



5. Dezember 2014

---

## 2. Etappe Revision RPG Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

---

In den nachfolgenden Erläuterungen werden Bestimmungen des kommentierten Entwurfs ohne Angabe des Erlasses zitiert. Wo auf das RPG verwiesen wird, ist grundsätzlich das geltende Recht gemeint.

### **Artikel 1**

#### Absatz 2

Auch wenn am Wortlaut der Buchstaben b<sup>bis</sup> und d nichts geändert wird, ist hier doch Folgendes klarzustellen: Das Schaffen und Erhalten der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft, wie dies in Buchstabe b<sup>bis</sup> vorgesehen ist, umfasst auch Massnahmen zur Bereitstellung der für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen erforderlichen Flächen. Zudem ist zu beachten, dass die Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes (Bst. d) auch Massnahmen zum Schutz des Kulturlandes umfasst.

#### *Buchstabe a*

In Absatz 2 werden die Ziele von Absatz 1 konkretisiert. In der haushälterischen Nutzung des Bodens liegt das zentrale Ziel der Raumplanung. Es umfasst einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt. In quantitativer Hinsicht verlangt haushälterische Nutzung des Bodens die Eindämmung des Flächenverbrauchs. Qualitativ zielt haushälterische Nutzung auf eine optimale räumliche Zuordnung der verschiedenen Nutzungen. Dabei kommt der Berücksichtigung der Funktionen, die der Boden zu erfüllen hat, eine wichtige Bedeutung zu: Die Böden übernehmen aufgrund ihrer unterschiedlichen Eigenschaften verschiedene Funktionen (nebst der Produktions- insbes. auch die Regulierungs- und die Lebensraumfunktion) und erbringen somit vielfältige Leistungen für die Gesellschaft und den Naturhaushalt. Nur wenn die Bodenfunktionen berücksichtigt werden, können diejenigen Böden, die besonders wichtige Funktionen für Umwelt und Gesellschaft erfüllen, angemessen sparsam und schonend genutzt werden.

Die Biodiversität ist eine unerlässliche Grundlage für das Leben auf dieser Erde und damit auch eine zentrale Lebensgrundlage für den Menschen. Sie umfasst die Vielfalt von Ökosystemen, von Arten und Genen. Biodiversität beschreibt die Vielfalt der Lebensgrundlagen in einem Wort. Biodiversität liefert Nahrung, beeinflusst das Klima, erhält die Wasser- und Luftqualität, ist Bestandteil der Bodenbildung und bietet nicht zuletzt dem Menschen Raum für Erholung. Eine Verschlechterung des Zustands der Biodiversität führt zu einer Abnahme der Leistungen des Ökosystems und somit zu einer

Gefährdung einer nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft<sup>1</sup>. Da die Raumplanung wichtige Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität zu leisten hat, ist diese als Ziel im Raumplanungsgesetz zu verankern. Der Begriff „Biodiversität“ wird auch im Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR. 910.1) verwendet.

#### *Buchstabe c<sup>bis</sup>*

Die Forderung nach einer Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten und einer geordneten räumlichen Entwicklung ist an sich bereits in der heute geltenden Zielbestimmung, welche in Absatz 1 praktisch unverändert weiter geführt wird, enthalten („Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung.“). Die vorgeschlagene Ergänzung soll diese Forderung jedoch in Bezug auf die funktionalen Räume verdeutlichen. Dieser Begriff wird in Artikel 1 Absatz 3 definiert.

Konkretisiert wird dieses Ziel insbesondere auch mit den Bestimmungen in Artikel 2a Absatz 2, Artikel 5b und Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup>.

#### *Buchstabe d<sup>bis</sup>*

Mit diesem Ziel soll deutlich gemacht werden, dass auch mit Massnahmen der Raumplanung Bestrebungen für eine sparsamere und effizientere Nutzung der Energieressourcen unterstützt werden können, und zwar sowohl der erneuerbaren wie auch der nicht erneuerbaren Energieressourcen. Insbesondere mit der gegenseitigen Abstimmung von Siedlung und Verkehr kann die Raumplanung entscheidend zu einem effizienten Einsatz der Energie beitragen. Unterstützend wirkt beispielsweise auch, wenn die besonders energieeffiziente Bauweise bzw. die Nutzung erneuerbarer Energien im Rahmen von Gestaltungsvorschriften als Normalfall angesehen wird, so dass nicht die Realisierung, sondern eher der Verzicht auf solche Massnahmen als störendes Element einzustufen ist. Eine spezielle Regelung mit Bezug auf die kantonalen Bauvorschriften enthält Artikel 15b.

#### *Buchstabe d<sup>ter</sup>*

Die Naturgefahren gehören zu den natürlichen Gegebenheiten gemäss Artikel 1 Absatz 1 RPG, welche Bund, Kanton und Gemeinden im Rahmen der Raumplanung zu beachten haben. Die Nichtbeachtung dieser Gefahren im Rahmen der Raumplanung kann zu Toten und Verletzten sowie zu grossen Schäden an erheblichen Sachwerten führen. Andererseits können Menschen und erhebliche Sachwerte mit Massnahmen der Raumplanung wirkungsvoll vor Naturgefahren geschützt werden, denn mit den raumplanerischen Massnahmen kann auch bei einer tendenziellen Zunahme der Gefährdung (z.B. infolge des Klimawandels) sichergestellt werden, dass das Schadenpotenzial und somit das Risiko in den gefährdeten Gebieten nicht weiter zunimmt. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d<sup>ter</sup> fordert deshalb, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit raumplanerischen Massnahmen die Gewährleistung eines angemessenen Schutzes vor Naturgefahren unterstützen. Diese ist für eine nachhaltige Entwicklung des Landes von zentraler Bedeutung.

Bund, Kantone und Gemeinden sollen im Rahmen der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung darauf hinwirken, dass keine neuen Bauten und Anlagen in gefährdeten Gebieten errichtet werden. Ist dies nicht möglich, so sorgen sie dafür, dass Schäden durch eine der Gefahrensituation angepassten Bauweise (z.B. Objektschutzmassnahmen) oder gefahrengerechten Nutzung möglichst vermieden werden.

#### Absatz 3

Diese Bestimmung enthält eine Kurzdefinition für das Phänomen der funktionalen Räume. Ein funktionaler Raum beschreibt ein Gebiet, dessen Teilgebiete wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch

<sup>1</sup> Vgl. Strategie Biodiversität Schweiz vom 25. April 2012, S. 5.

eng miteinander verflochten sind und sich gegenseitig ergänzen. In der Schweiz haben zahlreiche funktionale Räume die Grenzen der Gemeinwesen längst weit überschritten. Metropolitanräume sind eine besonders grossräumige, komplexe und ökonomisch bedeutende Form funktionaler Räume. Aufgrund bestehender Verflechtungen zwischen verschiedenen Gemeinwesen können die anstehenden raumrelevanten Herausforderungen oftmals gemeinsam zufriedenstellender bewältigt werden. Im Vordergrund stehen die *tatsächlich bestehenden Verflechtungen* (z.B. Pendlerströme, aber auch weitere messbare Verflechtungen<sup>2</sup>, soweit sie sich auf die räumliche Entwicklung auswirken).

## Artikel 2

### Absatz 1

Neu soll ausdrücklich festgehalten werden, dass Planungen auch die Erarbeitung der nötigen Grundlagen umfassen. Dabei geht es beispielsweise um Erhebungen und Untersuchungen zu Sachbereichen wie Stand und bisherige Entwicklung des Siedlungsgebiets, der Infrastrukturen (Verkehr, Versorgung, öffentliche Bauten und Anlagen) und des Kulturlands, hier insbesondere der Fruchtfolgeflächen. Grundlagen können zudem die Landschaftsschutzgebiete und weitere Schutzgebiete sowie die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen bedrohten Gebiete betreffen oder sich auch zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels<sup>3</sup> oder zu demografischen Veränderungen äussern. Mit guten Planungsgrundlagen kann zu einer besseren Koordination von Raum- und Sachplanung und namentlich auch von Raumplanung und Umweltschutz beigetragen werden.

Zur Planungspflicht von Bund, Kantonen und Gemeinden gehört sodann auch die Berücksichtigung der übrigen behördenverbindlichen Planungen im interessierenden Bereich. Dies wird insbesondere auch in den Artikeln 5c Absatz 1 und Artikel 9 hervorgehoben.

### Absatz 3

Zu den Kernaufgaben einer Planungsbehörde gehört es, die voraussichtlichen Wirkungen einer planerischen Massnahme abzuschätzen und zu beurteilen. Nur so kann der Abstimmungsbedarf erkannt werden. Das Verordnungsrecht hält die Planungsbehörden schon heute an, im Rahmen der Interessenabwägung die möglichen Auswirkungen von planerischen Entscheiden zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV). Zudem wird in Art. 47 RPV schon heute eine Wirkungsbeurteilung für die Nutzungsplanebene vorgeschrieben.

Die Wirkungsbeurteilung wird durch diesen Artikel neu im Gesetz verankert und soll in der Sach-, Richt- und Nutzungsplanung angewendet werden. Damit wird eine prozessbegleitende methodische Unterstützung und Kontrolle der Planungen bewirkt, mit dem Ziel, die Qualität der Planungen zu erhöhen. Auf der Grundlage der Wirkungsbeurteilung sollen die Planungsbehörden frühzeitig und stufengerecht die erwarteten Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft sowie deren Wechselwirkungen abschätzen und bei den Entscheiden berücksichtigen und dokumentieren. Diese Wirkungsbeurteilungen sind in die bereits bestehenden Planungsverfahren zu integrieren und sollen nicht zu zusätzlichen Verfahren führen. Der Bundesrat wird in der RPV ausführen, welches die Konsequenzen dieser Bestimmung für die Inhalte der vorzulegenden Planungsberichte auf Stufe Richt- und Nutzungsplanung sind.

---

<sup>2</sup> Zu denken ist beispielsweise an die im OECD-Länderexamen für die Definition der funktionalen Räume zur Anwendung gebrachten Indikatoren wie „überlappende Spezialisierungen, Wissensverbreitung, wirtschaftliche Verknüpfung“ (vgl. OECD Territorialexamen Schweiz 2011, Beurteilungen und Empfehlungen, S. 15).

<sup>3</sup> Die nicht mehr abwendbaren zukünftigen, schleichenden und langfristigen klimabedingten und räumlichen Veränderungen und Folgen sind dabei abzuschätzen (z.B. Betroffenheiten bez. Hitzewellen, zunehmende Naturgefahren, Wasserknappheit, Starkniederschläge, abnehmende Schneesicherheit usw.) und in Planungen zu berücksichtigen. Im Sinne des Vorsorgeprinzips sind auch die nötigen Massnahmen (z.B. Sicherstellung der Durchlüftungsfunktion in Siedlungen, Sicherung von Frei- und Grünräumen, Erhöhung der Aussenraumqualität, Begrünung und Verschattung von Gebäuden, Minderung des Schadenpotenzials) vorzuziehen.

## **Artikel 2a**

Schon das geltende RPG enthält an verschiedenen Stellen die Aufforderung zur Zusammenarbeit. Artikel 7 RPG regelt die „Zusammenarbeit der Behörden“ im Zusammenhang mit der Richtplanung wie folgt: „Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit ihre Aufgaben sich berühren (Abs. 1). Einigen sich die Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann das Bereinigungsverfahren (Art. 12) verlangt werden (Abs. 2). Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können (Abs. 3).“ Da der Grundsatz der Zusammenarbeit nicht nur die kantonale Richtplanung beschlägt, soll er neu allgemeingültig formuliert werden.

### Absatz 1

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird klargestellt, dass nicht nur die Kantone, sondern auch der Bund und die Gemeinden Adressaten der Verpflichtung zur Zusammenarbeit sind. Angesichts der Bedeutung, die den Gemeinden im Planungswesen zukommt (Nutzungsplanung, Zuständigkeiten im Hinblick auf die Erstellung, insbesondere die Finanzierung der Infrastruktur) erscheint es sachlich gerechtfertigt, die Gemeinden hier zu erwähnen. Mit gemeint sind darüber hinaus sämtliche Träger raumwirksamer öffentlicher Aufgaben, also auch rechtlich selbständige, ausgelagerte Aufgabenträger (so z.B. die SBB) und Träger von Planungen in funktionalen Räumen. Gerade in funktionalen Räumen kommt der Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung zu.

Der Wille zur Zusammenarbeit lässt sich rechtlich nicht erzwingen. Im überkantonalen Verhältnis besteht immerhin die Möglichkeit, Einigungsverhandlungen nach Artikel 5d durchzuführen, was einen gewissen Druck auszuüben vermag. Im innerkantonalen Verhältnis kann der Kanton ähnliche Instrumente vorsehen. Ihm obliegt dort die Verantwortung zur Koordination. Die Wahrnehmung dieser Verantwortung (zur innerkantonalen Koordination) kann im Prinzip vom Bund im Rahmen der Richtplangenehmigung verlangt werden.

### Absatz 2

Absatz 2 entstammt inhaltlich weitgehend Artikel 18 Absatz 1 RPV. Durch die Nennung der Gemeinden im Absatz 1 wird nun klargestellt, dass nach Rücksprache mit den Kantonen auch Gemeinden in die Erarbeitung von räumlich konkreten Sachplaninhalten einzubeziehen sind.

### Absatz 3

Der Bund kann die schweizerischen Behörden wohl auffordern, mit ausländischen Behörden zusammenzuarbeiten. Verweigern diese die Zusammenarbeit oder kann man sich bei gegensätzlichen Auffassungen nicht zu einer gemeinsamen Lösung durchringen, sind dem Bund jedoch die Hände gebunden. Er kann wohl als Vermittler auftreten, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit kann aber letztlich nicht durchgesetzt werden (der Bund hat keine hoheitlichen Kompetenzen gegenüber ausländischen Behörden).

## **Artikel 2b**

Die Pflicht zur Interessenabwägung galt in der Raumplanung ursprünglich wohl als selbstverständlich. Die Begriffe der Abstimmung, Koordination, Interessenabwägung sowie teils der Zusammenarbeit sind aber unklar und überschneiden sich da und dort. Die Ansprüche sind zudem gewachsen. Die Praxis bekundet im Resultat oft Mühe mit der Interessenabwägung, wenn sie es mit der breiten Pflicht zum Einbezug z. B. des Umweltschutzes oder der Nachhaltigkeit zu tun hat – Mühe in der Sache, aber auch in der Methodik. Der Verordnungsgeber hat deshalb die Methodik der Interessenabwägung im Jahr 1989 im Rahmen einer Anpassung der Raumplanungsverordnung in Artikel 3 RPV ausdrücklich geregelt. Angesichts der zentralen Bedeutung der Interessenabwägung in der Raumplanung, soll die Verordnungsbestimmung nun aber auf die Gesetzesstufe gehoben werden. Damit könnte insbesonde-

re die Koordination von Raumplanung und Umweltschutz verbessert werden. Dabei besteht ein enger Bezug zu der in Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup> vorgesehenen Wirkungsbeurteilung, welche umfassendere und objektivere Grundlagen für die Interessenabwägung gewährleisten soll. In Absatz 1 soll hervorgehoben werden, dass die Interessenabwägung *stufengerecht* durchgeführt werden muss. *Stufengerecht* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Interessenabwägung unter Einbezug der betroffenen Fachstellen einerseits so präzise wie notwendig, andererseits aber nur für die jeweils Entscheid relevanten Aspekte erfolgen soll. Zu letzteren gehören auf Richtplanstufe typischerweise die Standortfrage und die grundsätzliche Machbarkeit der vorgesehenen Vorhaben unter Einhaltung des Bundesrechts.

Interessenabwägungen sind nicht nur dort vorzunehmen, wo einer planenden Behörde ein Ermessensspielraum zusteht. Das materielle Recht kann eine Interessenabwägung auch zur Bewilligungsvoraussetzung erklären (so insbesondere Art. 23a Abs. 1 für Bauten ausserhalb der Bauzonen). Abstimmung und Abwägung kommen in jedem Fall nur zum Zug, soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht nichts Besonderes regelt.

