung resultiert. Die Schwergewichte der Verbesserungen sollen, neben der Festlegung eines grossflächigen Landschaftsschutzgebiets und einer neuen Wildruhezone, bei der Beseitigung zweier stillgelegter Skilifte sowie zweier weiterer störender Objekte in der sonst weitgehend intakten Landschaft ausserhalb der Bauzonen liegen: Einerseits soll der Werkhof der Firma Hochbau AG in die Bauzonen von Wollbrügg verlegt werden, und andererseits soll das unweit davon gelegene Hotel Wetter, das gut einsehbar zwischen der Strasse auf den Sattelpass und dem Rifflerbach liegt und in den vergangenen Jahren wiederholt für längere Zeit geschlossen war, nun beseitigt werden.

In diesem Sinn wird – lokal breit abgestützt und innerhalb des Kantons gut verankert – eine Gesamtkonzeption formuliert und ein Entwurf für deren Umsetzung im kantonalen Richtplan erarbeitet. Parallel dazu werden Vertragsverhandlungen geführt, um sicherzustellen, dass die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen realisiert werden können. Koordiniert werden diese Bestrebungen durch die Raumplanungsfachstelle des Kantons.

Zielstrebig wird die Planung vorangetrieben, durch Anpassung des kantonalen Richtplans (Mitwirkung, Überarbeitung, Beschluss, Genehmigung durch den Bundesrat) und der baurechtlichen Grundordnung. Für das neue Gebäude auf 2650 m. ü. M. (Hotel-Restaurant Westberg) wird ein Architekturwettbewerb durchgeführt, so dass schliesslich das Baubewilligungsverfahren eingeleitet und durchgeführt werden kann[1] (die einzelnen Schritte sind in «**V. INHALTE DER EINZELNEN PLANUNGEN UND ENTSCHEIDE IM GEWÄHLTEN BEISPIEL**» dokumentiert).

Das Ergebnis sieht wie folgt aus: Im Gebiet Westhorn wird grossflächig ein Landschaftsschutzgebiet ausgeschieden. Der Werkhof der Firma Hochbau AG wird in die Bauzonen von Wollbrügg verlegt, das Gelände des ehemaligen Werkhofs wird der Topographie der Umgebung entsprechend modelliert und rekultiviert. Das Hotel Wetter, das seinen Betrieb aktuell wiederum eingestellt hat, wird abgebrochen und das Gelände samt Umgebung in gleichem Sinn rekultiviert. Es werden zwei stillgelegte Liftanlagen am Westhorn zurückgebaut und das Terrain rekultiviert. Im Seetal scheidet der Kanton eine Wildruhezone aus, um negative Auswirkungen von Freeridern und Tourenfahrern zu reduzieren. Die alte Seilbahn auf den Westberg wird abgebrochen. Nachdem diese Arbeiten abgeschlossen worden sind, wird auf dem Westberg das neue Hotel erstellt, basierend auf dem Siegerprojekt des Büros ABZ-Architektur. Die von der landschaftlich exponierten Talseite her einsehbare Fassade darf weder in der Höhe (m. ü. M.) noch in der Breite die Fassade der alten Seilbahn-Bergstation überragen. Eine Erweiterung findet vor allem in der Geländemulde dahinter statt. Für das Landschaftserlebnis ist das grossflächig begehbare Flachdach von grosser Bedeutung. Ansonsten ist, mit klar bezeichneten Ausnahmen, der Aussenraum von Installationen frei zu halten.
Ins Hotelgebäude integriert ist die Bergstation der neuen Seilbahn. Dank der starken Reduktion der Grösse der beiden Kabinen (von 80 Plätzen auf 6–8 Plätze) lässt sich die Linienführung der Bahn sehr viel besser in die Landschaft einpassen. Auch das Volumen der Talstation kann erheblich reduziert und besser in die Landschaft eingepasst werden. Zudem sind bei der Talstation der Seilbahn weniger Parkplätze vorgesehen.

III. VON DER IDEE ÜBER DIE PLANUNG ZUR REALISIERUNG[2]

Der Kanton Vorberg ist ein Gebirgskanton. Während die grösseren Tourismuszentren über gut ausgelastete touristische Infrastrukturen verfügen, gibt es im Kanton auch periphere Regionen, die in ihrer Entwicklung stagnieren. Dazu zählt die Region Westhorn, deren Hauptort die grossflächige Gemeinde Wollbrügg ist.

In interessierten Kreisen in der Region war immer wieder ein Thema, dass der Werkhof der Firma Hochbau AG, nahe des Forellensees ausserhalb der Bauzonen gelegen, das insgesamt sonst schöne Tal beeinträchtige. In das – unweit davon gut einsehbar zwischen der Strasse auf den Sattelpass und dem Rifflerbach gelegene – Hotel Wetter wurden zwar lange Zeit wirtschaftliche Hoffnungen gesetzt. Inzwischen

[1] Die Zuständigkeit liegt bei der kantonalen Behörde nach Artikel 25 Absatz 2 RPG.

