

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

3003 Bern

Zwillikon, 24. August 2017

Zweite Etappe der Teilrevision des RPG / Stellungnahme der ROREP im Rahmen der Vernehmlassung (Juli-August 2017)

An die Direktorin des ARE

Der Entwurf der RPG-2-Revision – in erster Linie der Vorschlag eines Planungsansatzes für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen – führt uns, aus der Sicht der Anliegen der Raumordnungspolitik, zu den folgenden Bemerkungen, Kritiken und Anregungen:

Der Kontext der RPG-2-Revision

Das RPG erteilt den Behörden die grundsätzliche Pflicht, die zulässige Nutzung des Bodens in einem behörden- und grundeigentümergebundenen Planwerk festzulegen. Dieses Planwerk muss in einem Optimierungsverfahren erarbeitet werden, das im Einklang mit den materiellen, formellen und verfahrenstechnischen Anforderungen steht, die sich aus dem RPG ergeben. Innerhalb des Baugebietes werden – unter Berücksichtigung der demokratischen Regeln und weiterer spezialrechtlicher Grundlagen – im Sinne einer „Positivplanung“ Lösungen angestrebt, die dem öffentlichen Interesse entsprechen und die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die spezifischen Eigenheiten jedes Ortes berücksichtigen.

Im Sinne des Trennungsgrundsatzes wurde bisher ausserhalb des Baugebiets im Sinne einer „Negativplanung“ bisher jegliche bauliche Nutzung grundsätzlich ausgeschlossen: die zulässige Nutzung von Flächen oder Bauten, die nicht innerhalb des Baugebiets liegen, wird nicht auf der Basis eines Planungsverfahrens definiert, sondern lediglich im Rahmen von Ausnahmen zugelassen, die sich aus allgemeinen Regeln des Bundesrechts ableiten.

Das auf starren Regeln basierende System für die Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets zeigt einige Mühe, sich an die unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten oder an geänderte Bedürfnisse anzupassen. Entsprechend stellen sich beträchtliche Probleme bei der Umsetzung. Es besteht ein ständiger Druck, die bestehenden Regeln immer wieder anzupassen: Während 1979 das RPG nur einen einzigen Artikel zur Regelung von Ausnahbewilli-

gungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone enthielt (Art. 24 RPG), enthalten Gesetz und in der Verordnung heute nahezu 30 verschiedene, häufig von Partikularinteressen geprägte, detaillierte Ausnahmeregelungen für das Bauen ausserhalb Bauzonen

Die Bilanz nach 30 Jahren „Negativplanung“ ausserhalb des Baugebiets ist insgesamt ernüchternd: Die Gesetzgebung hat einen Komplexitätsgrad erreicht, der sich nur noch wenigen Spezialistinnen und Spezialisten vollständig erschliesst, während sie gleichzeitig wenig dazu beigetragen hat die Bautätigkeit ausserhalb des Baugebiets effektiv einzudämmen¹. Die schwache Wirksamkeit und hohe Komplexität der aktuellen Regulierung lässt daher Zweifel aufkommen an der mittel- und langfristigen Tragfähigkeit des gegenwärtigen Systems. Die Einführung eines Planungsansatzes im Sinne einer „Positivplanung“ für das Nichtbaugebiet stellt einen möglichen Weg dar, um das System wirksamer, einfacher, flexibler und effizienter zu machen. Da dieser Weg bisher aber noch nie beschritten wurde, ist es wichtig, dass er nun erprobt und getestet werden kann.

Die RPG-2-Revision will das heute geltende System für Bauten ausserhalb der Bauzonen optimieren. Durch die parallele Einführung eines Planungsansatzes im Sinn von Art. 23d RPG soll der Weg für zukünftige qualitative Verbesserungen des Systems geöffnet werden.

Geweckte Hoffnungen nur teilweise erfüllt

Drei Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfes sind im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Systems von Interesse: Art. 16a, der die Speziallandwirtschaftszonen regelt, Art. 18 zu den weiteren Zonen und Gebieten, sowie Art. 23d mit dem Titel „Planungs- und Kompensationsansatz“.

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 16a (Speziallandwirtschaftszonen), sowie die Absätze 4 und 5 von Artikel 18 (weitere Zonen und Gebiete) übernehmen weitgehend die Anforderungen des bestehenden Artikels 15 RPG betreffend die Bauzonen. So muss bei der Ausscheidung von Spezialzonen eine Interessenabwägung vorgenommen werden, welche die Auswirkungen des Projektes auf Landschaft, Umwelt und Erschliessung berücksichtigt. Lage und Grösse dieser Zonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere ist die Produktionsfunktion des Bodens für die Landwirtschaft (Versorgungssicherheit) zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

Die materiellen Anforderungen dieser beiden Artikel weisen erstmalig für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen die Charakteristika einer „Positivplanung“ auf. Hingegen besteht eine weitgehende Unklarheit hinsichtlich der formalen Anforderungen und der zu berücksichtigenden Prozesse, da jegliches klar identifizierbare Planungsverfahren fehlt. Art. 23d ist in dieser Hinsicht in noch stärkerem Masse unbestimmt.

