

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

Zürich, 8. Oktober 2024

Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) – Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Juni 2024 laden Sie uns ein, Stellung zur Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese als Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL der ETH Zürich gerne wahr.

1. Vorbemerkungen

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»¹. Der gesamte Reformprozess findet in zwei Etappen (RPG 1 und RPG 2) statt. Die erste Teilrevision ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Die zweite Etappe der Revision des RPG liegt in der Fassung vom 29. September 2023 vor und wird voraussichtlich 2025 in Kraft treten. Das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL der ETH Zürich hat zu RPG 1 und RPG 2 jeweils Stellung genommen. Die jetzige Stellungnahme erfolgt zur Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien).

Projekt zum Monitoring BAB

Im Juni 2024 konnte die Professur für Planung von Landschaft und urbanen Systemen PLUS des IRL-Instituts der ETH Zürich 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 abschliessen. Die Erkenntnisse aus dieser Arbeit fliessen in diese Stellungnahme ein.

Bericht zur Machbarkeit des Kompensations- und Planungsansatzes²

Im Rahmen der vorangegangenen E-RPG-Vorlage, welche vom Nationalrat 2019 abgelehnt wurde, hatte die Professur für Planung von Landschaft und urbanen Systemen 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.

¹ BBI 2018:7448

² 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: 29.08.2024.

2. Konsultation Ergänzung des Leitfadens Richtplanung im Kontext der RPV-Vernehmlassung

Parallel zur Vernehmlassung der Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) erfolgt die Konsultation der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Beide Verfahren betreffen dieselbe Materie.

Der Raumplanungsverordnung untergeordnet sind die technischen Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne, die das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) nach Anhörung der Kantone und der Bundesstellen gestützt auf Art. 8 RPG erlässt.

Verordnungen sind in der innerstaatlichen Normenhierarchie Verfassung und Gesetz untergeordnet und müssen mit diesen konform sein. In Verordnungen enthaltene Sekundärnormen haben den Charakter von „gesetzesergänzenden Bestimmungen“ und „dienen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung. Sie verdeutlichen Gesetzesbestimmungen, umschreiben deren praktische Rechtsfolgen, konkretisieren unscharfe oder unbestimmte Rechtsbegriffe oder regeln Organisationsfragen“³.

Daraus ergibt sich, dass die Verordnung dem Gesetz und die technischen Richtlinien des Leitfadens ihrerseits Verordnung und Gesetz untergeordnet sind. Gleichzeitig präzisieren sowohl die Verordnung als auch nachgelagert die technischen Richtlinien des Leitfadens Richtplanung das Raumplanungsgesetz.

Aus diesem Grunde erlauben wir uns, bei gewissen Anmerkungen zur jetzt in der Vernehmlassung befindlichen Raumplanungsverordnung – wo dies angezeigt erscheint – auch auf den in der Konsultation befindlichen Leitfaden Richtplanung Bezug zu nehmen.

Als generelle Vorbemerkung zum Konsultationsverfahren Leitfaden Richtplanung sei der Hinweis gestattet, dass der Leitfaden entgegen der angekündigten gesamthaften Überarbeitung jetzt mit RPG 2 erneut (wie bei RPG 1) nur eine Ergänzung erfährt. Der Entwurf zum ergänzten Leitfaden Richtplanung vom Juni 2024 hält fest: „Mit der Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung sollen die neuen bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne präzisiert werden. Einerseits werden die vom Bund erwarteten Mindestinhalte der Richtpläne zum Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele und die richtplanerischen Voraussetzungen für die Anwendung des Gebietsansatzes genauer umschrieben, andererseits sind auch die

³ Bundesamt für Justiz (2014): Gesetzgebungsleitfaden Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative. Bern. p. 79.

Prüfkriterien des Bundes aufgeführt. Sowohl der bestehende Leitfaden für die kantonale Richtplanung aus dem Jahr 1997 (Bundesamt für Raumplanung: Der kantonale Richtplan. Leitfaden für die Richtplanung. Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1997), die bisherigen Ergänzungen, insbesondere zum ersten Teil der Revision des Raumplanungsgesetzes, als auch die vorliegende Ergänzung des Leitfadens stützen sich auf Artikel 8 RPV, der den Erlass von technischen Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne vorsieht. Wie der bestehende Leitfaden richtet sich auch die vorliegende Ergänzung in erster Linie an die Behörden von Bund und Kantonen. Der bestehende Leitfaden aus dem Jahr 1997 behält zum Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich seine Gültigkeit.“⁴

Die Ergänzung des Leitfadens aus dem Jahre 1997 im Zuge von RPG 2 steht im Gegensatz zur ursprünglich geplanten umfassenden Überarbeitung, die 2014 anlässlich der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung im Zuge von RPG 1 angekündigt wurde: „Es ist beabsichtigt, den Leitfaden für die kantonale Richtplanung gesamthaft zu überarbeiten – wiederum in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen – und mit den vorliegenden Ergänzungen zu verbinden, sobald die zweite Etappe der Teilrevision des RPG beschlossen ist.“⁵

In den 30 Jahren seit der erstmaligen Erarbeitung des Leitfadens Richtplanung (Mitte 1990er Jahre) ist eine Neuausrichtung der Raumplanung Schweiz erfolgt, die aus unserer Sicht – wie ursprünglich vom UVEK angekündigt – in einer gesamthaften Überarbeitung des Leitfadens Richtplanung Ausdruck finden sollte. Einer zweimaligen Ergänzung (RPG 1 und RPG 2) wäre die gesamthafte Überarbeitung des Leitfadens Richtplanung klar vorzuziehen.

⁴ Umsetzung der Teilrevision vom 29. September 2023 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 – ENTWURF für die Konsultation Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Juni 2024, p. 3

⁵ UVEK/ARE: Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 – Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, p. 3

3. Allgemeine Bemerkungen

Trennungsgrundsatz

Der Trennungsgrundsatz und damit die Beschränkung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen sind ein zentrales Anliegen des Eidg. Raumplanungsgesetzes. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet 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).

Mit **RPG 1** hat der Bund den Kantonen betreffend der Zuweisung von Land in die Bauzone sehr enge Vorgaben gemacht, um den Zielen der Raumplanung, namentlich der haushälterischen Nutzung des Bodens, der geordneten Besiedlung und der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen zu entsprechen. Mit der Siedlungsentwicklung nach innen soll die bauliche Entwicklung kompakt und in den bestehenden Bauzonen erfolgen, damit der Zersiedlung Einhalt geboten werden kann und die Landschaft sowie die natürlichen Lebensgrundlagen geschont werden.

Mit **RPG 2** erweitert der Gesetzgeber jetzt den Katalog von Ausnahmetatbeständen für das Bauen ausserhalb der Bauzone erneut, fügt aber gleichzeitig den Zielen (Art. 1 RPG) Stabilisierungsziele – namentlich für die Zahl der Gebäude und die versiegelte Fläche – hinzu. Als eines der Instrumente für die Erreichung der Stabilisierungsziele führt RPG 2 die Abbruchprämie ein.

Abbruchprämie

Die Abbruchprämie soll gemäss Art. 5a Abs. 2 RPG aus der Mehrwertabschöpfung finanziert werden. Diese ist jedoch gemäss Art. 5 Abs. 1ter RPG:

Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet.

auch für weitere Massnahmen der Raumplanung als nur für die Abbruchprämie einzusetzen. 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 rückgezogen

wurden und dadurch an Wert verloren haben. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Pärke oder Strassen eingesetzt werden».

Antrag:

Die RPV sollte Aussagen dazu treffen, wie die Verteilung der aus der Mehrwertabschöpfung generierten Finanzmittel auf die verschiedenen Massnahmen, die nach dem Willen des Gesetzgebers aus der Mehrwertabgabe finanziert werden sollen, erfolgen soll. Diese Frage stellt sich insbesondere, da die bisherige Erfahrung mit der Mehrwertabgabe in den Kantonen zeigt, dass die Finanzmittel, die mit der Mehrwertabgabe generiert werden, in vielen Kantonen insgesamt einen geringen Umfang haben.

Quantifizierung des Stabilisierungszieles der Bodenversiegelung

„Unter Verordnungen werden generell-abstrakte Rechtsnormen verstanden, die nicht vom Verfassungs- oder Gesetzgeber erlassen werden, sondern auf einer Stufe unterhalb der Verfassung bzw. des Gesetzes im formellen Sinn stehen und nicht referendumsfähig sind“.⁶

Mit Blick darauf, dass eine Verordnung nicht referendumsfähig ist, kommt den Festsetzungen in der Raumplanungsverordnung, die die grundlegenden Zielen und Prinzipien des Raumplanungsgesetzes – namentlich den Trennungsgrundsatz – im Kern betreffen, indem sie den unbestimmten Rechtsbegriff der „Stabilisierung“ konkretisieren, eine zentrale Bedeutung zu. Die Quantifizierung der Stabilisierung bleibt der Raumplanungsverordnung überlassen. Dieser Verantwortung muss bei der Erarbeitung der Raumordnungsverordnung mit grosser Sorgfalt entsprochen werden.