[2] Die nachfolgende Darstellung enthält bewusst Wiederholungen zu den Ausführungen in «**II. KURZBESCHRIEB DES FALLBEISPIELS**», hat doch dieses Kapitel den Charakter einer Zusammenfassung.

ist es aber in die Jahre gekommen und konnte von wechselnden Eigentümern und Pächtern nie mehr rentabel betrieben werden. Zunehmend wurde auch bemängelt, dass es eine deutliche Beeinträchtigung der Landschaft darstelle. Auch die Seilbahn zum Westberg bereitet Sorgen, wobei die Konzession noch besteht. Das durch sie erschlossene Skigebiet ist klein. Es besteht kein Ausbaupotenzial. Von den drei Skiliften (einer war 2019 durch eine Lawine beschädigt worden und wurde seither beseitigt) ist mittlerweile keiner mehr in Betrieb. Das Skigebiet als solches und insbesondere auch die grosse Seilbahn auf den Westberg können definitiv nicht mehr kostendeckend betrieben werden.

Die Direktorin von Tourismus Westhorn hatte im Gespräch mit verschiedenen Interessierten immer wieder die von privater Seite aufgebrachte Idee diskutiert, aus dem an die Bergstation der Seilbahn angegliederten Restaurant auf dem Westberg ein Hotel-Restaurant zu machen, um – sowohl für berggängige als auch für wenig mobile Menschen – Übernachtungen in einer grandiosen Bergwelt zu ermöglichen. Allen Beteiligten war allerdings klar, dass dies mit dem geltenden Raumplanungsrecht nicht vereinbar wäre, da ein Hotel nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist.

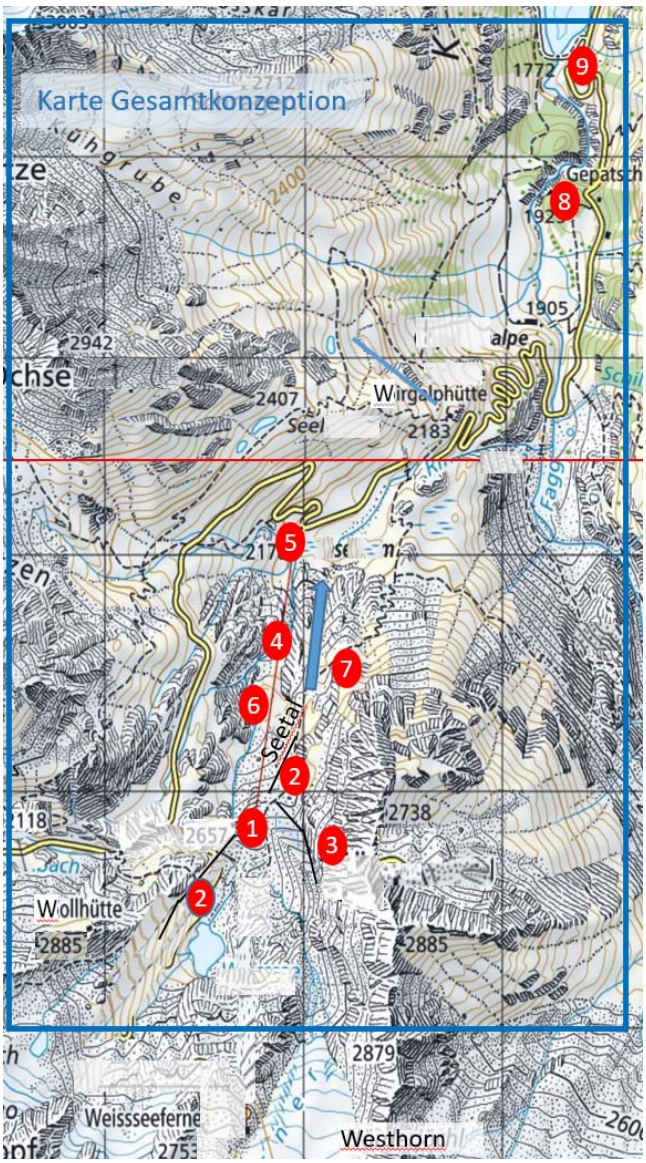
Nach dem Inkrafttreten der Artikel 8*c* und 18*a* E-RPG wurde die Rechtslage neu geprüft und in Betracht gezogen, im Gebiet Westhorn eine Gesamtkonzeption zu erarbeiten, mit der nicht nur die alten Anliegen befriedigt werden könnten, sondern die auch eine Chance böte, das Gebiet generell weiter zu attraktivieren und in Bezug auf Natur und Landschaft aufzuwerten. Erste Sondierungen verliefen erfolgreich, worauf die Gemeindepräsidentin der Standortgemeinde Wollbrügg im Grossen Rat des Kantons ein Postulat einreichte, es sei eine entsprechende Planung zu prüfen. Das Postulat wurde mit grossem Mehr überwiesen.