Beseitigungsaufgabe gemäss Art. 23b und Art. 23c

Es bestehen grosse Zweifel an der Durchsetzbarkeit dieser Auflage. Zudem ist sie so grosszügig formuliert, dass sie kaum Nutzen bringt. Sie verletzt den gesetzlichen Trennungsgrundsatz. Das Erfordernis der langfristigen Existenzsicherung gemäss Art. 23b Abs. 4 E-RPG ist ungenügend. Auch die Variante zu Art. 23b Abs. 4 E-RPG bringt keine Verbesserung. Viele von dieser Norm

¹ Vgl. ARE (2016). Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen, in: <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/grundlagen/monitoring-bauen-ausserhalb-der-bauzonen.html> , Zugriff: 10.08.17.

angesprochene Bauten werden mit öffentlichen Geldern finanziert. Müssen die Bauten später beseitigt werden, fehlen dem Rückzahlungspflichtigen häufig die Mittel. Das für den Ersatz der Beseitigungs- und Wiederherstellungskosten in Art. 23c E-RPG vorgesehene gesetzliche Pfandrecht stellt für das berechnigte Gemeinwesen keine wirkliche Sicherheit dar, weil die zu beseitigenden Bauten wertlos sind. Die Beseitigungsaufgabe ist letztlich in den meisten Fällen nicht vollziehbar, bzw. wird nicht vollzogen.

Die Wirrungen von Artikel 23d

Der Titel des Artikels 23d lässt erwarten, dass Abweichungen von den allgemeinen Regeln des Bundesrecht auf der Basis eines Planungs- und Optimierungsverfahrens nach Artikel 2 RPG zulässig sein könnten. Das erscheint an sich als sinnvoll. Das System könnte in Richtung grösserer Einfachheit und Effizienz führen.

Der Inhalt des Artikels entspricht aber nicht dem Titel: Der Text bezeichnet weder ein anzuwendendes Planungsverfahren noch formuliert er materielle Anforderungen zu einem solchen. Überdies sagt er nichts über die Form der Planungsergebnisse.

Stattdessen sieht die Bestimmung vor, dass die Kantone von den Regelungen des Bundesrechts abweichen können, wenn sich aufgrund räumlich relevanter Gegebenheiten eigenständige Lösungen als nötig erweisen. Solche kantonalen Regelungen dürfen zwar „im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder strengeren Nutzungen führen“. Zudem setzen Baubewilligungen, die gestützt auf solche Regelungen erteilt werden den „Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, welche die Anforderungen von Abs. 2 erfüllt“. Diese vom Bundesrecht an die kantonalen Ausführungsbestimmungen gestellten Anforderungen sind zu unbestimmt und klar ungenügend. Der Text des Artikels nimmt damit eine fundamentale Umkehr vor gegenüber dem bisherig gültigen System und verzichtet auf wirksame Möglichkeiten einer Kontrolle durch den Bund.

Zwar sieht der Text vor, dass die Kantone in ihrem vom Bundesrat zu genehmigenden Richtplan „die Art und die Natur der vorgesehenen abweichenden Regeln aufzeigen“. In der Folge erlassen die Kantone jedoch auf Gesetzes- und Verordnungsstufe Regelungen, deren Kontrolle durch den Bund nicht wirksam möglich ist. Das ARE kann zwar in einzelnen Anwendungsfällen die gerichtliche Überprüfung der kantonalen Regelungen verlangen. Diese Kontrollmöglichkeit ist jedoch völlig ungenügend. Zudem stellen sich in dieser Hinsicht wichtige Fragen betreffend die Rechtssicherheit.

Die vorgesehene Kompensation, die der Antragsteller anbieten muss, wirft ebenfalls zahlreiche Fragen auf: Die Kompensation soll von Fall zu Fall erfolgen. Damit fügt sie sich nicht in einen planerisch geordneten Prozess ein. Wo sind welche Bauten und Anlagen als Kompensation für die Bewilligung einer neuen Baute vorzusehen? Dafür fehlen die nötigen gesetzlichen Angaben. Die Kompensation scheint sich nur an quantitativen Kriterien zu orientieren, was unzulässig ist. Qualitative Kriterien müssten im Gesetz genannt werden (z.B. Inwertsetzung der Landschaft). Der Bezug der in Art. 23d zu den Beseitigungsvorschriften der Art. 23b und 23c ist unklar. Schliesslich fehlen Vorgaben, wie die Kompensation angewandt und kontrolliert werden soll. Im Weiteren ist der Bezug zu Artikel 5 überhaupt nicht geregelt, ebenso wenig wie die Garantie der Gleichbehandlung mit Besitzern innerhalb der Bauzone.

