

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Raumentwicklung
Worblentalstrasse 66
3003 Bern

30. August 2017

Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie die Kantone zur Vernehmlassung der zweiten Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) (RPG2-Revision) eingeladen, insbesondere in Bezug auf die neuen Elemente der Vorlage. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) hat Ihnen am 9. Mai 2017 eine erste Stellungnahme basierend auf dem damaligen Stand der RPG2-Vorlage zukommen lassen. Die Auswertung der Umfrage zeigt deutlich, dass das Gesetzgebungsprojekt von vielen Kantonen noch skeptisch beurteilt wird. Insbesondere ist der Mehrwert der Vorlage noch nicht genügend ausgewiesen. Die Kantone haben bei der ersten Vernehmlassung zu RPG2 im Mai 2015 bereits darauf hingewiesen, dass mit der Vorlage die Revisionsziele "Vereinfachung" und "Stärkung der Kompetenz der Kantone" erreicht werden müssen. Immer wieder haben sie darauf aufmerksam gemacht, dass die methodischen und zeitlichen Rahmenbedingungen der Revision entsprechend ausgestaltet sein müssen – namentlich in Bezug auf den Planungsansatz sowie die gesetzgeberische Neuordnung im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen. Meinungsverschiedenheiten in den Arbeitsgruppen konnten nicht aufgelöst werden; die Anliegen der BPUK-Vertretungen sind nur teilweise eingeflossen.

Inhaltlich anerkennt die BPUK in ihrer Stellungnahme vom Mai 2017, dass im Gesetzesentwurf am Trennungsgrundsatz und dem Konzentrationsprinzip festgehalten wird. Eine Stabilisierung und Kanalisierung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone ist wünschenswert, um die heutige, meist einzelfallbasierte und unkoordinierte Entwicklung abzulösen. Die Schaffung immer neuer Ausnahmebestimmungen ist nicht die richtige Antwort für die heutigen Herausforderungen. Die Stossrichtung der Vorlage wird von der BPUK deshalb im Grundsatz unterstützt.

Der Planungsansatz bietet ein Instrument, auf die kantonalen Eigenheiten abgestimmte Lösungen zu entwickeln. Die Konturen sind jedoch noch sehr unscharf. Ein derart neues Instrument bedarf der Weiterführung einer vertieften und kritischen Diskussion. Das Instrument müsste in Testplanungen einer Prüfung unterzogen werden. Unabdingbar ist überdies, das Zusammenspiel des Planungsansatzes mit den übrigen Bestimmungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen zu überprüfen. Mit einer guten Einordnung des neuen Instruments könnten auch Verschärfungen im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen stringenter ausgestaltet und verständlich gemacht werden. Aus

diesem Grund muss der Planungsansatz den verschiedenen Interessensgruppen nun vorgestellt und erläutert werden, die geäusserten Bedenken müssen angehört, sorgfältig geprüft und wenn möglich aufgenommen werden. Ansonsten ist die politische Machbarkeit nicht gegeben.

Die Kantone begrüssen, dass die raumplanerische Interessenabwägung in die Vorlage Eingang gefunden hat und die Thematik damit im Rahmen der Vernehmlassung diskutiert werden kann. Auch hier hat die BPUK mehrfach darauf hingewiesen, dass das Potenzial dieses Themas noch nicht ausgeschöpft wurde und die Formulierung geschärft werden muss. Die Arbeiten der BPUK zur raumplanerischen Interessenabwägung werden bis zur Hauptversammlung im Herbst 2017 vertieft und die Ergebnisse dem UVEK im Anschluss zur Verfügung gestellt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 und 3 RPG