In der Folge zeigte sich ein Investor am Projekt für ein neues Berghotel Westberg interessiert. Die Kantonsregierung beschloss, eine Gesamtkonzeption für die Region Westhorn ausarbeiten zu lassen, und übertrug die Federführung der Raumplanungsfachstelle. Diese berief einen Runden Tisch mit verschiedenen Stakeholdern der Region, mit der Gemeinde, dem interessierten Investor, den Eigentümern der vorgesehenen Kompensationsobjekte, weiteren Privaten sowie den interessierten Tourismus-, Sport- und Umweltverbänden ein. Gemeinsam wurde eine Projektskizze diskutiert und vertieft. Der Runde Tisch einigte sich bereits nach drei Sitzungen auf die Eckpunkte einer Gesamtkonzeption. Gestützt darauf wurde einerseits der Entwurf für eine Anpassung des kantonalen Richtplans erarbeitet, eine breite Mitwirkung in der Bevölkerung und bei weiteren Interessierten organisiert und der überarbeitete Richtplan von der Kantonsregierung genehmigt. Parallel dazu wurden Vertragsverhandlungen durchgeführt um sicherzustellen, dass die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen realisiert werden können.

IV. GESAMTKONZEPTION WESTHORN (ÜBERSICHT ÜBER DIE GEPLANTEN MASSNAHMEN)

Es sei vorweg darauf hingewiesen, dass in der Realität eine Gesamtkonzeption wesentlich umfassender sein muss. Die nachfolgende Zusammenstellung bezieht sich schwergewichtig auf die kompensationspflichtigen Nutzungen einerseits und die Massnahmen für Aufwertung und Kompensation andererseits.

- ☐ Betrachtungsperimeter der Planung Westhorn, in dem zu einem späteren Zeitpunkt mit präzisiertem Perimeter ein Landschaftsschutzgebiet auszuscheiden ist.



1 Westberg: Bergstation der bestehenden Seilbahn mit Projekt für ein neues Hotel-Restaurant. Hohe Bauqualität und Integration in die hochalpine Landschaft sind zentral.

2 Abbruch der noch bestehenden Skilifte Westberg 2 und Westberg 3.

3 Skilift Westberg 1; 2019 durch eine Lawine beschädigt und anschliessend abgebrochen.

4 Ersatz der bestehenden Seilbahn durch eine kleinere, optimal in die Landschaft eingepasste Pendelbahn (Kabinen mit 6–8 Plätzen).

5 Talstation (verkleinert), Reduktion der Parkplätze, Anschluss an Postautolinie verbessern.

6 Seetal, Konflikte mit Schneehühnern im Winter: Mit der Ausscheidung einer kantonalen Wildruhezone mit Markierung und Kontrollen soll der Konflikt gelöst werden.

7 Freeridern und Tourengängern verbleiben verschiedene attraktive Abfahrtsmöglichkeiten.

8 Abbruch des Hotels Wetter mit Rekultivierung des Areals.

9 Abbruch und Rekultivierung des Werkhofs einer Baufirma ausserhalb der Bauzonen. Die Gemeinde bietet einen Ersatz in der Bauzone an.

Impressionen aus dem Betrachtungsperimeter

Werkhof der Firma Hochbau AG, der in die Bauzone von Wollbrügg verlegt werden soll.

Hotel Wetter, das beseitigt werden soll.

Konflikte Freerider – Wildtiere

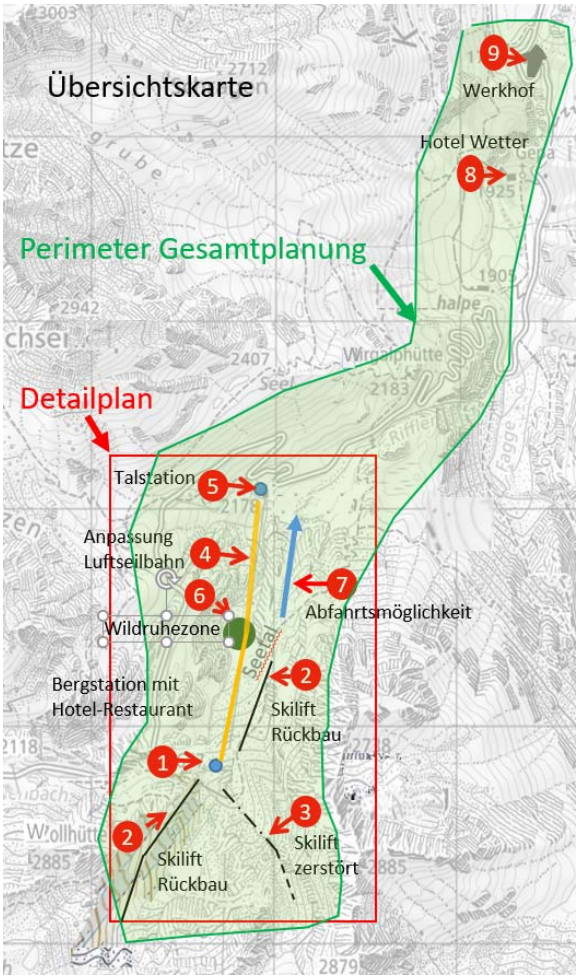
Bergstation der bestehenden Seilbahn auf den Westberg