### **Artikel 3**

#### Absatz 2

##### *Buchstabe d*

Da sich die Anforderungen an die Landschaft und die Herausforderungen im Umgang mit ihr verändert haben, wird der Planungsgrundsatz, wonach naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten werden sollen, mit dem Aspekt der Aufwertung ergänzt. Bei den naturnahen Landschaften steht dabei das Verstärken der bestehenden Landschaftsqualitäten im Vordergrund (zum Beispiel Neupflanzung standortheimischer Baumarten oder Sanierung und auch Neuschaffung baukultureller Elemente). Bei den Naherholungsräumen geht es darum, dass diese möglichst naturnahe Lebensräume und standortheimische Arten aufweisen sollen, um so zur Vernetzung der Lebensräume ausserhalb der Siedlungen beizutragen und der Bevölkerung das Naturerlebnis in der Wohnumgebung zu ermöglichen. Den Erholungsräumen kommt namentlich in dicht besiedelten Gebieten eine hohe Bedeutung für die Lebensqualität zu. Aufwertung bedeutet hier beispielsweise, dass die Zugänglichkeit verbessert und vielfältige Begegnungs- und Bewegungsmöglichkeiten für die Bevölkerung geschaffen werden.

##### *Buchstabe d<sup>bis</sup>*

Der Biotopschutz muss als Teil des Auftrags, die Landschaft zu schonen, verstanden werden; er ist zudem strategisches Ziel der Biodiversitätsstrategie. Fokussiert wird auf den für die Erhaltung der Arten unabdingbaren Lebensraumschutz (Art. 14 Abs. 1 NHV).

#### Absatz 3 Ingress

Den Bedürfnissen der Wirtschaft als wichtigem Motor der Entwicklung ist Rechnung zu tragen. Mit der expliziten Erwähnung der Wirtschaft soll zudem verdeutlicht werden, dass der im RPG (insbesondere auch in Artikel 8a) verwendete Begriff Siedlung nicht bloss Gebiete für das Wohnen umfasst, sondern auch Arbeitsgebiete.

Während im deutschen Text des heute gültigen RPG einfach von „Siedlungen“ die Rede ist, wird im französischen Text (in Ermangelung eines entsprechenden Begriffs für Siedlung) von "les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques" gesprochen. Damit wird im französischen Text schon heute klarer, dass es bei Siedlung sowohl um Wohnen als auch um Arbeiten geht.

##### *Buchstabe a<sup>ter</sup>*

Das Wohnen als Grundbedürfnis der Gesellschaft steht zunehmend unter Druck. Ein starkes Preiswachstum droht Haushalte mit geringem Einkommen übermässig zu belasten oder zu verdrängen.

Zudem lösen Verdrängungseffekte zusätzliches Verkehrswachstum aus. Auch die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen kann preistreibend wirken. Die ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit Wohnraum ist daher zu einer strategischen Aufgabe einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geworden. Die Planungsbehörden sollen mit dem neuen Planungsgrundsatz dazu angehalten werden, Massnahmen zur Unterstützung der Befriedigung des Bedarfs an Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen zu ergreifen. Die wirksamsten Massnahmen dürften auf der kommunalen Stufe anzusiedeln sein. Hierzu stellt der „Baukasten“ des BWO<sup>4</sup> anhand von Fallbeispielen zehn Massnahmen mit Erfolgsfaktoren und Stolpersteinen vor, so zum Beispiel das Vorschreiben von Anteilen in der Nutzungsplanung oder das Schaffen von Nutzungsprivilegien als Anreiz.

Mit Buchstabe a<sup>ter</sup> wird ferner die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass neu auch der gemeinnützige Wohnungsbau als Massnahme der Raumplanung nach Artikel 5 Absatz 1<sup>ter</sup> RPG gilt, die mit dem Ertrag aus der Mehrwertabgabe gefördert werden kann.

#### *Buchstabe b*

Neben den bereits erwähnten Umwelteinwirkungen Lärm, Luftverschmutzung und Erschütterungen sollen neu auch die Störfälle genannt werden. Damit kann insbesondere auch Artikel 11 a der Störfallverordnung vom 27. Februar 1991 (StFV; SR 814.012) über die Koordination von Störfallvorsorge und Raumplanung ausdrücklich aufs Raumplanungsgesetz abgestützt werden.

#### Absatz 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup>

Im neuen Absatz 3<sup>bis</sup> soll der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung des Verkehrssystems verankert werden. Dies erscheint notwendig, weil im heute geltenden Artikel 3 nur Planungsgrundsätze für die Bereiche Landschaft, Siedlung und öffentliche Bauten und Anlagen vorhanden sind, solche zum Verkehr jedoch fehlen. Auch gibt es zum Thema der Weiterentwicklung des Verkehrssystems als Ganzes keine Regelungen in der übrigen Bundesgesetzgebung.

Unter dem Verkehrssystem werden sowohl das Personen- als auch das Güterverkehrssystem verstanden. Dazu gehören alle Verkehrsträger, d.h. öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr.

Die Weiterentwicklung des Verkehrssystems im Sinne der vorgeschlagenen Formulierung ist nicht gleichzustellen mit einem Wachstum beziehungsweise einem Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen. Vordringlich soll die Optimierung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen sein, wie dies in Absatz 3<sup>ter</sup> explizit festgehalten ist.

Eine systematische Anwendung der in den Absätzen 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> genannten Grundsätze durch die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Planung und Bewirtschaftung von Infrastrukturen des Strassen- und Schienenverkehrs dürfte langfristig auch zu geringeren Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten führen.

#### Absatz 5

Durch seine Verankerung in Artikel 3 RPG wird der Einbezug der Interessen, welche den Untergrund betreffen, zu einem allgemeinen Planungsgrundsatz, der von den mit der Raumplanung befassten Behörden auf allen Stufen - soweit erforderlich - berücksichtigt werden muss. Dabei können die planerischen Entscheide, die den Untergrund betreffen, in die bestehenden Raumplanungsinstrumente integriert werden. Ein neues Planungsinstrumentarium muss dafür nicht aufgebaut werden. Wichtig ist aber, dass auch die Nutzungskonflikte, die den unterirdischen Raum betreffen angegangen werden. Dabei sind neben Nutzungsinteressen auch Schutzinteressen (z.B. des Gewässerschutzes und des archäologischen Erbes) zu berücksichtigen.

---

<sup>4</sup> Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO, 2013

Der Einbezug des Untergrunds in die Raumplanung ändert nichts an der aktuellen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Die Kompetenzen der Kantone in Bereichen wie Grundwasser oder den Bergregalen werden nicht tangiert.

## **Artikel 4a**

### Absatz 1

Eine kohärente und nachhaltige Raumentwicklung bedarf einer systematischen Berichterstattung. Dies einerseits, um im Sinn eines Monitorings Entwicklungen im Raum grundsätzlich beobachten und Fehlentwicklungen rechtzeitig korrigieren zu können. Andererseits ist die Berichterstattung aber auch notwendig, um prüfen zu können, ob die vorgesehenen Wirkungen mit den geplanten Massnahmen tatsächlich erreicht wurden. In diesem Sinn dient die Berichterstattung auch der Erarbeitung der neuen Planungen.

Heute verpflichtet Artikel 9 Absatz 1 RPV die Kantone lediglich, das Bundesamt für Raumentwicklung alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen in den Grundlagen zu orientieren. Mit dem neu vorgeschlagenen Artikel 4a Absatz 1 sollen die Kantone angehalten werden, dem Bundesrat mindestens alle vier Jahre umfassend Bericht über die räumliche Entwicklung ihres Gebiets zu erstatten. Beibehalten wird die explizite Erwähnung der Richtpläne. Dies einerseits, weil für den Bundesrat als Genehmigungsbehörde gemäss Artikel 11 die Richtpläne und der Stand ihrer Umsetzung von besonderem Interesse sind. Andererseits, weil die Richtpläne gemäss Artikel 8 Absatz 1 die wichtigsten Aspekte der räumlichen Entwicklung der Kantone in gesamthafter Art aufzeigen und die Funktion der kantonalen Richtplanung noch gestärkt werden soll (Artikel 8a ff.).

### Absatz 2

In Absatz 2 wird die Berichterstattungspflicht des Bundesrats gegenüber der Bundesversammlung geregelt, ähnlich wie dies heute schon in vielen Kantonen mit der Berichterstattung des Regierungsrats als oberster Planungsbehörde gegenüber dem kantonalen Parlament der Fall ist (z.B. Zürich, Bern, Luzern, Aargau, Freiburg). Die Bundesversammlung kann heute Planungsberichte des Bundesrates beraten und zur Kenntnis nehmen, dem Bundesrat Aufträge erteilen, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern sowie Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fassen (Art. 28 ParlG). Es erscheint sinnvoll, das Parlament noch besser in die Planungen des Bundes einzubeziehen und den Bundesrat zu verpflichten, über seine eigenen raumwirksamen Tätigkeiten (Sachpläne und Konzepte nach Art. 13 RPG, wichtige Bauvorhaben) und über diejenigen raumrelevanten Themen, für die er im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion zuständig ist, Bericht zu erstatten. Die vorgeschlagene Berichterstattungspflicht des Bundesrats gibt dem Parlament die Möglichkeit zu überprüfen, ob allfällige, im Rahmen von Artikel 28 ParlG gefällte Planungsbeschlüsse im gewünschten Mass berücksichtigt und umgesetzt wurden, damit es nötigenfalls die erforderlichen Zusatzaufträge erteilen kann. Das Parlament soll somit über eine Art Controllinginstrument gegenüber dem Bundesrat als oberster Planungsbehörde des Landes verfügen können. Dem Bundesrat wiederum bietet der Raumplanungsbericht die Möglichkeit, gewisse tiefgreifende planerische Entscheide explizit zur Diskussion zu stellen und so vom Parlament auf ihre politische Akzeptanz überprüfen zu lassen.

Die vorgeschlagene Berichterstattungspflicht des Bundesrats besteht auch gegenüber den Kantonen. Diese haben als für die Raumplanung auf ihrem Gebiet verantwortliche Einheiten ein Recht darauf, vom Bund zu erfahren, wie die räumliche Entwicklung der Schweiz in der Gesamtbilanz aussieht und zu beurteilen ist. Für ihre Richtplanung sind sie zudem auf eine Berichterstattung des Bundes zu dessen eigenen raumwirksamen Tätigkeiten (Sachpläne und Konzepte nach Art. 13 RPG, wichtige Bauvorhaben) angewiesen.

## **Artikel 5a**

### Allgemeines

Die Raumentwicklungsstrategie Schweiz soll einen wichtigen Beitrag leisten, um die Raumentwicklung des Landes auf allen Ebenen besser zu koordinieren. Sie soll einen Orientierungsrahmen bilden, um die anstehenden Herausforderungen in angemessener Weise angehen zu können. Die Raumentwicklungsstrategie stellt eine Entscheidungshilfe dar, die rechtlich nicht verbindlich ist. Sie setzt auf Gegenseitigkeit und Selbstbindung und impliziert eine vermehrte Zusammenarbeit in räumlichen Angelegenheiten, welche geographische, politische und institutionelle Grenzen überwindet.

### Absatz 1

Die Raumentwicklungsstrategie Schweiz soll von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam und auf der Basis des bestehenden Raumkonzepts Schweiz erarbeitet und weiterentwickelt werden mit dem Ziel, eine gemeinsame Vorstellung von der künftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz und einzelner Teilräume zu gewinnen. Da Städte stets auch Gemeinden sind, mithin keine eigenständige bundesstaatliche Ebene repräsentieren, werden sie in Absatz 1 nicht explizit erwähnt, sind aber - angesichts ihrer Bedeutung - selbstverständlich wichtige Akteure bei der Erarbeitung der Raumentwicklungsstrategie. Diese Strategie soll dazu beitragen, die Raumentwicklung des Landes künftig auf allen Ebenen besser zu koordinieren. Zudem lässt sich eine nachhaltige Raumentwicklung nur dann erreichen, wenn alle Akteure raumwirksamer Politikbereiche zusammenarbeiten und versuchen, gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Entsprechend sieht die Raumentwicklungsstrategie eine überregionale, Institutionen und Politikbereiche übergreifende Zusammenarbeit vor sowie eine vermehrte Planung in funktionalen Räumen.

### Absatz 2

Die Raumentwicklungsstrategie ist als politische Grundlage sowie als Entscheidungshilfe für die raumwirksamen Tätigkeiten auf allen drei Staatsebenen konzipiert, namentlich bei der Erarbeitung von Konzepten, Sachplänen, Richtplänen, Nutzungsplänen sowie bei raumwirksamen Vorhaben. Bei der Erstellung kantonaler Richtpläne dient sie als Entscheidungshilfe (Art. 9 Bst. a).

### Absatz 3

Die Raumentwicklungsstrategie soll ein von allen drei Staatsebenen gemeinsam getragener Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe für eine nachhaltige räumliche Entwicklung unseres Landes sein. Sie soll von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden konkretisiert und umgesetzt werden. Die Herausforderungen in Städten und Agglomerationen unterscheiden sich von jenen in ländlichen Räumen und erfordern gezielte Lösungsansätze. Gleichzeitig nehmen die Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Stadt und Land zu. Diesem Umstand will der Bund mit seiner Agglomerationspolitik und seiner Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete, die gegenseitig abgestimmt sind, Rechnung tragen.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit, gesellschaftliche Entwicklungen (internationale Vernetzung, demographischer Wandel, Segregation, usw.), effizienter Ressourceneinsatz und der Erhalt von Kulturland und Naturräumen machen die kompakte Siedlungsentwicklung zum zentralen Thema. Sollen die Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz erhalten und die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen erreicht werden, kommt den urbanen Räumen als Bevölkerungsschwerpunkte und Wirtschaftsmotoren der Schweiz eine entscheidende Bedeutung zu. Sie stehen in Anbetracht der gewünschten Entwicklung der Schweiz vor grossen Herausforderungen in Bezug auf die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, den nachhaltigen Städtebau und die Freiraumentwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Wohnungsmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Finanzierung von Zentrumsaufgaben. Zur Bewältigung dieser Herausforderung ist eine enge vertikale und horizontale Zusammenarbeit über Sachbereiche hinweg unentbehrlich. Mit der Agglomerationspolitik des Bundes ist es in den vergangenen Jahren gelungen, zur Bewältigung von urbanen Herausforde-

rungen einen lösungsorientierten Mix von Instrumenten aufzubauen. Die Herausforderungen bestehen weiterhin, die Instrumente sind jedoch alle zeitlich befristet. Deshalb zielen die tripartite Strategie zur Schweizerischen Agglomerationspolitik und die Agglomerationspolitik 2016+ des Bundes darauf ab, die bestehenden Instrumente zu konsolidieren und zu optimieren.

Die ländlichen Räume und die Berggebiete sind wichtige Lebens- und Wirtschaftsräume für mehr als 25 Prozent der Bevölkerung. Mehr als 75 Prozent des Schweizer Territoriums umfassend, übernehmen sie wichtige Funktionen als Regenerations- und Erholungsraum sowie als Natur- und Ressourcenraum. Die Räume unterscheiden sich allerdings in ihren Potenzialen sowie in den Chancen und Risiken, die sich ihnen in der Zukunft stellen werden. Das Leben in den ländlichen Räumen und in den Berggebieten hat mancherorts an Attraktivität verloren. Die Bevölkerung wandert zunehmend in die urbanen Räume ab. Dies hat zur Folge, dass periphere ländliche Räume immer dünner besiedelt sind und deren Grundversorgung meistens nicht kostendeckend gewährleistet werden kann. Der Strukturwandel und Beschäftigungsrückgang im Landwirtschafts- und Industriesektor sowie der erhöhte globale Wettbewerb und Innovationsdruck in der Tourismusindustrie haben die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume geschwächt. Diese gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen stellen die bisherigen Funktionen der ländlichen Räume und Berggebiete zunehmend in Frage. Zur Bewältigung dieser zentralen Herausforderungen bestehen auf Bundesebene in verschiedenen Sektoralpolitiken bereits zahlreiche Instrumente und Massnahmen. Im Rahmen der bisherigen Arbeiten wurde jedoch festgestellt, dass die Sektoralpolitiken des Bundes vertikal und horizontal ungenügend koordiniert sind. Bei vielen Politiken fehlt die räumliche Dimension und somit die räumliche Kohärenz bei deren Umsetzung. Hier gilt es nun mit verschiedenen Massnahmen anzusetzen.

