



**Bund Schweizer Architekten
Fédération des Architectes Suisses
Federazione Architetti Svizzeri**

Pfluggässlein 3 CH-4001 Basel
T +41 (0)61 262 10 10 F + 41 (0)61 262 10 09
mail@bsa-fas.ch www.bsa-fas.ch

per E-Mail an:
info@are.admin.ch

Kommission für Umwelt, Raumplanung
und Energie
Herr Ständerat Martin Schmid,
Kommissionspräsident
c/o Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Basel, 13. September 2021

Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetz 2. Etappe (RPG 2) – Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative

Stellungnahme des Bunds Schweizer Architekten BSA

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung über den Gegenvorschlag der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK-S zur Landschaftsinitiative eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Der BSA gehört zum engeren Unterstützerkomitee sowohl der Biodiversitäts- wie auch die Landschaftsinitiative.

A. Vorbemerkungen

Die erste Revisionsetappe des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG 1) gilt gemeinhin als Erfolg. Sie markiert einen Paradigmenwechsel – sowohl in Bezug auf die konzeptionellen Ziele wie auch auf die Umsetzung. Raumplanung steht seit 2014 nicht mehr synonym für «Vollzugsdefizit», im Gegenteil: Die Richtpläne der Kantone werden nun vom Bund genau geprüft und es drohen schmerzhaft Sanktionen wie etwa ein Einzonungsstopp, falls die gemeinsam verabschiedeten Regeln nicht eingehalten werden. Mit RPG 1 konnte der für die Raumplanung und die nachhaltige Entwicklung des Landes fundamentale Trennungsgrundsatz zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet gestärkt werden. Diese Errungenschaft gilt es unbedingt in der zweiten Revisionsetappe zu bewahren.

In den letzten Jahren gesellten sich zu den beiden bisherigen, für die vorliegende Gesetzesreform relevanten Akteursgruppen aus der Raumplanung und der Landwirtschaft weitere übergeordnete

Interessen. Der Klimawandel und der Schwund der Biodiversität als existentielle Bedrohungen führten zu neuen Strategien und Aktionsplänen des Bundesrats; das 2020 aktualisierte Landschaftskonzept pflegt eine ganzheitliche, holistische Sicht auf die Landschaft, ebenso wie das Konzept der Baukultur, das ebenfalls 2020 in einer Strategie Baukultur konkretisiert wurde. All diese neuen Politikbereiche wirken auf die Raumplanung im Siedlungsgebiet ein – aber eben auch auf das Nichtbaugebiet, die (vermeintliche) Domäne der Landwirtschaft. Vorschläge zur Revision des Raumplanungsgesetzes – von wem auch immer sie stammen – kommen nicht umhin, diesem Umstand gebührend Rechnung zu tragen.

Der Entwurf der UREK-S umfasst vier zentrale Themen:

- 1) Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen. (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis}, Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater}, Art. 24g, Art. 38b, Art. 38c).
- 2) Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c, Art. 18 Abs. 1, 1^{bis} und 2, Art. 18^{bis}).
- 3) Ausnahmen für das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen (Umnutzungen, Ökonomiegebäude, Gewerbe, u.a.) (Art. 24^{bis}, Art. 24^{ter}, Art. 24^{quater}, Art. 24e Abs. 6, Art. 27a, Art. 34 Abs. 2 Bst. c).
- 4) Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft (Art. 16 Abs. 4, Art. 16a Abs. 1^{bis} und 2).

Zusammenfassung:

Der BSA begrüsst grundsätzlich die Reform, insbesondere das in Art. 1 und 3 beschriebene Stabilisierungsziel. Er lehnt aber die in der Vorlage formulierten Vorschläge zur Umsetzung ab, insbesondere in Bezug auf den Planungs- und Kompensationsansatz und die Abbruchprämie. Die einseitige Bevorzugung der Landwirtschaft in der vorliegenden Fassung ist für den BSA nicht nachvollziehbar und nicht sachgerecht für die Revision des Raumplanungsgesetzes.

B. Die Themen im Einzelnen

1a) Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen

Als nicht zielführend und aus Sicht der Praxis mangelhaft erachtet der BSA die im Vorschlag der UREK-S vorgesehene Umsetzung der Stabilisierung der Zahl der Gebäude ausserhalb der Bauzone. Die Umsetzung erfolgt einzig auf dem Kriterium der «Anzahl Gebäude» gemäss eidg. Gebäude- und Wohnungszustandsgesetz (GWR). Die Abstützung auf diese Grundlage ist untauglich und referenziert zu wenig auf die raumplanerische Zielsetzung. Wenn nur die Anzahl der Gebäude betrachtet wird, sind Kleinstbauten mit wenig Quadratmetern gleichwertig wie Grossbauten mit mehreren hundert Quadratmetern.