Die schweizerische Kulturlandschaft ist in ihrer Vielfalt einmalig. Ihre Intaktheit ist für den nationalen Zusammenhalt und den Tourismus von höchster Bedeutung. Wesentliche Elemente einer intakten Kulturlandschaft sind: Kultur- und Naturdenkmäler von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung, Ortsbilder, historische Verkehrswege und archäologische Stätten. Gemäss NHG und den ratifizierten Konventionen von Granada und Malta ist der Bund zum Schutz von Landschaften, Siedlungen und Kulturdenkmälern verpflichtet. Im Rahmen des RPG muss deshalb zusätzlich zu den explizit aufgeführten Aspekten wie Biodiversität, Wohnqualität, gute Voraussetzungen für die Wirtschaft, das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen oder die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auch der Erhalt des baukulturellen Erbes genannt werden. Dies erscheint insbesondere im Zusammenhang mit den explizit genannten Siedlungsverdichtungszielen wichtig. Der Schutzgedanke betreffend Kulturdenkmäler ist deshalb in die einleitenden Art. 1 und 3 zu den Zielen und Planungsgrundsätzen aufzunehmen. Umso mehr, als im neuen Art. 23a RPG mit dem Begriff "Anliegen der Raumplanung" operiert wird, welcher offenbar Bezug nimmt auf die in Art. 1 und 3 beschriebenen Ziele und Planungsgrundsätze (siehe nachstehende Ausführungen zu Art. 23a und 24 RPG).

Im Zusammenhang mit dem neuen Art. 3 Abs. 5 RPG betreffend die Nutzung des Untergrunds müsste im Weiteren der Erhalt der archäologischen Hinterlassenschaften als zu berücksichtigende Zielsetzung enthalten sein.

Antrag

Die Art. 1 und 3 RPG sind wie folgt zu ergänzen:

Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG:

"die Siedlungsqualität nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität und der Erhaltung baukultureller Werte;"

Art. 3 Abs. 3 lit. a^{ter} RPG (neu):

"Massnahmen getroffen werden, um das baukulturelle Erbe zu erhalten und qualitätsvoll weiterzuentwickeln;"

Art. 3 Abs. 5 RPG:

"... sind frühzeitig aufeinander sowie auf die oberirdischen Nutzungen und Planungen abzustimmen. Dabei ist den archäologischen Hinterlassenschaften Rechnung zu tragen."

Art. 6 Abs. 4 RPG

Wir befürworten die Klärung inhaltlich. Da insbesondere Bundesinventare auf jeder Planungsstufe von Bedeutung sind, stellt sich jedoch die Frage, ob die Ergänzung in Art. 2 RPG eingefügt werden sollte. Damit wären solche Instrumente nicht nur bei Richtplanungen, sondern stufen- und sachgerecht bei allen Planungen im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen.

Antrag

Es ist zu prüfen, ob die Ergänzung betreffend Bundesinventare in Art. 2 RPG vorgenommen werden sollte.

Art. 16a RPG

Wir teilen die Stossrichtung des Bundes, wie sie in den Erläuterungen dargelegt wird. Allerdings erscheinen uns die an Art. 15 RPG angelehnten Bestimmungen für die Ausscheidung von Bauzonen im Zusammenhang mit Speziallandwirtschaftszonen nur bedingt geeignet. Folgende Aspekte bedürfen der Präzisierung oder klärenden Erläuterung:

- Art. 16a Abs. 3 lit. a RPG: Ob eine Speziallandwirtschaftszone "benötigt" wird, richtet sich in der Praxis vorab nach den jeweiligen individuellen betrieblichen und daher oft unterschiedlichen Bedürfnissen, Wünschen und Entwicklungsperspektiven. Die vorgeschlagene Regelung dürfte darum wenig Wirkung zeitigen. Das Interesse an raumplanerisch, landwirtschaftlich und betrieblich dauerhaft guten Standortentscheiden könnte zum Beispiel mit der Formulierung "... eignet sowie dauerhaft benötigt und genutzt wird; ..." realitätsnäher geregelt werden.
- Art. 16a Abs. 3 lit. c RPG: Zweck und Wirksamkeit des Verfügbarkeitskriteriums sind mit Fragezeichen verbunden. Bei Speziallandwirtschaftszonen stehen weniger die Probleme der Hortung und Verfügbarmachung (wie bei den Bauzonen) im Vordergrund als vielmehr die Beschränkung der Zonenausscheidung auf den ausgewiesenen Bedarf. Eigentums- und Standortverhältnisse lassen den Markt anders als jenen des Baulandes funktionieren. An Stelle der Verfügbarkeit käme darum die Bindung neuer Speziallandwirtschaftszonen an eine projektbezogene Realisierungsfrist (i.S. Art. 15 Abs. 2 RPG) mit automatischem Dahinfallen einer Zone nach unbenütztem Fristablauf von zum Beispiel fünf Jahren dem beabsichtigten Ziel näher.