Die bisherigen Arbeiten zur Erfüllung der Aufträge zeigen, dass viele Verflechtungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen bestehen. Sie bestätigen damit die Wichtigkeit des im Raumkonzept Schweiz (2012) geforderten Denkens und Planens in Handlungsräumen. Mit einer koordinierten Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete sowie mit gemeinsamen Lösungsansätzen kann nicht nur den spezifischen, sondern auch den gemeinsamen Herausforderungen Rechnung getragen werden. Weiter wird dadurch auch ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz geleistet. Aus diesen Gründen soll der Stadt-Land-übergreifende Ansatz im Rahmen der Ausgestaltung und Umsetzung verschiedener Instrumente und Massnahmen in der Agglomerationspolitik sowie in der Politik der ländlichen Räume und Berggebiete verankert werden.

Hauptziel dieser Bestimmung ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Agglomerationspolitik sowie die Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete des Bundes. Die systematische Einordnung in den neuen Artikel 5a ist angezeigt, weil es dabei bundesseitig um die Umsetzung der gemeinsam mit Kantonen, Städten und Gemeinden erarbeiteten Raumentwicklungsstrategie geht.

### **Artikel 5b**

Planungen nach RPG sind bisher zumeist einem bestimmten sachlichen oder politischen Zuständigkeitsbereich zugeordnet. Bedarf besteht aber vermehrt auch nach Planungen, die grenz- oder bereichsüberschreitend sind. Daher wird in Artikel 5b ausdrücklich festgehalten, dass die betroffenen Behörden gemeinsame Planungen erarbeiten können (Absatz 1). Gemeinsame Planungen stehen als Instrumente des Raumplanungsrechts den raumwirksam tätigen Stellen sowie den Trägern öffentlicher Aufgaben für die räumliche Koordination mit Aufgaben anderer Behörden zur Verfügung. Verbände und weitere Organisationen können an der Ausarbeitung beteiligt werden. Gemeinsame Planungen können auch von Kantonen untereinander, von Kantonen mit Gemeinden oder von Gemeinden untereinander erarbeitet werden. Der Anstoss zu einer gemeinsamen Planung kann von jedem der betroffenen Gemeinwesen ausgehen.

Der Wert dieser „weiteren gemeinsamen Planungen“ besteht nicht in einer rechtlichen Bindung. Behördenverbindlich werden sie, wenn ihre Inhalte in Konzepte, Sach- oder Richtpläne aufgenommen werden (Absatz 2). Auch wenn die Konzepte des Bundes (Art. 13) keine räumlich konkreten Festlegungen enthalten, können sie ebenfalls ein Instrument für die behördenverbindliche Umsetzung derar-

tiger gemeinsamer Planungen sein, beispielsweise indem planerische Grundsätze für Gebiete mit speziellem Handlungsbedarf festgelegt werden.

### **Artikel 5c**

Bei dieser Vorschrift handelt es sich im Wesentlichen um einen Zusammenzug von Bestimmungen zu den Konzepten und Sachplänen des Bundes sowie zu den Richtplänen, die schon bisher galten. Zudem sind punktuelle Erweiterungen vorgesehen. Verbindlich sind Konzepte, Sachpläne und Richtpläne ab dem Zeitpunkt ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat (Konzepte, Sachpläne) beziehungsweise ab dem Zeitpunkt ihrer Genehmigung durch den Bundesrat (Richtpläne, vgl. Art. 11 Abs. 2).

Schon bisher hielt Artikel 22 Absatz 2 RPV fest, dass Konzepte und Sachpläne Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts binden, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Neu soll diese Regelung auch auf die Richtpläne ausgedehnt werden (Absatz 1<sup>bis</sup>). Weiter soll auch für Konzepte und Sachpläne gelten, dass sie in der Regel alle zehn Jahre überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen. Eine solche Regelung war bisher nur für die Richtplanung vorgesehen (Art.9 Abs. 3 RPG).

Geänderte Verhältnisse, die zu einer Plananpassung führen können (Absatz 3), liegen etwa dann vor, wenn relevante Gesetzgebungen des Bundes oder relevante Sachplaninhalte geändert werden. In aller Regel hat dies zur Folge, dass die kantonalen Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen. Um die Flexibilität der Richtpläne, Konzepte und Sachpläne als strategische Planungsinstrumente nicht zu beeinträchtigen, sollten an deren Veränderbarkeit keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Der Aspekt der Planungssicherheit ist bei diesen behördenverbindlichen Planungsinstrumenten im Unterschied zu den allgemeinverbindlichen Nutzungsplänen weniger stark zu gewichten.

### **Artikel 5d**

Das Bereinigungsverfahren ist nach geltendem Recht allgemein in Artikel 12 RPG, für die Richtplanung durch Verweis in Artikel 7 Absatz 2 RPG geregelt. Die neuen Bestimmungen entsprechen inhaltlich diesen Regelungen.

In Absatz 1 wird der Grundsatz der einvernehmlichen Lösungssuche betont. In den Absätzen 2 bis 4 werden Voraussetzungen und Durchführung der Einigungsverhandlungen näher geregelt. In Absatz 5 schliesslich werden die Entscheidkompetenzen des Bundesrats festgelegt.

Eine Einigungsverhandlung kann auch verlangt werden, wenn interkantonal die Zuordnung eines Gebiets zu einem funktionalen Raum (also die Festlegung des Perimeters des funktionalen Raums) oder die Überführung einzelner Aspekte einer Planung in einem funktionalen Raum in den kantonalen Richtplan umstritten sind.

### **Artikel 6**

Der bisherige Absatz 1, der die Kantone verpflichtet, als Grundlage für die Erstellung ihrer Richtpläne Grundzüge der räumlichen Entwicklung zu erarbeiten, wurde bereits im Rahmen der Änderung vom 15. Juni 2012 des RPG gestrichen. Demnach gehören solche Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung zum Mindestinhalt des kantonalen Richtplans (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG).

Die grundsätzliche Verpflichtung, Grundlagen für die Richtplanung zu erarbeiten, wie sie implizit in den bisherigen Absätzen 2 und 3 enthalten ist, soll neu durch eine Ergänzung von Artikel 2 sichergestellt werden, indem in Artikel 2 Absatz 1 nicht nur die nötigen Planungen für raumwirksame Aufgaben, sondern auch die hierfür notwendigen Grundlagen verlangt werden. Vorteil dieser Regelung ist, dass sie für alle Planungsstufen, d.h. nicht nur für die kantonalen Richtpläne, gilt.

Die bisherigen Absätze 2 und 3 können aufgehoben werden, da die im Richtplan zu behandelnden Themenbereiche - und damit gleichzeitig auch die Bereiche, für welche Grundlagen erarbeitet werden müssen - neu als Richtplaninhalte (Artikel 8a ff.) aufgelistet werden sollen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Bereiche, die im geltenden RPG unter den Grundlagen erwähnt sind, im revidierten Gesetz auch tatsächlich als Richtplaninhalte Eingang finden werden.

## **Artikel 7**

Der bisherige Absatz 1 ist sinngemäss neu in Artikel 2a Absatz 1 enthalten, der Absatz 2 sinngemäss in Artikel 5d Absatz 2 und der Absatz 3 sinngemäss in Artikel 2a Absatz 3.

## **Artikel 8**

### Absatz 1

#### *Buchstabe a<sup>bis</sup>*

Soll die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (zum Begriff siehe auch Art. 1 Abs. 3) nicht nur eine „Schönwetter-Regulierung“ werden, sondern rechtlich durchsetzbar sein, so muss das Gebiet, für welches ein gemeinsamer Plan zu erarbeiten ist, verbindlich festgelegt werden. Erst durch die Zuordnung des Gebiets (oder mit anderen Worten: durch die Festlegung des Perimeters des funktionalen Raums) wird überhaupt klar, wer zur Zusammenarbeit rechtlich verpflichtet ist. Und nur wenn hierüber Klarheit besteht, kann die Einhaltung der Verpflichtung mit Anreizen verknüpft werden resp. können Sanktionen für den Fall des Nichteinhaltens der Verpflichtung vorgesehen werden.

Der Bund kann die Zuordnung von Gebieten zu funktionalen Räumen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht selber vornehmen. Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung legen die *Kantone* die Perimeter der wesentlichen funktionalen Räume fest. Sie haben sich dabei an den tatsächlich bestehenden Verflechtungen zu orientieren, die Zuweisung hat m.a.W. nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Derartige Verflechtungen können beispielsweise in den Bereichen Siedlung und Verkehr, Versorgung, Entsorgung sowie Natur und Landschaft bestehen. Weiter sind bei der Zuordnung bestehende gemeinsame Planungen (so auch die Raumentwicklungsstrategie) zu berücksichtigen (vgl. Art. 9 Bst. a). Es ist davon auszugehen, dass sich die Kantone auf die Festlegung der wichtigsten funktionalen Räume beschränken werden. Der *Bund* kann im Verfahren der Richtplangenehmigung prüfen, ob die notwendigen funktionalen Räume festgelegt wurden (Art. 11). Artikel 38b sieht für funktionale Räume, die überkantonale einer gemeinsamen Planung bedürfen, die Ersatzvornahme des Bundes vor, wenn die notwendigen Planungen nicht fristgerecht vorliegen. Überkantonale ist dabei auch im Sinne von Landesgrenzen überschreitend zu verstehen.

#### *Buchstabe d*

Bei den allgemeinen Mindestinhalten des Richtplans soll neu auch die Überprüfung der Zielerreichung und der Umsetzung der Richtplanvorgaben mittels eines Controllings explizit aufgenommen werden. Die meisten Kantone kennen heute bereits ein Richtplan-Controlling und teilweise auch entsprechende Vorgaben im Richtplan.

## **Artikel 8b**

### Absatz 1

Unter dem Gesamtverkehrssystem werden sowohl das Personenverkehrssystem als auch das Güterverkehrssystem verstanden. Dazu gehören alle Verkehrsträger, d.h. öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr.

Die Weiterentwicklung des Gesamtverkehrssystems im Sinne der vorgeschlagenen Formulierung ist nicht gleichzustellen mit einem Wachstum resp. Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen. Hinzuweisen ist diesbezüglich insbesondere auf Artikel 3 Absatz 3<sup>bis</sup> Buchstabe d.

Festzuhalten bleibt, dass Richtplaninhalte betreffend Verkehrsinfrastrukturen, für deren Planung der Bund zuständig ist, mit den Sachplänen des Bundes abgestimmt werden müssen. Soweit Richtplaninhalte von den Sachplänen abweichen, sind sie als Interessensbekundungen des Kantons gegenüber dem Bund zu deklarieren.

## Absatz 2

Für die wichtigen baulichen Vorhaben im Bereich Verkehr, für die der Kanton zuständig ist oder die im Interesse des Kantons stehen, sind im kantonalen Richtplan die notwendigen Räume zu sichern. Dabei geht es nicht um eine abschliessende Raumsicherung, da der Richtplan nicht grundeigentümerverbindlich ist. Der Richtplan hat aber soweit erforderlich nachgelagerten Planungsträgern den Auftrag zu erteilen, die genannten Räume auch in der Nutzungsplanung zu sichern.

## **Artikel 8c**

### Absatz 1

#### *Buchstabe a*

Basierend auf den Grundlagenerhebungen zu den geeigneten Landwirtschaftsgebieten inklusive Fruchtfolgeflächen (siehe dazu Art. 2 Abs.1 und die diesbezüglichen Erläuterungen) haben die Kantone im Richtplan genügend Flächen geeigneten Kulturlandes zu bezeichnen, die der Landwirtschaft erhalten werden sollen. Zudem haben sie die Massnahmen festzulegen, mit denen der Erhalt all jener Böden sichergestellt werden soll, die die Qualität von Fruchtfolgeflächen aufweisen. Dabei ist nicht nur vom status quo auszugehen, sondern es ist auch aufzuzeigen, wie die Flächen unter Berücksichtigung der vorhersehbaren Vorhaben gesichert werden sollen. Kann in einem Kanton die Einhaltung seines Anteils am gesamtschweizerischen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen nicht gesichert werden, sind zudem die in Artikel 13d vorgesehenen Rechtsfolgen zu beachten.

#### *Buchstabe b*

Verfassung und Gesetz gehen – wie auch das 2012 von der Schweiz ratifizierte Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000 (SR 0.451.3) – von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus. Landschaft ist Ausdruck des natürlichen und kulturellen Erbes. In den Wechselbeziehungen zwischen den vielfältigen naturräumlichen Voraussetzungen, kulturellen Faktoren und menschlichen Tätigkeiten wird sie stetig weiter entwickelt. Sie erfüllt auf der ganzen Landesfläche zentrale Funktionen als Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen, als Wirtschafts- und Erholungsraum sowie als Kulturgut und Heimat. Auch wenn dies im Gesetzestext der Verständlichkeit und Kürze halber nicht explizit aufgeführt ist, ist mit dem Erhalt von Landschaften nicht nur der Schutz der Natur- und Landschaftsqualitäten, sondern immer auch der Schutz der Kulturgüter in diesem Raum gemeint.

Die Formulierung macht deutlich, dass es hier zwar auch, aber nicht nur um die Erhaltung hochwertiger Landschaften und Lebensräume geht. Es sollen auch entsprechend geeignete Räume mit einem bestehenden Defizit aufgewertet und Lebensräume vernetzt werden. Landschaften sollen nach Massgabe ihrer spezifischen Eignung und unter Wahrung ihrer natürlichen und kulturellen Landschaftsqualitäten auch weiterentwickelt werden können. Somit kommt neben dem Schutz- auch dem Nutzungsaspekt Bedeutung zu. Im Richtplan sollen Landschaftsqualitätsziele, Schutz- und Entwicklungsziele transparent gemacht werden und es ist aufzuzeigen, wie die Koordination mit den raumrelevanten Politiken erfolgt.

Der Sachbereich Natur und Landschaft ist flächendeckend zu bearbeiten, da er als zentrale Lebensgrundlage eine hohe Bedeutung für die Lebensqualität hat. Dabei können aber beispielsweise der Erhalt, die Aufwertung und die Vernetzung von Naturräumen und Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebiets im Bereich Siedlung behandelt werden (z.B. im Zusammenhang mit Siedlungsqualität und Verdichtung). Die im April 2012 vom Bundesrat verabschiedete Strategie Biodiversität Schweiz sieht in Ziel 8 vor: „Die Biodiversität im Siedlungsraum wird bis 2020 so gefördert, dass der Siedlungsraum zur Vernetzung von Lebensräumen beiträgt, siedlungsspezifische Arten erhalten bleiben und der Bevölkerung das Naturerlebnis in der Wohnumgebung und im Naherholungsgebiet ermöglicht wird.“

### *Buchstabe c*

In Buchstabe c sollen die intensive touristische Nutzung und die Erholung angesprochen werden. Unter Erholung fallen auch die so genannten Freizeitnutzungen. Auf eine explizite Erwähnung der Freizeitnutzungen im Gesetz wird deshalb verzichtet. Da intensive touristische Nutzungen und die Erholungsnutzung regelmässig mit erheblichen räumlichen Auswirkungen verbunden sind, ist deren Thematisierung im Richtplan unabdingbar. Es ist aufzuzeigen, wie weit solche Nutzungen gehen dürfen und welche Gebiete sich besonders dafür eignen. Wichtig sind zudem konzise Grundsätze für die Schonung der Landschaft.

### Absatz 2

Die raumwirksamen Funktionen des Waldes, insbesondere Erholung im Wald, Naturschutz im Wald sollen im Richtplan mit weiteren Nutzungen und Ansprüchen abgestimmt werden. Eine Abstimmung der raumwirksamen Ergebnisse der forstlichen Planung durch die Kantone im Rahmen der Richtplanung verbessert die Koordination zwischen der Raumplanung und der Waldentwicklung. Beispielsweise können Festlegungen in der forstlichen Planung betreffend Erholung oder Waldreservate für Richtplaninhalte betreffend Verkehr oder Biodiversität von Bedeutung sein. Beispiele zu entsprechenden Richtplanfestlegungen gibt es bereits heute in verschiedenen Richtplänen (z.B. Zug, Solothurn, usw.).