Neubauten ausserhalb der Bauzone entstehen von Gesetzes wegen grösstenteils im Zusammenhang mit der Landwirtschaft. Dabei werden in aller Regel bestehende kleinere Gebäude durch grosse Gebäude ersetzt, dies mit entsprechend verstärkten Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Das Kriterium «Anzahl Gebäude» erfüllt somit den beabsichtigten Zweck nicht. Auch unter Erfüllung der langfristig angelegte Mechanismus der Kompensation wird dem raumplanerischen Ziel, die Landschaft zu schonen, in keiner Weise nachgekommen. Den Erfordernissen wäre bereits Genüge getan, wenn als Kompensation für grosse Neubauten Kleinstbauten entfernt würden. Die in Art. 38c angedachte Umsetzung erscheint nebst der Unzulänglichkeit auch als kompliziert.

In Bezug auf die Stabilisierung der Bodenversiegelung ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Landwirtschaft davon ausgenommen wird, zumal sie massgebend zur Versiegelung ausserhalb der Bauzone beiträgt. Dem Ziel zwar unterstellt, bei der Beurteilung der Zielerreichung jedoch ausgeblendet werden Energie- und Verkehrsanlagen. Diese Regelung ist in sich widersprüchlich.

Summiert man Landwirtschafts-, Energie- und Verkehrsanlagen, bestehen kaum noch nennenswerte weitere Möglichkeiten, die zu Bodenversiegelung führen. Insgesamt wird somit mit dem vorliegenden Vorschlag zur «Stabilisierung der Bodenversiegelung» ein anzustrebendes Ziel formuliert, jedoch durch mehrere Mechanismen und Ausnahmen gleichzeitig unterwandert und eine Zielerreichung verunmöglichlicht.

Anträge: Der BSA begrüsst die neu formulierten Zielsetzungen zur Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzone. Er erachtet allerdings die Abstützung der Umsetzung auf dem alleinigen Kriterium der Anzahl Gebäude als unzulänglich und ungenügend. Die Umsetzung ist auf raumplanerisch begründeten Kriterien abzustützen, die in den kantonalen Richtplänen festgelegt werden könnten. Für das Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung ist die Landwirtschaft einzubeziehen.

1b) Abbruchprämie:

Der BSA unterstützt im Grundsatz die Bestrebungen, den Abbruch von Gebäuden ausserhalb der Bauzone in geeigneter Form zu fördern. Die in Art. 5 Abs. 2^{bis} vorgeschlagene Abbruchprämie wäre ein solcher Ansatz. In der jetzigen Ausformulierung bestehen jedoch Zweifel in seiner Wirkung.

Gemäss Vorschlag soll bei einer Beseitigung von landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen eine Abbruchprämie ausgerichtet werden, wenn ein Ersatzbau erstellt wird. Damit würde gemäss den Überlegungen der UREK-S ein Anreiz für den Ersatz bestehender Gebäude geschaffen.

Da neue Gebäude regelmässig grösser sind und sich landschaftlich meist schlechter einpassen als ältere Bauten, würde allenfalls sogar ein Anreiz für den Abbruch traditioneller, landschaftsprägender landwirtschaftlicher Wohn- und Stallbauten gesetzt. Im Bereich des zonenkonformen Wohnens wäre langfristig ein Verlust von landschaftstypischen, identitätsstiftenden Bauernhäusern die Folge. Die Landschaften sind geprägt durch diese meist nicht formell geschützten typischen Bauten. Diese Wohnbauten, die bereits aufgrund von Einschränkungen des Wohnkomforts ohnehin unter Druck stehen, würden wohl meist durch uniforme, wenig werthaltige Zweckbauten ersetzt. Schliesslich sind auch formell geschützte Gebäude bei den Abbruchprämien nicht ausgenommen. Es wäre schlichtweg absurd und würde der Wahrung der Baukultur zuwiderlaufen, wenn eine geschützte Baute aus einem Schutzstatus entlassen und dann noch mit einer staatlichen Prämie abgebrochen würde. Der BSA lehnt auch und gerade aus diesem Grund die vorliegende Abbruchprämie ab.

Dem BSA stellt sich weiter die Frage, ob die Finanzierung dieser Abbrüche über die Erträge aus der Mehrwertabgabe richtig ist. So müsste man im Licht der Gleichbehandlung beispielsweise auch für Beseitigungen der Anlagen von Kieswerken, die wegen Beendigung einer Kiesentnahme abgebrochen werden müssen, eine solche Prämie bezahlen. Solche Beseitigungen erfolgen in der Regel im Rahmen eines Vollzugs rechtlicher Pflichten und werden nicht noch aus Mehrwertabgaben finanziert. Abbrüche über die Erträge aus der Mehrwertabgabe zu finanzieren, ist sachfremd und aus Sicht des BSA nicht umsetzbar.