Der jetzt vorliegende Entwurf der Raumplanungsverordnung sieht für die Quantifizierung der Stabilisierung ein zweistufiges Verfahren vor: (a) Bestimmung der Referenzgrösse (100%) mit Stichtag 29.9.2023 gemäss Raumplanungsverordnung und den darauf basierenden technischen Richtlinien und (b) Festlegung eines prozentualen Wachstums ausgehend von diesem Referenzwert. Das unter der Zielsetzung „Stabilisierung“ mögliche Wachstum wird in absoluten Grössen umso umfangreicher sein, erstens je grösser der Referenzwert gefasst und zweitens je höher das prozentuale Wachstum in der Raumplanungsverordnung festgesetzt wird.

Zu (a) Bestimmung der Referenzgrösse (100%) mit Stichtag 29.9.2024:

Das RPG hält an zwei Stellen klar fest, dass es bei der Stabilisierung der

⁶ Nussbaum, H.G.: Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen. In: LEGES 2003/1: 9.

Bodenversiegelungen um die ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG geht (siehe Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG und Art. 6 Abs. 3 Bst. e RPG). Gemäss Art. 25a Abs. 2 E-RPV wird jedoch die Festlegung der massgebenden Werte für die Bodenversiegelung am 29. September 2023, die wiederum die Referenzgrösse für die Festlegung des prozentualen Wachstums darstellen, auf das Kantonsgebiet abzüglich Bauzone abzüglich Sömmerungsgebiet⁷ festgesetzt. Dies überschreitet bei weitem das im RPG genannte Gebiet und führt dazu, dass die – für die weiteren absoluten Entwicklungsmöglichkeiten in ha massgebliche – Referenzgrösse der bestehenden Bodenversiegelungen drastisch ansteigt, da hier in der Regel u.a. auch die gesamten Bodenversiegelungen der zivilen Luftfahrt ausserhalb der Bauzone (z.B. Flughafen Zürich-Kloten), der nationalen Verkehrswege (Nationalstrassen, Eisenbahnen), der Energieversorgung, der militärischen Anlagen erfasst werden – neben den landwirtschaftlichen und touristischen, die durch Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG vom Stabilisierungsziel ausgenommen werden.

Wir haben exemplarisch für einige Kantone den Unterschied für die befestigten Flächen nach amtlicher Vermessung im Vergleich von „Kantonsgebiet abzüglich Bauzone abzüglich Sömmerungsgebiet“ (M 1) und „Landwirtschaftszone abzüglich Sömmerungsgebiet“ (M 2) berechnet (s. untenstehende Tabelle 1):

Tabelle 1:

Kanton	AV Art der Bodenbedeckung	AV befestigt [ha] nach M1	AV befestigt [ha] nach M2
AI	Bahn	9	0
	Gebaeude	66	64
	Strasse_Weg	170	93
	Trottoir	3	0
	Verkehrsinsel	0	0
	uebrige_befestigte	76	72
	Summe	324	230
AR	Bahn	14	0
	Gebaeude	140	138
	Strasse_Weg	341	168
	Trottoir	10	1
	Verkehrsinsel	0	0
	uebrige_befestigte	130	111
	Summe	634	418

⁷ Dem Art. 25a Abs. 2 E-RPV folgend: Sömmerungsgebiet gemäss Geobasisdatensatz nach Art. 5 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7.12.1998 (SR 912.1)

BE	Bahn	456	372
	Flugplatz	56	56
	Gebaeude	1606	1520
	Strasse_Weg	7657	6126
	Trottoir	66	41
	Verkehrsinsel	6	4
	uebrige_befestigte	725	639
	Summe	10572	8757
GL	Bahn	18	0
	Flugplatz	11	0
	Gebaeude	57	55
	Strasse_Weg	289	89
	Trottoir	4	0
	Verkehrsinsel	0	0
	uebrige_befestigte	69	42
	Summe	447	187
SG	Bahn	141	1
	Flugplatz	3	0
	Gebaeude	687	662
	Strasse_Weg	2871	883
	Trottoir	27	2
	Verkehrsinsel	2	0
	uebrige_befestigte	881	778
	Summe	4612	2325
VD	Bahn	363	3
	Flugplatz	30	30
	Gebaeude	598	527
	Strasse_Weg	4489	220
	Trottoir	33	2
	Verkehrsinsel	51	0
	uebrige_befestigte	706	544
	Summe	6269	1326

Das ergibt als vorläufige Bezugsgrösse (die hinsichtlich der Frage, was an als „befestigt“ klassifizierter Fläche als tatsächlich versiegelte Fläche einzustufen ist, noch zu bereinigen

ist) für den möglichen Zuwachs der Versiegelung vor Nichterreichen des Stabilisierungsziels für die ausgewählten Kantone:

Tabelle 2: Summe der von der AV als befestigt ausgewiesenen Flächen nach den beiden Modellen nach M1 „Kantonsgebiet abzüglich Bauzone abzüglich Sömmerungsgebiet“ oder M2 „Landwirtschaftszone abzüglich Sömmerungsgebiet“

Kanton	AV befestigt [ha] nach M1	AV befestigt [ha] nach M2
AI	324	230
AR	634	418
BE	10572	8757
GL	447	187
SG	4612	2325
VD	6269	1326

Die jetzt in Art. 25a Abs. 2 E-RPV vorgesehene Bezugsgrösse Kantonsgebiet abzüglich Bauzone abzüglich Sömmerungsgebiet (M1 in oben stehender Tabelle 2) führt dazu, dass sich der absolut zulässige Zuwachs an Bodenversiegelungen, der künftig ohne Kompensation möglich ist (vor der Bereinigung betreffend „befestigt, aber nicht versiegelt“) deutlich von der Bezugsgrösse, die Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG vorsieht (M2 „Landwirtschaftszone abzüglich Sömmerungsgebiet“ in der obenstehenden Tabelle) unterscheidet.

Folge ist, dass über eine nach M 1 („Kantonsgebiet abzüglich Bauzone abzüglich Sömmerungsgebiet“, entspricht Art. 25a Abs. 2 E-RPV) gewählte Referenzgrösse für den Bodenversiegelungsbestand am 29. September 2023 eine beträchtliche höhere absolute Bodenversiegelungszunahme (in ha) möglich wird als nach M2 („Landwirtschaftszone abzüglich Sömmerungsgebiet“, entspricht Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG) – was dem erklärten Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzone entgegensteht.

Antrag:

Um die vom Gesetzgeber geforderte Stabilisierung der Bodenversiegelungen erreichen zu können, sollte in Art. 25a E-RPV – den Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG und Art. 6 Abs. 3 Bst. e RPG folgend – eine Einschränkung der Bezugsgrösse für die Berechnung der Bodenversiegelungen auf die ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG (unter Abzug des Sömmerungsgebietes) festgesetzt werden. Der sich hieraus ergebende Referenzwert für den 29. September 2023 (Stichtag) ist auf geeignete Weise um einen angenommenen Anteil an zwar als befestigt, jedoch nicht versiegelt im Sinne des Art. 25a Abs. 3 E-RPV zu reduzieren, um die absolut zulässige Zuwachsrate der

Bodenversiegelung vor Nichteinhaltung des Stabilisierungsziels nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG nicht wesentlich grösser ausfallen zu lassen (als zu einem späteren Zeitpunkt nach technischer Bereinigung als tatsächlich versiegelte Flächen festgesetzt).

Zu (b) Festlegung eines prozentualen Wachstums ausgehend von diesem Referenzwert: Der Fachverband Schweizer Raumplaner/-innen (FSU) hat im Rahmen seiner Stellungnahme zur E-RPV eine erste Abschätzung vorgenommen und kommt zum Schluss, dass das Wachstum an Bauten und Bodenversiegelungen ausserhalb der Bauzone bei Festsetzung der Stabilisierung bei 101% des Referenzbestandes am 29.9.2023 für voraussichtlich weitere zwölf Jahre unverändert – verglichen mit der bisherigen Entwicklung – fortgeführt werden kann. Die entsprechende Abschätzung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE kommt auf eine noch zulässige weitere Bautätigkeit gleicher Grössenordnung und nennen einen Zeitraum von etwas über zehn Jahren bei einer zusätzlich zulässigen Veränderung von einem Prozent (Stabilisierungsziel 101%). Es kann daher angenommen werden, dass voraussichtlich für eine weitere Dekade ohne Einschränkungen der Bautätigkeit im Gebiet ausserhalb der Bauzonen fortgeföhren werden könnte, ohne die Stabilisierungsziele zu verletzen. Berücksichtigt man, dass in den vergangenen 45 Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung sieben Teilrevisionen mit Erleichterungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone erfolgt sind – im Schnitt also alle 6,5 Jahre – muss bei der Erarbeitung der Präzisierungen zum Stabilisierungsziel in der RPV eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen möglicher künftiger Anpassungen erfolgen. Wird die Quantifizierung des Stabilisierungszieles bereits jetzt zu weit gefasst, wird eine griffige Stabilisierung langfristig nicht zu erreichen sein. Vor allem auch, weil in der E-RPV keine Aussagen zur Dauer dieser Beschränkung auf 101% erfolgt.