Mit der Revision des Waldgesetzes<sup>5</sup> vom 16. März 2012 wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen in Gebieten, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will. Diese Gebiete sind gemäss Artikel 12a der Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01) im kantonalen Richtplan zu bezeichnen. Mit der Festlegung einer statischen Waldgrenze wird der dynamische Waldbegriff lokal aufgehoben, was dazu führt, dass eine neu entstandene Bestockung ausserhalb dieser Grenze rechtlich nicht als Wald gilt und ohne Rodungsbewilligung entfernt werden kann. Diese Aufgabe des Richtplans wird nun bei den Richtplaninhalten ausdrücklich erwähnt.

### Absatz 3

Naturgefahrenprozesse betreffen oft mehrere Gemeinden oder ganze Regionen. Als übergeordnetem Koordinationsinstrument kommt dem Richtplan somit eine wichtige Rolle zu.

Im Richtplan sollen Grundsätze für die Erarbeitung und Nachführung der Gefahrengrundlagen sowie deren Umsetzung in der Nutzungsplanung formuliert werden. Insbesondere sollen bei der Siedlungsentwicklung (Ausscheidung von Bauzonen) gefährdete Gebiete gemieden werden. Dabei ist auch an eine möglicherweise veränderte Gefahrensituation in der Zukunft zu denken, insbesondere bedingt durch den Klimawandel. Zudem sind Massnahmen aufzuzeigen, die aufgrund der vorherrschenden Gefahrensituation zu treffen sind, wie etwa das Freihalten von Entlastungskorridoren und Rückhalteflächen. Grundsätze sind auch für die Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Planung und Erstellung von Bauten und Anlagen sowie deren Nutzung festzuhalten. Die Planungs- und Baubewilligungsverfahren stellen sicher, dass naturgefahrengerecht gebaut und genutzt wird.

---

<sup>5</sup> BBI 2012 3445

Basierend auf den heute bereits verfügbaren Gefahrengrundlagen (z.B. Gefahrenhinweiskarten, Gefahrenkarten, Ereigniskataster) sind die durch Naturgefahren gefährdeten Gebiete weitgehend bekannt. Die Gefahrengebiete sollen im Richtplan in geeigneter Form ausgewiesen werden. Damit kann ein allfälliger Nutzungskonflikt und die damit verbundene Zunahme des Schadenpotenzials frühzeitig erkannt, die Nutzung entsprechend angepasst oder darauf verzichtet werden.

Eine Nutzung erfolgt dann risikogerecht, wenn die entstehenden Risiken für Personen und Sachwerte geprüft, beurteilt und begrenzt werden. Dies kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass auf gewisse sensible Nutzungen in Gefahrengebieten verzichtet wird oder dass durch eine angepasste Nutzung, resp. durch Bauauflagen (z.B. Objektschutzmassnahmen) die Risikozunahme verhindert, beziehungsweise minimiert wird. Dies gilt insbesondere auch für Gebiete die durch bauliche Schutzmassnahmen vor Naturgefahren geschützt werden und in denen das Schadenpotenzial durch neue Überbauung zunehmen kann. Ziel ist es, das Schadenpotenzial und somit das Risiko in gefährdeten Gebieten auf einem tragbaren Niveau zu halten.

## **Artikel 8d**

### *Buchstabe a*

Ähnlich wie bereits im Bereich Verkehr soll die Hauptaufgabe des Richtplans im Bereich Energie in der behördenverbindlichen Sicherung der für die Produktion, den Transport und die Speicherung von Energie benötigten Räume bestehen, soweit der Kanton hierfür zuständig ist oder dies im Interesse des Kantons ist. Der Begriff der zu sichernden Räume wird verwendet, weil damit deutlicher zum Ausdruck kommt, dass unter Umständen nicht nur Flächen an der Erdoberfläche gesichert werden müssen, sondern auch Räume im Untergrund. Richtplanerische Koordinationsaufgaben können sich dabei nicht nur im Zusammenhang mit der Freihaltung von Räumen für geplante Vorhaben ergeben, sondern auch im Zusammenhang mit Nutzungskonflikten bei bestehenden Anlagen.

Richtplaninhalte betreffend Energieinfrastrukturen, für deren Planung der Bund zuständig ist, müssen mit den Sachplänen des Bundes abgestimmt werden. Soweit Richtplaninhalte von den Sachplänen abweichen, sind sie als Interessensbekundungen des Kantons gegenüber dem Bund zu deklarieren.

### *Buchstabe b*

Die neue Energiestrategie 2050 (Botschaft des Bundesrats vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» [13.074]) sieht einen erheblichen Ausbau der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien vor. Um frühzeitig eine räumliche Abstimmung der Nutzung erneuerbarer Energien mit anderen Interessen wie beispielsweise Natur- und Landschaft, Wald, Landwirtschaft, Zivilluftfahrt und militärischen Nutzungen, usw. vornehmen zu können und damit gute Rahmenbedingungen für möglichst problemlose und schnelle Bewilligungsverfahren zu schaffen, sollen im kantonalen Richtplan geeignete Gebiete, worunter auch Gewässerstrecken fallen, für die Nutzung von erneuerbaren Energien bezeichnet werden. Der Begriff „Gebiete“ impliziert, dass hier - im Gegensatz zu Buchstabe a dieses Artikels - nicht Flächen für konkrete Anlagen gesichert werden sollen, sondern dass in einem früheren Stadium aufgrund von Vorabklärungen bereits Potentialgebiete, z. B. für Windenergie, bezeichnet werden. Das Eruiieren von konkreten Anlagestandorten (für die gemäss Buchstabe a dieses Artikels die erforderlichen Räume zu sichern sind) kann danach in einem zweiten Schritt erfolgen.

### *Buchstabe c*

Nebst dem Thema Energie sollen in Artikel 8d auch der Materialabbau sowie die Abfallentsorgung behandelt werden. Sowohl für den Materialabbau wie auch für Deponien ist eine regionale, kantonale oder sogar überkantonale Abstimmung von geeigneten Standorten wichtig. Der Richtplan soll diese Abstimmung und die Wahl der geeigneten Standorte mittels Zielen und Grundsätzen sicherstellen und Standorte mit grossen Auswirkungen räumlich festlegen.

Die Wiederaufbereitung, die zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist im Begriff „Abfallentsorgung“ in Artikel 8d Buchstabe c eingeschlossen, auch wenn dies im Gesetz nicht explizit ersichtlich ist. Denn gemäss Artikel 7 Absatz 6 des Umweltschutzgesetzes (USG) umfasst der Begriff „Abfallentsorgung“ sowohl die Entsorgung der Abfälle, als auch ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung.

### **Artikel 8e**

Neu sollen im Richtplan - soweit dies erforderlich ist - auch Festlegungen in Bezug auf den Untergrund getroffen werden können. Mindestinhalte sollen bezüglich des Untergrunds keine vorgegeben werden. In Absatz 2 werden vielmehr beispielhaft mögliche Bereiche aufgezählt, bezüglich derer auf Richtplanstufe Koordinationsbedarf bestehen könnte.

Bei den Planungen betreffend Untergrund ist die Abstimmung mit bereits bestehenden und geplanten Vorhaben von zentraler Bedeutung, beispielsweise bezüglich Verkehrsinfrastrukturen und in den Sachplänen des Bundes festgehaltenen Vorhaben.

Unter den baulich nutzbaren Räumen (Absatz 2) sind alle denkbaren Nutzungen des Untergrundes zu verstehen, die nicht mit einer Entnahme von Ressourcen verbunden sind, sondern den Untergrund als Raum nutzen. Darunter fallen beispielsweise Verkehrs- und Energieinfrastrukturen tiefreichende Einbauten im Zusammenhang mit privaten Bauwerken sowie die Lagerung von Stoffen. Die Abstimmung von Planungen an der Erdoberfläche mit Planungen im Untergrund ist beispielsweise aktuell im Zusammenhang mit der Planung von Installationsplätzen, Zugangsanlagen und Deponien.

Festzuhalten bleibt, dass es für planerische Festlegungen im Untergrund, die auch für Privatpersonen verbindlich sind, ergänzend zum Richtplan der Durchführung eines Nutzungsplanungsverfahrens bedarf.

### **Artikel 9**

Der bisherige Absatz 4 von Artikel 6 wird aufgrund der heute bestehenden Planungsinstrumente und -grundlagen aktualisiert und ergänzt und bildet die Grundlage für Artikel 9.

Der bisherige Artikel 6 Absatz 4 enthielt eine Berücksichtigungspflicht für sehr unterschiedliche Planungen, ohne dass unterschieden wurde zwischen Planungen und Grundlagen, die für die Kantone verbindlich sind und solchen, die dies nicht sind. Neu werden in Artikel 9 Absatz 1 die zu berücksichtigenden Bundesinventare gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) aufgeführt und in Absatz 2 diejenigen Planungen, die im Rahmen der Richtplanung zusätzlich zu den behördenverbindlichen Planungen gemäss Artikel 5c Absatz 1 (Konzepte und Sachpläne des Bundes und Richtpläne der Nachbarkantone) zu beachten sind. In Absatz 1 separat aufgeführt werden die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, die gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleichkommen (vgl. BGE 135 II 209, „Rüti“). Bereits heute sind diese Bundesinventare nach den entsprechenden Verordnungen bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen (vgl. Art. 2a VBLN [SR 451.11], Art. 4a VISOS [SR 451.12] und Art. 9 VIVS [SR 451.13]). Für die Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung kann auf die gleichnamige Empfehlung der vier zuständigen Bundesämter ARE, ASTRA, BAFU und BAK vom 15. November 2012 verwiesen werden.

Zu den Planungen und Instrumenten, die gemäss Artikel 9 Absatz 2 zu beachten sind, gehören die in Artikel 5a neu vorgesehene Raumentwicklungsstrategie Schweiz, und die in Artikel 5b neu vorgesehenen weiteren gemeinsamen Planungen und Planungen für funktionale Räume. Bei den in *Buchstabe b* erwähnten Agglomerationsprogrammen sind im vorliegenden Zusammenhang vorab die konzeptionellen Teile von Bedeutung.

Bei den in *Buchstabe c* erwähnten kantonalen und regionalen Konzepten zur Wirtschaftsförderung geht es um die entsprechenden Umsetzungsprogramme im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP), die auf den kantonalen Wirtschaftsstrategien beruhen. Diese Programme weisen häufig einen bedeutenden Raumbezug auf und sind gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0) mit der Raumplanung abzustimmen.

Bei dem in *Buchstabe d* erwähnten Konzept für den Ausbau der erneuerbaren Energien handelt es sich um das im Rahmen der Energiestrategie 2050 (siehe dazu BBl 2013 7561) vorgesehene Planungsinstrument zur Bezeichnung der Gebiete, die sich grundsätzlich für die Nutzung erneuerbarer Energien eignen.

## **Artikel 11**

### Absatz 2

Nach geltendem Recht werden die kantonalen Richtpläne für den Bund und die Nachbarkantone erst mit der bundesrätlichen Genehmigung verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Innerkantonale können die Richtpläne - je nach kantonalrechtlicher Regelung - bereits mit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde, in der Regel ist dies die Legislative, verbindlich werden. Diese Regelung kann dazu führen, dass die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden auf der Grundlage des kantonalen Richtplans einen Nutzungsplan erstellen, noch bevor der Richtplan durch den Bund geprüft und genehmigt wurde. Problematisch kann dies vor allem in jenen Fällen sein, in denen der Richtplan nicht oder nur teilweise genehmigt werden kann. Die Genehmigung durch den Bund soll daher künftig für die Behörden aller Stufen konstitutiv wirken. Das bedeutet, dass ein kantonaler Richtplan auch für die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden erst mit der Genehmigung durch den Bund verbindlich wird.

Eine solche Regelung setzt allerdings voraus, dass das Verfahren der Prüfung und bundesrätlichen Genehmigung innerhalb einer angemessenen und zumutbaren Frist abgeschlossen werden kann, um die nachgeordnete Planung nicht unnötig zu verzögern und zügig einer Umsetzung zuführen zu können. In der aufgrund der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG angepassten Verordnung sieht der Bundesrat dazu Fristen vor (vgl. Art. 10 Abs. 4 RPV in der Fassung vom 2. April 2014).

## **Artikel 13**

Zu den Planungsinstrumenten des Bundes, den Konzepten und Sachplänen, findet sich im Raumplanungsgesetz lediglich ein Artikel (Art. 13 RPG). Die übrigen Regelungen dazu finden sich in der Raumplanungsverordnung (Art. 14 - 23 RPV). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll den Planungsinstrumenten des Bundes nunmehr auch auf Gesetzesstufe jene Bedeutung beigemessen werden, die ihnen für die gesamträumliche Entwicklung der Schweiz zukommt. Dabei werden wichtige Regelungen zu den Konzepten und Sachplänen, die sich heute in der Raumplanungsverordnung finden, von der Bedeutung her jedoch Gesetzesrang aufweisen, neu auf Gesetzesstufe gehoben.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen dem geltenden Recht, wie es auf der Stufe der Raumplanungsverordnung geregelt worden ist.

### **Artikel 13a**

Eine umfassende Definition der Fruchtfolgeflächen findet sich im bestehenden Artikel 26 der Raumplanungsverordnung. Auf Stufe Gesetz wird nun hervorgehoben, dass es sich bei den Fruchtfolgeflächen um ackerfähige Böden handelt. Ackerfähige Böden sind ertragsreiche Böden, deren Erhalt der Sachplan Fruchtfolgeflächen zum Ziel hat.

Die Erhebungspflicht der Kantone war bisher in Artikel 28 RPV festgehalten. Neu soll auf Gesetzesstufe vorgesehen werden, dass diese Erhebung nach Vorgaben des Bundesrats erfolgen soll.

Umfang der FFF im Vergleich zur landwirtschaftlichen Nutzfläche:

Landwirtschaftliche Nutzfläche: das offene Ackerland, die Kunstwiesen, die Naturwiesen ohne Sömmerungsweiden, rund 1'000'000 Hektaren.

Ackerfähiges Kulturland = Fruchtfolgeflächen in den Inventaren der Kantone, rund 444'000 Hektaren<sup>6</sup>.

Gesamtschweizerischer Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen: gemäss Sachplan FFF von den Kantonen zu sichern, rund 438'000 Hektaren.

Hinsichtlich der Fruchtfolgeflächen in Gewässerräumen kann im vorliegenden Zusammenhang auf das am 20. Mai 2014 vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) gemeinsam mit der BPUK und der LDK veröffentlichte Merkblatt „Gewässerraum und Landwirtschaft“ verwiesen werden. Danach können extensiv bewirtschaftete, ackerfähige Böden in Gewässerräumen als Fruchtfolgeflächen ausgewiesen und dem vom betreffenden Kanton einzuhaltenden Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen angerechnet werden. Im Moment ist davon auszugehen, dass diese Regelung gemäss Merkblatt parallel zur vorliegenden Revision des Raumplanungsgesetzes im Gewässerschutzrecht verankert werden muss.

**Artikel 13b**

Absatz 1

Der Schutz der Fruchtfolgeflächen erfolgt mit Massnahmen der Raumplanung. Betreffend Richtplanung kann auf Artikel 8c Absatz 1 Buchstabe a verwiesen werden. Auf der Stufe der Nutzungsplanung erfolgt der Schutz durch die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen.

Absatz 2

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Übernahme von Artikel 30 Absatz 1<sup>bis</sup> RPV. Es geht dabei um eine Konkretisierung von massgeblichen Voraussetzungen und Interessen, die bei einer Einzonung von Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen sind.

Mit der Anforderung nach Buchstabe b soll sichergestellt werden, dass geeignete Alternativen zu einer Einzonung von Fruchtfolgeflächen ermittelt und bewertet werden. So ist zum Beispiel zu prüfen, ob das Vorhaben auch innerhalb der bestehenden Bauzonen verwirklicht werden kann oder an einem anderen Standort ohne Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. Mit der Anforderung nach Buchstabe c soll sichergestellt werden, dass für den Fall einer Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen der Boden haushälterisch genutzt wird. Das bedeutet zum Beispiel, dass von einer Überbauung mit einstöckigen Gewerbebauten abgesehen wird, dass offene Parkierungsflächen minimiert werden oder dass eine lockere Überbauung mit Einfamilienhäusern ausgeschlossen ist.

Vorbehalten bleibt Artikel 13d: Wenn in einem Kanton der vorgegebene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nicht eingehalten ist, dürfen keine weiteren Einzonungen erfolgen.