Antrag

Die in Art. 16a Abs. 3 RPG umschriebenen Voraussetzungen für die Zuweisung von Land in eine Speziallandwirtschaftszone sind entsprechend den obenstehenden Erwägungen zu überarbeiten und anzupassen.

Art. 18 Abs. 4 und 5 RPG

Auch diesbezüglich teilen wir grundsätzlich die Stossrichtung des Bundes. Folgende Aspekte vermögen aus unserer Sicht noch nicht zu überzeugen:

- Art. 18 Abs. 4 RPG: Die Abstimmungspflicht über die Gemeindegrenzen hinaus gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG auch für Zonen, die nicht bebaut werden sollen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Ausschluss nicht zur Überbauung vorgesehener Zonen sachgerecht ist. Trotz einer solchen grundsätzlichen Abstimmungspflicht könnte sich selbstverständlich im Einzelfall nach entsprechender Prüfung ergeben, dass eine Planung keinen besonderen Koordinationsbedarf aufweist.

- Art. 18 Abs. 5 lit. a und c: Es stellen sich ähnliche Fragen wie bei Art. 16a RPG. Auch bei Zonen nach Art. 18 RPG sollte ein dauerhafter Bedarf ausgewiesen sein. Anstelle des Verfügbarkeitskriteriums erscheint uns eine Befristung oder Bedingung derartiger Zonen zielführender. Im Übrigen ist das vorgeschlagene Kriterium der Verfügbarkeit nicht bei sämtlichen herkömmlichen Zonen nach Art. 18 RPG sachgerecht: Beim Spezialfall Weilerzonen beispielsweise dürfte eine Sicherstellung der rechtlichen Verfügbarkeit kaum Sinn machen.

Antrag

Es ist zu prüfen, ob der Passus in Art. 18 Abs. 4 RPG "... und zumindest teilweise für die Bebauung vorgesehen sind ..." gestrichen werden kann.

Die in Art. 18 Abs. 5 RPG umschriebenen Voraussetzungen für die Zuweisung von Land in eine Zone nach Art. 18 RPG sind entsprechend den obenstehenden Erwägungen zu überprüfen und anzupassen.

Art. 23a RPG

Die für sämtliche Bewilligungen ausserhalb der Bauzonen geltenden Bestimmungen unter dem Titel "Interessenabwägung" werden grundsätzlich begrüsst. Durch das Voranstellen dieser allgemeinen Grundsätze kann der Text insgesamt entschlackt und verdeutlicht werden.

Allerdings ist zu bemerken, dass im bisherigen Art. 24 RPG nicht nur "raumplanerische", sondern sämtliche entgegenstehenden Interessen genannt wurden. Die heutige Regelung darf durch die geplante systematische Bereinigung nicht geschwächt werden. Gemäss Rechtsprechung und Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) wird im Zusammenhang mit "raumplanerischen Interessen" auf die Art. 1 und 3 RPG verwiesen. In Art. 1 und 3 RPG jedoch bestehen Lücken, beispielsweise in Bezug auf die Erhaltung baukultureller Werte.

Wünschenswert wäre zudem, wenn zumindest in den Erläuterungen deutlich gemacht würde, dass nach wie vor die bundesgerichtliche Auslegung von Art. 24c Abs. 5 RPG gültig ist: Danach verweist diese Bestimmung auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG); soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht allerdings einzelne Aspekte dieser allgemeinen Interessenabwägung konkreter regelt, ist das Bauvorhaben im Baubewilligungsverfahren vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen.