Auch zu berücksichtigen ist, dass den Kantonen über die Abbruchprämie bereits bewusst Kompensationsspielräume für das Bauen ausserhalb der Bauzone eröffnet wurden. Abbrüche verschaffen „Guthaben“ jenseits der Zuwachsquote (im Moment 1% entsprechend der 101% des Art. 25d E-RPV). Die Zahl der neuen Gebäude ausserhalb der Bauzone kann daher durch Abbrüche über das in der E-RPV mit dem Stabilisierungswert 101% vorgegebene Mass von einem Prozent hinausgehen.

Antrag:

In der RPV sollte keinesfalls über 101% hinausgegangen werden, denn die Kantone und die Akteure des Bauens ausserhalb der Bauzone haben es grundsätzlich selbst in der Hand, über Abbrüche Spielräume für bauliche Entwicklungen ausserhalb der Bauzone zu schaffen. Im Zuge der Regelungen zur Anwendung der Abbruchprämie und zur Mitfinanzierung der

Abbruchprämie aus Bundesmitteln hat es der Bund über die Raumplanungsverordnung und weitergehende Bestimmungen zur Finanzierung der Abbruchprämie in der Hand, steuernd einzugreifen.

Es muss mit Blick auf den Trennungsgrundsatz sowie die Grundsätze der Einordnung von Bauten und Anlagen in die Landschaft sowie die Erhaltung naturnaher Landschaften und Erholungsräume eine enge Ausgestaltung der Anwendung der Abbruchprämie erfolgen, insbesondere wo es um landschaftsprägende Bauten und über den Einsatz der Abbruchprämie ermöglichte Neubauten in wertvollen Landschaften geht.

Quantifizierbarkeit der „Verbesserung der Gesamtsituation“

Sowohl in Art. 8c RPG als auch in Art. 18bis RPG wird vom Gesetzgeber neu die „Verbesserung der Gesamtsituation“ als Voraussetzung für die Zulassung von Mehrnutzungen gefordert. Analog der quantifizierbaren Messbarkeit der Einhaltung der Stabilisierungsziele braucht es auch in Bezug auf die „Verbesserung der Gesamtsituation“ quantifizierbare Bewertungskriterien als Grundlage für eine Überprüfung, ob diese Verbesserung tatsächlich erfolgt.

Es ist dem Gesetzgeber ein besonderes Anliegen, die Landschaft zu schonen, naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten und dafür besorgt zu sein, dass sich Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen. Neben dem in Art. 1 RPG unter den Zielen genannten Trennungsgrundsatz hält Art. 3 Abs. 2 RPG als Planungsgrundsätze mit Bezug auf die Landschaft fest:

² Die **Landschaft ist zu schonen**. Insbesondere sollen:

- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchfolgeflächen, erhalten bleiben;
- b. Siedlungen, **Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen**;
- c. See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
- d. **naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben**;
- e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.

Es darf nicht nur um die quantitative Erreichung der Stabilisierungsziele gehen, sondern es muss auch die Zielsetzung der Landschaftsqualität Berücksichtigung finden. Hierbei beziehen wir uns auf die Definition des BAFU⁸: „Landschaftsqualität zeigt sich darin, in welcher Weise in einer Landschaft besondere Werte und Eigenarten ausgebildet sind und

⁸ Bundesamt für Umwelt BAFU, 2020: Landschaftskonzept Schweiz (Bd. 2011).
www.bafu.admin.ch/ui-2011-d; S. 51

wie sie die vielfältigen Ansprüche von Mensch und Umwelt erfüllt“. Unter den Leistungen der Landschaft, die das BAFU gestützt auf das Millenium Ecosystem Assessment nennt⁹, lassen sich im hier näher betrachteten Zusammenhang besonders hervorzuheben:

Produktionsleistungen, Regenerationsleistungen und Habitatleistungen sowie kulturelle Leistungen, speziell Landschaftsästhetik.

Antrag:

Mit Bezug auf die Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen verweist der Leitfadene Richtplanung auf quantifizierbare Beurteilungskriterien (s. auch Ausführungen unten zu Art. 33a E-RPV).

Der Bund als Adressat der Stabilisierungsziele

Artikel 1 Absatz 1 RPG äussert sich zu den Adressaten der Ziele der Raumplanung: „Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird“. Damit sind nicht nur Kantone und Gemeinden Adressaten der jetzt mit RPG 2 eingeführten Stabilisierungsziele, sondern auch der Bund selbst.

Die dieser Vernehmlassung zugrunde liegende E-RPV ist mit Blick auf die Rolle des Bundes bei der Erreichung der neu eingeführten Stabilisierungsziele sehr ambivalent. Einerseits fordert die E-RPV für RPG 2 einen hohen zusätzlichen Aufwand von den Kantonen, insbesondere die Anpassung des Richtplans durch ein Gesamtkonzept für die Erreichung der Stabilisierungsziele, die Schaffung der Datengrundlagen für die Bestandsbestimmung der Gebäudezahl und versiegelten Fläche für den Stichtag 29. September 2023 und für die periodische Überprüfung der Stabilisierungsziele, die eigentliche Durchführung der periodischen Überprüfung der Erreichung der Stabilisierungsziele, die Finanzierung der Abbruchprämie (soweit die Mittel aus der Mehrwertabschöpfung nicht ausreichen – wovon auszugehen ist – aus allgemeinen Finanzmitteln der Kantone), sowie die Aufträge an den kantonalen Gesetzgeber betreffend baupolizeilicher Verfahren (Art. 43b E-RPV).

Andererseits nimmt sich der Bund bei der Einhaltung der Stabilisierungszielen bei der Erfüllung seiner Aufgaben aus.

Diese in RPG 2 bereits grundsätzlich angelegte Tendenz wird durch die E-RPV noch verstärkt: Während das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG 2) festhält, dass für die

9

Beurteilung der Erreichung der Stabilisierungsziele nationale Verkehrsanlagen¹⁰ ausgenommen sind, weitet Art. 25g Abs. 1 E-RPV dies auf Gebäude oder versiegelte Flächen ausserhalb der Bauzonen, die mit einer Plangenehmigung des Bundes bewilligt werden, aus. Damit fallen unter die im RPG genannten Ausnahmen betreffend Stabilisierungszieleinhalten neben den nationalen Verkehrsanlagen (Art. 8d Abs. 2 RPG; Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, Bauten und Anlagen der zivilen Luftfahrt) gemäss E-RPV z.B. auch die militärischen Bauten und Anlagen.

Vergleiche hierzu:

Art. 8d RPG Richtplaninhalt zum Stabilisierungsziel im Nichtbaugebiet

² Bei der Beurteilung der Erreichung des Ziels nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{ter} sind die geschützten Gebäude und die Gebäude, die nach dem 29. September 2023 einer Bauzone zugewiesen worden sind, nicht zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung der Erreichung des Ziels nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{quater} ist die Bodenversiegelung, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt ist, nicht zu berücksichtigen.

Art. 25g E-RPV

¹ Werden Gebäude oder versiegelte Flächen ausserhalb der Bauzonen mit einer Plangenehmigung des Bundes bewilligt, so gelten Artikel 25d Absätze 1 und 3 sinngemäss.

² Solche Gebäude und versiegelte Flächen werden den Kantonen bei der Berechnung nach Artikel 25b nur angerechnet, wenn sie der Planungshoheit der Kantone unterstehen.

Antrag:

Da auch der Bund Adressat der Ziele der Raumplanung und damit ebenfalls Adressat der Stabilisierungsziele ist, wäre es zu begrüssen, wenn der Bund in periodischen Abständen über die Entwicklung der Gebäudeanzahl und der versiegelten Fläche ausserhalb der Bauzone, die mit einer Plangenehmigung des Bundes bewilligt werden, summarisch Rechenschaft ablegt und zudem aufzeigt, wie er die Stabilisierungsziele bei der Erfüllung seiner Aufgaben berücksichtigt.

¹⁰ neben Energieanlagen und kantonalen Verkehrsanlagen

4. Zu den einzelnen Artikeln der E-RPV

Artikel zur Abbruchprämie in RPV einfügen

Während das Bauen innerhalb der Bauzonen grundsätzlich Sache der Kantone ist, ist das Bauen ausserhalb der Bauzone grundsätzlich abschliessend durch Bundesrecht zu regeln¹¹. Dem Bund kommt daher betreffend detaillierter bundesrechtlicher Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone und die Erreichung der Stabilisierungsziele eine besondere Verantwortung zu.

In den meisten Fällen werden Verordnungen vom Bundesrat erlassen – so auch im Fall der jetzt in der Vernehmlassung befindlichen Raumplanungsverordnung. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass die E-RPV keine Ausführungsbestimmungen zur Abbruchprämie enthält und sich auch nicht zur Finanzierung der Abbruchprämie äussert, obwohl Art. 5a Abs. 3 RPG festhält: „Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen der Kantone leisten. **Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.** Er berücksichtigt dabei die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone, insbesondere die Ergiebigkeit der Mehrwertabgabe.“ Die Raumplanungsverordnung wird sich sowohl zur Ausgestaltung und Anwendung der Abbruchprämie wie auch ihrer Finanzierung der Abbruchprämie und zur Mitfinanzierung der Abbruchprämie aus Bundesmitteln äussern müssen.