**Artikel 13c**

Absatz 1

Fruchtfolgeflächen können durch Überführung der Flächen in die Bauzonen, durch Überbauung und Versiegelung, Revitalisierungsprojekte oder durch Erosion durch Gewässer verloren gehen. Absatz 1 bringt explizit eine Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. Der von den Kantonen inventarisierte Umfang an Fruchtfolgeflächen liegt rund 5'500 Hektaren über dem gesamtschweizerischen Mindestumfang. Dies ist nur ein Prozent der schweizweit zu sichernden Flächen. Um

<sup>6</sup> Schätzung des ARE aufgrund von Angaben der Kantone.

eine längerfristige Sicherung des Mindestumfanges gewährleisten zu können, soll deshalb die Kompensationspflicht für alle noch vorhandenen Fruchtfolgeflächen gelten.

Art, Umfang und die Frist, innerhalb derer die Kompensation vollzogen sein muss, sind spätestens im Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung beziehungsweise der Bewilligung von Bauten und Anlagen festzusetzen bzw. zu verfügen. Ziel der Kompensation ist immer, die verloren gehenden Fruchtfolgeflächen mit Böden von gleicher Qualität zu ersetzen. Deshalb hat die Kompensation vollumfänglich zu erfolgen. Werden Fruchtfolgeflächen von einer weniger guten Qualität zur Kompensation verwendet, so muss mit Flächen in einem grösseren Umfang kompensiert werden. Der Schlüssel dazu soll in einer Vollzugshilfe präzisiert werden. Dabei kann auf bereits bewährte Bodenklassifikations- und Bodenbewertungsmethoden abgestützt werden, die bei der Beurteilung der landwirtschaftlichen Eignung und bei Meliorationen Anwendung finden.

Soweit Fruchtfolgeflächen durch eine landwirtschaftliche Nutzung beansprucht werden, kann von einer Kompensation abgesehen werden, sofern die Voraussetzungen von Artikel 13c Absatz 3 erfüllt sind.

Für eine Kompensation stehen folgende Lösungsansätze zur Verfügung:

- Die Auszonung von Fruchtfolgeflächen in unüberbauten Bauzonen und Zuweisung in die Landwirtschaftszone (gemäss Art. 15 RPG dürfen Bauzonen max. auf 15 Jahre dimensioniert sein, sind aber heute zum Teil massiv überdimensioniert, woraus zu schliessen ist, dass mit den möglichen Rückzonungen Flächen in grösserem Umfang wieder der Landwirtschaftszone zuzuweisen sein werden).
- Aufwertung von anthropogenen, geschädigten Böden mit bodenverbessernden Massnahmen oder die Rekultivierung auf ein Qualitätsniveau, das den Anforderungen für Fruchtfolgeflächen entspricht. Erstrebenswert ist, dass der Kanton oder eine untere (Planungs-)Behörde die zur Aufwertung geeigneten Flächen bezeichnet und sodann für eine koordinierte Aufwertung sorgt bzw. diese koordiniert.  
In verschiedenen Kantonen liegen bereits Konzepte und Prozesse zur Aufwertung und Rekultivierung von Böden vor (Kanton Zürich: Zielflächen für Aufwertung und Richtlinien für Bodenrekultivierungen; Kanton Luzern: Bodenaufwertung als Teil des Prozesses bei Einzonungen, Arbeitshilfe Kompensationsprojekte für Fruchtfolgeflächen; Kanton Glarus: Konzept zur Bodenaufwertung und Rekultivierung; Kanton Uri, Bodenaufwertung durch Bauaushub von eingezonten FFF).
- Neuerfassung von bisher nicht als Fruchtfolgeflächen ausgedehnten Landwirtschaftsflächen, sofern die Qualitätsanforderungen erfüllt sind.

## Absatz 2

Nach Absatz 2 kann bei Bauvorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse von der Kompensation teilweise abgesehen werden. Als solche Bauvorhaben können zum Beispiel linienförmige Infrastrukturanlagen wie National- oder Kantonsstrassen, Bahntrassees oder wichtige Wasserbauprojekte in Frage kommen, aber auch Bauvorhaben wie Spitäler, höhere Schulen, Flugplätze oder Kasernen. Weiter wird je nach Ausgestaltung der Energiegesetzgebung in Zukunft den Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie Pumpspeicherkraftwerken ab einer bestimmten Grösse und Bedeutung ein nationales Interesse zukommen. In welchem Umfang bei Bauvorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse von der Kompensationspflicht teilweise abgesehen werden kann, hängt wesentlich von der Art des Vorhabens ab. Bei der Realisierung einzelner Gebäude oder Gebäudekomplexe wie zum Beispiel Spitäler oder höhere Schulen dürfte eine Kompensation angesichts der relativ geringen Flächenbeanspruchung in der Regel einfacher sein als bei grösseren linienförmigen Infrastrukturanlagen wie etwa einer neuen Bahnlinie. Eine teilweise Befreiung von der Kompensationspflicht wird bei solchen Vorhaben davon abhängig zu machen sein, dass geeignete Standortalternativen ermittelt und bewertet werden und dass die Bauten im Siedlungsgebiet erstellt werden. In jedem Fall wird bei einem Bauvorhaben von übergeordnetem Interesse der Nachweis zu erbringen sein, dass die jeweilige Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen minimiert und dass mit hinreichender Seriosität und Intensität nach möglichen Kompensationsflächen gesucht worden ist. Auch ist eine optimale Nutzung der

beanspruchten Flächen sicherzustellen. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen wird sodann sicherzustellen sein, dass die Kompensationspflichten bei Vorhaben von nationalem Interesse schweizweit einheitlich sind.

Zur Bedeutung des Umstands, dass ein Kanton den zu sichernden Mindestumfang nicht einhält für die Kompensationspflicht bei Bauvorhaben von übergeordnetem Interesse: Siehe Variantenvorschlag zu Artikel 13d.

### Absatz 3

Ist bei zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.10) dienen, vorgesehen, dass sie nach Wegfall des Verwendungszweckes rückgebaut werden und der Boden rekultiviert wird, kann auf eine Kompensation verzichtet werden. Der Rückbau und die Rekultivierung sind gesichert, wenn sie als Auflage in einer Baubewilligung festgehalten und im Grundbuch angemerkt sind und die Finanzierung beispielsweise mit einem öffentlich-rechtlichen Pfandrecht gewährleistet ist. Unter Wegfall des Verwendungszweckes ist die Situation zu verstehen, dass für das betreffende Gebäude keine Nutzung im Rahmen der Landwirtschaft gemäss Artikel 3 Absatz 1 LwG mehr vorgesehen ist.

## **Artikel 13d**

### Absatz 1

Mit Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 hat der Bundesrat den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und dessen Aufteilung auf die Kantone festgesetzt. Alle Kantone haben über den Sachplan Fruchtfolgeflächen den Auftrag, ihren Anteil am gesamtschweizerischen Mindestumfang zu sichern. Die Fruchtfolgeflächen verteilen sich auf das Talgebiet, die Hügelzone und das Berggebiet. Aufgrund der Klima- und Bodeneignung ist im Berggebiet Ackerbau nur bedingt möglich, weshalb die im regionalen Vergleich am besten geeigneten Böden zu erhalten sind. Die sieben Kantone mit den grössten Anteilen sichern rund 77 Prozent des gesamtschweizerischen Mindestumfangs (BE, ZH, VD, AG, FR, TG, LU). Zweck des Mindestumfangs ist es, bei einer Mangellage eine ausreichende Ernährungssicherung zu gewährleisten.

### Absatz 2

Für die Ausgestaltung der Rechtsfolgen bei Unterschreitung des einzuhaltenden Mindestumfangs sollen für die Vernehmlassung ein Hauptvorschlag und eine **Variante** präsentiert werden:

Im Hauptvorschlag soll diesfalls nicht nur ein Einzonungsverbot bestehen, sondern auch Bauvorhaben von übergeordnetem Interesse sowie zonenkonforme Bauten und Anlagen, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen, sollen hier vollumfänglich kompensiert werden müssen.

Im **Variantenvorschlag** ist vorgesehen, dass der Mindestumfang gesenkt werden kann, wenn bei Bauvorhaben von gesamtschweizerischem Interesse eine vollumfängliche Kompensation nicht möglich ist. Das Einzonungsverbot und das Kompensationsgebot bei zonenkonformen Bauten und Anlagen sollen aber auch bei der Variante bestehen.

## **Artikel 13e**

Mit den Sicherungsmassnahmen nach Artikel 13e soll dem Bund ein Instrument gegeben werden, um – ergänzend zu den heutigen Möglichkeiten des Sachplans und der Spezialgesetzgebung - für bauliche Infrastrukturen von nationaler Bedeutung langfristig benötigte Räume mittels Freihaltung rechtzeitig sichern zu können. Als Grundlage für die Bezeichnung entsprechender Sicherungsbereiche soll bereits eine Objektstudie genügen. Ein Vorprojekt wie bei Projektierungszonen oder Baulinien muss hingegen noch nicht vorliegen, womit der für ein Projekt in dieser Planungsphase angemessene Pla-

nungsaufwand beschränkt werden kann. Die Anwendung des Instruments des Sicherungsbereichs wird in den Absätzen 2 und 2bis zudem auf Situationen beschränkt, in denen in der Regel keine Entschädigungspflichten ausgelöst werden. Verändern sich die Verhältnisse, kann der Perimeter des Sicherungsbereichs wiederum im Verfahren der Sachplanung angepasst werden. Neben dem Sicherungsbereich nach Artikel 13e ist die Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse im Rahmen der Richtplanung oder mittels der in den einzelnen Spezialgesetzen vorgesehenen Massnahmen nicht ausgeschlossen. Mit dem Sachplan können die benötigten Räume, die vorsorglich freigehalten werden sollen, auch parzellenscharf bezeichnet werden, soweit dies erforderlich ist.

Bei den in Absatz 2 vorgesehenen Anordnungen handelt es sich um Festlegungen, die - soweit ein entsprechender Bedarf besteht - für einen bestimmten Sicherungsbereich getroffen werden können. Die Überprüfung einer konkreten Nutzungsplanung auf deren Vereinbarkeit mit dem Sicherungsbereich obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde (vgl. Art. 26 Abs. 2). Soweit es um einen Vorbehalt gegen die Ausscheidung von Schutzzonen gemäss Buchstabe b geht, bedeutet dies indessen nicht, dass damit eine Interessenabwägung zugunsten der Infrastrukturanlagen in jedem Fall vorweggenommen wurde. Nach wie vor muss es möglich bleiben, nachträglich entdeckte Schutzobjekte von nationaler Bedeutung (wie etwa eine archäologische Stätte oder ein Biotop) vor Ort zu erhalten, sofern das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt.

Soweit von einem Sicherungsbereich Gebiete ausserhalb der Bauzonen betroffen sind, sind demgegenüber keine speziellen Festlegungen nötig. Hier gilt nach Absatz 2<sup>bis</sup> von Gesetzes wegen, dass Vorhaben, die einer Baubewilligung im Sinne von Artikel 22 bedürfen, auf deren Vereinbarkeit mit dem Freihaltezweck geprüft werden müssen. Dies gilt sowohl für zonenkonforme als auch für nicht zonenkonforme Vorhaben. Zuständig sind die kantonalen Behörden nach Artikel 25 Absatz 2. Wie im Rahmen des betreffenden Bewilligungsverfahrens der Einbezug der zuständigen Bundesstelle erfolgt, welche die zu sichernde Infrastruktur plant, wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln (Art. 13e Abs. 5).

Die Erarbeitung der Sicherungsbereiche im Rahmen der Sachplanung hat nach Absatz 3 in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden zu erfolgen, wobei die Anhörung der Gemeinden Sache der Kantone ist. Dieser für das Sachplanverfahren generell geltende Grundsatz soll hier auf Gesetzesstufe im Zusammenhang mit der Festlegung von Sicherungsbereichen explizit hervorgehoben werden.

Zur Durchsetzung der Sicherungsmassnahmen steht dem Bund das Beschwerderecht gemäss Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) zur Verfügung.

#### **Artikel 14**

Die Verpflichtung, Nutzungspläne auf eine gesamträumliche, über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmte Entwicklungsvorstellung zu stützen, ergibt sich eigentlich schon aus den Artikeln 1 bis 3. Bezüglich der Bauzonen ergibt sich dies zudem aus Artikel 15 Absatz 3. Da eine solche Gesamtsicht jedoch zentral für die gesamte Nutzungsplanung ist, soll Absatz 1 entsprechend ergänzt werden.

Nutzungspläne können sich grundsätzlich auch auf den Untergrund beziehen. Allerdings sind sie hier nur in Einzelfällen erforderlich. Zudem bedürfen Nutzungsplanungen im Untergrund in der Regel einer Grundlage im kantonalen Richtplan.

#### **Artikel 15b**

Artikel 15b umfasst mehrere Gesetzgebungsaufträge an die Kantone.

*Buchstabe a:* Die Energiestrategie 2050 des Bundes bedingt, dass alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das Energiesparen zu fördern. Da es heikel ist, von Bundesrechts wegen für die ganze Schweiz direkt anwendbare Nutzungsvorschriften zu erlassen, sollen die Kantone in Artikel 15b - in

Konkretisierung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe dbis - verpflichtet werden. selbst entsprechende Vorschriften zu erlassen bzw. dafür besorgt zu sein, dass die Gemeinden dies tun.

Bezüglich bestehender Bauten können erfahrungsgemäss insbesondere Vorschriften über Grenz- und Gebäudeabstände, Gebäudehöhen, aber auch Nutzungsziffern Hemmnisse für die nachträgliche energetische Sanierung darstellen. Die Bestimmung verpflichtet die Kantone, dem entgegenzuwirken. Damit werden auch Lücken gefüllt werden können, die von der sehr spezifischen Bestimmung in Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe e des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG; SR 730.0) nicht erfasst werden<sup>7</sup>.

*Buchstabe b:* Im Bereich der Naturgefahren können dank der heute vorhandenen Gefahrengrundlagen Sicherheitsdefizite bei bestehenden Bauten erkannt werden. Es besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf, die Verletzlichkeit von bestehenden Bauten und Anlagen zu reduzieren und neue inakzeptable Risiken zu vermeiden.

Oft lassen sich mit einfachen Massnahmen die Risiken reduzieren oder vermeiden. Dies soll durch entsprechende Rahmenbedingungen in der Baugesetzgebung gefördert werden. Dabei ist besonders darauf zu achten, dass z.B. Vorschriften über Grenz- und Gebäudeabstände, Gebäudehöhen, aber auch Nutzungsziffern oder Gestaltung keine Hemmnisse für die nachträgliche naturgefahrenbedingte Sanierung darstellen. Zwischen der energetischen und naturgefahrenbedingten Sanierung bestehen oft Synergien.

*Buchstabe c:* Die Vorgaben zur haushälterischen Nutzung des Bodens, die für das Siedlungsgebiet generell gelten, sollen für das Gewerbegebiet noch speziell hervorgehoben werden. So soll zum Beispiel das Ausscheiden neuer Gewerbezonon voraussetzen, dass auch geeignete Alternativen ermittelt und bewertet werden. Sodann können Massnahmen zu einer optimalen Nutzung der Gewerbeareale etwa darin bestehen, dass Mindestdichten und Vorgaben über die Mindestanzahl der Geschosse vorgesehen werden oder dass für Parkplätze eine unterirdische Anordnung verlangt wird.

### **Vorbemerkungen zu den Artikeln 23a – 24f (6. Kapitel)**

Die Bestimmungen, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen regeln, sollen in einem eigenständigen Kapitel mit drei Abschnitten zusammengefasst werden. Damit soll die systematische Gliederung dieser Bestimmungen verbessert werden, bei denen die wiederholten Revisionen in den vergangenen 20 Jahren zu einer erheblichen Komplexität und Unübersichtlichkeit geführt haben. Dies gefährdet deren Verständlichkeit und damit auch deren einheitlichen und konsequenten Vollzug in erheblichem Masse. In materieller Hinsicht sind keine grundlegenden Veränderungen vorgesehen. Allerdings wird der Bundesrat gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis entscheiden, welche Bestimmungen in den Gesetzesentwurf übernommen werden und welche er auf Verordnungsstufe regeln wird. Damit soll dem Anliegen nach einer möglichst schlanken Gesetzgebung auch im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen Rechnung getragen werden.