Antrag: In der vorliegenden Form ist auf die Abbruchprämie (Art. 5 c) zu verzichten. Wird eine solche vorgesehen, ist sie nur zu entrichten, wenn keine Ersatzbaute errichtet wird.

1c) Berichterstattungspflicht:

Die Berichterstattungspflicht ist für die Umsetzung der Stabilisierung von zentraler Bedeutung. Die Bestimmung wird aus diesem Grund begrüsst. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass neben der Zahl der Gebäude auch deren Nutzung erfasst werden sollte.

Art. 38c zeigt – unter dem Titel der Übergangsbestimmungen – die Konsequenzen bei Nichterreichen der Stabilisierungsziele auf. Die Entwicklung der Anzahl Bauten und versiegelten Flächen wird einem Monitoring der Kantone unterworfen. Wird das Stabilisierungsziel bis acht Jahre nach Beschluss der Vorlage nicht erreicht, müssen die Kantone ihre Richtpläne anpassen und weitergehende Massnahmen definieren. Sollte die Richtplananpassung nicht bis elf Jahre nach Beschluss über die Vorlage vorliegen, gilt es jede zusätzliche Baute oder Anlage zu kompensieren. Die Stabilisierungsziele sind dann bis spätestens nach 16 Jahren zu erreichen. Der massgebende Referenzzustand für die Stabilisierung bezieht sich auf den Tag des abschliessenden Parlamentsbeschlusses zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2).

Der BSA begrüsst, dass im Gesetzesentwurf Sanktionsmassnahmen festgelegt werden. Davon abgesehen sind jedoch die Fristen zur Umsetzung des Stabilisierungsziels deutlich zu lang. Die Richtplanaufträge erst acht Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zu erteilen, erscheint in Anbetracht der Dringlichkeit zu handeln als viel zu spät. In Berücksichtigung der Zweifel betreffend die Wirkung der Abbruchprämie dürften die meisten Kantone eine Richtplananpassung vornehmen müssen. Der Auftrag für Massnahmen zur Stabilisierung ist deshalb sofort zu erteilen. Massstab hierfür bilden die Übergangsbestimmungen zur ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1).

Erreicht ein Kanton die vorgegebenen Stabilisierungsziele, ist er ab diesem Zeitpunkt von jeglichen Pflichten aus den Übergangsbestimmungen befreit. Dies ist dahingehend problematisch, als unklar ist, was geschieht, wenn das Stabilisierungsziel nicht mehr eingehalten wird. Auf diese Frage gibt der Gesetzesentwurf keine Antwort. Und da es sich um Übergangsregelungen mit Fristen handelt, fallen diese irgendwann dahin. Somit fehlt ein Instrument, welches sicherstellt, dass das Stabilisierungsziel auf Dauer und damit auch das Ziel der Bodenstrategie 2050 erreicht werden.

Anträge:

Richtplanaufträge sind unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen und innert einer bestimmten Frist – analog den Übergangsbestimmungen zum RPG 1 – zu fordern.

Es ist sicherzustellen, dass Kantone, welche erstmals das Stabilisierungsziel erreichen, dieses Ziel auch längerfristig halten müssen.

2) Planungs- und Kompensationsansatz

Wie alle bisherigen Arbeiten und Vernehmlassungen zeigten, ist der Planungs- und Kompensationsansatz umstritten. Von verschiedenen Kreisen wird – nicht zu Unrecht – eine Aufweichung des Trennungsgrundsatzes befürchtet. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verständlich, weshalb der bundesrätliche Vorschlag verändert und noch weiter aufgeweicht wird. Insbesondere die Streichung in Art. 8c, wonach die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen auf Richtplanstufe konkret festgelegt werden

müssen, ist unverständlich. Durch diese Streichung werden die in diesem Planungsansatz zentralen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen der Prüfungsbezug des Bundes im Rahmen der Richtplangenehmigung entzogen. Diese Streichung führt faktisch zu einer Kantonalisierung des Bauens ausserhalb der Bauzone. Eine Prüfung und Beurteilung von Kompensationen in den Richtplänen auf Bundesebene sind angezeigt und zwingend.

Die Öffnung der Landschaft für kantonal «beschränkte Bauzonen ausserhalb der Bauzonen» im Sinne von Art. 8c und 18^{bis} des Entwurfs ist wenig fassbar. Die Einschränkungen sind vage und es fehlt, wie bereits angesprochen, eine bundesrechtliche Prüfung und Beurteilung der Kompensationen. Weiter problematisch ist die Erweiterung der schon bisher zahlreichen Ausnahmen um die unbestimmten Mehrnutzungen nach Art. 8c/18^{bis}.

