

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern
info@are.admin.ch

Zürich, 13. September 2021

TEILREVISION DES RAUMPLANUNGSGESETZES (2. ETAPPE MIT GEGENVORSCHLAG ZUR LANDSCHAFTSINITIATIVE) – STELLUNGNAHME IM RAHMEN DER VERNEHMLASUNG

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Mai 2021 laden Sie uns ein, Stellung zum Gesetzesentwurf E-RPG zu nehmen, welcher als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative im Rahmen der 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von der UREK-S erarbeitet wurde. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese als Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL der ETH Zürich gerne wahr.

VORBEMERKUNG

Kurzfassung/Würdigung

Der vorliegende Gesetzesentwurf der UREK-S enthält mit dem Stabilisierungsziel sowie dem Gesamtplanungs- und Kompensationsansatz grundsätzlich interessante Ansätze. Das **Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung empfiehlt aber, die Vorlage der UREK-S abzulehnen**, weil mit dem vorliegenden Vorschlag der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie die inhaltliche Kohärenz des RPG als Gesamtgesetz (RPG 1 und RPG 2) deutlich geschwächt wird. Die Teilrevision RPG 2 muss die hohe Komplexität des Gesetzes und damit verbunden die zahlreichen Ausnahmetatbestände zum Bauen ausserhalb der Bauzonen reduzieren, anstatt sie durch weitere Ausnahmetatbestände zu erhöhen, um als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative bestehen zu können. Dies wird jedoch mit der jetzigen Vorlage nicht erreicht werden können.

Der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet muss gestärkt werden. Dies ist laut dem erläuternden Bericht der UREK-S zum E-RPG vom 29.04.2021 nicht nur das Anliegen der Initianten der Landschaftsinitiative, sondern auch der UREK-S. Der Vorschlag der UREK-S sieht eine **«Stabilisierung»** der Gebäudezahl und der von Bodenversiegelung vor. Das Stabilisierungsziel bleibt aber

aufgrund unklarer Begriffsdefinition und des bewussten Verzichts auf eine «starre Grenze» vage. Zudem werden im E-RPG landwirtschaftliche Nutzungen und Sömmerungsgebiete vom Stabilisierungsziel ausgenommen. Dies wird aber nicht zielführend sein, denn gerade landwirtschaftliche Nutzungen sind nach unserer Erfahrung einer der wichtigsten Treiber des Bauens ausserhalb der Bauzone. Insgesamt erscheint eine Stabilisierung der Gebäudezahl und des Flächenverbrauchs sinnvoll, jedoch nur, wenn die Stabilisierungsziele klar definiert und die Landwirtschaft ebenso wie das Sömmerungsgebiet nicht ausgeklammert werden.

Die im E-RPG vorgesehenen **Abbruchprämien** sollen als Anreizstrategie dazu beitragen, die Stabilisierungsziele (Gebäudeanzahl und Bodenversiegelung) zu erreichen. Der Vorschlag der UREK-S sieht vor, die Abbruchprämien primär aus den Erträgen der Mehrwertabschöpfung, die im Baugebiet generiert wird, oder aus «weiteren Staatsmitteln» zu finanzieren. Dies ist deshalb sehr fraglich, weil dem Stimmvolk bei der Abstimmung zu RPG 1 im Jahre 2013 vermittelt wurde, dass die Mehrwertabgabe ausschliesslich für Entschädigungen von Auszonungen oder für Siedlungsqualitätsverbesserungsmassnahmen im Siedlungsgebiet verwendet werden. Analog der Mehrwertabgabe im Baugebiet sollte auch auf Vorteile, die sich aus der Erteilung von Ausnahmegewilligungen im Nichtbaugebiet ergeben, eine Abgabe erhoben werden. Die Abbruchprämien sollten aus den auf diese Weise im Nichtbaugebiet generierten Abgaben und nicht aus der derzeit nach Art. 5 RPG erhobenen Mehrwertabgabe auf Kosten der Siedlungsqualität im Baugebiet finanziert werden.

Der **Kompensations- und Gesamtplanungsansatz** ist interessant. Es muss aber stringent das Ziel verfolgt werden, gute Gesamtlösungen zu erreichen. Gesamtplanungen müssen aufzeigen, wie trotz neuer Gebäude und Anlagen vor Ort eine bessere Situation erreicht wird (beispielweise hinsichtlich Landschaftsbild, Funktionalität, Biodiversität und Baukultur) und was bzw. wo kompensiert wird. Die Einführung des Kompensations- und Gesamtplanungsansatzes sollte aber zwingend an eine starke Reduktion der – nach geltenden RPG möglichen – Ausnahmetatbestände gebunden werden. Andernfalls ist die Gefahr gross, dass es gesamthaft zu einer Verschlechterung der Qualität des Nichtbaugebiets kommt. Die Ausnahmetatbestände im Nichtbaugebiet sind auch stark zu reduzieren, um den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu stärken.

In Bezug auf **illegale Bauten** wird begrüsst, dass gemäss Vorschlag der UREK-S die Feststellung, Unterbindung und Beseitigung illegaler Bauten verzugslos umzusetzen ist. Auch wird begrüsst, dass die Kantone als primäre Vollzugsinstanz vorgesehen sind. Allerdings sollte auch dem Bund zur Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes eine besondere Stellung zukommen, um den Vollzug zu unterstützen.

Laufendes Projekt zum Monitoring BAB

Im Juni 2021 konnte die Professur für Planung von Landschaft und urbanen Systemen PLUS das Projekt mit dem Titel «Interkantonal koordiniertes Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone BAB» zusammen mit den Pilotkantonen Bern, Waadt, St.Gallen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Glarus sowie den Bundesämtern für Raumentwicklung ARE, Landwirtschaft BLW und Umwelt BAFU starten. Das Projekt läuft bis Mitte 2024. In der Vorstudie zum Projekt wurden bereits erste Ergebnisse zu Treibern, Schwerpunktthemen und Wirkungsfeldern des Bauens im Nichtbaugebiet gewonnen. Die Erkenntnisse aus den bisherigen Arbeiten fliessen in diese Stellungnahme ein.

Die von der UREK-S im E-RPG geplanten Vorgaben zur Berichterstattung verlangen Daten zur Anzahl der Gebäude, der Bodenversiegelung sowie eine Zuordnung der Nutzung, damit nichtlandwirtschaftliche von landwirtschaftlicher Nutzung unterschieden werden kann. Diese Themen werden auch im Projekt «Interkantonal koordiniertes Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone» berücksichtigt. Dazu sollen im Projekt bereits bestehende Datensätze genutzt werden und – wo nötig – Verbesserungspotenzial aufgezeigt und Schnittstellen geschaffen werden. Anhand der Analyse von Haupttreibern und Wirkungsmodellen zum BAB soll ein geeignetes Indikatorenset erarbeitet werden, um die Auswirkungen des BAB auf die Landschaft zu beurteilen. Deren Anwendung wird im Rahmen des Projekts interkantonal erprobt und könnte beispielweise bei einem Planungs- und Kompensationsansatz die Basis zur Beurteilung der Gesamtsituation bilden.

Bericht zur Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes¹

Im Rahmen der vorangegangenen E-RPG-Vorlage, welche vom Nationalrat 2019 abgelehnt wurde, hatte die Professur PLUS des IRL-Instituts der ETH Zürich im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung ARE und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektion-Konferenz BPUK eine Machbarkeitsstudie zum Planungs- und Kompensationsansatz erarbeitet. Wesentliche Erkenntnisse aus dieser Studie werden in dieser Stellungnahme in Bezug auf die Bestimmungen zu den Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen berücksichtigt.

A AUSGANGSLAGE

Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) stellt einen umfassenden Reformprozess dar, der gemäss Botschaft des Bundesrates das Ziel hat, das Raumplanungsinstrumentarium «zu stärken und zu modernisieren»². Der gesamte Reformprozess findet in zwei Etappen (RPG 1 und RPG 2) statt. Die erste Teilrevision ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Seither wurden für die zweite Etappe der Revision mehrere Vorschläge erarbeitet und zur Vernehmlassung vorgelegt. Das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung hat jeweils Stellung genommen.

Grundlegende Voraussetzung: Kohärenz des Gesetzes insgesamt

Um die Ziele des Artikel 75 Absatz 1 BV zu erreichen, ist es grundsätzlich unabdingbar, dass die Raumplanungsgesetzgebung aus einer Gesamtsicht heraus weiterentwickelt wird. Dies setzt voraus, dass die beiden Etappen, die jetzt separat erfolgen, zwischen denen aber ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, in der Summe die Kohärenz des Gesetzes nicht gefährden. Das RPG muss nach Abschluss beider Etappen für die Erfüllung des Verfassungsauftrags geeignet und zielführend sein. Ein Reformprozess in zwei Etappen darf nicht zu einem Stückwerk oder zu inneren, unauflösbaren Widersprüchen im Raumplanungsgesetz führen. Mit der Vorlage der UREK-S ist die erforderliche Kohärenz jedoch in Gefahr, denn der verfassungsmässige Auftrag, für eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen, wird mit RPG 1 und dem jetzt zu RPG 2 vorliegenden Vorschlag im Baugebiet und Nichtbaugebiet mit unterschiedlicher Stringenz umgesetzt.

RPG 1: Fokus auf das Baugebiet, strikte Siedlungsentwicklung nach innen, Reduktion überdimensionierter Bauzonen und Mehrwertabschöpfung

Mit **RPG 1** hat der Bund den Kantonen sehr **enge Vorgaben** gemacht betreffend Zuweisung von Land in die Bauzone, Reduktion von überdimensionierten Bauzonen und nicht zuletzt mit den Mindestanforderungen zur Mehrwertabschöpfung. Ebenso eng gefasst sind vom Bundesgesetzgeber die Erfordernisse zur Erschliessung (Art. 19 RPG). Mit den eng gefassten Vorgaben zu den Bauzonen beabsichtigt der Bund, mit Blick auf den Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens, der Zersiedlung Einhalt zu gebieten. Mit dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen, soll die bauliche Entwicklung kompakt und in den bestehenden Bauzonen erfolgen. Zu grosse Bauzonen müssen seit der Inkraftsetzung des RPG 1 reduziert werden. RPG 1 setzt den verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz bezogen auf das Baugebiet sehr stringent und zielführend um.

E-RPG 2: Fokus auf das Nichtbaugebiet, Schaffung grösserer Spielräume für Kantone

Nach geltender Rechtsprechung³ liegt aber gerade die Verantwortung des Bundes auf der Sicherung der Einhaltung des Trennungsgrundsatzes im Nichtbaugebiet, was für das Nichtbaugebiet weitreichendere Regelungen des Bundes rechtfertigt, um das grundsätzliche Bauverbot im Nichtbaugebiet

¹ IRL ETH Zürich (2019) Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/baug/irl/plus-dam/documents/research-projects/Kompensationsansatz/D_Machbarkeit_des_Planungs-und_Kompensationsansatzes.pdf Zugriff: 09.08.2021.

² BBI 2018:7448

³ BGE 128 I 254, E.3.8.4; vgl. auch Griffel, A. 2015, a.a.O., 106f.

durchzusetzen. Die Vorlage der UREK-S schlägt nun jedoch mit **RPG 2** für das Nichtbauggebiet eine teilweise «Kantonalisierung» des Bauens ausserhalb der Bauzone vor, d.h. eine Neuverteilung der Aufgaben mit Verschiebung vom Bund hin zu den Kantonen: Einerseits über den Planungs- und Kompensationsansatz, der in der jetzt vorgeschlagenen Form dazu führt, dass Kantone bedeutende Mehrnutzungen ausserhalb der Bauzonen erlauben können. Andererseits über den Vorschlag, dass die Kantone entscheiden können, welche **Ausnahmetatbestände** (Art. 24a–24e und 37a RPG) sie in die kantonale Gesetzgebung übernehmen möchten. Die Kantone würden demnach in Zukunft über viel weitreichendere Entscheidungskompetenzen für die bauliche Entwicklung im Nichtbauggebiet verfügen als heute (RPG 2), während im Unterschied hierzu die Ausscheidung von Bauzonen gemäss RPG 1 streng den engen bundesrechtlichen Vorgaben folgen muss. Im Raumplanungsgesetz würde damit eine Inkohärenz zwischen Bauggebiet und Nichtbauggebiet entstehen: strikte Vorgaben des Bundes für das Bauggebiet, Kantonalisierung von Vorgaben für das Nichtbauggebiet. «[D]ie schwache Stellung des Bundes in der Raumplanung, mithin eine Folge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen»⁴, würde durch die Annahme der Vorlage noch weitreichender geschwächt. Dies gefährdet in der Konsequenz des Vollzugs die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes und die Erreichung des raumplanerischen Ziels der geordneten Besiedlung des Landes.

RPG-Grundgedanke in Gefahr: Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet

Für die von der Bundesverfassung vorgegebenen Aufgaben der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes ist der bundesgesetzliche Grundsatz der Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet in Einheit mit einer strikten Beschränkung der Bauzonenkapazitäten von zentraler Bedeutung. Die Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet dient auch der Landwirtschaft in zweierlei Hinsicht: langfristige Sicherung des Kulturlandes und Trennung der Bodenmärkte (und damit Sicherung von bezahlbaren Landwirtschaftsflächen). Beides entspricht und entsprach immer in besonderem Masse den Bedürfnissen der Landwirtschaft – und beides waren wesentliche Gründe für die Schaffung des Raumplanungsartikels der Bundesverfassung 1969 (Art. 22quater aBV). Der Landwirtschaft wurde mit dem RPG von 1979 im Nichtsiedlungsgebiet absoluter Vorrang gewährt. Der Gesetzgeber beabsichtigte ein grundsätzliches Bauverbot ausserhalb der Bauzone, um das Nichtbauggebiet freizuhalten, damit den Bedürfnissen der Landwirtschaft – Kulturlandschutz und Trennung der Bodenmärkte – entsprochen werden kann. Die Vorlage der UREK-S betont den Vorrang der Landwirtschaft in den Landwirtschaftszonen jetzt erneut und nachdrücklich (Art. 16 Abs. 4 E-RPG): «In Landwirtschaftszonen hat die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen Vorrang gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen». Trotz der Entsprechung dieser elementaren Bedürfnisse der Landwirtschaft mit dem bundesgesetzlichen Grundsatz der Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet hat sich in den Jahrzehnten seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes 1980 gezeigt, dass es ein erhebliches Spannungsfeld zwischen der Raumplanungspolitik und der Agrarpolitik gibt. Während der Trennungsgrundsatz und das damit verbundene Bauverbot ausserhalb der Bauzone für die Landwirtschaft das Kulturland als Produktionsgrundlage sichert, schränkt derselbe Trennungsgrundsatz Bauaktivitäten ausserhalb der Bauzone wirkungsvoll ein. Denn aus dem gesetzlichen Grundsatz der Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet folgt: **Im Nichtbauggebiet darf nicht gebaut werden.**

Das Raumplanungsgesetz in der Fassung vom 22. Juni 1979 hat diesen Grundsatz der Trennung von Bauggebiet und Nichtbauggebiet wirkungsvoll umgesetzt, in dem es den Rahmen dessen, was im Nichtbauggebiet gebaut werden darf, sehr **eng** fasste. Von diesem strikten Bauverbot wurde mit der Teilrevision 1998 erstmals abgerückt. Erst auf diese Weise „sind die Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen infolge verschiedener, zum Teil punktueller Teilrevisionen unübersichtlich und komplex geworden. [Was] einem einheitlichen, einfachen und konsequenten Vollzug abträglich“ ist (BBI 2018 7449). Hinzu kommt, dass die **schrittweise Ausweitung des Katalogs der Ausnahmetatbestände** (Art. 24a–24e RPG), die ein **Bauen in der Nichtbauzone** zulassen, immer weitreichender Forderungen nach nicht-landwirtschaftlichen Nutzungen im Nichtbauggebiet nach sich zog und als Folge die **Akzeptanz des Trennungsgrundsatzes über die Jahre stark gelitten hat.**

⁴ Griffel, A. (2014): Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, St. Gallen 2014, S. 14.

Seit 1998 haben sich die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone wie bereits betont zu einem unübersichtlichen Katalog von Ausnahmetatbeständen entwickelt, der selbst für Fachleute nur schwer zu überblicken ist. Es wird daher von weiteren Kreisen gewünscht, das Bauen ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Der Gesetzgeber beabsichtigt – wie er auch in der Vorlage betont – den Grundsatz der Trennung von Nichtbaugelände und Baugelände zu stärken. Die Verfassungsziele zur Raumplanung verfolgen **eine geordnete Besiedlung**. Ferner hält die Verfassung fest, dass der Bund Grundsätze der Raumplanung aufstellt. Mit dem Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 ist der Bund dem nachgekommen und der Bundesgesetzgeber hat sich entschlossen, Bauzonen (Art. 15), Landwirtschaftszonen (Art. 16) und Schutzzonen (Art. 17) zu erlassen. Da der Trennungsgrundsatz zwischen Baugelände und Nichtbaugelände das Bauen ausserhalb der Bauzone im Grundsatz verbietet, sind individuelle Privilegien für einzelne Grundeigentümer über die Gewährung von Baumöglichkeiten im Nichtbaugelände sehr weitreichend. Es ist daher im Sinne des Trennungsgrundsatzes richtig und zielführend, dass das Eidgenössische Raumplanungsgesetz regelt, unter welchen Bedingungen diese individuellen Privilegien des Bauens im Nichtbaugelände gewährt werden. Da seit der Revision des RPG von 1998 vom Bund zahlreiche Ausnahmetatbestände nach Art. 24 geschaffen wurden, die den verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz aufgeweicht haben, muss es jetzt auch **Aufgabe des Bundes** sein, auf eidgenössischer Ebene das Bauen ausserhalb der Bauzone neu zu regeln. Der Bund sollte diese Aufgabe nicht an die Kantone delegieren: Der Bund hält in Art. 15 Absatz 4 fest, wann Land einer Bauzone zugewiesen wird. Er definiert, unter welchen Bedingungen durch Einzonung Baumöglichkeiten gewährt werden (individuelle Privilegien). Mit Blick auf die Kohärenz des RPGs sollte analog auch für das Nichtbaugelände die Verantwortung abschliessend beim Bund (und nicht den Kantonen) liegen, festzulegen, unter welchen Bedingungen die Erteilung einer Ausnahmegewährung nach Art. 24 RPG und damit individuelle Privilegien für das Bauen im Nichtbaugelände gewährt werden.

Das Waldgesetz als Vorbild für eine einfache und klare Gesetzgebung

Wie wirkungsvoll die sehr strikte Nutzungsbeschränkung aus raumplanerischer Sicht sowohl für die Akzeptanz wie auch den Vollzug sein kann, zeigt die Erfolgsgeschichte des 1876 erlassenen Eidgenössischen Waldgesetzes. Es ist seit dessen Erlass in der Schweiz ein politisch und gesellschaftlich breit akzeptierter Grundsatz, dass der **Wald rigoros geschützt** wird. An der Rigorosität dieses Grundsatzes wurde seit seiner Einführung vor nunmehr 145 Jahren festgehalten. Das Waldgesetz zeigt, dass strikte, sehr eng gefasste Nutzungsbeschränkungen hinsichtlich politischer Akzeptanz und Vollzug, gegenüber unübersichtlichen und komplexen Ausnahmetatbeständen entscheidende Vorteile mit sich bringen können. Der Katalog von Ausnahmetatbeständen für das Bauen ausserhalb der Bauzone sollte dementsprechend deutlich reduziert werden, um das jetzt gesetzte Ziel der politischen Akzeptanz des Trennungsgrundsatzes und des wirkungsvollen Vollzugs zu erreichen. Massgeblich für einen revidierten Art. 24 RPG muss sein, dass dem Grundsatz der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände grosses Gewicht beigemessen wird. Es sollte zur ursprünglichen „leitenden räumlichen Ordnungsvorstellung des Gesetzgebers“⁵ zurückgekehrt werden: Im Nichtbaugelände wird nicht gebaut.

Trennung der Bodenmärkte und Ausgleich von Privilegien

Während die Landwirtschaft einerseits weiterhin daran festhält, dass die Trennung der Bodenmärkte aufrechterhalten wird, ist stossend, dass sie andererseits mit der Errichtung von gewerblichen Nutzungen (Art. 16a Abs. 2 RPG, Art. 24b RPG) im Nichtbaugelände die Trennung der Bodenmärkte auf Kosten des Trennungsgrundsatzes unterläuft und damit die Gesamtkonzeption der Trennung der Märkte konterkariert. Die Trennung der Märkte muss jedoch mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit für alle Akteure gleichermaßen gelten.

Mit dem Grundsatz der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände hat der Gesetzgeber das Bauen bzw. die Bebaubarkeit einer Parzelle zu einem Privileg erklärt, zu einem «individuellen Sondervorteil»,

⁵ Aemisegger, Heinz, Moor, Pierre, Ruch, Alexander, Tschannen, Pierre (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, S. 162, Fussnote 9

der «durch staatliche Planungsmassnahmen»⁶ geschaffen wird. Der Gesetzgeber ist sich der Gewährung dieses individuellen Sondervorteils und der Tatsache, dass durch die staatlichen Planungsmassnahmen planerische Vorteile für die einen und Nachteile für die anderen entstehen, bewusst. Er reagiert darauf, indem er mit der Mehrwertabschöpfung einen Ausgleich schafft zwischen Akteuren, die das Privileg des Bauens auf ihrer Parzelle erhalten, und Akteuren, die dieses Privileg verlieren. Auch die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG schafft ein Privileg bzw. einen individuellen Sondervorteil, indem einem bestimmten Grundeigentümer/einer Grundeigentümerin das Bauen im Nichtbaugelände ermöglicht wird. Denn es gilt: im Nichtbaugelände darf gemäss Trennungsgrundsatz nicht gebaut werden.

Grundsatz der Rechtsgleichheit im Baugelände und Nichtbaugelände

Das geltende RPG (ebenso die Vorlage der UREK-S) sehen einen angemessenen Ausgleich des planungsbedingten Vorteils ausschliesslich für das Baugelände vor, nicht jedoch für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Mit Hinblick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit sollte – wenn im Nichtbaugelände schon gebaut wird – das Privileg zu Bauen innerhalb der Bauzone und ausserhalb der Bauzone gleichbehandelt werden. Wenn im Baugelände bei der Gewährung von individuellen Sondervorteilen Abgaben erhoben werden, so muss dies analog auch im Nichtbaugelände erfolgen. Im Zusammenhang mit nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten im Nichtbaugelände, die gewerblichen Nutzungen ohne Bezug zur Landwirtschaft gleichzusetzen sind, stellt sich neben der Frage der Rechtsgleichheit auch diejenige der Wettbewerbsneutralität. Solche Nutzungen sind eine Konkurrenz für Gewerbebetriebe, die ihren Standort in einer Bauzone haben (müssen). Durch die Trennung der Bodenmärkte – die vom Gesetzgeber gewollt und von der Landwirtschaft gefordert war – haben Gewerbe im Nichtbaugelände gegenüber Gewerben im Baugelände einen erheblichen Vorteil, da sich die Bodenpreise im Nichtbaugelände markant von denjenigen im Baugelände unterscheiden. Auch in dieser Hinsicht ist zur ursprünglichen Zielsetzung des Raumplanungsgesetzes zurückzukehren, nämlich der strikten Trennung zwischen Baugelände und Nichtbaugelände. Analog gilt dies für nicht-landwirtschaftliches Wohnen, welches ebenfalls einen erheblichen Vorteil aus den Bodenpreisen im Nichtbaugelände zieht.

B ERWÄGUNGEN ZUR VORLAGE DER UREK-S (E-RPG)

B1 Stabilisierung der Gebäudezahl und Bodenversiegelung

Stabilisierungsbegriff vage

Der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände muss gestärkt werden, um die gesetzten Ziele einer haushälterischen Nutzung und einer geordneten Besiedelung erreichen zu können. Dies ist laut dem erläuternden Bericht der UREK-S zum E-RPG vom 29.04.2021 nicht nur das Anliegen der Initianten der Landschaftsinitiative, sondern auch der UREK-S. Der Vorschlag der UREK-S sieht eine «**Stabilisierung**» der Gebäudezahl und der von Bodenversiegelung vor. Jedoch muss festgestellt werden, dass dies in der Vorlage der UREK-S nicht mit der erforderlichen Konsequenz umgesetzt ist. Das Stabilisierungsziel wird nicht klar genug vorgegeben, indem im E-RPG eine starre Grenze vermieden und eine grundsätzliche Dynamik vorgesehen wird: «Mit dem Begriff der Stabilisierung wird auf eine starre Grenze verzichtet, um damit der Dynamik bzw. der Trägheit des Systems gerecht zu werden» (S. 6). Stabilisierung als Zielnorm ist ein **unbestimmter Rechtsbegriff**, der nicht – wie gefordert – zu mehr Klarheit beim Bauen ausserhalb der Bauzone führen wird, sondern zu weniger und damit **neue Probleme** schafft.

Die UREK-S schlägt zwei Planungsziele im Gesetzesentwurf vor (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}): Die bauliche Entwicklung im Nichtbaugelände soll anhand der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung stabilisiert werden. Weiter sollen «Bauten und Anlagen in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Mass begrenzende Weise ausgeführt werden» (Art. 3 Abs. 2 a^{bis}). Grundsätzlich wird es begrüsst, dass nicht nur die Gebäudezahl, sondern auch der Flächenverbrauch

⁶ Griffel, A. (2014): Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, St. Gallen 2014, S. 79

minimiert werden soll. Die vorgeschlagene Formulierung im E-RPG wirft aber, hinsichtlich der Definition des Begriffs Stabilisierung (vgl. Ausführungen oben), einige Unklarheiten auf und bleibt schlussendlich vage.

Die Stabilisierung der Gebäudeanzahl wird mit der Vorlage der UREK-S faktisch durch eine Kompensation von Gebäuden erreicht. Der Vorschlag der UREK-S macht keine Vorgaben zum Zusammenhang, in welchem die betroffenen Kompensations- bzw. Neubauobjekte stehen müssen. Der Vorschlag sieht keine funktionale, räumliche oder qualitative Abwägung hinsichtlich landschaftlicher, ökologischer oder baukultureller Auswirkungen vor. Das E-RPG ermöglicht also grundsätzlich **grössere, intensivere oder störendere Nutzungen**, als es diejenigen sind, die für die neuen Bauten und Anlagen kompensiert werden. Es ist stark zu bezweifeln, dass das eigentliche Ziel – Gebäudezahl und Flächenverbrauch stabilisieren und Trennungsgrundsatz stärken – auf diese Weise erreicht werden kann. Eine Kompensation ohne klare Kompensationsregeln bzw. -kriterien wird im Vollzug grosse Schwierigkeiten bereiten.

Ausnahme von landwirtschaftlichen Nutzungen und Sömmerungsgebieten nicht zielführend

Hinzu kommt, dass gemäss Vorlage der UREK-S das von der Landschaftsinitiative geforderte Stabilisierungsziel für eine erhebliche Zahl von Gebäuden und weitreichende Teile des Nichtbaugesbietes nicht zur Anwendung kommt. Denn im E-RPG werden landwirtschaftliche Nutzungen und Sömmerungsgebiete vom Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung ausgenommen (Art. 1 Abs. 2b^{quater}). Dies wird aber nicht zielführend sein und die Versiegelungen im Nichtbaugesbiet nicht begrenzen, denn **die Landwirtschaft dürfte gerade in ländlichen Räumen einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Treiber der Bodenversiegelung sein.**⁷ Mit fortschreitendem Strukturwandel und tendenziell immer grösser werdenden Betrieben wird die Flächeninanspruchnahme durch landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen weiter steigen. Zudem werden ebenfalls die «geschützten Gebäude und die Gebäude, die zwischenzeitlich einer Bauzone zugewiesen worden sind» (Art. 38c E-RPG), bei der Beurteilung der Erreichung des Stabilisierungsziels nicht berücksichtigt. Dies könnte einen Anreiz zur Einzonung darstellen, was aber den Zielen von RPG 1 zuwiderläuft. Eine Stabilisierung im Sinne eines gleichbleibenden Zustandes über alle Gebäude im Nichtbaugesbiet hinweg betrachtet wird mit der jetzt vorgesehenen Segmentierung des Nichtbaugesbietes klar verfehlt. Hinzu kommt, dass mit der Ausnahme des Sömmerungsgebiets faktisch eine weitere Gebietskategorie geschaffen wird, was die Konsistenz des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zusätzlich erheblich gefährdet.

Insgesamt bleibt zu vage, was gemäss E-RPG als «flächensparende, die Bodenversiegelung auf das notwendige Mass begrenzende Weise» (Art. 3 Abs. 2a^{bis}) gilt. Wie bereits erwähnt, sollten hierfür möglichst **klare Kriterien** gelten, um keine neuen Probleme im Vollzug zu schaffen. Dies gerade deshalb, weil Bodenversiegelung in den meisten Fällen irreversibel ist und sich nur sehr schwer rückgängig machen lässt. Insbesondere in tieferen Bodenschichten bestehen Verdichtungen dauerhaft und bedeuten oft den endgültigen Verlust von wertvollen Acker- oder Naturböden. Gemäss der Bodenstrategie 2050 des Schweizerischen Bundesrats soll der Bodenverbrauch bis 2050 netto null betragen. «Überbauen von Boden ist weiterhin möglich. Gehen dabei aber Bodenfunktionen verloren, müssen diese an einem anderen Ort durch Bodenaufwertung kompensiert werden.»⁸

Unverzügliches Handeln nötig

Das Erreichen des Stabilisierungsziels erfordert ein unverzügliches, konsequentes Handeln. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass die Vorlage der UREK-S erst mit einem erheblichen **Zeitverzug** (Art. 38c) Konsequenzen für die Kantone vorsieht und das Instrument des Richtplans für die Einhaltung

⁷ Erste Erkenntnisse aus dem in dieser Stellungnahme erwähnten Projekt «Interkantonales koordiniertes Monitoring BAB» weisen darauf hin, dass landwirtschaftliche Nutzungen im Nichtbaugesbiet einer der grössten Treiber des Flächenverbrauchs im Nichtbaugesbiet sind.

⁸ BAFU (2020) Bodenstrategie Schweiz. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/massnahmen-fuer-den-bodenschutz/bodenstrategie-schweiz.html>, Zugriff: 13.08.2021.

des Stabilisierungszieles nicht mit sofortiger Wirkung einfordert. Der kantonale Richtplan ist das zentrale Planungsinstrument der Raumplanung und sollte nicht als Rettungsanker eingesetzt werden, der nur dann zum Einsatz kommt, wenn alles andere versagt hat.

Insgesamt erscheinen Stabilisierungs- und Kompensationsansätze in Bezug auf Gebäude und Flächenverbrauch sinnvoll. Auch die EU verfolgt das Ziel, den Flächenverbrauch bis 2050 auf netto null zu reduzieren.⁹

B2 Abbruchprämien

Verwendung der Mehrwertabschöpfung im Baugebiet gemäss RPG 1

Nach Art. 5 Abs. 2^{bis} E-RPG ist vorgesehen, dass Erträge aus der Mehrwertabschöpfung neben der Verwendung für Rückzonungsentschädigungen, zusätzlich neu auch für Abbruchprämien im Nichtbaugebiet verwendet werden sollen. Im Abstimmungsbüchlein zu RPG 1 (2013) war den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Verwendung der Mehrwertabschöpfung wie folgt dargelegt worden: «Die Kantone und Gemeinden verwenden das Geld, um jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Pärke oder Strassen eingesetzt werden». Neben der Abgeltung von Rückzonungen wurden hier demnach ausnahmslos Aufwertungen zugunsten der Siedlungsqualität im Baugebiet in Aussicht gestellt.

Verwendung der Mehrwertabschöpfung für Abbruchprämien im Nichtbaugebiet kritisch

Nach geltendem Recht und ebenso gemäss der Vorlage der UREK-S werden die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung ausnahmslos im Baugebiet generiert. Sofern sich aus diesen Erträgen gemäss E-RPG weitere Massnahmen als bisher nach Art. 5 RPG vorgesehen alimentieren sollen, kann dies dazu führen, dass aufgrund der Abbruchprämie weniger Erlöse aus der Mehrwertabschöpfung für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 Abs. 3 RPG eingesetzt werden können. Entsprechend würden von den im Baugebiet generierten Mehrwerterträgen im Siedlungsgebiet selbst deutlich weniger Erlöse für Massnahmenfinanzierung im Bereich der Siedlungsqualität (vgl. Art. 3 Absatz 3b und 3e) zur Verfügung stehen. Dies kollidiert jedoch mit den Aussagen zur Verwendung der Mehrwertabgabe, wie sie für die Abstimmung zu RPG 1 kommuniziert wurde, namentlich «für Gestaltung öffentlicher Plätze, Pärke oder Strassen». Da in der Vorlage der UREK-S keine Priorisierung der Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe vorgesehen ist, steht zu befürchten, dass die ausschliesslich im Siedlungsgebiet generierte Mehrwertabgabe mehrheitlich für die Abbruchprämien ausserhalb der Bauzone eingesetzt wird und das Siedlungsgebiet hinsichtlich Aufwertung der Siedlungsqualität daher leer ausgeht. Dies dürfte den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nur schwer vermittelbar sein. Hinzu kommt: Sind die Erträge der Mehrwertabschöpfung aufgebraucht, ist eine Finanzierung der Abbruchprämie aus den allgemeinen Staatsmitteln vorgesehen. Bereits heute zeigt sich in einigen Kantonen, dass die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung begrenzt sind. Die Finanzierung der Abbruchprämien wird also in grossem Umfang aus den allgemeinen Staatsmitteln erfolgen.

Die Verwendung der Mehrwertabschöpfung für die Abbruchprämien ist auch insofern stark zu hinterfragen, als die Umsetzung von RPG 1 in vielen Gemeinden noch nicht abgeschlossen ist, speziell in Rückzonungsgemeinden. Gemeinden sehen beispielweise vor, bebaute Bauzonen auszuzonen, etwa periphere Ferienhausgebiete.¹⁰ Dies ist deswegen sehr kritisch, weil dadurch die Anzahl Gebäude im Nichtbaugebiet (rein statistisch) steigen würde. Aus der Mehrwertabgabe und aus Steuergeldern finanzierte Abbruchprämien könnten gemäss aktuellem Entwurf der UREK-S auch für diese Gebäude eingesetzt werden. Sie würden also auch für Gebäude eingesetzt, welche aus raumplanerischer Sicht

⁹ Die Bundesregierung Deutschlands hat die EU-weiten Ziele für die Reduktion der Flächeninanspruchnahme im Klimaschutzplan aufgenommen: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke->, Zugriff: 04.08.2021.

¹⁰ Beispiel: Gemeinde Riederalp VS. <https://www.srf.ch/news/schweiz/clevere-raumplanung-das-wallis-wird-beim-rueckzonen-kreativ>, Zugriff: 04.08.2021.

auch in der Vergangenheit nie hätten erstellt werden dürfen. Gemeinden, die in der Vergangenheit grosszügig einzonten, und Eigentümer, die bereits von Einzonungen, welche ohnehin nie geschehen hätte dürfen, profitiert haben, könnten am Ende auch noch zusätzlich von Abbruchprämien profitieren.

Die Beseitigungspflicht erscheint mit Blick auf das gesetzte Stabilisierungsziel grundsätzlich zielführend. Es wird aber vorgeschlagen im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit auch für Vorteile, die sich aus der Erteilung von Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG) ergeben, eine Abgabe zu erheben. Diese «BAB-Abgaben» anstatt der – wie in der Vorlage vorgesehen – im Baugebiet generierten Mehrwerterträge sollte für die Abbruchprämien eingesetzt werden. Andernfalls ist mit der jetzigen Vorlage der UREK-S die Kohärenz des Raumplanungsgesetzes gefährdet.

B3 Kompensationsmassnahmen

Grundsätzlich ist der (Gesamt-)Planungs- und Kompensationsansatz interessant. Voraussetzung für seine zweckmässige Anwendung ist jedoch, dass stringent das Ziel verfolgt wird, gute Gesamtlösungen zu erreichen, beispielsweise hinsichtlich Landschaftsbild, Funktionalität und Baukultur. Dabei sollte als Maxime gelten, dass für das Privileg etwas Neues bauen zu dürfen, im Gegenzug auch das Bestehende (Bauten, Anlagen und das Landschaftsbild) verbessert wird. Dadurch könnte ein Beitrag zur Verbesserung der Gesamtsituation geleistet werden. Hier sollte allenfalls nicht nur (neu) eine Mehrwertabschöpfung im Nichtbaugebiet erfolgen, sondern über eine Gesamtplanung konkret erarbeitet werden, wie der **Ausgleich vor Ort** zu einer besseren Lösung führen kann. Es könnte in diesem Sinne durchaus Orte geben, an denen Neues gebaut werden darf, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass etwas entsteht, das die Gesamtsituation verbessert. Das bedingt aber gute planerische Grundlagen (besondere Rolle des kantonalen Richtplans) und klare Bewertungskriterien. Andernfalls ist die Gefahr gross, dass gesamthaft keine bessere Lösung oder wie befürchtet, sogar eine Verschlechterung der Situation erreicht wird. Grundsätzlich gilt: Je enger der Katalog von Ausnahmetatbeständen im RPG ist, desto mehr Möglichkeiten bestehen im Rahmen von (Gesamt-)Planungs- und Kompensationsansätzen, Verhandlungsspielräume mit den Akteuren des Bauens ausserhalb der Bauzone nutzen zu können. Die Einführung des Kompensations- und Planungsansatzes wird daher nur empfohlen, sofern es mit der Teilrevision zu einer deutlichen Reduktion der heute bestehenden Ausnahmetatbestände kommt. Eine Kombination des Planungs- und Kompensationsansatzes und gleichbleibenden oder zunehmenden Ausnahmetatbeständen ist klar abzulehnen, da so eine weitere bauliche Entwicklung im Nichtbaugebiet ermöglicht und daher das Stabilisierungsziel wie auch die Einhaltung des Trennungsgrundsatzes verfehlt würde.. Zudem sollte der Einsatz des Kompensations- und Planungsansatzes grundsätzlich nur in Kantonen zum Einsatz kommen dürfen, die das Stabilisierungsziel bereits erreicht haben. Dies könnte ein zusätzlicher Anreiz für die Kantone sein, die Stabilisierung zu gewährleisten. Wichtig wäre es jedoch im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes Ausschlussgebiete für neue Bauten und Anlagen in besonders sensiblen Gebieten festzulegen.

B4 Ausnahmetatbestände

In der Vorlage der UREK-S sind neue Ausnahmetatbestände für das Nichtbaugebiet vorgesehen. Diese erlauben bauliche Aktivitäten, die über die mit dem derzeitigen RPG zulässigen hinausgehen. Auf diese Weise wird jedoch das gesetzte Ziel einer Stabilisierung der Zahl der Gebäude im Nichtbaugebiet nicht erreicht werden können, wenn im Nichtbaugebiet weiterhin und z.T. sogar umfangreicher als bislang gebaut werden darf. Das Stabilisierungsziel wird nur erreicht werden können, wenn betreffend der im Nichtbaugebiet möglichen Neubauten ein **Reduktionsziel** verfolgt wird. Denn wichtig ist für die Erreichung des Stabilisierungszieles und des Ziels der geordneten Besiedlung, dass die derzeit bestehenden Ausnahmetatbestände für ein Bauen ausserhalb der Bauzone reduziert werden – und keinesfalls, dass es zu einer Erweiterung der Ausnahmemöglichkeiten kommt.

B5 Illegale Bauten

Die grosse Anzahl an illegalen Bauten im Nichtbaugebiet zeigt, dass der Vollzug der bisher geltenden Bestimmungen mangelhaft ist. Grundsätzlich gehen die von der UREK-S im E-RPG vorgesehenen

Bestimmungen in die richtige Richtung, indem die Feststellung, Unterbindung und Beseitigung illegaler Bauten verzugslos zu vollziehen sind. Es ist aber zu befürchten, dass die vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlagen für die Zielerreichung noch nicht ganz ausreichen. Die Vorgaben des Gesetzes müssen in der Praxis vollziehbar sein. Es ist begrüssenswert, dass die Kantone als primäre Vollzugsinstanz vorgesehen sind, jedoch sollte dem Bund hinsichtlich der Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes im Nichtbauggebiet im Lichte der Grundsatzgesetzgebung eine besondere Stellung zukommen, die er zielführend wahrnehmen sollte. Andernfalls besteht die Gefahr, dass hinsichtlich des illegalen Bauens im Nichtbauggebiet bezogen auf die heutige Situation keine Fortschritte erzielt werden.

C EMPFEHLUNGEN

Aufgrund der erwähnten Aspekte und unseren Erfahrungen mit Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden im Rahmen von Forschungs- und Kooperationsprojekten **empfiehlt das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, die Vorlage der UREK-S abzulehnen**. Folgende Punkte sind unserer Meinung nach wesentlich:

1. Die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes führt – wenn sie gemäss dem vorliegenden Vorschlag der UREK-S umgesetzt wird – zu einer noch stärkeren Aufweichung des Trennungsgrundsatzes von Bau- und Nichtbauggebiet. Insbesondere weil damit weitere Ausnahmetatbestände geschaffen werden und für die vorgesehenen Kompensationsmassnahmen keine klaren Kriterien definiert sind. Dies läuft der ursprünglichen Raumordnungsabsicht des Gesetzgebers klar zuwider. Die Revision RPG 2 muss dazu beitragen, dass die **Komplexität des Gesetzes, insbesondere die diversen Ausnahmetatbestände, reduziert** wird. Am Ende muss ein **stringentes, in sich widerspruchsfreies Raumplanungsgesetz** vorliegen, welches **strikt am Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbauggebiet festhält**.
2. Grundsätzlich wird es begrüsst, dass nicht nur die Gebäudezahl, sondern auch der Flächenverbrauch im Nichtbauggebiet minimiert werden soll. Der Begriff der Stabilisierung ist aber in der Vorlage nicht klar definiert und lässt daher und auch hinsichtlich der vorgesehenen Dynamik zu grossen Interpretationsspielraum. Ausserdem wird im Vorschlag der UREK-S einer der Haupttreiber der Versiegelung im Nichtbauggebiet ausgenommen: die Landwirtschaft. Dies ist nicht zielführend, wenn die Stabilisierung der Gebäudezahl und die Minimierung der Versiegelung erklärte Absicht des Gesetzgebers sind. **Die Stabilisierungsziele sollten unbedingt klar definiert werden und dürfen die Landwirtschaft nicht ausklammern**. Auch hier sind klare Definitionen und bessere Datengrundlagen gefordert, insbesondere zur Anzahl Gebäude, deren Nutzungen und zur versiegelten Fläche, um Erfolge bei der Stabilisierung erzielen zu können.
3. Im Nichtbauggebiet soll grundsätzlich nicht gebaut werden. Werden trotzdem Ausnahmen gewährt, dann sollten erstens **hohe Anforderung an deren Qualität** gestellt werden. Zweitens sollten die gewährten Privilegien bei den begünstigten Akteuren abgeschöpft werden, analog der **Mehrwertabschöpfung** in der Bauzone. Denkbar wäre, dass ein zweiter Mehrwertabgabefonds geschaffen wird mit Erträgen aus der Mehrwertabschöpfung, welche beim Bauen ausserhalb der Bauzone generiert werden. Es gäbe dann einen Mehrwertabgabefonds für das Bauggebiet und einen zweiten Mehrwertabgabefonds für das Nichtbauggebiet. Mit dieser Konstruktion würde der Mehrwert jeweils dort reinvestiert werden, wo er generiert wird. Zu überlegen wäre, dass die Abgabe für das Bauen ausserhalb der Bauzone eingesetzt wird, um eine generelle Beseitigungspflicht zu finanzieren. Die Erträge sollten neben den Abbruchprämien zudem auch für eine **hohe Qualität des Gesamtergebnisses** eingesetzt werden, beispielweise für eine gute landschaftliche Einordnung, eine hohe Baukultur, Biodiversitätsmassnahmen oder die Reduktion der Versiegelung. **Es ist unbedingt davon abzusehen, Abbruchprämien im Nichtbauggebiet über die im Bauggebiet erwirtschafteten Mehrwertabschöpfungserträge zu finanzieren**.
4. Der (Gesamt-)Planungs- und Kompensationsansatz ist interessant, wenn damit stringent das Ziel verfolgt wird, gute Gesamtlösungen zu erreichen. **Die Einführung des Planungs- und Kompensationsansatz wird daher nur empfohlen, sofern es mit der Teilrevision zu einer deutlichen Reduktion der heute bestehenden Ausnahmetatbestände kommt**. Eine Kombination des Pla-

nungs- und Kompensationsansatzes und gleichbleibenden bzw. zunehmenden Ausnahmetatbeständen ist klar abzulehnen. Zudem sollte der Einsatz des Planungs- und Kompensationsansatzes grundsätzlich nur in Kantonen zum Einsatz kommen dürfen, die das Stabilisierungsziel bereits erreicht haben. Dies könnte ein zusätzlicher Anreiz für die Kantone sein, die Stabilisierung zu gewährleisten.

5. Der **Umsetzung auf Stufe Kanton und Gemeinde** kommt auch bei dieser Vorlage – wie bereits bei RPG 1 – eine Schlüsselrolle zu. Die Umsetzung auf Stufe Kanton und Gemeinde ist, insbesondere aufgrund des lokalen Wissens der Akteure, grundsätzlich zu befürworten. Es sollte jedoch vorgängig abgeklärt werden, wie das Bundesamt für Raumentwicklung ARE im Zusammenwirken mit den Kantonen und Gemeinden den Vollzug unterstützen kann. Unbedingt vermieden werden sollte eine «Kantonalisierung des Bauens ausserhalb der Bauzone», da dies unweigerlich mit einer Aufweichung des Trennungsgrundsatzes einhergehen würde.

Wir danken für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Prof. Dr. Adrienne Grêt-Regamey

IRL, Planung von Landschaft und Urbanen Systemen PLUS
ETH Zürich

Unter Mitwirkung von:

Dr. Martina Koll-Schretzenmayr	IRL
Dr. Karin Hollenstein	IRL, Raum ⁺
Prof. Dr. David Kaufmann	IRL, Spatial Development and Urban Policy Group SPUR
Andreas Moser	IRL, Raum ⁺
Dr. Markus Nollert	IRL, Spatial Transformation Laboratories STL
Dr. Sven-Erik Rabe	IRL, Planung von Landschaft und Urbanen Systemen PLUS
Dr. Stefan Wittwer	IRL, Spatial Development and Urban Policy Group SPUR