Neu sollen in einem ersten Abschnitt im Kapitel über das Bauen ausserhalb der Bauzonen vorweg die Bestimmungen aufgeführt sein, die hier generell gelten, d.h. sowohl für das zonenkonforme Bauen als auch die Ausnahmebestimmungen (Art. 23a - 23b). Anschliessend folgen die Bestimmungen zu den zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23c - 23f) und schliesslich wie bisher die Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 - 24f). Diese werden wiederum durch einen Artikel mit gemeinsamen Bestimmungen (Art. 24<sup>bis</sup>) für all jene Bestimmungen versehen, welche die Weiternutzung bestehender Bauten und Anlagen regeln (Art. 24a – 24f).

<sup>7</sup> Von den Eidg. Räten im Rahmen der RPG-Revisionsvorlage 10.019 übereinstimmend beschlossen.

Dies führt zu Verschiebungen von Bestimmungen aus dem geltenden Gesetzesrecht, und zwar insbesondere:

- Artikel 16a → Artikel 23c
- Artikel 16b → Artikel 23b
- Artikel 37a → Artikel 24c Absatz 2<sup>bis</sup>

Das Zusammenfassen der landwirtschaftlichen und paralandwirtschaftlichen Aktivitäten sowie andere systematische Klärungen führen zu weiteren Verschiebungen:

- Artikel 16a<sup>bis</sup> und Artikel 24b Absatz 1<sup>bis</sup> ff → Artikel 23c Absatz 2 sowie Artikel 23d und 23e.

## **Artikel 23a**

### Allgemein

Diese erste, auf alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen anwendbare Bestimmung enthält zwei aus ganz unterschiedlichen Gründen zentrale Elemente. Erstens wird hier der Grundsatz verankert, unbewohnte Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht mehr "für die Ewigkeit" zu bewilligen (Abs. 3). Zweitens wird der Grundsatz der Interessenabwägung, der bisher in den einzelnen Bewilligungstatbeständen separat verankert war, hier für alle Tatbestände formuliert (Abs. 1), weshalb diese Bestimmung zwingend als Einheit mit den einzelnen Bewilligungstatbeständen gesehen werden muss.

### Absatz 1

Die Interessenabwägung, die bei allen Tatbeständen ausserhalb der Bauzonen vorzunehmen ist, soll in einem allgemeinen Artikel für alle Tatbestände gemeinsam verankert werden. Konsequenterweise soll die entsprechende Klausel bei den einzelnen Bewilligungstatbeständen gestrichen werden. Die Interessenabwägung soll dadurch indessen nicht geschwächt werden. In jedem Fall ist ausserhalb der Bauzonen eine *umfassende* Interessenabwägung notwendig.

Verschiedentlich wird die ungenügende Einpassung von – zumeist landwirtschaftlichen – Neubauten in die Landschaft bemängelt und eine gesetzliche Regelung für eine bessere Einpassung gefordert. An dieser Stelle ist zu betonen, dass die umfassende Interessenabwägung, wie sie Artikel 23a Absatz 1 verlangt, es nicht nur *ermöglicht*, eine gute Einpassung in die Landschaft zu verlangen, sondern dies zwingend *verlangt*. Naturgemäss können hier aber keine messbaren Grenzen vorgegeben werden, weshalb auch eine ausdrückliche Aufforderung im Gesetz nur eine beschränkte Wirkung haben könnte. Wenn die Bewilligungen künftig nicht mehr für die Ewigkeit erteilt werden und daher vermehrt kostenbewusst gebaut wird, werden die Bewilligungsbehörden auch ohne spezielle gesetzliche Aufforderung künftig aufmerksamer dafür besorgt sein müssen, dass der Eingliederung der Bauten in die Landschaft das nötige Gewicht beigemessen wird.

### Absatz 2

Ein Grundsatz, der sich nach geltendem Recht implizit aus der Interessenabwägung ergibt, soll in Absatz 2 explizit verankert werden: Muss ausserhalb der Bauzonen gebaut werden, so ist wenn möglich bestehendes Gebäudevolumen zu nutzen oder durch das neue Vorhaben zu ersetzen.

### Absatz 3

#### *Allgemeine Ausführungen*

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bewirkt einen gespaltenen Bodenmarkt. Das heisst, dass das Preisgefälle zwischen Bauland und Nichtbauland sehr gross ist. Die Aufrechterhaltung dieses Preisgefälles ist für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung, da nur so auf dem Landwirtschaftsland Erträge erwirtschaftet werden können, welche die Kapitalkosten einigermaßen zu decken vermögen. Es bewirkt aber auch, dass der ökonomische Anreiz, räumliche Bedürfnisse auf Nichtbauland

zu befriedigen, gross ist. Daher können der gespaltene Bodenmarkt und die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die rechtlichen Vorschriften und der Vollzug so ausgestaltet sind, dass nicht eine stete Zunahme der baulich genutzten Flächen und Volumina resultiert.

Soll die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen gebremst werden, gibt es zwei Möglichkeiten: entweder es entsteht weniger Neues oder es verschwindet mehr Bestehendes. Die bisherige Tendenz, Bewilligungen „für die Ewigkeit“ zu erteilen, hat dazu geführt, dass bei Neubauten eine restriktive Regelung nötig war. Dies führte für die Landwirtschaft zu erheblichen Problemen, weshalb der Vollzug sich oft nicht an die vom Gesetz geforderte Strenge hielt. So konnte das Kriterium der längerfristigen Existenzfähigkeit nicht verhindern, dass viele Bauten bewilligt wurden, die früher oder später ihre Zweckbestimmung verloren haben oder verlieren werden und dann allenfalls einer nicht-landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.

Die landwirtschaftlichen Böden sind für die Produktion von Nahrungsmitteln unentbehrlich. Zu diesem Zweck sollen sie erhalten und primär genutzt werden. Um dies zu ermöglichen, ist die Landwirtschaft darauf angewiesen, die notwendigen Bauten und Anlagen erstellen zu können, ohne dass allzu hohe Anforderungen erfüllt werden müssen. Dies ist zielführender, als wenn Baubewilligungen „für die Ewigkeit“ erteilt werden und entsprechend hohe Bewilligungsanforderungen erfüllt sein müssen.

Die neue Regelung soll daher bewirken, dass im Normalfall keine Bewilligungen mehr erteilt werden, die „für die Ewigkeit“ gelten. Dafür sollen die Bewilligungsanforderungen bezüglich des Kriteriums der längerfristigen Existenzfähigkeit gesenkt werden.

Damit soll allerdings nicht der Ressourcenverbrauch angeheizt werden. Das Ziel besteht darin, bereits bei der Errichtung einer Baute so zu bauen, dass ein möglichst hoher Anteil der verwendeten Materialien später wieder verwendet werden kann. Dazu Vorschriften zu erlassen, erscheint allerdings nicht als sinnvoll. Es ist vielmehr darauf abzustellen, dass die finanziellen Anreize einen genügend grossen Steuerungseffekt haben.

Unrealistisch erscheint eine solche Regelung jedoch insbesondere für Wohnbauten. Bei Wegfall des Bedarfs Wohnbauten abreißen zu müssen, wäre politisch nicht mehrheitsfähig. Anders könnte es aussehen, wenn Wege gefunden würden, um qualitativ hochwertige Wohnhäuser so zu bauen, dass sie bei Wegfall des Bedarfs mit vertretbarem Aufwand an einen neuen Standort verschoben werden könnten. Dies heute gesetzlich zu verlangen, wäre politisch unrealistisch und sachlich heikel. Hingegen kann ein gewisser Spielraum insofern geschaffen werden, als in Absatz 2 neben den unbewohnten auch die leicht entfernbar bewohnten Gebäude angesprochen sind. Ist im Zusammenhang mit einer Wohnbaute die längerfristige Existenzfähigkeit zwar unklar, ist der Gesuchsteller aber bereit, eine ästhetisch befriedigende, leicht entfernbar Wohnbaute zu erstellen, so soll ihm eine Bewilligung nicht versagt bleiben, wenn alle anderen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.

#### *Details der vorgeschlagenen Bestimmung*

Wird eine Baute oder Anlage gestützt auf eine „normale“ Bewilligung nach Artikel 22 Absatz 1 RPG errichtet, so kann die Beseitigung später – auch bei Wegfall des Bedarfs – nur unter Schwierigkeiten verlangt werden. Daher soll künftig die Bewilligung wegfallen, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, insbesondere wenn der Bedarf wegfällt.

Von diesem Grundsatz erfasst werden sämtliche Anlagen, die unbewohnten Bauten und Gebäudeteile sowie die leicht entfernbar bewohnten Bauten. Der Einschluss der unbewohnten Gebäudeteile soll verhindern, dass die Bestimmung dadurch unterlaufen wird, dass unbewohnte an bewohnte Bauten angebaut werden. Da diese Regelung nur für künftige Bewilligungen gilt, können die Bauten künftig so konzipiert werden, dass bewohnte und unbewohnte Bauten getrennt erstellt oder so zusammengebaut werden, dass ein unbewohnter Teil später einfach entfernt werden kann. Nicht als unbewohnte Gebäudeteile gelten in die Wohnbaute integrierte Wohnnebenflächen wie Estrich und Keller in ihren üblichen Dimensionen.

Wichtig für den Vollzug einer später einmal notwendig werdenden Beseitigung erscheint, dass sich der Gesuchsteller bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung über die volle Tragweite der nicht unbeschränkt erteilten Bewilligung klar wird, und dass dies auch ausdrücklich dokumentiert wird. Daher verlangt Absatz 3, dass zwischen den Beteiligten eine Vereinbarung über die Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs abgeschlossen wird. In einem verwaltungsrechtlichen Vertrag ist eine Vereinbarung über Gewährleistung und Modalitäten der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs abzuschliessen. Da der Gesuchsteller nicht zwingend immer der Grundeigentümer sein muss, sollen beide der Vereinbarung zustimmen müssen. Von Seiten der Behörden ist die Vereinbarung durch die kantonale Behörde nach Artikel 25 Absatz 2 RPG zu unterzeichnen, in der Regel wird auch der Einbezug der Gemeinde sinnvoll sein. Wo der landwirtschaftliche Bedarf für Bauten ausserhalb der Bauzonen durch ein Landwirtschaftsamt oder eine ähnliche spezialisierte Amtsstelle beurteilt wird, ist auch diese einzubeziehen. In dieser Vereinbarung sind auch gewisse Sicherheiten für die Finanzierung der Beseitigungskosten zu leisten. Wenn für die Beseitigungskosten ein gesetzliches Grundpfand begründet wird, sollten auch die finanziellen Risiken eines Rückbaus genügend abgesichert sein. Bei Landwirten, welche Eigentümer eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind, wird eine finanzielle Sicherstellung in der Regel nicht nötig sein. Der Verkehrswert solcher Liegenschaften übersteigt die gesetzliche Belastungsgrenze nach Artikel 73 ff. des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) deutlich. Ein solches Pfandrecht soll daher nicht an die Belastungsgrenze nach Artikel 75 BGBB angerechnet werden müssen. Es wird daher ein neuer Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe f. BGBB vorgeschlagen (siehe unten). Da mit solchen Instrumenten noch wenig Erfahrungen vorliegen, erscheint es richtig und wichtig, dass der Bundesrat Mindestanforderungen aufstellen kann.

Wo eine sofortige Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs als unverhältnismässig erscheint, kann in der Vereinbarung oder im Dispositiv der Baubewilligung eine etwas längere Frist vorgesehen werden. Die Frist darf jedoch nicht länger sein, als dies zur Amortisation nach branchenüblichen Amortisationsfristen notwendig ist.

Die Vereinbarung wird Teil der Bewilligung und damit auch Gegenstand der Anmerkung im Grundbuch nach Artikel 44 Absatz 1 RPV.

Sollte einmal vergessen gehen, die Vereinbarung abzuschliessen oder diese bzw. die daraus resultierende Resolutivbedingung in der Baubewilligung ausdrücklich zu erwähnen, könnte daraus nicht geschlossen werden, die Bewilligung sei „für die Ewigkeit“ erteilt worden: ausserhalb der Bauzonen ist dies für unbewohnte oder leicht entfernbare bewohnte Bauten mit Absatz 3 des Gesetzes nicht mehr möglich.

#### Absatz 4

Diese Bestimmung enthält die „politische Gegenleistung“ für den Verzicht auf „Baubewilligungen für die Ewigkeit“, nämlich Erleichterungen im Bereich der längerfristigen Existenzfähigkeit (Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV): in derartigen Verfahren sind keine hohen Anforderungen an die längerfristige Existenzfähigkeit bestehender Betriebe zu stellen. Dies bedeutet, dass existierende Landwirtschaftsbetriebe in der Regel keinen Nachweis der Existenzfähigkeit erbringen müssen. Im zweiten Satz wird bloss der Fall vorbehalten, in dem die längerfristige Existenzfähigkeit *offensichtlich* nicht gegeben ist.

#### **Artikel 23b**

Diese Bestimmung entspricht Artikel 16b des geltenden RPG, der eigentlich seit jeher generell für das Bauen ausserhalb der Bauzonen gilt. Artikel 16b wurde in der Revision von 1998 eingefügt und damals vom Wortlaut her nur auf zonenkonforme Bauten und Anlagen bezogen, weil er systematisch bei den Landwirtschaftszonen eingefügt wurde. Da nun vorgeschlagen wird, eine Bestimmung ausdrücklich für das Bauen ausserhalb der Bauzonen generell aufzustellen (anwendbar also auf die Bewilligungstatbestände des ganzen 6. Kapitels), rechtfertigt es sich, auch Artikel 23b nun ausdrücklich für alle Bauten ausserhalb der Bauzonen für anwendbar zu erklären. Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass Artikel 23b auf standortgebundene Bauten (Mobilfunkanlagen, landwirtschaftliche Bauten in Zonen nach Art. 17 oder 18 RPG, usw.) keine Anwendung finden würde.

Eine unter auflösender Bedingung bewilligte nichtlandwirtschaftliche Baute, die ihren Zweck verloren hat, soll selbstverständlich einer landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden dürfen, wenn der Bedarf dafür gegeben ist. Deshalb ist der Verweis in Absatz 1 Satz 1 auf Artikel 23c - 24f auszudehnen. Umgekehrt ist auch das Wiederauftauchen des Bedarfs für die standortgebundene Nutzung ein Grund, das Verbot wegfallen zu lassen.

Im Zusammenhang mit Absatz 2 ist zu betonen: Läuft eine befristet erteilte Bewilligung aus, so ist die Baute oder Anlage nur dann zu beseitigen, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind und daher die Bewilligung nicht verlängert werden kann. Da dies schon bisher so verstanden wurde, wird darauf verzichtet, eine Änderung von Absatz 2 vorzuschlagen.

### **Vorbemerkungen zu den Artikeln 23c – 23f (2. Abschnitt)**

Bauten und Anlagen, die für Landwirtschaftsbetriebe benötigt werden und bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht, können künftig nach Artikel 23c in allen „normalen“ Landwirtschaftszonen als zonenkonform bewilligt werden.

Unter Artikel 23c fallen neben der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.10) auch die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte wie beispielsweise Bienenzucht, Pilzproduktion und Bewirtschaftung des Waldes sowie untergeordnete bodenunabhängige Betriebsteile.

Wer Bauten und Anlagen für Landwirtschaftsbetriebe erstellen will, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit *nicht* im Vordergrund steht, hat dies in einer speziellen Landwirtschaftszone zu tun (beispielsweise in einem Entwicklungsstandort Landwirtschaft; zum Ganzen s. die Erläuterungen zu Art. 23c Abs. 3). Die gemeinsame Regelung sämtlicher Aktivitäten, die auf einem insgesamt bodenabhängig produzierenden Landwirtschaftsbetrieb zulässig sein können, in Absatz 2 erlaubt es, diese verschiedenen Betriebsteile bei der Beurteilung der Frage, ob nach Artikel 23c Absatz 3 die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt noch im Vordergrund steht, gemeinsam zu würdigen.

### **Artikel 23c**

#### Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht im ersten Satzteil inhaltlich Artikel 16a Absatz 1 des geltenden Rechts.

Der Definition der bodenabhängigen Bewirtschaftung kommt nach wie vor eine grosse Bedeutung zu. Sie erfolgt künftig anhand einer Gesamtbeurteilung im Sinn von Absatz 3. Es kann auf die entsprechenden Erläuterungen verwiesen werden.