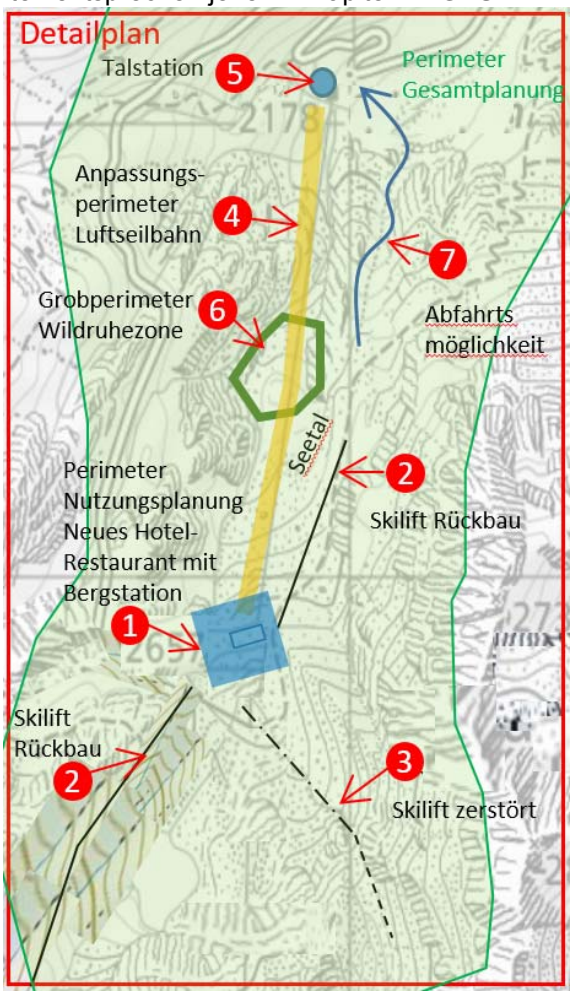
V. INHALTE DER EINZELNEN PLANUNGEN UND ENTSCHEIDE IM GEWÄHLTEN BEISPIEL

A. Richtplan-Koordinationsblatt Westhorn

1. Karten im Richtplantext[1]

Hinweis zu den Karten: Die Nummern in den roten Punkten entsprechen jenen in Kapitel **IV. GESAMT-**





KONZEPTION WESTHORN (ÜBERSICHT ÜBER DIE GEPLANTEN MASSNAHMEN).

: Ungefähre Lage der Zone nach Artikel 18*a* E-RPG.

[1] Der Eintrag in der Richtplankarte wird sich auf ein Symbol mit entsprechender Legende beschränken.

2. Richtplantext

A Vorhaben

…[1]

B Übergeordnete Ziele

Verbesserung der Gesamtsituation verbunden mit einem wirtschaftlichen Impuls in einem strukturschwachen Gebiet.

C Insgesamt beabsichtigte Verbesserung der Gesamtsituation (Verweis auf geplante Mehrnutzungen einerseits, geplante Kompensation und Aufwertung andererseits)

Die unter C1 bis C4 aufgezählten Massnahmen geben Spielraum für die unter C5 und D2 beschriebenen neuen, nicht standortgebundenen Nutzungen (Art. 18*a* E-RPG). Die Vorgaben von Kapitel D haben sicherzustellen, dass insgesamt eine deutliche Verbesserung der Gesamtsituation im Sinne der Artikel 8*c* und 18*a* E-RPG eintritt.[2]

C1 Ausscheidung eines Landschaftsschutzgebiets nach den Artikeln 56 und 98 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Perimeter gemäss Richtplankarte.

C2 Rückbau des in die Bauzone von Wollbrügg zu verlegenden Werkhofs der Firma Hochbau AG und des Hotels Wetter. Rekultivierung des Geländes.

C3 Verkleinerung der bestehenden Parkierungsfläche bei der Talstation auf die Hälfte (100 Plätze, 2000 m^2).

C4 Rückbau der Skilifte Westberg 2 und Westberg 3. Rekultivierung bzw. Renaturierung.

C5 Bestmögliche Einordnung des Hotel-Restaurants mit neuer Seilbahn Westberg in die hochalpine Landschaft (s. unten D2).

D Vorgaben für die Umsetzung in der Nutzungsplanung

D1 Die Gemeinde Wollbrügg scheidet ein Landschaftsschutzgebiet aus (C1).