Es ist einerseits die erklärte Absicht des Gesetzgebers, den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu stärken, und andererseits hat sich der Gesetzgeber klar dafür entschieden, die Einhaltung des von ihm als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative in die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aufgenommenen Stabilisierungsziels mittels des neu eingeführten Instruments der Abbruchprämie zu gewährleisten. Da der Bund nach derzeitiger Sachlage (10 Jahre nach Inkrafttreten von RPG 1) davon ausgehen muss, dass die voraussichtlichen Kosten, die aus der Anwendung der Abbruchprämie entstehen, die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe übersteigen, ist die Mitfinanzierung der vom Gesetzgeber als Stabilisierungsinstrument eingeführten Abbruchprämie aus Bundesmitteln unumgänglich.

Antrag:

Die RPV regelt die Ausführungsbestimmungen zur Abbruchprämie:

- Der Bund finanziert 80% der Abbruchprämie, dies mit Blick auf die weiteren Verwendungszwecke, die nach Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG für die Finanzierung von Massnahmen aus der Mehrwertabgabe vom RPG vorgesehen sind, sowie mit Blick auf ähnliche Kostenteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen für vergleichbare

¹¹ BGE 128 I 254, E.3.8.4; vgl. auch Griffel, A. 2015, a.a.O., 106f.

Zwecke, zum Beispiel bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen (LQB).

- Mit der Raumplanungsverordnung sollte präzisiert werden, ob für alle gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG vorgesehenen Massnahmen, die für den Einsatz der Erträge aus der Mehrwertabschöpfung qualifiziert sind, ein „first come, first serve“ vorgesehen ist, oder ob es Kriterien gibt, mit deren Hilfe eine Abwägung über den Einsatz dieser Finanzmittel erfolgt – auch im Hinblick auf eine „gerechte“ Verteilung zwischen Bauzone und Gebiet ausserhalb der Bauzone.
- Vorgeschlagen wird, dass Kantone, die bei Einzonungen eine über die Minimalforderungen von 20 % hinausgehende Mehrwertabschöpfung haben, nicht benachteiligt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass in solchen Fällen der über die 20% hinausgehende Mehrerlös in jedem Falle der Verwendung für Massnahmen innerhalb der Bauzone vorbehalten bleibt.
- Die Abbruchprämie kann nur in Anspruch genommen werden, sofern diese mindestens gleichzeitig mit der durch den Kanton zu erteilenden Abbruchbewilligung beantragt wird. Ein Antrag auf Abbruchprämie kann nicht nachträglich beantragt werden.
- Im Rahmen der Prüfung des Antrags auf Abbruchprämie erfolgt auch eine Überprüfung, ob die Beseitigung der Baute oder Anlage, für die die Prämienbeantragung erfolgt, den Situationswert¹² der Landschaft beträchtlich mindern würde. In solchen Fällen kann keine Abbruchprämie in Anspruch genommen werden.
- In Zonen nach Art. 18bis RPG (Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen) erfolgt bereits mit der Bewilligung von Bauten und Anlagen, die weder zonenkonform noch standortgebunden sind, eine Privilegierung. Um Doppelprivilegierungen auszuschliessen, kann für Abbrüche in diesen Zonen keine Abbruchprämie in Anspruch genommen werden.
- In die RPV wird eine Definition „Ersatzneubau“ aufgenommen, um im Mindesten den Art. 5a Abs. 1 RPG zu präzisieren und zudem den bislang unbestimmten Rechtsbegriff des Ersatzneubaus generell zu klären:
„Ersatzneubauten sind Neubauten, bei denen Abbruch und nachfolgender Neubau in einem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen.“ Gemäss dieser Definition ist es nicht notwendig, dass der als Ersatzneubau zu klassifizierende Neubau exakt oder näherungsweise am selben Ort wie der Abbruch zu liegen kommt, sondern es ist lediglich ein räumlicher Zusammenhang, d.h. Gebäudefläche von Abbruch und

¹² Definition Situationswert vgl. Kriterien für die Festlegung der Schutzwürdigkeit von Bauten und Anlagen nach Artikel 24d Absätze 2 und 3 RPG sowie Artikel 39 Absätze 2 und 3 RPV

Neubau müssen sich weder vollständig noch teilweise decken, haben aber einen räumlichen Bezug (z.B. selbe Parzelle, selber landwirtschaftliche Besitz, selbes Bauvorhaben, selber Perimeter bei Anwendung von Art. 18^{bis} RPG, selbe Geländekammer bei Anwendung von Art. 43 Abs. 5 E-RPV)), d.h. auch es ist ausreichend, wenn bei Vorliegen eines räumlichen Bezugs mit dem Abbruch die Möglichkeit für den Neubau geschaffen wird, um diesen Neubau als Ersatzneubau zu klassifizieren. Ein zeitlicher Bezug liegt vor, wenn entweder der Abbruch vor dem Neubau erfolgt oder der Zeitpunkt des Abbruchs im Kontext des Planungs- und Bauprozesses des Neubaus festgestellt werden kann.

Art. 25a

Betreffend Absatz 1:

Es wird begrüsst, dass im Art. 25a auf die bereits bestehende Definition des Begriffs Gebäude nach dem Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister zurückgegriffen wird. Allerdings fehlen im Absatz 1 nähere Festlegungen, für welches Gebiet das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} gilt. Das RPG hält hier fest: Nichtbaugebiet. Die E-RPV nennt in der Überschrift zu Art. 25a: „ausserhalb der Bauzonen“. Art. 33a E-RPV verwendet den Begriff „Nichtbauzone“.

Antrag:

Es sollte auf eine einheitliche Begrifflichkeit für das Bezugsgebiet für das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} abgestellt werden.

Für RPG 1 wird für das Monitoring der Datensatz „Bauzonen Schweiz (harmonisiert) auf Basis des Minimalen Geodatenmodells und des Geoinformationsgesetzes gearbeitet. Analog bedarf es für RPG 2 eines Datensatzes „Nichtbaugebiet Schweiz (harmonisiert)“ für das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter}.

Betreffend Absatz 2:

Für das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} muss (s.o.) entsprechend ein Datensatz Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG (harmonisiert) gebildet werden. Als besondere Herausforderung stellt sich hierbei, dass es die Absicht des Gesetzgebers ist, nicht nur die Anzahl der Gebäude (Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter}), sondern auch die Bodenversiegelung über die Gebäudegrundfläche hinaus zu stabilisieren (das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG). Zu diesen Bodenversiegelungen zählen regelmässig auch Verkehrsflächen, inkl. Flächen für den ruhenden Verkehr sowie Bodenversiegelungen des Gebäudeumschwungs u.a. Aus diesem Grunde muss der neu zu bildende Datensatz Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG (harmonisiert) auch die relevanten Verkehrsflächen miteinbeziehen.

Tabelle 3: Übersicht über kantonale Unterschiede bei der Ausweisung der Landwirtschaftszone

Kanton	AV befestigt [ha] nach M1	AV befestigt [ha] nach M2	Verhältnis AV befestigt [ha] nach M1 zu M2
AI	324	230	1.41
AR	634	418	1.52
BE	10572	8757	1.21
GL	447	187	2.39
SG	4612	2325	1.98
VD	6269	1326	4.73

Aus Tabellen 3 lässt sich – basierend auf einer exemplarischen Auswertung einiger ausgesuchter Kantone – ablesen, dass sich die Summe der befestigten Flächen je nach Flächenkategorie in den einzelnen Kantonen markant unterscheidet. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass eine Harmonisierung des Referenzgebiets gemäss Artikel Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG bzw. der Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG analog der harmonisierten Bauzonen und des harmonisierten Nichtbaugebiets (gemäss Artikel Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} RPG; s.o.) in der AV dringend angezeigt ist.

Tabelle 4: Übersicht über kantonale Unterschiede bei den durch die AV ausgewiesenen befestigten Flächen

Kanton	Gebäude befestigt [ha] nach M1	uebrige_befestigte [ha] nach M2	Gebäude [ha] nach M1	ubrige_befestigte [ha] nach M2	Verhältnis Gebäude/uebrige_befestigte (M1)	Verhältnis Gebäude/uebrige_befestigte (M2)
AI	66	76	64	72	0.87	0.89
AR	140	130	138	111	1.08	1.24
BE	1606	725	1520	639	2.22	2.38
GL	57	69	55	42	0.83	1.31
SG	687	881	662	778	0.78	0.85
VD	598	706	527	544	0.85	0.97

Tabelle 4 verdeutlicht, dass Versiegelungen im Umschwung offenbar nicht in allen Kantonen einheitlich (siehe z.B. Kanton Bern) erfasst werden. Dies lässt darauf schliessen, dass erhebliche technische Bereinigungen am Referenzdatensatz der Bodenversiegelungen

vorgenommen werden müssen, um diesen für die Überprüfung des Stabilisierungsziels gemäss Artikel Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG einsetzen zu können.