Im zweiten Satzteil wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den betriebsnotwendigen Wohnbedarf der Betriebsleiterfamilie und der abtretenden Generationen angefügt.

Diese Bestimmungen knüpft an Artikel 34 Absatz 3 RPV an. Es soll ausdrücklich vorgesehen werden, dass neuer Wohnraum in der Landwirtschaftszone nur für existenzfähige landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) zonenkonform ist. Kantonal tiefere Anforderungen nach Artikel 5 BGBB sind ausgeschlossen.

Bei der Frage, ob Wohnraum betriebsnotwendig ist, ist es wichtig, eine realistische Einschätzung vorzunehmen, die sich auf gesicherte Fakten stützt, und diese nachvollziehbar zu begründen.

Wohnraumbedarf kann (ausserhalb spezieller Zonen nach Artikel 23c Absatz 3) nicht durch Betriebszweige nach Absatz 2 begründet werden. Bezüglich der Pferdehaltung ist dies bereits heute in Artikel 34b Absatz 5 RPV so festgelegt, neu wird dies generell in Artikel 23d Absatz 5 Satz 2 so verankert.

Die Frage, wie gross eine Betriebsleiterwohnung oder eine Wohnung für die auf dem Hof lebende ältere Generation höchstens sein darf, soll in der RPV geregelt werden.

## Absatz 2

Absatz 2 umfasst alle Betriebszweige, die auf einem insgesamt bodenabhängig produzierenden Landwirtschaftsbetrieb zulässig sein können, bei denen aber die Boden bewirtschaftende Tätigkeit mehr oder weniger in den Hintergrund rücken kann. Entsprechende Bauten und Anlagen sind daher nur bewilligungsfähig, wenn die bodenbewirtschaftende Tätigkeit aufgrund einer Gesamtwürdigung noch im Vordergrund steht. Dies wird mit dem Vorbehalt von Absatz 3 zum Ausdruck gebracht. Weitere Bewilligungsvoraussetzungen für Betriebszweige nach Absatz 2 sowie die notwendigen Differenzierungen folgen in Artikel 23d, bezüglich der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe (Art. 23c Abs. 2 Bst. e) auch in Artikel 23e. Um die Regelung zu vereinfachen, wird eine grösstmögliche Vereinheitlichung dieser Bewilligungsvoraussetzungen angestrebt. So wird beispielsweise das Kriterium des vorbestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes auf alle Betriebszweige nach Absatz 2 ausgedehnt.

## *Buchstabe a*

Aufbereitung, Lagerung und Verkauf landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Produkte ist ein Tätigkeitsfeld von Landwirtschaftsbetrieben, welches traditionsgemäss und bereits nach der geltenden RPV (Art. 34 Abs. 2) als landwirtschaftliche Tätigkeit im engeren Sinn gilt. Nicht darunter fallen jedenfalls gewerbliche oder gar industrielle Bauten für Aufbereitung, Lagerung und Verkauf. Diese sind nach wie vor in entsprechenden Bauzonen zu errichten. Als objektive Abgrenzungskriterien gegenüber gewerblichen und industriellen Bauten und Anlagen stehen die Gebäudedimensionen, das Verkehrsaufkommen, das Investitionsvolumen oder der Umsatz (in Tonnen oder in Franken) im Vordergrund. Die Zusammenarbeit oder der Zusammenschluss mehrerer Landwirtschaftsbetriebe und die damit verbundene Errichtung von grossen Anlagen für Lagerung, Vertrieb und Verkauf (sog. Plattformbetriebe) kann unter dieser Bestimmung hingegen nicht bewilligt werden. In der Regel sind diese in dafür vorgesehenen Gewerbezonon, allenfalls in Speziallandwirtschaftszonen zu errichten.

## *Buchstabe b*

Der Grundsatz der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen für die innere Aufstockung von landwirtschaftlichen Betrieben sowie von Betrieben des produzierenden Gartenbaus findet sich bereits im geltenden Recht (Art. 16a Abs. 2).

## *Buchstabe c*

Buchstabe c umfasst inhaltlich den heutigen Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG. Die Bindung an den bewilligten Zweck erfolgt neu über Artikel 23d Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 23a Absatz 3).

## *Buchstabe d*

In Buchstabe d wird Artikel 16a<sup>bis</sup> RPG inhaltlich übernommen. Auch hier fällt aus den genannten Gründen die Bindung an den bewilligten Zweck dahin. Artikel 23d Absatz 1 deckt zudem das Kriterium des bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes ab, weshalb dieses hier nicht erwähnt werden muss. Die Delegationsnorm von Artikel 16a<sup>bis</sup> Absatz 4 RPG findet sich neu in Artikel 23c Absatz 5 Buchstabe b. Ansonsten kann auf den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 24. April 2012 verwiesen werden (BBI 2012 S. 6594 ff.).

## *Buchstabe e*

Artikel 24b RPG wird mit Ausnahme von Absatz 1 ins neue Recht übernommen, aber in die Gesamtbetrachtung der Betriebsteile nach Artikel 23c Absätze 2 und 3 integriert. Der erste Satzteil von Artikel 24b Absatz 1<sup>bis</sup> RPG wird in den hier kommentierten Buchstaben e überführt, der zweite Satzteil in

Artikel 23e Absatz 1. Artikel 24b Absatz 1<sup>ter</sup> RPG schliesslich findet sich neu in Artikel 23e Absatz 2, Artikel 24b Absatz 5 RPG in Artikel 23e Absatz 3.

Insbesondere folgende Tätigkeiten haben in der Regel einen genügend engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe und fallen damit, unter Vorbehalt von Artikel 23c Absatz 3, unter Artikel 23c Absatz 2 Buchstabe e:

- Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote gemäss Artikel 40 Absatz 3 RPV.
- Bei der Tierhaltung die Pensionstierhaltung und die Haltung von Tieren, die ansonsten keine Bleibe fänden („Gnadenbrottiere“); für die Pferde gilt Absatz 5, der tendenziell weiter geht.
- Die Bewirtschaftung naturnaher Flächen, die Waldpflege und -bewirtschaftung.
- Der Einsatz von Maschinen, die für den eigenen Betrieb benötigt werden, für andere Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

### Absatz 3

Absatz 3 knüpft am bisherigen Artikel 16a Absatz 3 RPG an. Die Aspekte, die eine Planung sinnvoll und nötig machen können, betreffen aber nicht mehr nur die bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Betriebsteile. Vielmehr soll sich anhand der Gesamtsituation des Betriebs entscheiden, ob eine Planung notwendig ist (wer beispielsweise neben der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG; SR 910.10] nur Agrotourismus betreiben will, soll in „normalen“ Landwirtschaftszonen weiter gehen können als wenn er daneben auch noch von den Möglichkeiten der Pensionspferdehaltung, von Aufbereitung, Lagerung und Verkauf sowie der Nutzung der Biomasse Gebrauch machen will; Gleiches gilt analog für Gartenbaubetriebe). Wird eine Planung nötig, so steht das Modell der Entwicklungsschwerpunkte Landwirtschaft (ESL), wie es beispielsweise im Kanton Aargau praktiziert wird, im Vordergrund. Umgekehrt ist deutlich zu sagen, dass in solchen ESL keine Bewilligungen für eigentliche Gewerbebauten erteilt werden können.

Die in der RPV festzulegenden Grenzen, ab wann eine Planung notwendig wird, sollen auf möglichst einfachen Kriterien und Indikatoren aufbauen. Im Vordergrund dürften stehen:

- Der Anteil der normierten Arbeitskräfte (vorzugsweise Standardarbeitskräfte, SAK), welche für die Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.10) benötigt werden.
- Der Anteil der aus den Betriebsteilen ausserhalb der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 LwG erwirtschafteten Deckungsbeiträge.
- Das Verhältnis der auf dem Betrieb produzierten Trockensubstanz zu der für die Tierhaltung benötigten Futtermenge.
- Der Anteil der Bauten und Anlagen, die für die Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 LwG benötigt werden (Fläche, Volumen).
- Der Anteil der Betriebsfläche, die dem Pflanzenwachstum im natürlichen Boden entzogen ist.

Die Anforderungen der Tierhaltung und des Pflanzenbaus an spezielle Zonen sind sehr unterschiedlich. So ist insbesondere zu berücksichtigen, dass aus seuchenpolizeilichen Gründen der Konzentration von Tierhaltungsbetrieben Grenzen gesetzt sind.

Für die Ausscheidung von Zonen nach Artikel 23c Absatz 3 sind ansonsten die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sowie die Vorgaben der Richtplanung zu beachten. Die Richtplanung wird sich insbesondere zu möglichen Standorten für grössere solche Zonen zu äussern und generell Kriterien für deren Ausscheidung ESL festzulegen haben.

### Absatz 4

Die verschiedenen Zusammenarbeitsformen für die landwirtschaftliche Produktion sind ein wichtiges Instrument, um die Strukturkosten tief zu halten. Werden durch Zupacht oder durch Zusammenarbeit grössere Bauten oder Anlagen nötig, so soll dies durch die Raumplanung nicht behindert werden. Allerdings muss ein möglicher Missbrauch wirksam unterbunden werden. So muss vermieden werden, dass durch die Verschiebung von Pachtland oder die Auflösung von Zusammenarbeitsformen ein

neuer Bedarf für Neubauten zum gleichen Zweck begründet werden kann, obwohl für die Bewirtschaftung der betreffenden Flächen bereits Bauten bewilligt wurden. Selbstverständlich soll mit dieser Bestimmung nicht verhindert werden, dass beispielsweise für die Haltung von Kühen auf einer bestimmten Betriebsfläche sowohl der nötige Stall als auch die notwendigen Bauten für die Lagerung von Heu und das Einstellen der notwendigen Maschinen bewilligt werden können.

## **Artikel 23d**

### Allgemein

In Artikel 23d werden die zusätzlichen Anforderungen geregelt, denen Betriebsteile nach Artikel 23c Absatz 2 zu genügen haben. Sie entstammen zu einem wesentlichen Teil den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in Artikel 24b Absatz 1<sup>quater</sup> – 4 RPG sowie jenen für die landwirtschaftliche Pferdehaltung in Artikel 34b RPV.

### Absatz 1

Absatz 1 enthält das Erfordernis des landwirtschaftlichen Gewerbes, das nach geltendem Recht in Artikel 16a<sup>bis</sup> Absatz 1 und in Artikel 24b Absatz 1<sup>bis</sup> verankert ist. Die Gründe, die dafür sprechen, bei der Pferdehaltung ein (vor)bestehendes landwirtschaftliches Gewerbe vorauszusetzen, können auf alle Betriebsteile nach Artikel 23c Absatz 2 übertragen werden. Daher wird hier generell ein *bestehendes* landwirtschaftliches Gewerbe vorausgesetzt.

### Absatz 2

Diese Bestimmung entstammt Artikel 24b Absatz 4 RPG.

### Absatz 3

Diese Bestimmung entspricht Artikel 24b Absatz 2 Satz 1 RPG.

### Absatz 4

Satz 1 entstammt Artikel 24b Absatz 2 Satz 3 RPG, Satz 2 Artikel 24b Absatz 2 Satz 2.

### Absatz 5

Der Verweis auf Artikel 23a Absatz 3 bewirkt, dass Betriebsteile nach Artikel 23c Absatz 2 in jedem Fall nur verbunden mit einer Vereinbarung über die Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs bewilligt werden können. Damit erübrigen sich beispielsweise im Falle von agrotouristischen Angeboten die Diskussionen, ob es sich dabei um eine bewohnte Baute handeln könnte.

### Absatz 6

Absatz 6 entspricht Artikel 24b Absatz 1<sup>quater</sup> RPG.

### Absatz 7

Absatz 7 entstammt Artikel 34b Absatz 2 RPV und verankert diese spezifische Detailregelung in Bezug auf die landwirtschaftliche Pferdehaltung im formellen Gesetz

## **Artikel 23e**

### Absatz 1

Diese Bestimmung wurde aus Art. 24b Abs. 1<sup>bis</sup> RPG übernommen.

## Absatz 2

Der bisherige Absatz 1<sup>ter</sup> von Artikel 24b RPG wird hier in Absatz 2 Satz 1 überführt. Nach geltendem Recht können in temporären Betriebszentren bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden. Diese im Vergleich zu ganzjährig genutzten Betriebszentren unterschiedliche Behandlung hat sich als richtig erwiesen, treten doch bauliche Erweiterungen im Bereich von Alpgebäuden in der Regel wesentlich stärker und störender in Erscheinung als im Bereich von grösseren Betriebszentren von Ganzjahresbetrieben. Hingegen erscheint es gerechtfertigt, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass in Härtefällen<sup>8</sup> Ausnahmen möglich sind.

Ein Härtefall liegt beispielsweise dann vor, wenn die Bewirtung von Wanderern nur dann möglich ist, wenn eine Toilette eingebaut und dazu eine Sammelgrube für Abwässer errichtet wird, die von aussen zugänglich ist. Auch die Schaffung der Voraussetzungen, um Tische, Bänke und allenfalls Sonnenschirme draussen aufstellen zu können, kann darunter fallen. Denkbar ist auch, dass die Bewirtung von Wanderern vollständig draussen auf bestehenden Flächen erfolgen soll, in den bestehenden Gebäuden aber der notwendige Raum für eine Gästetoilette fehlt und daher eine solche angebaut werden muss. Ein Härtefall ist von vornherein ausgeschlossen, wenn objektiv am betreffenden Standort ein zu geringer Bedarf gegeben ist.

Satz 3 beauftragt den Bundesrat, die entsprechenden Details zu regeln.

## Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 24b Absatz 5 RPG.

## **Artikel 23f**

In peripheren und wenig „bewirtschaftungsfreundlichen“ Gebieten gibt es Kulturland, das im öffentlichen Interesse bewirtschaftet werden sollte, dessen Bewirtschaftung – im Verhältnis zum Ertrag – aber so aufwändig ist, dass sich diese wirtschaftlich kaum lohnt. Es kann daher vorkommen, dass sich kein ertragsorientiert arbeitender Landwirtschaftsbetrieb findet, der die entsprechenden Flächen bewirtschaften würde. Ist jemand bereit, diese Bewirtschaftung in Form einer Beweidung zu übernehmen, ohne dabei eine Ertragsorientierung nachweisen zu können, so dürfen ihm nach Artikel 34 Absatz 5 RPV keine Bewilligungen für die dafür nötigen Zäune oder Tierunterstände erteilt werden. Dies kann nach geltendem Recht allenfalls durch eine Bewilligung nach Artikel 24 RPG kompensiert werden. Es gibt jedoch keine klare Praxis dazu und es erschiene sachgerechter, dieses Problem bei den Regelungen der zonenkonformen Bauten zu lösen.

Damit soll allerdings nicht die professionelle Landwirtschaft konkurrenziert werden. Daher ist vorauszusetzen, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht anders sichergestellt werden kann. Auch der Begriff der Pflegenutzung soll betonen, dass nicht die Freude an der Tierhaltung als Freizeitgestaltung im Vordergrund steht, sondern die Leistung im Zusammenhang mit der Landschaftspflege, die durch eine solche Nutzung erbracht wird.

Die Abweichung vom Grundsatz von Artikel 34 Absatz 5 RPV rechtfertigt sich zudem nur dort, wo die Bewirtschaftung im öffentlichen Interesse ist. So werden Gebiete, in denen der Kanton eine Zunahme der Waldfläche verhindern will, im kantonalen Richtplan und gestützt darauf in der kommunalen Nutzungsplanungen bezeichnet werden müssen (statische Waldgrenzen ausserhalb von Bauzonen). Diese Gebiete sollen mit geeigneten Bewirtschaftungsmassnahmen offen gehalten werden. Das Setzen einer fixen Frist soll sicherstellen, dass diese Einrichtungen nicht plötzlich in Vergessenheit geraten und faktisch dann trotzdem stehen bleiben.

---

<sup>8</sup> Solche Härtefallklauseln gibt es beispielsweise in der Verordnung vom 26. September 2008 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr (MinVV; [SR 725.116.21](#)), Art. 27, und in der Flug- und Dienstzeitenverordnung ([SR 748.127.8](#)), Art. 2.