Artikel 23d versucht, auf ein politisch durchaus gerechtfertigtes Anliegen zu antworten. Er unternimmt dies allerdings auf unsachgemässe Art und Weise und gefährdet damit das Weiterbestehen der Raumplanung in der Schweiz.

Für eine RPG-konforme Lösung

Die Vorschläge für den Artikel 23d streben - unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Nutzung des Bodens und einer Schonung von Landschaft und Umwelt - eine flexiblere Handhabung der Bundesregelungen bezüglich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen an. Diese Vorschläge sind jedoch unnötig, denn der gewünschte Planungsansatz kann ohne besondere Schwierigkeiten im Rahmen der Anforderungen, die sich aus dem Artikel 2 ergeben, erfüllt werden.

Um die angestrebten Ziele zu erreichen leitet sich der gewünschte Planungsansatz von folgenden Grundsätzen ab:

1. Vom Bundesrecht abweichende kantonale Regelungen sind ausgeschlossen. Abweichungen gegenüber den Bundesregelungen sind nur aufgrund einer Positivplanung im Rahmen eines Planungs- und Optimierungsverfahrens möglich.
2. Positivplanungen können auf Problemstellungen ausserhalb der Bauzonen angewandt werden, insbesondere was die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a) und von weiteren Zonen und Gebieten (Art. 18), sowie die Begründung allfälliger vom Bundesrecht abweichender Regelungen für Bauten und Anlagen (Art. 23d), anbelangt.
3. Positivplanungen für Problemstellungen ausserhalb der Bauzonen folgen einem Optimierungsverfahren zwischen verschiedenen Zielsetzung zur Stärkung des ländlichen Raums wie, z.B., Schutz vor Naturgefahren, Nahrungsmittelproduktion, Landschafts- und Umweltschutz.
4. Positivplanungen werden entlang eines planungsrechtlich definierten Prozesses (Optimierungsverfahren wie sie heute bereits, z.B., im Rahmen landwirtschaftlicher Planungen² vorgenommen werden) durchgeführt. Die Resultate werden in einem Gestaltungsplan für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen festgehalten.
5. Die Anforderungen, welche der Gestaltungsplan Nichtsiedlungsgebiet erfüllen muss, werden im kantonalen Richtplan festgelegt. Das betrifft insbesondere die Art und Weise, welche Ziele mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen.
6. Ebenfalls werden im Richtplan die Art und der Umfang zulässiger Abweichungen gegenüber den Regelungen des Bundesrechts sowie die zu beachtenden speziellen Bedingungen festgelegt.
7. Für die durch Abweichungen gegenüber den Regelungen des Bundesrechts erwachsenen Vorteile wird ein vollständiger Ausgleich verlangt.

² Vgl. den Leitfaden „Landwirtschaftliche Planung“ und die entsprechenden Beispiele dazu: https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Laendliche%20Entwicklung%20und%20Strukturverbesserungen/Investitions-%20und%20Betriebshilfen/flyer-wegleitung-landwirtschaftliche-planung.pdf.download.pdf/flyer-wegleitung-landwirtschaftliche-planung_d.pdf , Zugriff: 11.08.17.

Die Umsetzung der obigen Grundsätze setzt die Einführung von zwei neuen Artikeln im Raumplanungsgesetz voraus: Der eine Artikel betrifft die Festlegung des Mindestinhaltes des Richtplans im Bereich der Landschaft (Art. 8b). Der zweite Artikel betrifft die Anforderungen an den Gestaltungsplan Nichtsiedlungsgebiet (Art. 20). Eine Neuformulierung des Artikels 23d und kleinere Modifikationen der Artikel 16a und 18 sind ebenfalls nötig.

Die obigen Grundsätze sind mit dem Inhalt der anderen Themen der RPG-2-Revision vereinbar.

Bei korrekter Anwendung dieser Grundsätze, könnten in Zukunft die Regelungen des Bundesrechts bezüglich Bauten ausserhalb der Bauzonen vereinfacht und deren Anzahl reduziert werden.

Folgerungen

Die Einführung eines Planungsansatzes für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen ist sinnvoll, unabhängig davon, ob für Bauten Abweichungen von Bundesrecht zugelassen werden, oder nicht. Dieser Ansatz soll so konzipiert werden, dass er die Aufwertung des Raums ausserhalb des Siedlungsgebiets fördert, die materiellen, formellen und verfahrenstechnischen Anforderungen von Artikel 2 RPG erfüllt, und eine ausgewogene Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sicherstellt. Das sind alle Bedingungen, die der Artikel 23d der Vernehmlassungsvorlage nicht erfüllt. Die vorliegende Stellungnahme schlägt eine alternative Lösung vor, die dem RPG besser entspricht, wirksamer ist und inhaltlich sowie juristisch und politisch besser akzeptiert werden dürfte.

Für die ROREP



Hannes Egli
Co-Präsident ROREP

ROREP / OEPR
Geschäftsstelle
Prof. Dr. H. Egli
Hofibachstrasse 5
8909 Zwillikon
E-Mail: info@rorep.ch