D2 Das Baureglement der Gemeinde Wollbrügg verankert mindestens folgende Anforderungen für die nach Art. 18*a* E-RPG zulässigen Bauten und Anlagen:
- Hotel-Restaurant Westberg: Grösstenteils an der Stelle der alten Bergstation und des alten Bergrestaurants zu errichten. Zwecks bestmöglicher Einordnung in die hochalpine Landschaft ist ein Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Die von der landschaftlich exponierten Talseite her einsehbare Nordfassade der alten Seilbahn-Bergstation bildet in der Höhe (m. ü. M.), der Breite und von der Lage (Begrenzung nach Norden, Osten und Westen) die zulässige Grenze des neuen Baukörpers. Das oberirdische Gebäudevolumen des Hotel-Restaurants samt Bergstation der neuen Seilbahn darf 7500 m^3 nicht überschreiten, das unterirdische nicht mehr als 500 m^3 betragen. Die Grundfläche ist so klein wie möglich zu halten und darf 700 m^2 jedenfalls nicht überschreiten.
- Seilbahn: Im Baubewilligungsverfahren bezüglich Einordnung zu optimieren und mit technischen Anforderungen zu koordinieren[3]. Im Vergleich zur bestehenden Seilbahn müssen insgesamt deutlich geringere räumliche Auswirkungen resultieren (Höhe und Mächtigkeit der Stützen, Grösse der Talstation usw.).

[1] Um Redundanzen zu vermeiden und aus Zeitgründen wird darauf verzichtet, das bereits einleitend dargestellte Vorhaben hier nochmals zusammenzufassen.

[2] Im Detail abzuhandeln in den Erläuterungen zum Richtplan; vgl. S. 8.

[3] Zuständig: interkantonale Kontrollstelle für Seilbahnen in Spiez (IKSS).

D3 Das Baureglement der Gemeinde Wollbrügg regelt verbindlich folgende Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen:
- Hotel Wetter: Vollständiger Rückbau. Rekultivierung des Geländes.
- Werkhof des Baugeschäfts der Hochbau AG: Vollständiger Rückbau. Rekultivierung des Geländes. Verlagerung in eine bestehende Arbeitszone in Wollbrügg.
- Parkierungsfläche bei der Talstation der Seilbahn: Rückbau der Hälfte der Fläche. Rekultivierung der zurückgebauten Fläche.
- Rückbau der Skilifte Westberg 2 und Westberg 3, inkl. Rekultivierung bzw. Renaturierung.

D4 Das kantonale Jagdamt erlässt eine Wildruhezone, die mindestens den Perimeter gemäss Detailplan umfasst.

E Sicherung der Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen

E1 Die zu kompensierenden Nutzungen dürfen erst realisiert werden, wenn die erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen (s. oben D3 und D4) abgeschlossen bzw. erfolgt sind.

E2 Es ist sicherzustellen, dass bei allen gestützt auf die Zone nach Artikel 18*a* E-RPG bewilligten Bauten und Anlagen ein hoher baukultureller Wert erhalten bleibt, bis – bei Wegfall des Bedarfs – die Beseitigung erfolgt.

E3 Im Fall der Aufhebung der Wildruhezone muss der Betrieb der Seilbahn eingestellt werden, bis ein gleichwertiger Ersatz vorliegt.

E4 Der Kanton führt ein Controlling zur Umsetzung der Massnahmen C1 bis C5 ein. Die Entwicklung im Perimeter Gesamtplanung vor und nach der Realisierung wird mit einer fotografischen Raumbeobachtung erhoben.

3. Erläuterungen

*Im Erläuternden Bericht zum Richtplan müsste insbesondere auch plausibel gemacht werden, dass mit dem Richtplan-Koordinationsblatt Westhorn für die vorgesehenen Mehrnutzungen nach Artikel 18a E-RPG in der Gesamtbilanz die Anforderungen an Aufwertung und Kompensation erreicht werden. Da sich die Inhalte weitgehend mit jenen im folgenden Kapitel VI. Würdigung unter «***A. Überlegungen zu den übergeordneten Zielen im gewählten Beispiel***» und «B. Überlegungen zur Gesamtbeurteilung in Bezug auf Aufwertung und Kompensation (Art. 18a Abs. 1 Bst. b und c E-RPG) im gewählten Beispiel» decken würden, wird hier aus Gründen der Redundanz und der Zeitknappheit darauf verzichtet, einen Text auszuformulieren.*

B. Nutzungsplanung: Teilrevision der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde

Die konkrete Umsetzung in der Nutzungsplanung könnte etwa folgendermassen aussehen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Wollbrügg

KAP. X: SCHUTZGEBIET WESTHORN

Art. 12
Das Schutzgebiet Westhorn ist ein Landschaftsschutzgebiet im Sinne der Artikel 56 und 98 PBG.