Die Beschränkung auf Zäune und Unterstände – gemeint sind Unterstände für die weidenden Tiere – stellt sicher, dass nicht unter dem Vorwand der Pflegenutzung Geräteschuppen erstellt werden, bei denen die Gefahr gross ist, dass sie später schleichend zu Freizeitwecken umgenutzt werden.

Bei einer Beschränkung auf Zäune und Tierunterstände erscheint es auch realistisch, sie zu erstellen, ohne die Bodenfruchtbarkeit zu beeinträchtigen, wie dies Absatz 2 ausdrücklich fordert.

#### **Artikel 24**

Auch in Artikel 24 kann die Interessenabwägung gestrichen werden. Der Wortlaut des neuen Artikels 23a Absatz 3 unterscheidet sich zwar von jenem von Artikel 24 Buchstabe b des geltenden Rechts. Beide meinen jedoch inhaltlich identisch eine umfassende Interessenabwägung.

#### **Artikel 24<sup>bis</sup>**

Die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 RPG werden in diesen eigenständigen Artikel verschoben und damit für alle Tatbestände der privilegierten Weiterverwendung bestehender Bauten und Anlagen anwendbar.

Das Kriterium des Wegfalls des Bedarfs (Buchstabe a) wird vom Wortlaut her Artikel 43a Buchstabe a RPV angepasst.

Das Kriterium, wonach die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen, wird nicht in die Liste der gemeinsamen Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen aufgenommen. In den Fällen von Artikel 24a bleiben die äussere Erscheinung und die baulichen Grundstruktur ohnehin unberührt. In Artikel 24c wird das Thema in Absatz 4 RPG abgehandelt. Bei den geschützten Bauten (Art. 24d Abs. 2) ergeben sich aus dem Schutzzweck ohnehin engere Grenzen, was durch einen neu eingeschobenen Buchstaben b in Artikel 24d Absatz 2 klargestellt wird. Daher wird das Kriterium der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur in Artikel 24d Absatz 1 verschoben und in Artikel 24e Absatz 5 ebenfalls ausdrücklich aufgeführt.

Die umfassende Interessenabwägung ist in Artikel 23a Absatz 1 allgemeingültig verankert, weshalb sie hier nicht nochmals aufzuführen ist.

#### **Artikel 24a**

Artikel 24a bleibt inhaltlich unverändert. Da bereits die Sachüberschriften des 6. Kapitels und des 3. Abschnitts klarstellen, dass es nur um Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geht, kann die entsprechende Präzisierung im Einleitungssatz von Absatz 1 weggelassen werden.

#### **Artikel 24b**

Der bisherige Artikel 24b RPG wird neu in Artikel 23c Absatz 2 Buchstabe e sowie in Artikel 23d und Artikel 23e überführt.

#### **Artikel 24c**

Artikel 24c bleibt inhaltlich unverändert. Die Präzisierung, dass es sich um Bauten ausserhalb der Bauzonen handelt, kann auch hier weggelassen werden, da die Sachüberschriften des 6. Kapitels und des 3. Abschnitts dies klarstellen. Artikel 24c Absatz 3 Satz 2 RPG ist neu durch Artikel 24<sup>bis</sup> abgedeckt und kann daher gestrichen werden. Gleiches gilt für Artikel 24c Absatz 5 RPG, der neu mit Artikel 23a Absatz 1 abgedeckt ist.

## **Artikel 24d**

### Absatz 1

Satz 1 von Absatz 1 bewirkt eine Klarstellung: landwirtschaftlicher Wohnraum, der im Moment landwirtschaftlich nicht benötigt wird, darf landwirtschaftsfremd bewohnt, also an Aussenstehende vermietet werden. Die nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung muss sich jedoch in ähnlichem Rahmen bewegen.

Satz 2 von Absatz 1 bezieht sich einerseits auf die bestehenden Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen, die zwar landwirtschaftlich genutzt werden, für den betreffenden Wohnraum besteht jedoch keine Betriebsnotwendigkeit im Sinne von Artikel 23c. Andererseits fallen neurechtliche landwirtschaftliche Wohnbauten darunter, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Beide Typen von Wohnbauten sollen teilweise geändert werden können, soweit dies für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung unumgänglich ist. Mit der teilweisen Änderung ist insbesondere eine allfällige geringfügige Erweiterung gemeint. Die Formulierung soll sicherstellen, dass sämtliche Einschränkungen, die bei Artikel 24c RPG gelten, auch bei neurechtlichen landwirtschaftlichen Gebäuden gelten, die nicht unter Artikel 23c Absatz 1 fallen. Artikel 24d Absatz 1 Satz 2 hebt damit faktisch den heutigen Artikel 42a RPV auf die Stufe des formellen Gesetzes. Für die Frage, wann eine Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich ist, kann auf die Erläuterungen zu Artikel 42a RPV (Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zu Artikel 42a der Raumplanungsverordnung, Version 2, Bern, August 2004, im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/bab>, S. 3) verwiesen werden.

Regelungen zur Abparzellierung von landwirtschaftlichen Wohnbauten erübrigen sich im vorliegenden Zusammenhang. Um den für die Landwirtschaft wichtigen Strukturwandel nicht zu behindern, sind Ausnahmen vom grundsätzlichen Realteilungsverbot nötig (siehe Art. 59 BGG). Sicherzustellen ist jedoch, dass solche Abparzellierungen mit den zuständigen Raumplanungsbehörden koordiniert werden, eine Pflicht, die bereits aufgrund von Artikel 25a RPG besteht. In Anbetracht der neu eingeführten Bestimmung, dass Flächen nicht mehrfach für das gleiche Bauvorhaben angerechnet werden dürfen (Art. 23c Abs. 4), ist die kantonale Behörde bei der Abparzellierung eines bestehenden landwirtschaftlichen Wohnhauses verpflichtet, auf den verbleibenden landwirtschaftlichen Grundstücken eine Anmerkung im Grundbuch eintragen zu lassen. Der Trennung des Bodenmarkts landwirtschaftlich genutzter Grundstücke vom Bodenmarkt für Baulandgrundstücke wird damit Nachdruck verliehen: Dem Käufer wird unmissverständlich klargemacht, dass mit dem Zukauf der betreffenden Flächen kein neuer Bedarf für ein Wohnhaus begründet werden kann.

### Absatz 2

Absatz 2 bleibt inhaltlich im Wesentlichen unverändert. Eingefügt wird einzig ein neuer Buchstabe b. Dies hängt mit dem Umstand zusammen, dass Artikel 24d Absatz 3 in Artikel 24<sup>bis</sup> überführt wird und das Kriterium, wonach die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen, dort nicht integriert wird (s. Erläuterungen dazu, oben S. 30). Bei geschützten Bauten nach Artikel 24d Absatz 2 RPG, für die stets hohe Anforderungen an die Schutzwürdigkeit zu stellen waren, setzte das Schutzanliegen stets erheblich engere Grenzen als Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG. Dies soll nun auch im Gesetzestext sichtbar gemacht werden, indem ein neuer Buchstabe b eingefügt wird, der besagt, die Schutzwürdigkeit der geschützten Baute müsse integral erhalten bleiben. Der bisherige Buchstabe b soll zu Buchstabe c werden.

## **Artikel 24e**

Die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Bestimmung wird inhaltlich unverändert übernommen.

Artikel 24e Absatz 5 RPG ist neu weitgehend mit Artikel 24<sup>bis</sup> und mit Artikel 23a abgedeckt. In diesen Bestimmungen fehlt einzig das Kriterium der Wahrung der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur, weshalb es – statt des Verweises auf Artikel 24d – in Absatz 5 verankert wird.

## **Artikel 24f**

Mit der Neustrukturierung des Bauens ausserhalb der Bauzonen bietet sich die Gelegenheit, Artikel 37a RPG systematisch besser bei den Artikeln 24 ff. zu integrieren.

## **Artikel 25**

### Absatz 2, Satz 2

Der neu angefügte Satz nimmt Bezug auf die Bestimmungen über den Sicherungsbereich in Artikel 13e. Es wird auf die betreffenden Erläuterungen verwiesen.

### Absatz 3

Die Anordnung und der Vollzug von Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen kann gestärkt werden, wenn dies in den Zuständigkeitsbereich einer kantonalen Behörde fällt. Sie sind geeignet, um eine rechtsgleiche Durchsetzung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu gewährleisten.

## **Artikel 26**

### Absatz 2

Nutzungspläne sind mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes und den Richtplänen der Kantone abzustimmen (vgl. Art. 2 Abs. 1). Die konsequente Erfüllung dieser Koordinationspflicht ist namentlich für die Sicherung von Räumen für die Erfüllung von Bundesaufgaben von zentraler Bedeutung. Es obliegt den Kantonen, bei der Genehmigung von Nutzungsplänen sicherzustellen, dass diese keine Widersprüche zu den geltenden Konzepten und Sachplänen des Bundes und zu den Richtplänen der Kantone aufweisen. Zu diesem Zweck stellt ihnen bereits das geltende Recht das Instrument der Planungszonen zur Verfügung (Art. 27 RPG). Zur Sicherung der entsprechenden Informationstransparenz für alle Behörden erstellt der Bund eine WebGIS Plattform, wodurch die Inhalte der Sachpläne online verfügbar sein werden. Die vorgeschlagene Ergänzung stellt eine Verdeutlichung des heute geltenden Rechts dar.

## **Artikel 27a**

Die Anpassung der Referenzen in Artikel 27a sind überwiegend eine Folge der systematischen Umstrukturierungen. Einzig im Bereich von Artikel 23c wird der Anwendungsbereich formell ausgedehnt. Eine Beschränkung auf die innere Aufstockung wäre mit Blick auf die neue Struktur der Bestimmung nur noch schwer zu realisieren.

## **Artikel 29a**

### Absatz 2

Durch diese Bestimmung wird für die gezielte Unterstützung von innovativen Projekten für die nachhaltige Entwicklung von bestimmten Gebieten eine explizite rechtliche Grundlage geschaffen. Es geht dabei unter anderem um die heute existierenden Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung.

Beiträge sollen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden. Es ist daher nicht vorgesehen, dass zu diesem Zweck zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen.

Damit kann auch die überwiesene Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrats vom 24.4.2007 (07.3280) abgeschrieben werden. Diese verlangt unter anderem, dass für die

bereits laufende Unterstützung von Modellvorhaben der Zusammenarbeit in Agglomerationen eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird.

## **Artikel 34**

### Absatz 2

#### *Buchstabe c*

Die Anpassung erfolgt aufgrund der systematischen Umstrukturierung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen.

## **Artikel 35 und 36**

Die in diesen Artikeln erteilten Planungs- und Gesetzgebungsaufträge aus der Anfangszeit des RPG sind inzwischen erfüllt worden. Die betreffenden Bestimmungen (inkl. Übergangsbestimmungen) können daher gestrichen werden.

## **Artikel 36a**

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird weitgehend durch Bundesrecht geregelt. Deshalb soll ausserhalb der Bauzonen auch die strafrechtliche Sanktionierung von zwei qualifizierten Verstössen gegen die Rechtsvorschriften bundesrechtlich einheitlich geregelt werden, nämlich das Bauen ohne Baubewilligung und die Nichtbefolgung rechtskräftiger baupolizeilicher Anordnungen. Damit soll der Vollzug des Raumplanungsrechts in einem besonders gefährdeten Bereich gestärkt werden. Der Straftatbestand soll als Vergehen ausgestaltet sein. Dies rechtfertigt sich aufgrund des Unrechtsgehalts, weil es sich nicht um blosses Kavaliersdelikte handelt. Als Vergehen ausgestaltet sind auch die vom Unrechtsgehalt her vergleichbaren Strafbestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41). Die Qualifikation als Vergehen ermöglicht auch die Strafbarkeit von Unternehmen nach Artikel 102 Absatz 1 StGB, wenn sich die Verantwortung wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zurechnen lässt. Nach Artikel 104 Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) kann der Bund weiteren Behörden, welche öffentliche Interessen zu wahren haben, Parteirechte einräumen. Dies soll hier für die Behörde nach Artikel 25 Absatz 2 und für das Bundesamt für Raumentwicklung geschehen. Die eingeräumten Parteirechte sollen die gleichen sein, die die StPO auch der Privatklägerschaft zugesteht. Damit die genannten Behörden die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen wahren können, soll zudem klargestellt werden, dass sie auch Einsprache gegen Strafbefehle erheben können.

## **Artikel 37**

### Absatz 1

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des geltenden Rechts sollen vorübergehende Nutzungszonen auch dann ausgeschieden werden können, wenn die Realisierung und Nutzung wichtiger Infrastrukturen von nationaler Bedeutung oder die Erhaltung von Naturräumen unmittelbar gefährdet sind. Es handelt sich um eine Auffangbestimmung, die dann zur Anwendung gelangt, wenn die Sicherung von Räumen für die Erfüllung wichtiger Bundesaufgaben nicht auf andere Weise gewährleistet werden kann. Vorbehalten bleibt Artikel 5 Absatz 2 RPG.

Da inzwischen praktisch überall in der Schweiz Nutzungspläne vorliegen, ist in Absatz 2 transparent zu machen, dass die Behebung des Mangels auch in der *Anpassung* von Nutzungsplänen liegen kann.

## Artikel 38b

Griffige Übergangsbestimmungen sind oft der Schlüssel zu einem konsequenten Gesetzesvollzug. Eine solche Übergangsbestimmung wird hier für gemeinsame Planungen in überkantonalen funktionalen Räumen gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> zur Diskussion gestellt.

## Artikel 75 BGG

In Anwendungsfällen von Artikel 23a schliessen die Beteiligten eine Vereinbarung über Gewährleistung und Modalitäten der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs ab (Art. 23a Abs. 2). Für den finanziellen Teil der Gewährleistung dürfte oft die Begründung eines Pfandrechts erfolgen. Ein solches Pfandrecht soll nicht an die Belastungsgrenze nach Artikel 75 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGG; SR 211.412.11) angerechnet werden müssen. Daher wird ein neuer Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe f BGG vorgeschlagen.

## Artikel 10<sup>bis</sup> USG

Der Gesetzgeber hat in zahlreichen Umweltschutzbereichen die Verwirklichung von Umweltzielen mit raumplanerischen Mitteln vorgesehen. Beispielhaft seien hier die Gewässerschutzplanung, die Massnahmenplanung Luftreinhaltung, die Abfallplanung oder die Lärmempfindlichkeitsstufenzuordnung bzw. -planung genannt. Diese Fachplanungen sind gemäss dem ebenfalls vorgeschlagenen neuen Artikel 2 Absatz 1 RPG auf allen Planungsebenen als Grundlage zu berücksichtigen. Sie enthalten eine Vielzahl von Festlegungen, die sich direkt oder indirekt erheblich auf die Umwelt auswirken. Namentlich ist dies bei bedeutenden Vorhaben, wie etwa Infrastrukturanlagen, der Fall. Deren Umweltauswirkungen sind im Rahmen der Wirkungsbeurteilung nach Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup> frühzeitig und stufengerecht zu ermitteln, zu dokumentieren und in ihrer Wirkung zu beurteilen. Dabei sind diese Wirkungsbeurteilungen in die bereits bestehenden Planungsverfahren zu integrieren; sie sollen nicht zu zusätzlichen Verfahren führen. Um im Rahmen von Interessenabwägungen zu optimierten Lösungen zu gelangen, sind zudem, soweit stufengerecht und sinnvoll, Alternativen zu prüfen und zu beschreiben. Dies soll auch im Umweltschutzgesetz mit der vorliegenden neuen Bestimmung explizit festgehalten werden. Auf Verordnungsstufe wird der Bundesrat die Anforderungen an das Verfahren zu regeln haben, insbesondere an die Dokumentation und die Beteiligung der betroffenen Behörden und weiterer Kreise. Die Dokumentation umfasst Ausführungen im Rahmen eines Planungsberichts, in denen die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt dargestellt und bewertet werden.

Zusammen mit der Berücksichtigung der Grundlagen und Planungen nach Artikel 2 Absatz 1 RPG und der Wirkungsbeurteilung von Planungen nach Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup> sowie weiteren geplanten RPG-Änderungen (Art. 8a ff., 13 RPG) setzt diese Ergänzung des Umweltschutzgesetzes den Bericht des Bundesrates vom 3. September 2008 über die bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung auf Gesetzesebene um.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Der Bericht ist im Internet auf den Seiten des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) publiziert:  
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=21099>