Insgesamt resultiert eine mehr als fragwürdige Aufweichung der bundesrätlichen Vorlage. In dieser Form widerspricht der Planungs- und Kompensationsansatz dem im Rahmen von RPG 1 bestätigten Trennungsgrundsatz und kann inhaltlich auch nicht mehr als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative verstanden werden. Aus fachlicher Sicht ist nicht nachvollziehbar, dass angesichts dieser Aufweichungen im Bericht von einer «Stärkung» des Trennungsgrundsatzes die Rede ist. Aus Sicht des BSA ist das Gegenteil der Fall.

Antrag: Auf den Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c und 18^{bis}) in der vorliegenden Form ist zu verzichten.

3) Ausnahmen für das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen

Um die weitere Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu reduzieren, sind die bereits sehr zahlreichen Ausnahmen generell auf ein Minimum zu beschränken. Gemäss Vorschlag der UREK-S sind stattdessen zusätzliche Erweiterungen dieser Ausnahmen vorgesehen. Anstelle von pauschalen Erweiterungen würde man – auch im Licht der ganzen Diskussionen – erwarten, dass allfälligen weiteren Ausnahmen Streichungen und / oder Schärfungen bisheriger Ausnahmen nach Art. 24 entgegen stünden. Dem ist nicht so. Die vorgesehenen Erweiterungen laufen dem Trennungsgrundsatz zuwider.

4) Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft

In Artikel 16 sieht der Vorschlag der UREK-S verschiedene Neuerungen im Interesse der Landwirtschaft vor. Das Anliegen, dass in Landwirtschaftszonen landwirtschaftliche Nutzungen Vorrang gegenüber zonenwidrigen baulichen Nutzungen haben sollen, ist richtig. Dabei zu beachten ist, dass die Landwirtschaftszone gemäss Art. 104 BV multifunktional ist und auch ihre Funktionen für die Förderung der Biodiversität, den ökologischen Ausgleich und die Naherholung beibehalten können muss. In diesem Kontext problematisch erscheint Art. 16a Abs. 2, der letztlich zu noch mehr grossen Stallbauten ausserhalb der Bauzonen führt und eine weitere Förderung der Intensivtierhaltung bedeutet. Grosställe der Intensivtierhaltung gehören in eine spezielle Zone und sollen nicht isoliert vom Betriebszentrum in der Landschaft liegen.

Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen

Wie oben erwähnt gehört die Förderung einer hohen Baukultur seit 2018 auch zu den Zielen des Bundes (Strategie Baukultur). Es versteht sich von selbst, dass sich dies auf jede Revision des

Raumplanungsgesetzes auswirken sollte. Die Vorlage der UREK-S lässt aber Regelungen zur Baukultur vermissen. Geringfügige Anpassungen der Planungsgrundsätze in Art. 3 RPG liessen dieses Manko heilen. Hier verweist der BSA auf seine Stellungnahme vom 6. Juli 2021 zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG), in der er für Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG einen ähnlich lautenden Antrag für den Geltungsbereich im Siedlungsgebiet stellt.

Antrag:

Art.3 Abs.2 Bst. b sowie Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG sind wie folgt zu ergänzen:

Art.3 Abs. 2 Bst. b RPG: Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen und **eine hohe Baukultur** gewährleisten.

Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG: Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche **unter Wahrung einer hohen Baukultur**.

C. Fazit

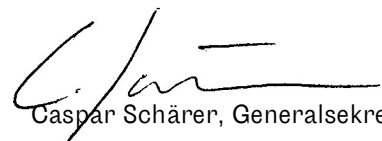
In der weiteren Entwicklung der Vorlage wird für den BSA zentral sein,

- dass das Stabilisierungsziel (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater} und Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis}) auf jeden Fall beibehalten und mit klaren und griffigen Umsetzungsinstrumenten abgesichert wird, zum Beispiel durch eine Vorgabe zur Verankerung in den kantonalen Richtplänen;
- dass vom Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c, Art. 18^{bis}) in der vorliegenden Form abgesehen wird;
- dass grundsätzlich keine neuen Anreize zum Bauen ausserhalb der Bauzonen geschaffen werden;
- dass zusätzliche Bestimmungen zur Baukultur aufgenommen werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. b sowie Abs. 3 Bst. a^{bis}).

Mit freundlichen Grüssen



Ludovica Molo, Zentralpräsidentin BSA



Caspar Schärer, Generalsekretär BSA

+++++

Der Bund Schweizer Architekten vereinigt knapp 1000 Mitglieder – verantwortungsbewusste Architektinnen und Architekten, die sich seit über hundert Jahren dazu verpflichten, sich mit der Gestaltung unserer Umwelt kritisch auseinanderzusetzen und sich mit der Verwirklichung von wertvoller Architektur, Städtebau und Raumplanung befassen.