KAP. Y: ZONE NACH ARTIKEL 18*a* E-RPG WESTBERG

Allgemeines

Art. 13 Zweck
Die Zone Westberg regelt die zu kompensierenden Nutzungen, die im Rahmen der räumlichen Gesamtkonzeption Westberg zugelassen werden. Sie bezweckt die Verbesserung der Gesamtsituation innerhalb des im Zonenplan bezeichneten Perimeters.

Art. 14 Übergeordnetes Recht
Zonenkonforme Bewilligungen können nur erteilt werden, soweit sie übergeordnetem Recht nicht widersprechen.

Zulässige Bauten und Anlagen

a) Hotel-Restaurant

Art. 15 Nutzung und höchstens zulässige Masse
[1] Die Bergstation der bestehenden Seilbahn mit dem Restaurant darf durch ein Hotel-Restaurant mit integrierter Seilbahnstation ersetzt werden.
[2] Es sind maximal 30 Hotelbetten und 40 Restaurantsitzplätze zugelassen.
[3] Fassadenhöhe und Gebäudebreite der bestehenden Bergstation dürfen nicht überschritten werden.
[4] Die von der landschaftlich exponierten Talseite her einsehbare Nordfassade der bestehenden Seilbahn-Bergstation bildet in der Höhe (m. ü. M.), der Breite und von der Lage (Begrenzung nach Norden, Osten und Westen) die zulässige Grenze des neuen Baukörpers. Das oberirdische Gebäudevolumen des Hotel-Restaurants samt Bergstation der Seilbahn darf 7500 m^3 nicht überschreiten, das unterirdische nicht mehr als 500 m^3 umfassen. Die Grundfläche ist so klein wie möglich zu halten und darf 700 m^2 jedenfalls nicht überschreiten.

Art. 16 Nutzung des Aussenraums
[1] Als Aussenraum darf die Dachterrasse Sommer und Winter genutzt werden. Sie darf zu diesem Zweck mit Möbeln, Einrichtungen und Installationen bis zu einer maximalen Höhe von 2,5 m ausgestattet werden.
[2] Im Raum südlich des Hotelrestaurants dürfen im Winter Iglus erstellt werden, wobei die Übernachtung und die Verpflegung von bis zu 10 Personen zulässig ist. Es sind die Sanitäranlagen im Haus zu benutzen und sämtlicher Abfall ist konsequent über das Hotel-Restaurant zu entsorgen.
[3] Der Aussenraum ist ansonsten von sämtlichen Installationen frei zu halten.

Art. 17 Architekturwettbewerb
[1] Für das Hotel-Restaurant Westberg mit der integrierten Bergstation der Seilbahn ist ein Architekturwettbewerb durchzuführen.
[2] Die gestalterische Abstimmung der Talstation auf die Bergstation ist Bestandteil der Wettbewerbsaufgabe.
[3] Zweck des Wettbewerbs ist die optimale Einordnung in die alpine Umgebung.

b) Pendelbahn

Art. 18 Vorgaben
[1] Das Trassee der Pendelbahn deckt sich mit demjenigen der bestehenden Seilbahn. Geringfügige Verschiebungen sind zulässig, wenn sie die Einordnung in die Landschaft verbessern oder wenn sie seilbahntechnisch zwingend notwendig sind und die Einordnung in die Landschaft damit nicht verschlechtert wird.
[2] Die konkrete Ausführung ist darauf auszurichten, dass möglichst geringe – und im Vergleich zur bestehenden Seilbahn insgesamt deutlich geringere – räumliche Auswirkungen resultieren. Die beiden Kabinen dürfen höchstens 6–8 Plätze aufweisen.

Art. 19 Technische Beurteilung
Die Baubewilligung bedarf in Bezug auf die Seilbahn der Zustimmung der interkantonale Kontrollstelle für Seilbahnen.

c) Verhältnis zu Aufwertung und Kompensation

Art. 20
Mit dem Bau darf erst begonnen werden, wenn Rückbau und Rekultivierung nach Artikel 22 abgeschlossen sind.

d) Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs

Art. 21
Fällt der Bedarf für das Hotel-Restaurant mit der Seilbahn dahin, sind diese zu beseitigen.

Rückbau der Kompensationsobjekte

Art. 22
[1] Sämtliche Bauten und Anlagen des Hotels Wetter und des Werkhofs der Hochbau AG sowie die Skilifte Westberg 2 und Westberg 3 sind zurückzubauen. Die Parkierungsfläche bei der Talstation der Seilbahn ist um die Hälfte zurückzubauen.
[2] Nach dem Rückbau ist das Gelände zu rekultivieren .

Verhältnis zur kantonal festzulegenden Wildruhezone

Art. 23
Die Seilbahn darf ihren Betrieb erst aufnehmen, wenn der Kanton eine Wildruhezone mindestens in dem im Richtplan-Koordinationsblatt Westhorn festgelegten Umfang ausgeschieden hat. Bei Aufhebung der Wildruhezone muss die Nutzung der Seilbahn eingestellt werden, bis ein gleichwertiger Ersatz vorliegt.

Der Bericht nach Artikel 47 RPV müsste insbesondere auch Ausführungen darüber enthalten, wie die Vorgaben von Gesetz und Richtplan, mit besonderem Fokus auf Aufwertung und Kompensation, berücksichtigt werden.

C. Baubewilligungsverfahren

Der Baubewilligungsentscheid könnte etwa folgendermassen lauten (stark vereinfacht):

Baubewilligung Hotel-Restaurant und Seilbahn

1. Die Baubewilligung für das Hotel-Restaurant und die Seilbahn wird unter den in Ziffern 2 bis4 genannten Bedingungen und Auflagen erteilt.[1]

2. Mit der Bauausführung darf erst und nur mit Zustimmung der nach Artikel 25 Absatz 2 RPG zuständigen kantonalen Behörde begonnen werden, wenn folgende Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen abgeschlossen sind:

2.1 Rückbau sämtlicher Bauten und Anlagen des Hotels Wetter und des Werkhofs der Hochbau AG einschliesslich Rekultivierung des Geländes.

2.2 Rückbau der Skilifte Westberg 2 und Westberg 3 einschliesslich Rekultivierung des Geländes.

2.3 Rückbau der Hälfte der Parkierungsfläche bei der Talstation der Seilbahn einschliesslich Rekultivierung des Geländes.

2.4 Ausscheidung der Wildruhezone Seetal.

3. Wird die Wildruhezone aufgehoben, muss der Betrieb der Seilbahn eingestellt werden, bis ein gleichwertiger Ersatz vorliegt.

4. Fällt der Bedarf für das Hotel-Restaurant mit der Seilbahn dahin, sind diese zu beseitigen.

VI. WÜRDIGUNG

A. Überlegungen zu den übergeordneten Zielen im gewählten Beispiel

Als übergeordnetes Ziel wird die Entwicklung eines qualitativ hochstehenden Tourismus im Gebiet Westhorn angestrebt, verbunden mit dem Schutz und der Aufwertung der alpinen und hochalpinen Landschaft. Das Hotelprojekt auf dem Westhorn, verbunden mit den damit unmittelbar zusammenhängenden Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen (Rückbau und Verlegung des Werkhofs der Firma Hochbau AG in die Bauzone, Rückbau des Hotels Wetter, Rückbau zweier stillgelegter Liftanlagen, landschaftlich stark verbesserte Eingliederung der Seilbahn, Reduktion der Parkierungsflächen bei der Talstation, Ausscheidung einer Wildruhezone), stellt eine von mehreren Massnahmen zur Erreichung des übergeordneten Ziels dar. Im kantonalen Tourismuskonzept sind weitere Massnahmen wie die Verbesserung der Postautoverbindung oder die Aufwertung der Dorfzentren vorgesehen. Ein historischer Verkehrsweg (Säumerroute Westhorn) soll die Attraktivität des Sommertourismus erhöhen. Auch der Absatz von lokalen Produkten soll gefördert werden. Zudem läuft ein Gesuch für einen regionalen Naturpark.

B. Überlegungen zur Gesamtbeurteilung in Bezug auf Aufwertung und Kompensation (Art. 18*a* Abs. 1 Bst. b und c E-RPG) im gewählten Beispiel

Kompensiert werden müssen die nicht standortgebundenen Nutzungen (Art. 8*c* Abs. 1 Einleitungssatz E-RPG und Art. 18*a* Sachüberschrift E-RPG i. V. m. Art. 18 Abs. 1bis E-RPG), welche die Nutzungsplanung

[1] Die Baute untersteht der Beseitigungspflicht nach Artikel 23*d* E-RPG, Artikel 23*e* Absatz 1 Buchstabe b E-RPG.

zulässt. Im vorliegenden Fall sind dies das Hotel-Restaurant Westberg mit der Bergstation der Bahn (max. 8000 m^3 Gebäudevolumen, höchstens 7500 m^3 oberirdisch, auf einer Grundfläche, die 700 m^2 jedenfalls nicht überschreiten darf) und die neue Bahn als solche.[1]

Real kompensiert (18*a* Abs. 1 Bst. b E-RPG) werden diese Mehrnutzungen durch folgende Massnahmen:

Beseitigung des früheren Hotels Wetter (Gebäudevolumen von 3000 m^3 auf einer Grundfläche von 250 m^2 und einem befestigten Gebäudeumschwung von 500 m^2; gut einsehbar zwischen der Strasse auf den Sattelpass und dem Rifflerbach gelegen) mit Rekultivierung des Geländes.

Verlegung des Werkhofs der Firma Hochbau AG (auf einer Fläche von gut 8000 m^2, umfassend u. a. verschiedene Bauten, eine Betonmischanlage, Maschinen für die Bauschuttaufbereitung, Lagerflächen etc.) von exponierter Lage (gut einsehbar zwischen der Strasse auf den Sattelpass und dem Rifflerbach) in die Bauzone von Wollbrügg, mit Rekultivierung des Geländes.

Abbruch der beiden verbliebenen Skilifte Westberg 2 und Westberg 3.

Ersatz der bestehenden, wesentlich grösseren Seilbahn (bisher 80 Personen pro Kabine im Gegensatz zu neu 6–8 Personen pro Kabine, mit ursprünglich entsprechend höheren und mächtigeren Stützen und grösserem Gebäude der alten Talstation).

Ersatz der bestehenden Bergstation (Gebäudevolumen von 2000 m^3 auf einer Grundfläche von 200 m^2) und des damit verbundenen Restaurants (Gebäudevolumen von 3000 m^3 auf einer Grundfläche von 300 m^2).

Reduktion des Parkplatzes bei der Talstation der Seilbahn von 200 auf 100 Parkplätze (flächenmässige Reduktion von 4000 auf 2000 m^2, die frei werdenden Flächen werden rekultiviert).[2]

Die neue Baute auf dem Westberg mit dem Hotel-Restaurant und der Bergstation der Seilbahn ist nicht grösser als die bisherigen Bauten dort und das Hotel Wetter, das verschwindet. Die Nutzung an dieser landschaftlich heiklen und abgelegenen Lage wird zwar intensiviert. Durch die inhaltlichen Vorgaben und die Pflicht zum Architekturwettbewerb wird aber sichergestellt, dass sie so unauffällig in die Landschaft integriert wird, dass die Störung aus landschaftlicher Sicht nicht zunimmt. Auch die Störung der Natur wird höchstens marginal erhöht. Dieser Aspekt wird durch den Rückbau und grossflächige Rekultivierungen bei Werkhof, Hotel Wetter, Talstation und Parkplätzen sowie alten Skiliften mehrfach wettgemacht. Auch landschaftlich und siedlungsstrukturell stellen diese Massnahmen einen grossen Gewinn dar. In Bezug auf den Trennungsgrundsatz und die zonenwidrigen Nutzungen wird die vergrösserte Nutzfläche im Hotel-Restaurant Westberg, auch unter Berücksichtigung der peripheren und exponierten Lage, durch das Verschwinden des früheren Hotels Wetter und das Verlegen des Werkhofs in die Bauzone deutlich überkompensiert.

Die erwähnten Massnahmen zur Realkompensation leisten alle auch einen Beitrag zur gesamthaften Aufwertung von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur oder Kulturland (Art. 18*a* Abs. 1 Bst. c E-RPG). Weitere Aufwertungsmassnahmen sind:

Ausscheidung des Landschaftsschutzgebiets nach den Artikeln 56 und 98 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Perimeter gemäss Richtplankarte, um die Anforderungen an neue Vorhaben in diesem Gebiet zu erhöhen und damit die Errungenschaften der Gesamtplanung zu festigen.

---

[1] Eine Seilbahn kann zwar standortgebunden sein. Zur Standortgebundenheit gehört aber auch der entsprechende Bedarf. Im vorliegenden Fall ist nicht der Bedarf für standortgebundene Zwecke Auslöser für den Neubau der Seilbahn, sondern das Hotel-Restaurant.

[2] Die Parkplätze dienten ursprünglich einer standortgebundenen, touristischen Nutzung. Verschwinden sie hier, ist damit zu rechnen, dass an anderer Stelle teilweise Ersatz für sie entsteht. Das Verschwinden kann daher nicht vollständig als Kompensation angesehen werden, darf aber mitberücksichtigt werden. Dies insbesondere auch mit Blick auf die Verbesserung des Anschlusses an die Postautolinie, wodurch eine Erhöhung der Anreisen mit dem öffentlichen Verkehr erwartet werden darf.

Ausscheidung der Wildruhezone im Gebiet Seetal.

Im Ergebnis kann klarerweise von einer Verbesserung der Gesamtsituation im Sinne der Artikel 8*c* und 18*a* E-RPG ausgegangen werden.

C. Bedeutung des Planungs- und Kompensationsansatzes im gewählten Beispiel

Mangels Standortgebundenheit wäre die Verwirklichung des Hotelprojekts auf dem Westhorn nach geltendem Recht nicht möglich gewesen. Das neue Recht lässt nun ausserhalb der Bauzonen spezielle Zonen für nicht standortgebundene Nutzungen zu, sofern dies zu einer Verbesserung der Gesamtsituation führt. Im Gebiet Westhorn kann damit das touristische Potenzial mit vertretbaren Auswirkungen ausgeschöpft und der entwicklungsschwachen Region ein Impuls gegeben werden. Zugleich wird mit den Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen ein Gewinn für Siedlungsstruktur, Natur und Landschaft erzielt.