



T +41 31 3266604
E urs.scheuss@gruene.ch

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

29. August 2017

Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zu neuen Elementen in der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben Sie die Grüne Partei der Schweiz zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Seit 1998 hat das Raumplanungsrecht im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen mehrmals Änderungen erfahren, welche die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausdehnte oder die Ausnahmebestimmungen erweiterte. Damit wurden jedes Mal neue Möglichkeiten des Bauens ausserhalb der Bauzonen geschaffen.

Durch die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen schreitet der Verlust von Kulturland für die diversen Funktionen der Landwirtschaft voran. Damit gehen naturnahe Lebensräume verloren und die Landschaft verliert an Attraktivität. Diese unheilvolle Entwicklung gilt es zu stoppen.

Nachdem mit der ersten Revisionsetappe 2012 die seit langem geltende Ausrichtung der Bauzonen an den Bedarf von 15 Jahren gestärkt und höhere Hürden für die Neuschaffung von Bauzonen aufgestellt wurden, ist zu erwarten, dass der Druck für Neubauten, Erweiterungen und Umnutzungen ausserhalb der Bauzonen weiter zunehmen wird.

Der Handlungsbedarf beim Bauen ausserhalb der Bauzonen ist daher gross. Das Ziel einer Neuregelung in diesem Bereich muss daher sein, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zu stärken und die Anzahl Gebäude und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu reduzieren. Daran misst sich die Haltung der Grünen zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG).

Insgesamt wird aus Sicht der Grünen diese Zielsetzung im vorliegenden Entwurf jedoch nicht erreicht. Auch die aktualisierte Nachhaltigkeitsbeurteilung vom 30. April 2017 im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung kommt zum Schluss, dass mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen sei, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, deren Bedarf entfallen ist. Insgesamt sei demnach eher mit einem zusätzlichen Kulturlandverlust zu rechnen.

Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 23d)

Das neue Konzept des Planungs- und Kompensationsansatzes (Art. 23d E-RPG) ermöglicht den Kantonen, unter gewissen Bedingungen im Richtplan Möglichkeiten für Bauten ausserhalb der Bauzonen festzulegen. Diese müssen aber durch den Rückbau oder Abbruch bestehender Bauten kompensiert werden. Dieser Ansatz stellt einen Paradigmenwechsel dar, dessen Auswirkungen gemäss erläuterndem Bericht (S. 35ff.) nur mit grosser Unsicherheit abgeschätzt werden können. Der in Eile in die Vorlage eingefügte Ansatz birgt zu hohe Risiken. Aus diesen Gründen ist es zweckmässiger und zielführender, zuerst ein ausgereifteres Konzept mit genauen Begrifflichkeiten und den nötigen Definitionen zu entwickeln sowie ein Testverfahren durchzuführen. In der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Form lehnen die Grünen den Planungs- und Kompensationsansatz jedenfalls ab.

Die Grünen stellen sich allerdings nicht grundsätzlich gegen den Planungs- und Kompensationsansatz beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Der Ansatz könnte etwa dazu dienen, in klar umrissenen Planungssperimetern Verbesserungen bezüglich Landschaftsbild, Erschliessung, Biotopqualität, ökologischen Korridoren und Baukultur zu erreichen, indem Mehrnutzungen durch Mindernutzungen (über)kompensiert werden. Statt unkoordinierte Ausnahmen zu begründen, könnte der Ansatz als zielgerichtetes Planungsinstrument eingesetzt werden.

Die nun vorgeschlagene Lösung hat jedoch eine kaum zu unterschätzende Tragweite: Indem er den Kantonen die Kompetenz gibt, spezifische Bedürfnisse eigenständig und in Abweichung vom RPG zu regeln, hat er das Potenzial, alle übrigen Regelungen im RPG zum Bauen ausserhalb der Bauzonen faktisch aufzuheben. Anstelle der Regelungen des RPG könnten 26 kantonale Richtpläne treten. Die Beispiele im Erläuterungsbericht (S. 19-22) lassen denn auch befürchten, dass statt einer regionalen Planung die Fortsetzung der punktuellen Einzelfallbewilligung an zufälligen Orten droht, in Kombination mit einer ebenso punktuellen Kompensation an anderer Stelle.

Beseitigungsaufgabe für neue Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 23b, 23c)

Neben dem Planungs- und Kompensationsansatz enthält die überarbeitete Vernehmlassungsvorlage als weitere Neuerung die Beseitigungsaufgabe für neue Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen: Bauten und Anlagen müssen beseitigt werden, sobald sie nicht mehr zum vorgesehenen Zweck genutzt werden. Die damit beabsichtigte Abkehr vom bislang Beobachtbaren, dass einmal erstellte Bauten nie mehr entfernt werden, auch wenn ihr Zweck weggefallen ist, begrüssen die Grünen grundsätzlich.

Zweifel bestehen allerdings, ob die Absicht tatsächlich umgesetzt werden kann, denn leider wird der Ansatz durch neu vorgeschlagene, zusätzliche Möglichkeiten zur Umnutzung bestehender Gebäude, etwa für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe oder für bodenunabhängige Zwecke, wieder unterlaufen. Angesichts der Tatsache, dass sich bereits bisher neue Nutzungszwecke fast immer finden lassen, erscheint die Beseitigungsaufgabe als wenig griffiges Instrument.