Antrag

Es ist sicherzustellen, dass durch die systematische Bereinigung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen keine Schwächung der Interessenabwägung erfolgt.

Art. 23b und 23c RPG

Wir unterstützen den neuen Grundsatz der Beseitigungsaufgabe ausdrücklich. Der vorgesehene Mechanismus mit einer entsprechenden Auflage von Gesetzes wegen, einer späteren Verfügung betreffend den Wegfall der bewilligten Zweckbestimmung und einem unmittelbaren gesetzlichen Pfandrecht erscheint praktikabel und sinnvoll.

Zu Art. 23b Abs. 4 RPG bevorzugen wir die vorgeschlagene Variante. Wir gehen davon aus, dass eine Sicherstellung der Verfügbarkeit für den zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck ein griffigeres Instrument mit einem besseren Wirkungsgrad darstellt als lediglich die Prüfung der längerfristigen Existenzfähigkeit. Allerdings erscheinen die konkreten Umsetzungsmechanismen noch unklar.

Antrag

Zu Art. 23b Abs. 4 RPG ist die vorgeschlagene Variante weiterzuverfolgen und in den Erläuterungen deren Mechanismen zu konkretisieren.

Art. 23d RPG

Der Planungs- und Kompensationsansatz stellt ein völlig neues Instrument dar, mit welchem ermöglicht werden soll, bei gegebenen Voraussetzungen die im Raumplanungsgesetz bundesrechtlich gesetzten Grenzen aufzuweichen. Der vorgeschlagene Planungs- und Kompensationsansatz lässt sehr Vieles offen. Aufgrund des Zeitdrucks bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs konnten keine vertiefenden Arbeiten und Testplanungen zum gänzlich neuen Instrument stattfinden. Vor diesem Hintergrund ist ein abschliessendes Urteil zum Planungs- und Kompensationsansatz nicht möglich; der Ansatz erscheint noch zu wenig ausgereift. In jedem Fall ist eine Aufweichung der im Raumplanungsgesetz gezogenen Grenzen aus unserer Sicht nur unter der Prämisse einer vollen, qualitativ mindestens wertgleichen Kompensation denkbar.

Falls der Planungs- und Kompensationsansatz in der vorliegenden Art geltendes Recht werden sollte, gehen wir davon aus, dass den Kantonen seitens des Bundes tatsächlich der in der Regelung angelegte Spielraum gelassen wird, um praktikable und zumutbare Mechanismen zu schaffen.

Gemäss der vorgeschlagenen Regelung ist vorgesehen, dass die Kantone die konkreten Inhalte und Mechanismen in ihren Richtplänen festlegen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Art. 8 RPG diesbezüglich ergänzt werden müsste.

Antrag

Zu Art. 23d RPG sind weitere vertiefende Arbeiten und Testplanungen vorzunehmen.

Art. 23f–23j RPG

Die Normierung zum zonenkonformen Bauen ausserhalb der Bauzonen konnte systematisch deutlich geklärt werden. Positiv zu werten ist unter diesem Aspekt insbesondere die klare Zweiteilung in bodenabhängige Kerntätigkeit einerseits und sämtliche Nebentätigkeiten andererseits. Ebenfalls zu vermehrter Klarheit trägt die Überführung wichtiger Verordnungsbestimmungen in das Gesetz bei.

Die neu vorgeschlagene Ergänzung in Art. 23g Abs. 2 lit. a RPG erachten wir als sinnvoll. Auf diesem Weg kann der dynamischen Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion Rechnung getragen werden, ohne dass dies sogleich zu neuen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen führt.

Ebenfalls sachgerecht finden wir den Verzicht auf Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft.

Weitere im ersten Entwurf der Teilrevision enthaltene, von uns kritisierte Verschärfungen im Bereich des landwirtschaftlichen Bauens wurden eliminiert. Insbesondere wurde korrigiert, dass die zusätzlichen Anforderungen nach Art. 23h RPG wie bislang bei Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, Lagerung oder Direktverkauf aus der Region stammender, im engen Zusammenhang zum Standortbetrieb stehender Produkte sowie für untergeordnete Betriebsteile bodenunabhängiger Produktion nicht gelten.