Mit Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG hält der Gesetzgeber explizit fest, dass das Stabilisierungsziel für die Bodenversiegelung auf die Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG zu beziehen ist. Daher wird abgelehnt, dass die E-RPV vorsieht, als Referenzgebiet „Kantonsgebiet minus Bauzone minus Sömmerungsgebiet“ vorzusehen. Bereits erwähnte Tabellen 1 und 2 zeigen auf, dass wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Referenzgebieten Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG ausgenommen Sömmerungsgebiet bzw. Kantonsgebiet minus Bauzone minus Sömmerungsgebiet bestehen. Da mit Art. 25b E-RPV vorgesehen ist, die Erreichung der Stabilisierungsziele an den Gebäude- bzw. Versiegelungsflächenbestand mit Stichtag 29. September 2023 im jeweiligen Referenzgebiet zu knüpfen und die Zielerreichung an eine maximale Zuwachsrate (in % des Gesamtbestandes zum Stichtag) zu knüpfen, wird der zulässige absolute Zuwachs umso grösser je grösser der Bestand zum Stichtag gewählt wird. Eine klare Begrenzung auf die Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG bedeutet demzufolge, dass ein geringerer Gesamtbestand zum Stichtag gewählt wird als mit dem Modell „Kantonsgebiet minus Bauzone minus Sömmerungsgebiet“ – was im Sinne der vom Gesetzgeber gewünschten Begrenzung weiterer Versiegelungen ist.

Antrag zu Absatz 1:

Einführung einer Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG (harmonisiert), die als Teil des minimalen Geodatensatzes für alle Kantone gleich verwendet wird.

Begrenzung des Referenzgebietes für das Stabilisierungsziel nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG auf Landwirtschaftszone nach Art. 14 RPG (harmonisiert) ausgenommen Sömmerungsgebiet.

Antrag zu Absatz 1 und 2:

Die harmonisierten Datensätze „Nichtbaugebiet Schweiz (harmonisiert)“ und „Landwirtschaftszone nach Art. 16 RPG (harmonisiert)“ müssen ihre Entsprechung im Anhang 1 der Geoinformationsverordnung vom 21. Mai 2008 haben, welche zu ergänzen ist.

Betreffend Absatz 3:

Eine Definition, was als Versiegelung des Bodens gilt, hat weitreichende Folgen erstens für die Bestimmung des Gesamtbestandes an Versiegelungen zum Stichtag 29. September 2023 und für die periodische Überprüfung der Erreichung des Stabilisierungszieles nach Art.

1 Abs. 2 Bst. b^{quater}. Von Seiten der Wissenschaft gehen wir davon aus, dass es Pilotprojekten und Datenauswertungen bedarf, um hier ein Prozedere zu entwickeln, das einerseits den Aufwand der Kantone in sinnvollen Grenzen hält und technisch bedingte Nachführungen aufwandsmässig begrenzt sowie andererseits das tieferliegende Ziel, nämlich die Erhaltung der Bodenfunktion mit Blick auf Qualität und Verfügbarkeit von Ökosystemleistungen, sicherstellt.

Es erscheint daher nicht zielführend, eine Definition von Bodenversiegelung unter Nennung konkreter Bodenbeläge in die RPV aufzunehmen. Empfohlen wird, die nähere Festlegung analog der bereits bestehenden Art. 24 RPV und Art. 27 RPV an Bundesämter und/oder Eidg. Departemente zu delegieren, die über die notwendige Fachkompetenz verfügen, um die erforderlichen Grundlagen (allenfalls unter Beizug von externen Experten) zu erarbeiten, zu einem späteren Zeitpunkt als dem des Inkrafttretens der RPV zu veröffentlichen, nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft regelmässig zu aktualisieren, und den Kantonen als Arbeitsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Dies bietet mehr Flexibilität, auch im Hinblick auf künftige Entwicklungen und Erfahrungen im Umgang mit der periodischen Überprüfung der Erreichung des Stabilisierungsziels nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG als eine Regelung unter Nennung konkreter Bodenbeläge in der RPV zulassen würde.

Antrag Absatz 3:

Keine Definition von „Bodenversiegelung“ mit Nennung konkreter Bodenbeläge in der RPV, um Flexibilität für die abschliessende Festlegung und periodische Anpassung unter Einbezug von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zu erhalten.

Betreffend Absatz 4:

4 Bodenversiegelungen sind zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt, wenn sie aus Gründen der Tourismus- und Freizeitnutzung als standortgebunden bewilligt werden und in einem Gebiet mit schwergewichtig touristischer Nutzung liegen. Der kantonale Richtplan legt diese Gebiete fest.

Sowohl das Stabilisierungsziel (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG) wie auch die Abbruchprämie (Art. 5a RPG) schränkt der Gesetzgeber auf touristische Aktivitäten ein. Aus diesem Grunde muss auch hier die RPV deutlich eine Einschränkung auf touristische Aktivitäten festhalten und darf nicht auf Tourismus- und Freizeitnutzung erweitern.

Die RPV kann in diesem Zusammenhang für die nähere Umschreibung des Begriffs Tourismus auf bereits bestehende gesetzliche Grundlagen zurückgreifen.

So enthält die Wegleitung zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz im 3. Abschnitt „Unterstellte Betriebsarten und Arbeitnehmer“ in Art. 25 Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten sowie

Einkaufszentren für die Bedürfnisse des internationalen Fremdenverkehrs, Abs. 2¹³:

"Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten sind Betriebe in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonmässigen Schwankungen unterliegt."

Die Begriffe "wesentliche Bedeutung" und "saisonmässige Schwankungen" finden sich ebenfalls im Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft.

Für die nähere Umschreibung der Begriffe Fremdenverkehr bzw. Tourismus kann beispielsweise auf die OECD zurückgegriffen werden¹⁴:

"Tourism can be regarded as a social, cultural and economic phenomenon related to the movement of people outside their usual place of residence."

Touristische Nutzung liegt dementsprechend vor, wenn es sich mehrheitlich um Nutzende handelt, die ausserkantonale sind oder aus dem Ausland stammen.

Auf eine Ausweisung von Tourismusgebieten im kantonalen Richtplan ist zu verzichten, da andernfalls ganze Kantonsgebiete als solche ausgewiesen und dem Stabilisierungsziel entzogen werden könnten. Es sollte eine Klassifizierung nicht über Gebiete, sondern über Bauten und Anlagen mit touristischer Nutzung erfolgen.

Antrag:

Es erfolgt eine Einschränkung der Ausnahme vom Stabilisierungsziel auf touristische Nutzungen (nicht: Tourismus- und Freizeitnutzung). Auf die Ausweisung von Tourismusgebieten im kantonalen Richtplan wird verzichtet. Im kantonalen Richtplan wird ausgewiesen, welche der Nutzungen im Kanton zur Ausübung touristischer Aktivitäten nötig sind.

Art. 25b

Für den Gesetzgeber stellt die Teilrevision RPG 2 den indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative dar. Kernanliegen der Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» war, dass ausserhalb der Bauzone keine weitere Fläche in Anspruch genommen wird. Das zur Einhaltung der Stabilisierungsziele nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG zulässige Wachstum auf 101% zu begrenzen, ist zielführend. Diese Grenze sollte keinesfalls angehoben werden, da zu berücksichtigen ist, dass über Abbrüche und insbesondere das vom Gesetzgeber neu eingeführte Instrument der

¹³ Siehe hier auch Bundesgerichtsentscheid 2C_10/2013;

https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F10-01-2014-2C_10-2013&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

¹⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/data/oecd-tourism-statistics_2b45a380-en

Abbruchprämie weitere „Guthaben“ für zusätzliche Gebäude und Versiegelungen resultieren, sodass der Zuwachs an Neubauten und Neuversiegelungen auch bei Einhaltung der 101% höher als 1% sein kann.

Bauliche Entwicklungen sind in der Schweiz trotz dieser Begrenzung auf 101% auch weiterhin möglich – und zwar in der Bauzone. Nach dem Trennungsgrundsatz ist die Nichtbauzone eben eine Zone, in der nicht gebaut werden darf. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung am 1. Januar 1980 hat der Gesetzgeber in mehreren Teilrevisionen eine schrittweise Ausweitung des Katalogs der Ausnahmetatbestände (Art. 24a–24e RPG), die ein Bauen in der Nichtbauzone zulassen, ermöglicht. Das hat auch dazu geführt, dass immer mehr Gebäude ausserhalb der Bauzone existieren und immer mehr Fläche ausserhalb der Bauzone versiegelt wurde. Mit der Einführung der Stabilisierungsziele nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} RPG und Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG ruft der Gesetzgeber in Erinnerung, dass im Sinne des Trennungsgrundsatzes dem Bauen ausserhalb der Bauzone strikte Grenzen zu setzen sind. Diesem Willen des Gesetzgebers muss jetzt die RPV entsprechen und daher sehr enge Grenzen des weiteren möglichen Wachstums setzen. Insbesondere auch, da die RPV nicht referendumsfähig ist.

Antrag:

Keinesfalls mehr zulässige Veränderung hinsichtlich des Erreichens der Stabilisierungsziele nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} RPG und Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG als **101%**.

Art. 25c

Betreffend Absatz 2

Unrechtmässige, also illegale Gebäude werden richtigerweise dem Datenstand Stichtag 29. September 2023 nicht angerechnet. Andernfalls könnte auf den Bestand illegaler Gebäude noch ein weiterer Neubestand im Umfang von 101 % der massgebenden Werte realisiert werden – was keinesfalls erwünscht wäre. Im letztgenannten Fall würden illegale Bauten ein «Guthaben» für neue bauliche Entwicklungen ausserhalb der Bauzone generieren.

Antrag:

Es ist zu prüfen wie mit illegalen Gebäuden, deren Beseitigung zum Stichtag noch nicht verfügt wurde, mit Bezug auf die Anrechnung an den Referenzdatensatz vom 29.9.2023 umzugehen ist. Wäre einer späteren technischen Bereinigung des Referenzdatensatzes eine grundsätzliche Nichtanrechnung auf den Referenzdatensatz vorzuziehen?

Betreffend Absatz 3:

Im Hinblick auf das Erfordernis, dass eine Verfügung das zugehörige Gesetz präzisieren soll, irritiert es, dass nur für den in Absatz 3 genannten Spezialfall zum Stichtag bereits bewilligter, aber noch nicht realisierter Gebäude und Flächen festgehalten wird: «In all diesen Fällen wird nicht unterschieden, ob sie landwirtschaftlich oder touristisch bedingt oder gestützt auf Artikel 8d Absatz 2 RPG zu berücksichtigen sind».

Bereits das RPG verteilt diejenigen Nutzungskategorien, die vom Stabilisierungsziel ausgenommen sind, auf mehrere Artikel, was als wenig zielführend zu beurteilen ist. Die RPV verunklärt in diesem Zusammenhang erneut, statt wesensmässig für eine Verordnung zu präzisieren.

Überhaupt stellt sich die Frage, wo richtigerweise die Informationen, die die Datengrundlagen für die periodische Überprüfung der Erreichung der Stabilisierungsziele betreffen, festzulegen ist. Bereits oben (vgl. Ausführungen zu Art. 25 E-RPV) wurde dargelegt, dass es noch erheblicher Entwicklungsarbeit von Seiten des Geodaten-Managements bedarf, um die für die periodische Überprüfung der Erreichung der Stabilisierungsziele erforderlichen Grundlagen datentechnisch abzubilden und effiziente Schnittstellen für den Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen zu definieren. Die RPV sollte hier keine abschliessenden Festlegungen treffen, sondern dies kann an anderer Stelle besser und mit der erforderlichen Flexibilität, deren Bedarf sich bereits heute abzeichnet, erfolgen.

Bei dieser Gelegenheit darf nochmals in Erinnerung gerufen werden, dass es im Zusammenhang der Stabilisierung der Gebäude und Versiegelungen in der Nichtbauzone keinesfalls um Buchhaltung geht, sondern vielmehr um die Erhaltung der Qualität unseres Lebensraumes, um die Sicherung der Verfügbarkeit von Ökosystemleistungen der Landschaft und um den Schutz der Kulturlandflächen, welche für die Ernährungssicherung essenziell sind.

Art. 25d

Dieser Artikel betrifft im Wesentlichen Vorgaben zu den Geodaten. Geoinformatik und Geoinformationssysteme sind in rasanter Weiterentwicklung. Insbesondere auch mittels Artificial Intelligence (AI) ist in den kommenden Jahren mit neuen technischen Möglichkeiten auf dem Gebiet der Datengenerierung und der AI-gestützten Workflows zu rechnen, die das für die periodische Überprüfung der Erreichung der Stabilisierungsziele notwendige Monitoring beeinflussen werden. Hierbei handelt es sich um Entwicklungen, die in ihren Auswirkungen derzeit nicht vollumfänglich abgeschätzt werden können (z.B. Möglichkeiten des Monitorings BAB mittels Fernerkundung).

Antrag:

Detaillierte Festlegungen zu Vorgaben, die Geodatenmanagement betreffen, nicht in der Verordnung, sondern in einer technischen Richtlinie vornehmen.

Art. 25f

In Zusammenhang von Art. 25f E-RPG möchten wir gerne darauf hinweisen, dass hier die Kompensation der **Gebäudezahl** dadurch kompensiert wird, dass «die ursprüngliche gesamthafte **Gebäudefläche** nicht vergrössert wird». Dies könnte dazu führen, dass die Zahl der Gebäude weiterhin zunimmt, weil in die Höhe gebaut und dadurch die Gebäudefläche geringgehalten wird. Das mag beabsichtigt sein, sollte jedoch mit Blick auf die Einhaltung der Stabilisierungsziele von Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater} RPG nochmals überprüft werden. Darüber hinaus sieht Art. 25f E-RPV (und auch kein anderer Artikel der E-RPV) eine Kompensationspflicht für Versiegelungen vor, obwohl sich das jetzt vom Gesetzgeber ins Eidg. Raumplanungsgesetz eingeführte Stabilisierungsziel mit Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater} RPG ausdrücklich auch auf Versiegelungen bezieht. Daher wäre es angebracht, im Falle der Verfehlung der Stabilisierungsziele, auf die sich Art. 25f E-RPV bezieht, auch eine Kompensationspflicht für Bodenversiegelungen einzuführen. Andernfalls kann zwar einem dem Stabilisierungsziel zuwiderlaufenden Wachstum der Gebäudefläche, nicht aber derjenigen Versiegelungen, die über die Gebäudefläche hinausgehen, wirksam steuernd entgegengewirkt werden – was vor allem Versiegelungen im Umschwung, sowie Strassen und Wege, soweit sie nicht landwirtschaftlich oder touristisch sind oder nationale und kantonale Verkehrswege betreffen.

Art. 32e

Das Bundesgesetz über die Raumplanung sieht in seiner revidierten Fassung neu zwei verschiedene Arten von Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse vor. Zum einen die bisher bereits möglichen zonenkonformen Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse (Art. 16a RPG) und zum anderen die jetzt neu geschaffene Möglichkeit von standortgebundenen Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse sowie Anlagen zur Umwandlung von erneuerbarer Energie in Wasserstoff, Methan oder andere synthetische Kohlenwasserstoffe (Art. 24^{quater} RPG). Während Biogas-Anlagen nach Art. 16a RPG wie bereits erwähnt zonenkonform sind, handelt es sich bei der Neuerung der standortgebundenen Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse (Art. 24^{quater} RPG) explizit um Anlagen, die im Nichtbaugelände mit einer Ausnahmegenehmigung ermöglicht werden. Es ist also deutlich zwischen den zonenkonformen (Art. 16a RPG) und den standortgebundenen Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse (Art. 24^{quater} RPG) zu unterscheiden, letztere können nur ausnahmsweise und aus wichtigen Gründen

standortgebunden ausserhalb der Bauzone zugelassen werden.

Mit der Raumplanungsverordnung werden die Ausführungsbestimmungen für die standortgebundenen Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse (Art. 24^{quater} RPG) geschaffen. Der Gesetzgeber sieht derartige Anlagen gemäss Art. 24^{quater} RPG ausschliesslich in wenig empfindlichen und vorbelasteten Gebieten vor und legt Wert darauf, dass bei der Interessenabwägung besonderes Gewicht auf das Vorhandensein bereits bestehender Einspeisungsmöglichkeit für die erzeugten Gase in die Gasnetzinfrastruktur oder Einspeisungsmöglichkeiten des aus den Gasen erzeugten Stroms zu legen ist. Da eine Verordnung grundsätzlich das Gesetz präzisiert, müssen die Ausführungsbestimmungen der Raumplanungsverordnung in Art. 32e E-RPV über die Festlegungen des Art. 24^{quater} RPG hinausgehen. Das ist in der jetzigen Fassung des Art. 32e E-RPV nicht gegeben, da die Bst. a und b des Abs. 1 im Wesentlichen wiederholen, was bereits in Art. 24^{quater} Abs. 2 Bst. a und b RPG dargelegt ist.

Zu begrüssen ist in jedem Falle, dass die strassenmässige Erschliessung als eine der kumulativen Voraussetzungen genannt wird.

Hinsichtlich der Empfindlichkeit eines Gebietes wäre sicherlich an Kulturlandschutz, Fruchtfolgeflächen, Kultur- und Naturdenkmälern, ästhetischen Aspekten (insbesondere Situationsqualität einer Landschaft), Gewässerschutz, Sichtbeziehungen im Nichtbaugelände, in der unmittelbaren Nachbarschaft bereits bestehende belastende Bauten und Anlagen u.ä. zu denken. Bei der Interessenabwägung auch einzubeziehen ist, ob die erzielbare Energiemenge der Anlage in einem vertretbaren Verhältnis zur verursachten Beeinträchtigung steht (Grundsatz der Verhältnismässigkeit).

Besonderer Erwähnung bedarf auch – mit Hinblick auf den neu ins Raumplanungsgesetz eingefügten Art. 16 Abs. 5 betreffend Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone –, dass standortgebundene Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse nach Art. 24^{quater} RPG nicht ausserhalb der Bauzone mit einer Ausnahmegenehmigung ermöglicht werden, um dann von einer Erleichterung von den Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes zu profitieren. Die Verordnung sollte in diesem Zusammenhang auch mögliche Immissionen, die von den nach Art. 24^{quater} RPG bewilligten Anlagen auf eine benachbarte Bauzone sowie auch auf andere benachbarte Bauten ausserhalb der Bauzone einwirken, als bei der Interessensabwägung zu berücksichtigend Bezug nehmen.

Der bereits betonte Unterschied zwischen den zonenkonformen Anlagen nach Art. 16a RPG und den standortgebundenen, mit einer Ausnahmegenehmigung ermöglichten Anlagen nach Art. 24^{quater} RPG muss ebenfalls dazu führen, dass es auch Unterschiede betreffend der Regelung der Planungspflicht geben muss. Da es sich bei Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse nach Art. 24^{quater} RPG um Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf den Raum, die Umwelt und auch auf die Verkehrserschliessung handelt, erscheint analog zu

Artikel 37 RPV sowie dem neuen Artikel 32f Absatz 2 E-RPV eine Grenze bei einer beanspruchten Fläche von 5 000 m² sinnvoll und diese rigide Handhabung für eine Anlage, die mit Ausnahmegewilligung im Nichtbauggebiet zugelassen wird, erscheint auch gerechtfertigt.

In jedem Fall sollte über die in der Verordnung zu regelnde Ausführungsbestimmung gewährleistet werden, dass nicht eigentliche Biogasanlage einerseits und Lagerplatz für die für die Biogaserzeugung eingesetzten Materialien andererseits unabhängig voneinander jeweils separat die bis zu einer beanspruchten Fläche von 5000 m² mögliche Bewilligung ohne Planungspflicht in Anspruch nehmen können.

Ganz wichtig erscheint es, analog zu Art. 16a Abs. 1^{bis} Bst. c auch für standortgebundene Biogasanlagen in den Ausführungsbestimmungen des Art. 32e E-RPV aufzunehmen, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen. Mit Wegfall der Nutzung muss in jedem Fall ein Rückbau erfolgen. Andernfalls steht zu befürchten, dass insbesondere diejenigen Anlagen, die der Lagerung dienen, zu einem späteren Zeitpunkt für andere Lagerzwecke als Biomasse für Energiegewinnung verwendet werden. Solche spätere Zweckentfremdung muss mit einer Zweckbindung und Rückbaupflicht unterbunden werden, wobei letztere beinhalten muss, dass keine Abbruchprämie in Anspruch genommen werden kann.

Antrag:

- Grenze der Planungspflicht bei 5000 m² beanspruchter Fläche (einmal pro Anlage; nicht getrennt für einmal Biogasanlage und einmal Lager-/Transportplatz)
- Keine Inanspruchnahme einer Abbruchprämie
- Keine Erleichterung von den Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes wegen Lage in der Landwirtschaftszone
- Zweckbindung und Rückbaupflicht

Art. 33a

Die in Art. 18^{bis} RPG geregelten Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen, die gestützt auf Art. 8c RPG ausgeschieden werden können, sofern sich ein Kanton entscheidet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sind Neuland. Der Gesetzgeber hat dieses Instrument mit der Absicht geschaffen «damit sie [die Kantone] besser auf spezifische kantonale oder regionale Bedürfnisse eingehen können. Räumliche Probleme sollen massgeschneidert dort gelöst werden, wo sie sich stellen».

Der kantonale Richtplan ist das zentrale Instrument für die Ausweisung einer Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen nach Art. 18bis RPG, legt gleichzeitig die Eckwerte der Kompensation und die Aufträge an die Nutzungsplanung fest. Für die Anwendung von Art.

18bis RPG müssen nebst dem Vorliegen des öffentlichen Interesses und dem Nachweis, dass damit einem spezifischen regionalen oder kantonalen Bedürfnis entsprochen werden kann, zwei weitere Bedingungen erfüllt sein: Zum einen muss der Bedarf einer Mehrnutzung ausgewiesen werden, zum anderen muss über Kompensationen ein Ausgleich für Mehrnutzungen geschaffen werden.

Betreffend Absatz 1:

In Absatz 1 erfolgen Ausführungen zu den Kompensationsmassnahmen. Während zu begrüssen ist, dass die Kompensationsmassnahmen dazu genutzt werden müssen, damit insgesamt nicht mehr Fläche baulich genutzt wird, ist festzustellen, dass kein Bezugsraum genannt ist. Hierbei muss es sich in jedem Fall um den gesamten Perimeter der auf Grund Art. 18bis RPG ausgeschiedenen Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen handeln, nicht nur die eigentliche Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen. Dies ist zu ergänzen. Die Begrenzung des baulichen Volumens ausschliesslich auf das oberirdische bauliche Volumen zu beschränken, erscheint mit Blick auf Art. 3 Abs. 5 RPG falsch. Es handelt sich trotz aller Möglichkeiten, die mit Art. 8c und 18bis RPG für weitergehende bauliche Nutzungen als ausschliesslich zonenkonforme und standortgebundene immer noch um eine Nichtbauzone. Es muss in jedem Fall auch eine Aussage zum unterirdischen Volumen erfolgen. Ebenso fällt in Absatz 1 auf, dass die Beurteilungskriterien für die Kompensation des beanspruchten Kulturlandes sehr rigide ausfallen und auf eine vollständige und mindestens gleichwertige Kompensation des beanspruchten Kulturlandes erweitert werden sollten.

Art. 33a E-RPV wiederholt in Abs. 2 im Wesentlichen den Art. 18^{bis} Abs. 1 RPG, was wenig zielführend erscheint, wenn man berücksichtigt, dass eine Verordnung das zugehörige Gesetz präzisieren sollte.

Mit den Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen nach Art. 18bis RPG erfolgt mit der Erteilung einer Baubewilligung, die über zonenkonforme und standortgebundene Nutzungen hinausgeht, eine Privilegierung. Durch die Revision des Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG ist die Mehrwertabschöpfung klar auf Bauzonen beschränkt worden. Aus diesem Grunde sollte die gleichzeitige Finanzierung der für die Kompensation durchgeführten Abbrüche mittels Abbruchprämie ausgeschlossen werden. Da bauliche Entwicklungen in einer Nichtbauzone zugelassen werden, die andernfalls in einer Bauzone zu erfolgen hätten, kann es nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, hier mit einer Finanzierung der für die Kompensation notwendigen Abbrüche eine doppelte Privilegierung vorzusehen und zudem über eine Abbruchprämie auch noch zusätzliche Anreize für die Ausweisung einer Nichtbauzone nach Art. 18bis RPG zu schaffen. Hinzu kommt, dass es sich um Ersatzneubauten handelt für Nutzungen, die weder zonenkonform noch standortgebunden sind (andernfalls wäre eine

Ausscheidung einer Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen gar nicht erforderlich). Art. 5a Abs.1 RPG hält explizit fest, dass in Fällen eines Ersatzneubaus keine Abbruchprämie entrichtet wird, da diese bei Errichtung von Ersatzneubauten auf landwirtschaftliche und touristische Nutzungen beschränkt bleibt.

Antrag:

Art. 33a E-RPV und mit ihm die Präzisierungen des Art. 18bis RPG zu den Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen sollten im Mindesten folgende Regelungen treffen:

- Voraussetzung der Ausscheidung einer Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen nach Art. 8c RPG ist, dass der Kanton nachweist, dass (1) damit einem kantonalen oder regionalen Bedürfnis entsprochen wird, (2) ein (nicht nur – wie im Leitfaden Richtplanung vorgesehen – „übergeordnetes“) Interesse an der Ausscheidung der Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen besteht.
- In der Verordnung muss dargelegt werden, unter welchen Bedingungen die Initiative für die Ausscheidung einer Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen auch von einer Region in Angriff genommen und an den Kanton herangetragen werden kann.
- Keine Zunahme der bebauten Fläche im gesamten Perimeter, nicht nur in der Nichtbauzone mit zu kompensierender Nutzung.
- Nennung von nicht nur von qualitativen, sondern auch von quantifizierbaren Beurteilungskriterien für die geforderte Verbesserung der Gesamtsituation. Der Bund sollte darlegen, nach welchen einheitlichen Beurteilungskriterien er die Festsetzung von Gebieten nach Art. 8c RPG im Richtplan prüft und auf diese Weise gleichzeitig den Kantonen Kriterien an die Hand geben, die sie als Entscheidungsgrundlage für die Interessenabwägung betreffend der Verbesserung der Gesamtsituation zum Einsatz bringen können. Die nähere Ausführung der quantifizierbaren Beurteilungskriterien erscheint am zweckdienlichsten auf Stufe technische Richtlinie im Leitfaden für die Richtplanung.

Geeignet sind für den Bereich Landschaft und Siedlungsstruktur Beurteilungskriterien, die vom BAFU bereits an anderer Stelle zum Einsatz kamen. Vgl. hierzu BAFU (2022): Landschaft im Wandel: Ergebnisse aus dem Monitoringprogramm Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES).

Insbesondere folgende Kriterien aus dem auf den Seiten 14 und 15 in der genannten Publikation aufgelisteten quantifizierbaren Kriterien:

7	Bodenversiegelung	Beschreibt die versiegelte Bodenfläche (Versiegelungsgrad) gemäss Arealstatistik.
8	Gebäudeabstand ausserhalb der Bauzonen	Beschreibt den Abstand zwischen Gebäuden ausserhalb der Bauzonen gemäss einer Methode des Kantons Basel-Landschaft, erweitert auf die Schweiz mit Daten von swisstopo.
15	Fläche der naturüberlassenen Gebiete	Erfasst alle Flächen, in denen natürliche Prozesse weitgehend ungestört ablaufen und direkte menschliche Einflüsse nur in geringem Umfang die Entwicklung bestimmen. Genutzt werden Daten des Landesforstinventars, der Arealstatistik und des Aueninventars.
32	Anlagefreie Gebiete	Beschreibt quantitativ jene Gebiete, die keine künstlich erstellten Landschaftselemente (Strassen, grosse Gebäude, Skilifte, Bahnen, Antennen, Strommasten usw.) aufweisen gemäss Daten von swisstopo.
35	Erschliessung mit Fuss- und Wanderwegen	Beschreibt die Erschliessung mit Fuss- und Wanderwegen gemäss Daten von swisstopo.
36	Landschaftszersiedelung	Beschreibt den Zersiedelungsgrad gemäss Daten von swisstopo. Die gewichtete Zersiedelung basiert auf drei Messgrössen: der Streuung der Siedlungsflächen (Dispersion), der urbanen Durchdringung, welche die Siedlungsfläche berücksichtigt und der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte (Ausnützungsdichte). Die Zusammenführung und Gewichtung dieser Messgrössen ergibt den Wert der Zersiedelung.

- Über die o.g. Landschaftsqualität betreffende Kriterien hinaus kann für den Bereich Baukultur auf die Qualitätskriterien der Davos Declaration verwiesen werden.
- Ebenfalls sollte für die Interessensabwägung zur Beurteilung, ob eine Verbesserung der Gesamtsituation erzielt wird, in der RPV die Verkehrserschliessung genannt werden.
- Wird in der RPV auf Einzelkriterien abgestellt, wie sie beispielsweise auch vom Fachverband Schweizer Raumplaner/-innen (FSU) in seiner Stellungnahme vorgeschlagen werden, so muss in jedem Fall gefordert werden, dass in der Gesamtbeurteilung in keinem Einzelkriterienbereich eine wesentliche Verschlechterung, in mindestens der Hälfte der Kriterien aber eine Verbesserung erzielt wird.
- Keine Finanzierung der für die Kompensation von nicht standortgebundenen Bauten und Anlagen durchgeführten Abbrüche mittels Abbruchprämie.
- Begrenzung auch des unterirdischen Bauvolumens.
- Die Verordnung muss klar darlegen, was Inhalt der für die räumliche Gesamtkonzeption gemäss Art. 8c RPG und was Inhalt der Beurteilung, ob in der Summe eine Verbesserung stattfindet (Art. 18bis RPG), ist. Wie grenzt sich das ab? Zu welchem

Zeitpunkt erfolgt welche Beurteilung nach welchen Kriterien?

- Erforderlich ist ebenso eine Präzisierung der Aufträge an die Nutzungsplanung gemäss Art. 8c Abs. 1 Bst. b RPG.
- Bedingung der finanziellen Absicherung der Massnahmen als Voraussetzung für eine Baubewilligung, da zwar mit Art. 33a Abs. 3 E-RPV vorgesehen ist, dass die zu kompensierenden Nutzungen erst realisiert werden dürfen wenn die notwendigen Kompensationen und Aufwertungen erfolgt sind, jedoch ist insbesondere bei Aufwertungsmassnahmen, die die Landschaft betreffen mit grossen Verzugszeiten zu rechnen und teilweise auch mit längeren Prozessen der Umsetzung, sodass mit der Forderung zu rechnen ist, die Realisierung von Mehrnutzungen und die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen auch zeitlich parallel durchzuführen. Dies setzt eine vorsorgliche finanzielle Sicherung der Massnahmen vor Baubeginn voraus.
- Der Leitfaden Richtplanung erwähnt in 2.3 Eckwerte für Mehrnutzung, Kompensation, Aufwertung in einem festgelegten Gebiet. Es muss deutlich gemacht werden, dass es sich um eine Mehrnutzung handelt, die mehr als standortgebundene Nutzungen zulässt und dass es sich nicht um quantitative, flächenmässige Mehrnutzungen handelt, d.h. dass im gesamten Perimeter eine Zunahme der Nutzfläche stattfindet (die Mehrnutzung im o.g. Sinne hat über Kompensationen ermöglicht zu werden, sodass in der Summe nicht mehr Fläche in Anspruch genommen wird).

Art. 43 Abs. 4–6

Mit Blick auf den Trennungsgrundsatz und das jetzt ins Bundesgesetz über die Raumplanung aufgenommene Stabilisierungsziel für das Nichtbaugebiet ist grundsätzlich auch bei der Privilegierung altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe Zurückhaltung geboten. Die Obergrenze von 100 Betten sollte überprüft werden. Betont werden muss, dass eine Bettenzahl nichts über die Nutzfläche pro Bett aussagt und daher über eine Begrenzung der Bettenzahl auch keine Begrenzung der Nutzfläche bzw. der Bruttogeschossfläche möglich wäre. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Geländekammer“ kann hier u.U. markante Erweiterungen ermöglichen, sofern grossvolumige nicht standortgebundene Gewerbenutzungen vorhanden sind, die für die Erweiterung des Gast- und Beherbergungsbetriebes eingesetzt werden können. Die durchschnittliche Betriebsgrösse liegt bei rund 65 Betten¹⁵. Eine Beschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten auf eine Erhöhung der Betriebsfläche um 50% bei gleichzeitiger Beschränkung der Obergrenze der Bettenzahl auf 100 würde Trennungsprinzip und Stabilisierungsziel entsprechen.

¹⁵ HotellerieSuisse, Die Hotellerie in der Schweiz – Zahlen und Fakten 2024

Massgebend für die Erteilung einer Bewilligung muss neben der betrieblichen Notwendigkeit auch sein, dass kein erheblicher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur notwendig wird, sowie dass eine gute gestalterische Einbettung des Gesamtgebäudekomplexes (bestehende und neu zu errichtende Gebäude) in die Landschaft erfolgt und der Situationswert der Landschaft über die gesamte Geländekammer hinweg nicht negativ beeinträchtigt wird.

Abzulehnen ist unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 5 RPG in der Fassung vom 29.

September 2023 (Nutzung des Untergrundes) und der in Art. 43 Abs. 6 E-RPV

vorgesehenen Verpflichtung zum Rückbau nach Wegfall des Bedarfs, dass ausschliesslich eine Begrenzung des oberirdischen Gebäudevolumens erfolgen soll. Auch das unterirdische Volumen muss begrenzt werden, da andernfalls der Rückbau grossvolumiger unterirdischer Gebäudeteile aufgrund des erfolgten starken Eingriffs in den Untergrund Bodenrekultivierungsmassnahmen dauerhaft beeinträchtigt.

Problematisch erscheint auch der unbestimmte Rechtsbegriff des Interesses, weshalb auf diesen in Abs. 6 verzichtet werden sollte und eine Beschränkung auf den Wegfall des Bedarfs zielführender erscheint.

In der Verordnung sollte zudem im Zusammenhang mit der Privilegierung altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe festgehalten werden, dass zum einen für Gebäudebeseitigungen, die für die Realisierung der Erweiterung erfolgen, keine Abbruchprämie beansprucht werden darf (weil bereits eine Privilegierung erfolgt und zudem ein Ersatzneubau errichtet wird) und zudem die Grundeigentümerschaft für die Rückbaukosten aufkommen muss.

Antrag:

- Obergrenze 100 Betten überprüfen: Eine Erweiterung der Betriebsfläche um 50 Prozent erscheint angemessen, sofern dabei nach der Erweiterung nicht mehr als 100 Betten resultieren.
- Die Verordnung sollte regeln, dass kein erheblicher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erfolgen darf
- Bedingung: gute gestalterische Einbettung des Gesamtgebäudekomplexes, Situationswert der Landschaft über die gesamte Gelände beurteilt hinweg darf nicht negativ beeinträchtigt werden
- Begrenzung auch des unterirdischen Volumens, mit Blick auf Rückbaupflicht
- Auf unbestimmten Rechtsbegriff des „Interesses“ in Absatz 6 verzichten
- Es darf für die Realisierung der Erweiterung keine Abbruchprämie beansprucht werden

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
Damian Jerjen, Professor of Practice	IRL
Andreas Moser	IRL
Andreas Farner	IRL, Raum ⁺