Als Korrektiv fordern die Grünen eine Abschöpfung der entstehenden Mehrwerte bei nicht zonenkonformer Nutzung. Zonenfremde Umnutzungen würden damit zumindest finanziell weniger lohnend. Ausserdem fordern die Grünen, dass die Beseitigungsaufgabe im Grundbuch einzutragen ist.

Die Grünen begrüssen ausdrücklich den Auftrag an die Behörde, den Wegfall der bewilligten Zweckbestimmung festzustellen, sowie die Absicherung der Beseitigung im Falle fehlender finanzieller Mittel. Die Prüfung des Wegfalls der bewilligten Zweckbestimmung soll von der zuständigen Behörde auf jeden Fall von Amtes wegen periodisch vorgenommen werden, auch wenn keine Gesuche auf Nutzungsänderung oder Hinweise auf Wegfall der Zweckbestimmung vorliegen. Damit sollen auch diskret umgenutzte Gebäude oder unbenutzte Gebäude geprüft werden.

Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a)

Speziallandwirtschaftszonen dienen gemäss Vernehmlassungsentwurf den Bedürfnissen von Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieben, bei denen „die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt nicht im Vordergrund steht“. Bauten und Anlagen solcher Betriebe sollen demnach nur in Speziallandwirtschaftszonen zonenkonform sein.

Die Grünen begrüßen die vorgeschlagenen neuen Regeln und Kriterien für die Ausscheidung und Abstimmung von Speziallandwirtschaftszonen. Speziallandwirtschaftszonen zählen nach der bundesrechtlichen Systematik zwar zu den Nichtbauzonen, faktisch handelt es sich jedoch um „landwirtschaftliche Bauzonen“, mit oft vergleichbaren räumlichen Auswirkungen wie normale Bauzonen. Aus diesem Grund ist es verfassungsrechtlich geboten, das für Bauzonen geltende Konzentrationsprinzip auch auf Speziallandwirtschaftszonen anzuwenden. Ausserdem fordern die Grünen eine Kompensationspflicht für Speziallandwirtschaftszonen.

Die Bestimmungen zu den Speziallandwirtschaftszonen bedürfen noch weiterer Präzisierungen und Ergänzungen. Speziallandwirtschaftszonen sind nicht nur zwischen den Gemeinden, sondern auch zwischen den Kantonen abzustimmen, und die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen muss im Richtplan geregelt werden. Bei grösseren bodenunabhängige Betriebsteile ist überdies eine Planungspflicht vorzusehen.

Die vorgeschlagenen Kriterien für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen begrüßen die Grünen grundsätzlich. Die Kriterien sind aber zu präzisieren bzw. zu ergänzen. Dies gilt vor allem für die Begriffe „eignet“ und „benötigt“.

Weiter ist sicherzustellen, dass die Emissionen aus den Tätigkeiten in der Speziallandwirtschaftszone keine negativen Auswirkungen auf die Biodiversität haben und der Energiebedarf von Bauten und Anlagen mit hohem Energieverbrauch, etwa für Heizung und Kühlung, aus erneuerbaren Quellen stammt. Neben Abwärmenutzung aus nahe gelegenen Quellen können beispielsweise auch Biogasanlagen in diesen Zonen für die Energiegewinnung genutzt werden.

Schliesslich ist bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen eine Mehrwertabgabe vorzusehen, und nach Aufgabe der bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Nutzung sind die Bauten und Anlagen zurückzubauen und es ist eine Rückzonung vorzunehmen.

Bestimmungen zum Vollzug

Die Grünen unterstützen die Verbesserungen beim Vollzug. Die Änderung der Strafbestimmungen im Bereich ausserhalb der Bauzonen (Art. 24g E-RPG) tragen dazu bei, dass sich absichtliche Verstösse im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen finanziell nicht mehr lohnen. Die Verortung der Zuständigkeiten beim Bauen ausserhalb der Bauzonen bei einer kantonalen Stelle (Art. 25b E-RPG) dient dazu, Probleme beim Vollzug zu beseitigen, die bislang in der Praxis durch zu grosse Nähe zur Bauherrschaft entstehen.

Wiederaufnahme von Bestimmungen der ersten Vernehmlassungsvorlage

Schliesslich nehmen die Grünen erstaunt zur Kenntnis, dass wichtige Bestimmungen der ersten Vernehmlassungsvorlage in der nun vorliegenden Vorlage nicht mehr vorhanden sind. Die Grünen fordern daher, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Biodiversität wieder in die Vorlage aufgenommen wird, wie dies auch die Biodiversitätsstrategie des Bundes vorsieht. Ebenfalls ist die explizite Möglichkeit zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit dem Ertrag aus dem Mehrwertausgleich wieder in den Gesetzesentwurf aufzunehmen. Die Grünen hatten schliesslich in der ersten Vernehmlassung die stärkere Gewichtung der Entwicklung des Gesamtverkehrssystems in der

Gesetzesvorlage begrüsst. Auch diese Bestimmung fehlt nun und muss aus Sicht der Grünen wieder Eingang in die Vorlage finden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Regula Rytz
Präsidentin



Urs Scheuss
stv. Generalsekretär