Im Hinblick auf die nicht vorliegenden Verordnungsbestimmungen erwarten wir, dass sich die Grenzziehung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Tätigkeit beziehungsweise zwischen der Kernlandwirtschaft und den die Kernlandwirtschaft ergänzenden Betriebsteilen im Ergebnis an der heutigen Lösung orientiert. Es soll nicht ein Grossteil der bestehenden Betriebe mit heutiger innerer Aufstockung durch eine neue derartige Grenzziehung in die Planungspflicht gedrängt werden.

Antrag

Die Verordnungsbestimmung, welche die Grenzziehung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion beziehungsweise zwischen der Kernlandwirtschaft und den die Kernlandwirtschaft ergänzenden Betriebsteilen vornimmt, ist bereits im Rahmen der Gesetzesberatung vorzulegen.

Art. 24 RPG

Wie bereits ausgeführt ist sicherzustellen, dass mit der Verschiebung der Interessenabwägung in den Art. 23a Abs. 1 RPG keine Schwächung gegenüber der heutigen Rechtslage erfolgt; heute sind im Rahmen von Art. 24 RPG sämtliche entgegenstehenden Interessen – nicht nur die raumplanerischen – zu prüfen.

Antrag

Es ist sicherzustellen, dass durch die systematische Bereinigung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen keine Schwächung der Interessenabwägung erfolgt.

Art. 24g RPG

Ausserhalb der Bauzonen existiert im Bereich des Bauens kaum eine Sozialkontrolle. Dies führt dazu, dass sehr häufig ohne Baubewilligung gebaut wird. Zudem stehen Bauherren, die illegal gebaut haben, häufig schlussendlich besser da als Bauherren, die sich ordnungsgemäss verhalten. Angesichts dieser Problematik rechtfertigt sich die vorgeschlagene Strafbestimmung.

Art. 25b RPG

Ein geordneter Vollzug ist ein zentrales Element eines funktionierenden Rechtsstaats. Die vorgeschlagene Bestimmung stellt eine konsequente Umsetzung der seit jeher geltenden Kompetenzregelung im Raumplanungsgesetz dar. Wir erachten insbesondere als angezeigt, dass die zuständige kantonale Behörde nicht nur über die Bewilligungsfähigkeit entscheidet, sondern bei nachträglichen Gesuchen zusätzlich über die aus einer Bewilligungsverweigerung fliessenden Konsequenzen befinden muss. Die vorgeschlagene Regelung stellt zudem die Pflicht der zuständigen Behörde klar, dafür zu sorgen, dass aus einem unbewilligten Zustand kein Gewinn erzielt wird. Insgesamt darf bei einer Klärung der Vollzugsfragen erwartet werden, dass der Vollzug des Raumplanungsgesetzes optimiert wird. Wir begrüssen daher die vorgeschlagene Regelung.

3. Fazit

Wir begrüssen die Stossrichtung der Vorlage, gegenüber der heutigen Regelung konnten einige Verbesserungen erzielt werden. Der Planungsansatz erscheint allerdings noch unausgereift. In Bezug auf das zonenkonforme Bauen ist aus unserer Sicht offenzulegen, wie die Grenzziehung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion erfolgen soll; für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Vorlage erscheint dies zwingend. Schliesslich sind die angesprochene Problematik in Bezug auf die "raumplanerischen" beziehungsweise "entgegenstehenden überwiegenden" Interessen bei Art. 24 RPG zu klären und dem Ziel des Erhalts baukultureller und archäologischer Werte angemessen Nachachtung zu verschaffen.

Zur besseren Einschätzung möglicher Auswirkungen der Gesetzesbestimmungen würden wir sodann begrüssen, wenn der präzisierende Verordnungstext vorgängig der Beratung der Vorlage bekannt ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- info@are.admin.ch
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt