

KURZBERICHT – 30. April 2017

Aktualisierung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) zur 2. Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)

auf Basis des Vernehmlassungsentwurfs 2017

Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Aktualisierung der
Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)
zur 2. Revision des
Raumplanungsgesetzes (RPG)
Auftraggeber: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Ort: Bern
Datum: 30.04.2017

Begleitung durch ARE

Thomas Kappeler und Daniel Dubas

Bearbeiter bei Ecoplan

Felix Walter
Elvira Hänni

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Abstract	1
1	Einleitung	2
2	Methodisches Grundproblem: Rahmengesetz mit Spielraum in der Umsetzung	2
3	Bauen ausserhalb der Bauzone	3
3.1	Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage	3
3.2	Veränderungen bei den Auswirkungen	4
4	Funktionale Räume	4
4.1	Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage	4
4.2	Veränderungen bei den Auswirkungen	4
5	Untergrund	5
5.1	Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage	5
5.2	Veränderungen bei den Auswirkungen	5
6	Interessenabwägung	6
6.1	Neuerungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage	6
6.2	Auswirkungen	6
7	Bilanz der Wirkungen	7
7.1	Gesamtbilanz	7
7.1.1	Übersicht	7
7.1.2	Zur Erinnerung: Einschränkungen der Aussagekraft	8
7.1.3	Gesamtbeurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitsdimensionen.....	8
7.2	Bilanz nach Raumtypen und Staatsebenen.....	10
7.3	Optimierungspotenzial	11
7.4	Vertiefungsbedarf bei der NHB	11
8	Anhang: Aktualisiertes Kapitel zu Bauen ausserhalb der Bauzone	12
8.1	Inhalt.....	12
8.2	Wirkungsmodell.....	15
8.3	Wirkungsanalyse	20
8.3.1	Dimension Wirtschaft	22
8.3.2	Dimension Umwelt	24
8.3.3	Dimension Gesellschaft	25
8.3.4	Zusatzkriterien der NHB	26
8.4	Alternative Regelungen	27
8.5	Zusammenfassung.....	28
	Literaturverzeichnis	30

Abstract

Dieser Bericht umfasst eine Aktualisierung einer früheren Fassung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB/RFA-2015) zur Revision des Raumplanungsgesetzes.

Von den Themen aus der Vernehmlassungsvorlage von 2014 und der entsprechenden NHB/RFA-2015 sind nur noch die Themen «Bauen ausserhalb», «Funktionale Räume» und «Untergrund» relevant, alle übrigen Themen sind nicht mehr Bestandteil der neuen Vorlage. Zusätzlich wurde ein Grundsatz zur Interessenabwägung» eingefügt.

Bei diesen Themen ergeben sich relativ wenige Veränderungen in den Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft im Vergleich zur NHB/RFA-2015. Da es sich beim Raumplanungsgesetz teilweise um ein Rahmengesetz handelt, hängen die Wirkungen stark davon ab, wie die Kantone und Gemeinden es umsetzen werden.

Für eine zusammenfassende Bilanz der Wirkungen wird auf Abschnitt 7.1 verwiesen.

1 Einleitung

Der Bundesrat bereitet eine zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vor (im Folgenden kurz RPG 2).

Die Vernehmlassung zu einer ersten Fassung wurde im Dezember 2014 eröffnet. Das SECO und das ARE erhielten dabei den Auftrag, zu dieser RPG-Revision eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in Kombination mit einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen. Die entsprechenden Arbeiten wurden im Bericht «Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur 2. Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), Schlussbericht zur Vernehmlassungsvorlage» vom 30.09.2015 dokumentiert (im Folgenden kurz «NHB/RFA-2015» genannt).

Nach der Vernehmlassung wurde die Vorlage in verschiedenen Punkten angepasst. Daher hat das ARE den Auftrag erteilt, in knapper Form eine Aktualisierung der NHB vorzunehmen.

Der Auftrag wurde dabei wie folgt definiert: Es ist keine umfassende Überarbeitung des Berichts von 2015 vorzunehmen. Von den Themen, die in der Vernehmlassungsvorlage und in der NHB/RFA-2015 enthalten waren, sind nur noch die Themen «Bauen ausserhalb», «Funktionale Räume» und «Untergrund» relevant, alle übrigen Themen sind nicht mehr Bestandteil der Vorlage. Zusätzlich soll das Thema «Interessenabwägung» ganz kurz angesprochen werden, auf eine systematische Beurteilung anhand der Kriterien ist aber zu verzichten. Es sind keine zusätzlichen Recherchen, Datenerhebungen und dergleichen vorzusehen. Auf eine Aktualisierung der zusätzlichen RFA-Fragen und auf den Einbezug anderer Bundesstellen wird verzichtet.

Die vorliegende Aktualisierung bezieht sich auf die Vernehmlassungsversion des RPG 2 von 2017.

2 Methodisches Grundproblem: Rahmengesetz mit Spielraum in der Umsetzung

Eine Schwierigkeit bei der Wirkungsanalyse der RPG-Revision (RPG 2) ist, dass die Raumplanung zu grossen Teilen eine Rahmengesetzgebung darstellt: Gemäss Verfassung ist die Raumplanung hauptsächlich Aufgabe der *Kantone*, der Bund kann aber Grundsätze aufstellen und verfügt zudem über Kompetenzen in wichtigen Sachbereichen wie z. B. Umwelt, Landwirtschaft oder Verkehr, die eine raumplanerische Koordination erfordern. Weiter kommen in den meisten Kantonen den *Gemeinden* wichtige Kompetenzen zu, insbesondere bei der Zonenplanung und bei den Baubewilligungen. In diesem Sinne ist die Raumplanung in der Praxis eine Verbundaufgabe respektive eine Mehrebenen-Politik, und entsprechend ist das RPG in gewissem Sinn ein Rahmengesetz.¹ Die künftige Umsetzung sowohl auf Bundes- wie auf Kantons-

¹ Siehe hierzu auch Ecoplan (2009), NHB und RFA zur Revision des RPG, insb. Schlüsselfragen S. 42 ff.

und Gemeindeebene ist daher mit Unsicherheit verbunden: Die Vollzugspraxis kann sich stark unterscheiden, der Spielraum bei der Anwendung, Interpretation, Kontrolle und Durchsetzung der Bestimmungen kann unterschiedlich genutzt werden. Somit hängen die Auswirkungen in vielen Fällen von der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Stufe ab, aber auch von künftigen Entscheiden des Bundesrats und des ARE (Verordnung, Beurteilung der Richtpläne usw.) wie auch der Gerichte.

Man kann demnach einerseits vom Gesetz nicht durchwegs direkt anwendbare und eindeutige Bestimmungen erwarten, wenn man den Grundsatz der Subsidiarität ernst nimmt, wonach die unteren Staatsebenen grösstmöglichen Spielraum erhalten sollen. Umgekehrt ist wichtig, dass das Raumplanungsgesetz einen kohärenten und modernisierten Rahmen abgibt, in dem die Akteure ihre Aufgabe, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sicherzustellen, optimal erfüllen können. Weil in der Schweiz als dicht besiedeltem Land von steigenden und komplexeren räumlichen Nutzungs- und Interessenkonflikten auszugehen ist, ist es grundsätzlich zweckmässig, dass der Rechtsrahmen vorausschauend und aus einer Gesamtsicht weiterentwickelt wird.

Gemäss den Einschätzungen der NHB/RFA-2015 wäre auch insbesondere mit den Paketen «Infrastrukturen» und «Tourismus» ein Beitrag in diese Richtung geleistet worden. Da auf diese Regelungen verzichtet wird, wird sich zeigen müssen, ob in diesen Bereichen die Kohärenz der Raumplanung mit dem bestehenden Recht ausreichend sichergestellt werden kann.

3 Bauen ausserhalb der Bauzone

Weil die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone in der Gesetzesvorlage den wichtigsten Teil ausmachen und einige spürbare Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage vorgenommen wurden, wurde das entsprechende Kapitel aus der NHB/RFA-2015 überarbeitet. Es ist neu im Anhang zu finden (Kapitel 8). Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungen gegenüber den Einschätzungen zur Vernehmlassungsversion von 2014 zusammengefasst.

3.1 Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Gegenüber der Vernehmlassungsversion von 2014 und damit gegenüber der NHB/RFA-2015 wurden insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Planungsansatz: Die Kantone können im Richtplan eigene, vom RPG abweichende Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufstellen, wenn dadurch die Nutzungen insgesamt nicht grösser, intensiver oder störender werden (Art. 23d).
- Beseitigungsaufgabe: Statt einer *Vereinbarung* über eine Beseitigung von Bauten, die nicht mehr ihrem Zweck dienen, ist neu vorgesehen, dass mit der Baubewilligung eine *Beseitigungsaufgabe* verfügt wird (Art. 23b).

3.2 Veränderungen bei den Auswirkungen

Die zahlreichen Feinkorrekturen führen u. E. nicht zu einer Veränderung in der Einschätzung der Auswirkungen, hingegen bringt der Planungsansatz ein grundsätzlich neues Element in die Vorlage. Die Auswirkungen sind insbesondere im Abschnitt 8.2c) des überarbeiteten Kapitels beschrieben.

Zusammenfassend birgt dieser Ansatz die Chance, flexibler auf die Bedürfnisse im ländlichen Raum einzugehen, wobei die Bestimmungen zugleich sicherstellen wollen, dass die Kultur- und Landschaftsbeeinträchtigungen per Saldo abnehmen oder jedenfalls nicht zunehmen. Daher wurde die Bewertung beim Kriterium G6 (Regionale Effekte) sowie beim Kriterium W2 (Unternehmungen) auf +1 verändert, während die Beurteilung bei der Umwelt unverändert ambivalent bleibt.

Allerdings bestehen gewisse Zweifel, ob es gelingen wird, diese Kompensationspflicht in der Umsetzung wirklich durchzusetzen, konkret bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat und insbesondere bei den nötigen Auflagen in den Baubewilligungen. Ob die Umsetzung aus Umweltsicht griffig ausfallen wird und damit tatsächlich Win-Win-Situationen entstehen, oder ob im Gegenteil neue Schlupflöcher und sogar ein «föderaler Wildwuchs» gefördert werden, lässt sich nicht präzise vorhersehen. Diskussionswürdig scheint, ob es zusätzliche Sicherungsinstrumente braucht, wie z. B. ein Monitoring, eine periodische Berichterstattung über den Vollzug oder z. B. Einsprachemöglichkeiten des Bundes oder von beschwerdeberechtigten Organisationen usw.

4 Funktionale Räume

4.1 Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Mit einer Präzisierung der in Artikel 2 RPG geregelten Planungspflicht soll die Aufgabe der Planungsbehörden verdeutlicht werden, in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammenzuarbeiten (Abs. 1^{bis}). Gegenüber der Vernehmlassungsversion von 2014 und damit gegenüber der NHB/RFA-2015 wurde die Thematik der funktionalen Räume auf einen allgemeinen Grundsatz reduziert und die zahlreichen Bestimmungen gemäss Vernehmlassungsentwurf fallen gelassen. Zu diesen nicht mehr vorgeschlagenen Bestimmungen gehören auch die Pflicht, im Richtplan funktionale Räume explizit zu nennen und entsprechende Planungen durchzuführen, sowie als Ultima Ratio eine Ersatzvornahme durch den Bund.

4.2 Veränderungen bei den Auswirkungen

An der Beurteilung der Auswirkungen ändert sich wenig. Bereits bei den ausführlicheren Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs war offen, wie sich diese konkret auswirken. Dies gilt noch viel stärker für den nun vorgeschlagenen allgemein gehaltenen Grundsatz. Die Tendenz bleibt unverändert: Die Gesamtbetrachtungen in funktionalen Räumen und damit über

Grenzen sind wirtschaftlich (Kosteneinsparung, Konzentration von Vorhaben) und gesellschaftlich (regionale Identität, Zusammenarbeit und Solidarität), aber auch ökologisch (bessere Koordination auch der Schutzanliegen) bedeutsam. Diese Gesamtbetrachtungen werden gestärkt, was in der Tendenz positiv zu werten ist, auch wenn die konkreten Auswirkungen der neuen Bestimmung bescheiden sein dürften. Durch den Wegfall der allfälligen Ersatzvornahme verändern wir beim Kriterium W7 «Zweckmässigkeit im Vollzug» die Bewertung von «A» (ambivalent») auf +1, weil eine zweckmässige, oft aber auch mit Widerständen verbundene Planung im funktionalen Raum durch die neue Bestimmung gestärkt wird, und weil die auch vollzugstechnisch heikle Ersatzvornahme weggefallen ist.

5 Untergrund

5.1 Korrekturen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Gegenüber der Vernehmlassungsversion von 2014 und damit gegenüber der NHB/RFA-2015 ist neu nur noch ein Planungsgrundsatz vorgesehen (Art. 3 Abs. 5). Dieser ist aber (in Anlehnung an den ehemaligen Art. 8e der Vernehmlassungsvorlage) inhaltlich angereichert worden: «Die Nutzungen des Untergrundes, insbesondere von Grundwasser, Rohstoffen, Energien sowie baulich nutzbaren Räumen sind frühzeitig untereinander sowie mit den oberirdischen Nutzungen und den Planungen abzustimmen.»

Diese Aufgaben können gemäss den Erläuterungen mit Hilfe der bestehenden Raumplanungsinstrumente angegangen werden. Ein neues Planungsinstrumentarium muss für den Untergrund nicht aufgebaut werden.

5.2 Veränderungen bei den Auswirkungen

Der neue Grundsatz ist nicht mehr wie in der Vernehmlassungsversion von 2014 eine «Kann-Formulierung», sondern eine konkrete Anweisung. Die Beurteilungen gemäss NHB/RFA-2015 werden dadurch aber nicht verändert.

Das revidierte Gesetz statuiert einen Planungsgrundsatz, fordert aber nicht zwingend weitergehende Planungsschritte. Zwar kann dieser Grundsatz Planungs- und Vollzugsaufwand auslösen, dies wird aber nur der Fall sein, wenn ein Bedarf für eine Abstimmung der Nutzungen besteht, womit auch ein Gegenwert für diesen Planungsaufwand entsteht.

Falls die Kantone und Gemeinden eine Raumplanung des Untergrundes entwickeln, die es erlaubt, dass Nutzungskonflikte gut und zukunftsgerichtet gelöst werden können, dann hat die Gesetzesrevision hauptsächlich positive Auswirkungen, weil sie dazu beiträgt, solche Konflikte frühzeitig anzugehen. Nebst der Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit sind dabei auch die Reduktion von Risiken und die Möglichkeiten der Untergrundnutzung nachfolgender Generationen zu nennen.

6 Interessenabwägung

6.1 Neuerungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Mit der neuen Gesetzesbestimmung (Art. 2b) soll die Bedeutung der Interessenabwägung als Kerninstrument der Raumplanung hervorgehoben werden. Sie soll damit ein grösseres Gewicht bekommen. Dieser Artikel ist gegenüber der Vernehmlassungsversion von 2014 neu.

Umgekehrt wurden Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs, welche konkret die Mitberücksichtigung bestimmter Anliegen (Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald) und die Koordinationsmechanismen bei Infrastrukturplanungen betrafen, weggelassen. Allerdings soll mit Art. 6 Abs. 5 klargestellt werden, dass Bundesinventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) bei der Richtplanung als Planungsgrundlage zu berücksichtigen sind.

Auf Verordnungsstufe können ausserdem Dokumentationsvorschriften erlassen werden, die der Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit raumplanerischer Interessenabwägungen dienen.

6.2 Auswirkungen

Die Bestimmung kann dazu beitragen, dass Interessenabwägungen sorgsamer und konsequenter durchgeführt und dokumentiert werden. Faktengestützte und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse werden dadurch tendenziell gestärkt. Wie diese Abwägungen materiell ausfallen, lässt sich nicht vorhersagen, weil sich weder am materiellen (Umwelt-)recht noch am Verfahrensrecht etwas ändert. Es lässt sich aber sagen, dass beim Kriterium «Zielkonflikte» insofern eine Verbesserung erreicht werden kann, als solche Zielkonflikte transparent ausgetragen werden sollen.

Auf eine explizite Beurteilung dieser neuen Bestimmung anhand aller Kriterien wird verzichtet, weil die Auswirkungen gering und (wie oben begründet) materiell nicht vorhersehbar sind.

7 Bilanz der Wirkungen

7.1 Gesamtbilanz

7.1.1 Übersicht

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einschätzungen anhand der Kriterien, wie sie in der NHB/RFA-2015 ausführlich beschrieben sind.

Abbildung 7-1: Gesamtübersicht über die Einschätzung der Wirkungen

Kriterium	Themen →	Bauen ausserhalb der Bauzonen	Funktionale Räume	Nutzung des Untergrunds
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit		0	0	0
W2 Unternehmungen		1	0	A
W3 Haushalte		0	0	A
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt		0	0	0
W5 Öffentliche Hand		0	A	A
W6 Gesamtwirtschaft		0	1	A
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug		1	1	0
U1 Naturräume und Artenvielfalt		A	0	0
U2 Erneuerbare Ressourcen		0	0	0
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen		0	0	1
U4 Umweltbelastung		0	0	0
U5 Umwelt- und Unfallrisiken		0	0	1
G1 Gesundheit und Sicherheit		0	0	0
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen		0	1	0
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte		A	0	0
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung		1	0	1
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte		0	0	0
G6 Regionale Effekte		1	1	0
Z1 Problemlage		A	0	0
Z2 Trend		0	0	0
Z3 Irreversibilität		1	0	0
Z4 Belastung künftiger Generationen		1	0	1
Z5 Risiken/Unsicherheiten		-1	0	1
Z6 Minimalanforderungen		0	0	0
Z7 Räumlicher Wirkungssperimeter		0	0	0
Z8 Zielkonflikte		0	1	1

Legende:

- 0 keine relevante Wirkung
- 1 / -1 geringe bis mittelgrosse pos. oder neg. Wirkung
- 2 / -2 grosse pos. oder neg. Wirkung
- A Ambivalent, kann positiv oder negativ sein

7.1.2 Zur Erinnerung: Einschränkungen der Aussagekraft

Wie mehrfach erwähnt, sind die Auswirkungen schwer prognostizierbar, weil das RPG in vieler Hinsicht als Rahmengesetz konzipiert ist und in der Umsetzung viel Spielraum lässt. Somit hängen die Auswirkungen stark von der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Stufe ab, aber auch von künftigen Entscheiden des Bundesrats und des ARE (Verordnung, Beurteilung der Richtpläne usw.) wie auch der Gerichte.

7.1.3 Gesamtbeurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitsdimensionen

a) Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Effekte der Vorlage sind insgesamt relativ gering und in der Tendenz eher positiv.

Die **Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone** werden übersichtlicher und mit dem Planungsansatz auch flexibler, was sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell positiv auswirkt. Durch die Neufassung der Bestimmungen können zwar einzelne Betriebe positiv, andere auch negativ betroffen sein, im Grossen und Ganzen unterscheiden sich die Wirkungen aber nicht stark vom bisherigen Recht. Sie sind zudem schwer vorhersehbar, weil sie stark vom Vollzug und auch von der wirtschaftlichen Dynamik in der Landwirtschaft und den landwirtschaftlichen Nebenaktivitäten abhängen.

Im Einzelnen bedeutet das Paket für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (wie beispielsweise Agrotourismus) eine gewisse Erleichterung. Für gewerbeähnliche Nutzungen ohne engen Bezug zur Landwirtschaft bedeutet das Paket hingegen eine Erschwernis, zugleich aber auch die Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber regulären Gewerbebezonen. Das heisst auch, dass die Revision für Betriebe in regulären Gewerbebezonen vorteilhaft ist, weil sie tendenziell gleich lange Spiesse schafft.

Weiter wird ein Systemwechsel vorgenommen, und zwar von unbefristeten Bewilligungen mit Nachweis der langfristigen Existenzfähigkeit zu Bewilligungen ohne diesen Nachweis, aber mit einer Beschränkung für die Dauer des Bedarfs und mit der Auflage der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs. Dieser Systemwechsel erleichtert Bauten ausserhalb der Bauzone tendenziell und ermöglicht der Landwirtschaft einen grösseren Gestaltungsspielraum als bisher.

Die neuen **Grundsätze zur Planung in funktionalen Räumen, zur Planung des Untergrundes sowie zur Interessenabwägung** stärken eine wirksame und vorausschauende Raumplanung, was mittel- und längerfristig besonders in einem dicht besiedelten Land und bei steigenden Nutzungs- und Interessenkonflikten bedeutsam ist. Die Schweizer Wirtschaft soll sich auch räumlich effizient organisieren können, längerfristig Infrastrukturkosten optimieren und Umweltfolgekosten vermeiden: Hier können die Reformen einen Beitrag leisten, auch wenn er u. E. relativ bescheiden ist. Es kann vorkommen, dass Planungen (z. B. im Untergrund) mit Mehraufwand verbunden sind oder für eine einzelne Unternehmung auch eine Einschränkung zur Folge haben, dies lässt sich aber aufgrund der allgemein formulierten Grundsätze nicht präziser vorhersagen.

b) Umwelt

Eines der Ziele der Vorlage ist der bessere Schutz von Kulturland, und zwar auch ausserhalb der Bauzonen. Hier bergen beide Kernideen, die Beseitigungspflicht und der «Planungsansatz» sowohl Chancen wie auch Risiken: Wenn die neu gefassten Bestimmungen konsequent vollzogen werden und die Rückbaupflicht sowie der Grundsatz der Kompensation von Beeinträchtigungen des Kulturlandes bzw. der Landschaft eingehalten werden, so dürfte für die Umwelt eine Verbesserung oder zumindest keine Mehrbelastung resultieren. Umgekehrt wird die bisherige eher restriktive Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen gelockert, indem nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in gewissen Fällen erleichtert zugelassen werden. Entsprechend ist mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, für die kein Bedarf mehr besteht.

Bei der Gesamteinschätzung der Wirkungen besteht insbesondere die Unsicherheit, ob die Regelungen tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung von Gebäuden führen werden. Ebenfalls offen ist, welche Anwendung der neue Planungsansatz finden wird, und ob die darin klar formulierte Kompensationspflicht auch in der Praxis so umgesetzt wird. So bleibt es insgesamt offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden. Die Entwicklungen sind auch von sehr vielen anderen Faktoren abhängig, die nicht zuverlässig prognostiziert werden können (Vollzugspraxis, Branchenentwicklung bei Landwirtschaft, Gewerbe und (Agro-) Tourismus, Landwirtschaftspolitik).

c) Gesellschaft

Die gesellschaftlichen Auswirkungen sind eher gering. In der Gesamtbilanz wird die Rechtssicherheit eher gestärkt, dies allerdings nach einer unvermeidlichen Übergangszeit, in der die neuen Bestimmungen von den Kantonen, Gemeinden und Gerichten angewendet und dabei interpretiert werden müssen.

Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes und damit auch für den ländlichen Raum eher von Vorteil. Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert, sofern die erwähnte Kompensationsvorschrift auch beim Planungsansatz eingehalten wird.

d) Zusatzkriterien

Bei den sog. Zusatzkriterien gemäss NHB-Methodik gibt es zwei Tendenzen: Einerseits wird der Spielraum der künftigen Generationen eher erhöht. Andererseits werden die Zielkonflikte frühzeitiger erkannt und dadurch auch entschärft. Wie erwähnt ist die Umsetzung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone auch mit Unsicherheiten verbunden.

7.2 Bilanz nach Raumtypen und Staatsebenen

Bei einer Nachhaltigkeitsbeurteilung ist auch gefragt, wie sich die Reformen auf verschiedene Raumtypen sowie auf die Kantone und Gemeinden auswirkt.

Ländliche Räume, Berggebiet: Diese Räume sind von den Reformen im Bereich «Bauen ausserhalb der Bauzone» überdurchschnittlich stark betroffen, weil die Landwirtschaft in diesen Räumen eine bedeutende Rolle spielt, und weil Innovationen mit engerem oder weiterem Bezug zur Landwirtschaft, z. B. im Agrotourismus, für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen wichtig ist. Es ergeben sich Erleichterungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe, hingegen eher Hemmnisse für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Landwirtschaftsbezug. Mit dem Planungsansatz kann den Besonderheiten von ländlichen Räumen unter Umständen besser Rechnung getragen werden. Die Auswirkungen sind insgesamt bezüglich Wirtschaft und Gesellschaft in diesen Räumen eher positiv, während die Umweltwirkungen als ambivalent einzustufen sind. Die Gestaltungsspielräume für die ländlichen Regionen und das Berggebiet nehmen eher zu, und wenn diese verantwortungsbewusst und zukunftsorientiert genutzt werden, wirken sich die Neuregelungen positiv aus.

Urbane Zentren und Agglomerationen: Diese sind vom Bauen ausserhalb der Bauzonen kaum betroffen, hingegen eher überdurchschnittlich von den Themen «Bauen im Untergrund» und «Funktionale Räume». Die allgemein formulierten Grundsätze zu diesen beiden Themen werden die Raumplanung nicht grundlegend verändern, fördern aber in der Tendenz eine umfassende und vorausschauende Planung. Dies ist gerade im komplexen und dynamischen urbanen Umfeld besonders wichtig und im Sinne der Investitions- und Planungssicherheit positiv zu werten.

Kantone und Gemeinden: Generell wurden seit der Vernehmlassungsvorlage einige Bestimmungen fallen gelassen, die von der Mehrheit der Kantone und auch von den Gemeinden kritisiert wurden. Zudem wurde die neue Fassung teilweise in enger Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und Gemeinden erarbeitet.

Ein wichtiger Punkt ist die Aufgabenteilung: Diese wird mit der Vorlage nicht grundlegend verändert. Durch den «Planungsansatz» wird aber die Möglichkeit geschaffen, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kantonale Eigenheiten zu berücksichtigen, was die Rolle der Kantone und den Gedanken der Subsidiarität stärkt. Dabei behält der Bund über die Genehmigung entsprechender kantonaler Richtplanbestimmungen weiterhin eine wichtige Rolle. Allerdings werden dabei neue flexible Entscheidungsspielräume für die Exekutive in Bereichen geschaffen, die bisher durch den Gesetzgeber oder z.T. auf Verordnungsstufe gesamtschweizerisch festgelegt wurden. Beim «Bauen ausserhalb der Bauzone» werden ausserdem die kantonalen Kompetenzen im Vollzug eher gestärkt.

7.3 Optimierungspotenzial

Aufgrund der Vernehmlassung wurden zahlreiche Optimierungen vorgenommen.

Nach wie vor bleibt das Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» besonders komplex. Hier wurden Anstrengungen unternommen, die Neuerungen verständlicher darzustellen, z. B. mit Beispielen und durch die Veröffentlichung eines Verordnungsentwurfs. Es wäre aber u. E. hilfreich, weitere Erläuterungen wie z. B. Antworten auf häufig gestellten Fragen oder einen «Entscheidbaum» oder ein grafisches Schema der anzuwendenden Bestimmungen zu erstellen. Für die Nachvollziehbarkeit wäre es auch wünschbar, wenn die Überlegungen aus den Arbeitsgruppen vollständig dokumentiert und zugänglich wären.

Beim Planungsansatz könnten Elemente geprüft werden, welche die Umsetzung der Kompensationspflicht sicherstellen, z. B. eine Pflicht der Kantone zum Monitoring und zur Berichterstattung über die Effekte der Sonderregelungen zuhanden des Bundesrats (z. B. im Rahmen der ohnehin geforderten Berichterstattung der Kantone) oder eine periodische Evaluation der Regelungen.

Nach wie vor ist die Verbesserung der Datenlage in vielen Bereichen notwendig und z.T. auch eingeleitet. Zum Bauen ausserhalb der Bauzone wurden die verfügbaren Daten aktualisiert.²

Es wäre sinnvoll, aufgrund der nun festgestellten Lücken ein Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung der Raumentwicklungs-Statistik zu erstellen resp. die bestehenden Konzepte kritisch zu prüfen.

7.4 Vertiefungsbedarf bei der NHB

Der Auftrag für diese Aktualisierung wurde bewusst eng gefasst: Es wurde keine umfassende Neubeurteilung vorgenommen. Beim neuen Element «Planungsansatz» wäre es im Prinzip sinnvoll, die Vor- und Nachteile genauer auszuloten, z. B. mit Beispielen und unter Berücksichtigung von konkret angedachten Sonderregelungen der Kantone.

² Vgl. ARE (2016), Monitoring Bauen ausserhalb. Standbericht 2016.

8 Anhang: Aktualisiertes Kapitel zu Bauen ausserhalb der Bauzone

Im Folgenden wird das Kapitel aus der NHB/RFA-2015 aktualisiert.³

8.1 Inhalt

a) Überblick⁴

Die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen ist ein zentraler Grundsatz der Schweizer Raumplanung. Ausserhalb der festgelegten Bauzonen sind Baubewilligungen an strenge Voraussetzungen geknüpft und können folglich nur restriktiv erteilt werden. Zulässig sind einzig landwirtschaftliche und standortgebundene Bauten. Zudem entscheidet bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen eine kantonale Behörde, ob das Vorhaben zonenkonform ist oder ob eine Ausnahmewilligung erteilt werden kann (Art. 25 Abs. 2 RPG).

Die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen bewirkt einen gespaltenen Bodenmarkt mit Bodenpreisen für Landwirtschaftsland, die deutlich unter jenen des Baulands anzusiedeln sind. Dieses Preisgefälle ist für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung, da die tiefen Bodenpreise für Landwirtschaftsland eine kostendeckende Landwirtschaftsproduktion erleichtern. Durch das Preisgefälle entstehen jedoch auch grosse ökonomische Anreize, Bauvorhaben auf günstigem Nichtbauland zu verwirklichen. Deshalb kann der gesplattene Bodenmarkt und die Trennung zwischen Bau- und Nichtbauzonen nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die rechtlichen Vorschriften und der Vollzug so ausgestaltet sind, dass nicht eine stete Zunahme der baulich genutzten Flächen ausserhalb der Bauzonen resultiert.⁵

Vor diesem Hintergrund wurde das Raumplanungsgesetz in den vergangenen 20 Jahren mehrfach teilrevidiert. Die verschiedenen so eingeführten, zum Teil eher punktuellen Anliegen führten zu einem komplexen und unübersichtlichen Regelwerk. Dieser Umstand gefährdet die Verständlichkeit und erschwert den einheitlichen und konsequenten Vollzug der Vorschriften, was in der Praxis immer wieder zu Diskussionen geführt hat.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die systematische Gliederung verbessert, indem die Bestimmungen, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen regeln, in einem eigenständigen Kapitel mit vier Abschnitten (Art. 23a bis Art. 24g des Gesetzesentwurfs) zusammengefasst werden. Auf Wiederholungen wird verzichtet und die Übersicht der relevanten Regelungen wird verbessert.

³ Wertvolle Hinweise hierfür stammen aus einer kritischen Durchsicht der ursprünglichen Fassung durch Dr. Thomas Kappeler vom ARE. Die Beurteilungen liegen aber in Verantwortung von EcoPlan.

⁴ Teilweise in angepasster Form übernommen aus: ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen und <http://www.are.admin.ch/themen/recht/00817/index.html?lang=de> und <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00246/03633/index.html?lang=de>

⁵ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 23. Weitere Informationen von www.are.ch.

Inhaltlich wird im Gesetzesentwurf weitgehend an den bisherigen Regelungen angeknüpft, dennoch sind im Wesentlichen die folgenden beiden Elemente als Neuerungen zu betrachten:

- Unbewohnte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sollen nicht mehr unbefristet, d. h. «für die Ewigkeit», sondern nur noch **für die Dauer des Bedarfs** bewilligt werden. (Art. 23b⁶)
- Für Bauten und Anlagen für **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe gibt es geringfügige Erleichterungen: Sie sind in der Landwirtschaftszone neu zonenkonform, falls beim gesuchstellenden Landwirtschaftsbetrieb die **bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt im Vordergrund** steht. Die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebs muss dabei nicht mehr nachgewiesen werden. Falls hingegen die bodenbewirtschaftende Tätigkeit des Landwirtschaftsbetriebs insgesamt nicht im Vordergrund steht, müssen Bauten und Anlagen für Betriebsteile, die nicht der Bodenbewirtschaftung dienen, in einer Speziallandwirtschaftszone erstellt werden (Art. 23f Abs. 4). Umgekehrt soll es keine Ausnahmen mehr geben für Bauten und Anlagen ohne engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft, d. h. für gewerbliche Betriebe wie Sägereien oder Garagen.

Im folgenden Abschnitt sind die relevanten neuen oder geänderten Bestimmungen im Gesetzesentwurf bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen ausgeführt und kommentiert.

b) Wichtigste Bestimmungen bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
23a	1		Bei allen Bewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.	Keine Neuerung, aber in einem allgemeinen Artikel für alle Tatbestände gemeinsam verankert und nicht mehr bei den einzelnen Bewilligungstatbeständen separat verankert.
23a	2		Ausserhalb der Bauzonen sollen wenn möglich bestehende Bauten genutzt werden.	Keine Neuerung, aber Verdeutlichung.
23b 23c			Mit dieser Bestimmung sollen künftig Bewilligungen für unbewohnte Bauten nicht mehr unbefristet, sondern nur noch für die Dauer des Bedarfs erteilt werden, das heisst, die Bauten sind zu entfernen, wenn sie nicht mehr für diesen Zweck genutzt werden (Beseitigungsaufgabe). Umgekehrt wird aber eine Erleichterung gewährt, indem die längerfristige Existenzfähigkeit nicht mehr nachgewiesen werden muss (vgl. Art. 23c), ausser wenn keine Beseitigungsaufgabe erlassen wird.	Voraussichtlich werden dadurch mehr Bauten erstellt, weil die Anforderungen gesenkt werden, was für die Landwirtschaft erwünscht, für den Kulturland- und Landschaftsschutz aber problematisch ist. Die Möglichkeit von Ausnahmen für die Beseitigung sowie die schwierige Überprüfbarkeit des «Wegfalls des Bedarfs» schwächen den Artikel 23b.
23d			Planungsansatz: Die Kantone können im Richtplan eigene, vom RPG abweichende Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufstellen, wenn dadurch die Nut-	Sofern die Bedingung bzw. Kompensationspflicht eingehalten wird, bietet dieser Planungsansatz potenziell einen Mehrwert für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Allerdings werden dadurch auch die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt. Die Wirkung wird u. a. davon abhängen,

⁶ Wenn nichts anderes erwähnt wird, beziehen sich alle Artikelangaben auf den RPG-Revisionsentwurf (RPG2).

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
			zungen insgesamt nicht grösser, intensiver oder störender werden. Umgesetzt wird dies dadurch, dass Bauwillige, die solche Mehrnutzungen realisieren wollen, den Nachweis erbringen müssen, dass sie diese durch mindestens gleichwertige Kompensationsmassnahmen ausgleichen (Abs. 3).	wie konsequent der Bundesrat im Rahmen der Genehmigung eines entsprechenden kantonalen Richtplans agiert und wie die Kantone ihre Vollzugsaufgabe wahrnehmen.
23f	3		Zonenkonform sind nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe;	Bisher gab es für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ab und zu Ausnahmegewilligungen. Dies führte wegen der tiefen Bodenpreise des Landwirtschaftslandes auch zur Konkurrenzierung von Gewerbe in Gewerbezonem.
23f	4		Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, müssen in speziell dafür vorgesehenen Zonen (Speziallandwirtschaftszonen) errichtet werden. Die Speziallandwirtschaftszonen kann der Kanton in einem Planungsverfahren für den entsprechenden Zweck freigeben, d. h. es besteht eine «Planungspflicht» beispielsweise für Schweinemast- oder Geflügelhaltungsbetriebe, die ihr Futter nicht hauptsächlich selber produzieren und somit die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt (über den ganzen Betrieb betrachtet) nicht im Vordergrund steht .	Neu soll unterschieden werden zwischen Betriebsteilen von Landwirtschaftsbetrieben mit engem Bodenbezug (= zonenkonform, Erleichterung) und Betriebsteilen und Landwirtschaftsbetrieben ohne engen Bodenbezug (= Speziallandwirtschaftszone erforderlich). Somit werden für insgesamt bodennahe Landwirtschaftsbetriebe auch nicht direkt bodenabhängige Nutzungen wie z. B. Agrotourismus, sozialtherapeutische Angebote, Pensionstierhaltung usw.) ⁷ erleichtert; hingegen sind – anders als bisher – keine Ausnahmen mehr vorgesehen für gewerbliche Nebenbetriebe wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen «engen sachlichen Bezug» zur Landwirtschaft aufweisen: Für altrechtliche Bauten gilt die Bestandesgarantie, aber Neubauten oder Erweiterungen müssten in einer Gewerbezone durchgeführt werden. Für Zweckänderungen bestehender Bauten gelten (inhaltlich unverändert!) Art. 24a, 24c, 24d, 24e und 24f.
25b			Die kantonale Behörde (und nicht die Gemeinde allein) entscheidet, falls ausnahmsweise auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verzichtet wird.	Die Kompetenzen der Kantone und damit ein einheitlicher Vollzug zumindest innerhalb eines Kantons werden gestärkt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass kommunale Behörden hier nicht selten an Vollzugsgrenzen stossen.
BGBB Art. 75, Abs. 1 Bst. f			Grundpfandrechte für den Rückbau von Bauten und Anlagen unterliegen keiner Belastungsgrenze mehr.	Die Begrenzung der Höhe der Grundpfandrechte mit denen man landwirtschaftliche Grundstücke maximal belasten darf (Belastungsgrenze) gilt für den Rückbau von Bauten und Anlagen nicht.

Ergänzend zu den Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird auch eine Präzisierung der Bestimmungen über die **Speziallandwirtschaftszonen** (Art. 16a E-RPG) und den **Weiteren Zonen** (Art. 18 Abs. 4 und 5 E-RPG) vorgeschlagen. Da im Rahmen der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes die Anforderungen an die Ausscheidung neuer Bauzonen deutlich erhöht worden sind (Art. 15 RPG), hat sich der Druck auf diese beiden Zonentypen erhöht. Um zu vermeiden, dass sie zum Ausweichventil für verschiedenste Vorhaben und damit zu Zersiedelungsansätzen im Nichtsiedlungsgebiet werden, werden die Anforderungen an deren Ausscheidung klarer gefasst.

⁷ Gemäss erläuterndem Bericht, Seite 27.

c) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit einer Reform ist in den Dokumenten zur Vorlage nicht ausführlich beschrieben. Aus weiteren vorhandenen Unterlagen⁸ und aus Gesprächen mit dem ARE lässt sich ableiten, dass sich der Handlungsbedarf vor allem aus zwei Punkten ergibt:

- Rechtssetzungstechnisch: Aufgrund der ursprünglich schlanken Regelung im RPG hatte das Bundesgericht eine Praxis entwickelt, die vom Parlament dann punktuell wieder korrigiert (meist entschärft) wurde. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen nun teilweise auf Gesetzes- und teilweise auf Verordnungsstufe, was die Übersichtlichkeit sehr erschwert.
- Konzeptionell: Durch die vielen Änderungen ist von aussen nicht mehr ersichtlich, nach welchem Konzept sich die Regelungen richten. Es ist anzustreben, dass wieder eine klare Systematik geschaffen wird. In eine solche Systematik könnten sich auch spätere Anpassungen einfügen. Dies soll auch vermeiden, dass spätere Anpassungen dem Grundkonzept zuwiderlaufen.

Im Sinne der RFA-Checkliste geht es um öffentliche Interessen an der Erhaltung des Kulturlandes (diese Erhaltung kann im weiteren Sinn als öffentliches Gut betrachtet werden, da der Nutzen an der Erhaltung des Kulturlandes und des Landschaftsbildes teilweise nicht-rivalisierend und zudem nur begrenzt ausschliessbar ist). Weiter spielt ein «Regulierungsversagen» insofern eine Rolle, als die aktuellen Regelungen nicht ausreichend klar sind und nicht einheitlich vollzogen werden, was Wettbewerbsverzerrungen schaffen kann.

Die Frage, ob der Handlungsbedarf gross genug ist, resp. ob ein Szenario «weiter wie bisher» problematisch genug wäre, um eine Gesetzesrevision zu rechtfertigen, ist letztlich eine politische Abwägung. Die fehlenden Daten zum Bauen ausserhalb der Bauzone erschweren diese Einschätzung zusätzlich (vgl. aber den neusten Monitoringbericht des ARE zum Bauen ausserhalb der Bauzonen).

8.2 Wirkungsmodell

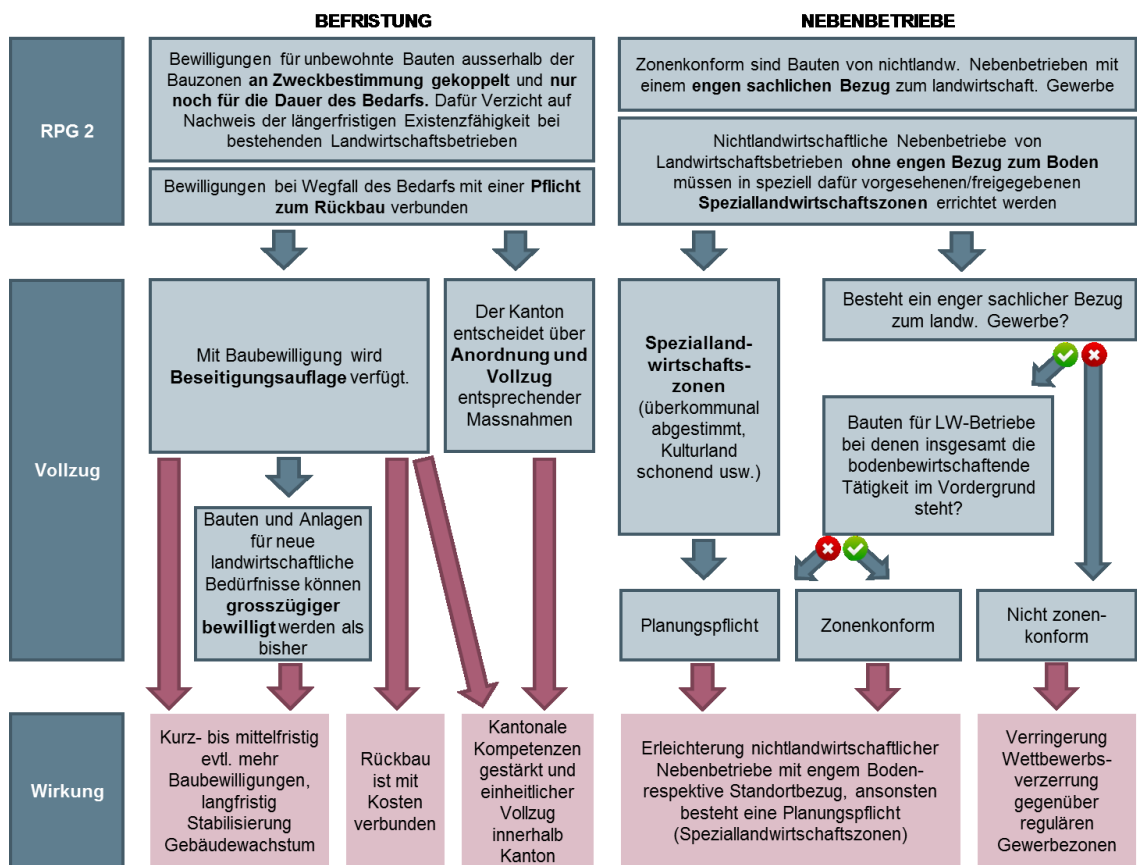
Wie bereits im einleitenden Abschnitt dieses Kapitels erwähnt, sind im Gesetzesentwurf im Wesentlichen drei Neuerungen bezüglich des Bauens ausserhalb der Bauzonen enthalten.

- Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs (Beseitigungsrevers)
- Unterscheidung von Landwirtschaftsbetrieben mit und ohne engen Bezug zum Boden
- Planungsansatz (Art. 23d)

Auf Basis dieser beiden Neuerungen lassen sich zwei Wirkungsketten ableiten, die in den folgenden beiden Abschnitten erläutert und in Abbildung 8-1 dargestellt werden.

⁸ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen
ARE (2016), Monitoring Bauen ausserhalb. Standbericht 2016.
Siehe auch Muggli (2014), Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?

Abbildung 8-1: Wirkungsmodell - Bauen ausserhalb der Bauzonen (ohne Planungsansatz)



a) Befristung - Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs

Unbewohnte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sollen nicht mehr unbefristet, d. h. «für die Ewigkeit», sondern nur noch **für die Dauer des Bedarfs** bewilligt werden.

- Bisher durften Bauten auch dann bestehen bleiben, wenn der Bewilligungszweck weggefallen ist und das Bauobjekt nicht mehr genutzt wird oder einer neuen (nichtlandwirtschaftlichen) Nutzung zugeführt wurde. Dies ist mit ein Grund, weshalb bisher Bauten ausserhalb der Bauzonen im Prinzip restriktiv bewilligt wurden (auch wenn es in der Praxis Unterschiede gab). Neu ist vorgesehen, dass mit der Baubewilligung eine Beseitigungsaufgabe verfügt wird (Art. 23b).
- Im Gegenzug wird bei unbewohnten Bauten eine Erleichterung gewährt, indem bestehende Landwirtschaftsbetriebe keinen Nachweis der **längerfristigen Existenzfähigkeit**⁹ mehr erbringen müssen. Dadurch werden die Bewilligungsanforderungen gesenkt. Allerdings wird derjenige Fall vorbehalten, in dem die längerfristige Existenzfähigkeit offensichtlich nicht gegeben ist (Art. 23c Abs. 2). In solch einem Fall darf die Baubewilligung nicht erteilt werden.

⁹ Nach Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV

- Aufgrund der gesenkten Bewilligungsanforderungen und der neuen Praxis, dass die Bewilligungen für unbewohnte Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht mehr «für die Ewigkeit» erteilt werden, können Baubewilligungen grosszügiger als bisher erteilt werden.
- Dafür sind die Bewilligungen aufgrund der Beseitigungsaufgabe an eine bestimmte Zweckbestimmung gekoppelt und fallen weg, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Insbesondere beim Wegfall des Bedarfs ist die Bewilligung mit einer Pflicht zum Rückbau verbunden.

Daraus lässt sich folgern, dass mit dem Gesetzesentwurf einerseits kurz- bis mittelfristig tendenziell mehr neue Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen entstehen könnten. Andererseits werden Bauten, die zu einem späteren Zeitpunkt ihre Zweckbestimmung verlieren werden, nicht mehr einer anderen nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden können, sondern sie müssen zurückgebaut werden. Dies ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Insgesamt soll jedoch mit den befristeten, zweckgebundenen Bewilligungen (gemäss Art 23b) die Tendenz einer Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäude vermindert werden.

- Bereits im bestehenden RPG haben bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen kantonale Behörden zu entscheiden, ob das Vorhaben zonenkonform ist oder ob eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Mit dem Gesetzesvorschlag fällt neu auch ein ausnahmsweiser Entscheid, auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verzichten, in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörden.

Die Kompetenzen der Kantone werden damit gestärkt. Ein einheitlicher Vollzug der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen kann innerhalb eines Kantons gewährleistet werden. Unterschiede zwischen den Kantonen sind weiterhin möglich.

b) Nebenbetriebe - Unterscheidung von Betriebsteilen mit / ohne engen Bezug zum Boden

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe sind neu zonenkonform, falls der Landwirtschaftsbetrieb insgesamt einen **engen Bezug zum Boden** aufweist.

- Laut dem aktuell geltenden RPG sind nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Neubauten sind entsprechend nicht erlaubt. Für bauliche Änderungen und Ausbauten können jedoch Ausnahmebewilligungen eingeholt werden. Dabei wird unterschieden zwischen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben ohne engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 24b Abs. 1 aktuelles RPG) und Nebenbetrieben, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (Art. 24b Abs. 1bis aktuelles RPG).
 - Falls es sich um einen Nebenbetrieb «ohne engen Bezug zur Landwirtschaft» handelt, muss der Landwirt nachweisen, dass er auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen ist, um seinen Betrieb existenzfähig zu führen. Kann er diesen Nachweis erbringen, können bauliche Anpassungen innerhalb bestehender Gebäude und Anlagen bewilligt werden. Zusätzliche Bauten sind jedoch nicht erlaubt.

- Handelt es sich hingegen um einen Nebenbetrieb, bei dem ein enger sachlicher Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe besteht, muss kein Einkommensnachweis erbracht werden, Anbauten bis zu 100m² sind zulässig, wie auch die Anstellung von zusätzlichen Arbeitskräften für diesen Nebenbetrieb.
 - Mit dieser Regelung haben sich gemäss ARE Probleme im Vollzug ergeben. So werde beispielsweise oft festgestellt, dass im Bereich der agrotouristischen Angebote die bewilligte Nutzung überschritten werde, indem beispielsweise Grossanlässe durchgeführt würden, obwohl keine raumplanerische Bewilligung dafür vorläge. Zudem sei die Kumulation mehrerer nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe problematisch, die dazu führe, dass der eigentliche landwirtschaftliche Betrieb zunehmend in den Hintergrund gedrängt werde.
- Im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf des RPG 2 ist nun vorgesehen, dass Bauten und Anlagen für **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** in der Landwirtschaftszone **neu zonenkonform** sind, vorausgesetzt, dass die entsprechenden Nebenbetriebe einen **engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft** aufweisen und beim Gesamtbetrieb die **bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt im Vordergrund** steht. Die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe dürfen den eigentlichen Landwirtschaftsbetrieb folglich nicht dominieren. Die landwirtschaftlichen, bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten (wie z. B. Gemüse-, Getreide- oder Obstanbau, bodenabhängige Tierhaltung) müssen insgesamt, d. h. über den gesamten Landwirtschaftsbetrieb samt seinen Nebenbetrieben betrachtet, noch im Vordergrund stehen.
 - Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe wie Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote, Pensionstierhaltung, Bewirtschaftung naturnaher Flächen sowie der Einsatz von Maschinen für den eigenen Betrieb und für andere Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der überbetrieblichen Zusammenarbeit werden somit im Vergleich zum aktuellen Gesetz **erleichtert**, falls sie zu einem Landwirtschaftsbetrieb mit engem Bezug zum Boden gehören. Allerdings muss in der Verordnung noch abschliessend geklärt werden, was alles unter einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe genau zu verstehen ist.
- Nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen mit engem sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe, die aber zu einem Landwirtschaftsbetrieb gehören, der insgesamt **keinen engen Bezug zum Boden** mehr aufweist («bei dem die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht») müssen in speziell dafür vorgesehenen Zonen errichtet werden (Art. 23f Abs. 4). Im Gegensatz zur bisherigen Regelung (Art. 16a Abs. 3 des aktuellen RPG) betreffen die Aspekte, die eine Planung sinnvoll und nötig machen, jedoch nicht mehr nur die bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Betriebsteile wie beispielsweise Schweine- oder Geflügelmastbetriebe. Vielmehr soll anhand der Gesamtsituation des Betriebes entschieden werden, ob eine Planung notwendig ist. Die Grenzen, ab wann eine Planung notwendig sein wird, werden durch den Bundesrat in der RPV festzulegen sein. Diese sollen auf möglichst einfachen Kriterien aufbauen wie beispielsweise dem Anteil normierter Arbeitskräfte (z. B. Standardarbeitskräfte), welche für die Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft benötigt werden, dem Anteil Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft oder dem Anteil selbst produzierter Futtermenge für die Tierhaltung (siehe den konkretisierten Vorschlag in Artikel 36 RPV).

- Für Landwirtschaftsbetriebe, die sich vorwiegend auf nicht bodenbewirtschaftende Tätigkeiten wie bodenunabhängige Pflanzenproduktion in Gewächshäusern oder bodenunabhängige Tierhaltung, etc. konzentrieren, und welche nicht die Voraussetzungen der inneren Aufstockung erfüllen (Art. 23f Abs. 3 Bst. b RPG), besteht gemäss Art. 23f Abs. 4 neu eine «Planungspflicht».
- Die entsprechenden Gebiete der Landwirtschaftszone kann der Kanton in einem Planungsverfahren für den jeweiligen Zweck der Speziallandwirtschaftszone freigeben.
- Bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen gelten sowohl die Ziele und Grundsätze der Raumplanung als auch allenfalls noch festzulegende Vorgaben und Kriterien der Richtplanung (siehe dazu den neu formulierten Art. 16a). Der Richtplan wird sich zudem zu möglichen Standorten grösserer solcher Zonen äussern müssen.
- Keine Ausnahmen sind mehr vorgesehen für gewerbliche Betriebe in der Landwirtschaftszone wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen «engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe» aufweisen: Für altrechtliche Bauten gilt die Bestandesgarantie (nach Art. 24c bzw. 24f), aber Neubauten oder Erweiterungen müssten in einer Gewerbezone erfolgen. Massvolle Erweiterungen¹⁰ solcher Bauten sind jedoch nach wie vor auch ausserhalb der Bauzonen erlaubt.

Die Beschränkung der nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbsmöglichkeiten auf Betriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe führt zu einer Beseitigung der bisherigen Wettbewerbsverzerrung zwischen gewerblichen Betrieben ausserhalb und innerhalb der Bauzonen. Zudem leistet sie einen Beitrag gegen die mit gewerblichen Nutzungen verbundene Zersiedelung. Allerdings gilt dies nicht für bestehende Nutzungen. Diese werden nicht eingeschränkt.

c) Planungsansatz

Die Kantone können im Richtplan eigene, vom RPG abweichende Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen aufstellen, wenn dadurch die Nutzungen insgesamt nicht grösser, intensiver oder störender werden (Art. 23d).

Grundsätzlich wird damit mehr Flexibilität erreicht, was für die wirtschaftliche Entwicklung (z. B. Gastronomie im ländlichen Raum) positiv zu werten ist. Die Frage ist, ob die Bestimmungen ausreichen, um einen Kulturlandverlust, landschaftsbeeinträchtigende Wirkungen sowie die indirekten Folgen (Verkehr, Erschliessung) zu verhindern. Sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind, kann sich auch aus Sicht Kulturland- und Landschaftsschutz ein Vorteil ergeben:

- Die Anforderungen werden beim Erlass abweichender Regelungen im Richtplan vom Bundesrat kritisch geprüft.

¹⁰ Gemäss Art. 42 Abs. 3 RPV gilt als massvolle Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens, wenn die Erweiterung bezüglich der Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche weder 30% noch 100 m² überschreiten.

Hierzu wird in den Erläuterungen ausgeführt: «Der Bundesrat wird eine entsprechende Festlegung im kantonalen Richtplan nur genehmigen können, wenn es als plausibel erscheint, dass sie diese Anforderung zu erfüllen vermag. Wo nicht noch eine Konkretisierung in der Nutzungsplanung oder im kantonalen Recht vorgesehen ist, muss die Umschreibung im Richtplan hinreichend präzise sein, um genehmigt werden zu können»

- Die erforderlichen Nachweise der Kompensation bei der Baubewilligung werden fundiert erbracht, rechtlich abgesichert und überprüft.

Hierzu wird in den Erläuterungen ausgeführt: «Mit der Baubewilligung sind gegebenenfalls auch die nötigen Anordnungen für die dauerhafte Sicherung der entsprechenden Kompensation zu verknüpfen. Wird als Kompensationsleistung beispielsweise ein altrechtlicher Schweinemaststall beseitigt, muss – grundbuchlich gesichert – verhindert werden, dass später eine neue Baute bewilligt wird, die der Idee der Kompensation entgegensteht. (...) Zur kantonalen Vollzugsverantwortung gehört auch die Aufsicht über den jeweiligen Kompensationsmechanismus. Stellt dieser nicht oder nicht mehr hinreichend sicher, dass aus der im Richtplan vorgesehenen Spezialregelung insgesamt keine grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen resultieren, muss der Kanton die erforderlichen Anpassungen an die Hand nehmen.»

In den Erläuterungen sind zahlreiche Hinweise aufgeführt, wie die Bestimmungen umzusetzen sind, damit die Kompensation negativer Effekte auch tatsächlich sichergestellt werden kann. Ob die Umsetzung aus Umweltsicht griffig ausfallen wird und damit tatsächlich Win-Win-Situationen entstehen, oder ob im Gegenteil neue Schlupflöcher und ein föderaler Wildwuchs gefördert werden, lässt sich nicht präzise vorhersehen. Diskussionswürdig scheint, ob es zusätzliche Sicherungsinstrumente braucht, wie z. B. ein Monitoring, eine periodische Berichterstattung über den Vollzug, Einsprachemöglichkeiten des Bundes oder von beschwerdeberechtigten Organisationen usw.

8.3 Wirkungsanalyse

In diesem Abschnitt werden nur diejenigen Wirkungen beschrieben, die gemäss Relevanzanalyse nicht «keine relevante Wirkung» aufweisen.

Die Datenlage zur Beurteilung der bisherigen Entwicklung der Bauten ausserhalb der Bauzonen und der neuen Regelungen ist relativ schlecht. Angaben zur Nutzung sowie Baujahr von Gebäuden ausserhalb der Bauzonen bestehen lediglich für Gebäude mit Wohnnutzung und teilweise Gebäude, in denen sich Arbeitsstätten befinden. Umfassende Aussagen über die Entwicklung des Bauens ausserhalb der Bauzonen im Zeitablauf lässt die aktuelle Datenlage nur sehr begrenzt zu.¹¹ Daten der Kantone liegen noch nicht in einer einheitlichen Form vor. Die Bestrebungen von ARE, BFS und BLW in diesem Bereich (Monitoring, Datenerhebungen, GIS) sollten daher fortgeführt und verstärkt werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem

¹¹ Vgl. ARE (2016), Monitoring Bauen ausserhalb. Standbericht 2016.

heterogenen Datenmaterial würde einige Zeit erfordern, allerdings bliebe die Unsicherheit, wie sich die Änderungen in der Praxis auswirken, weil sehr viele Faktoren hierbei eine Rolle spielen.

Die wichtigsten Erkenntnisse sind:¹²

Verlust von Landwirtschaftsflächen

- Die Landwirtschaftsfläche der Schweiz hat sich innert 25 Jahren um etwa 5 %, respektive um über 85'000 ha vermindert. Davon wurde etwa zwei Drittel zu Siedlungsfläche, und ein Drittel zu Wald- und Naturraum.
- Auf etwa drei Vierteln der ehemaligen Landwirtschaftsfläche, die zwischen 1985 und 2009 zur Siedlungsfläche wurde, wurden Gebäude gebaut. Die Verkehrsflächen machen 16 % und Sport-/Park-/Golfanlagen 12 % aus. 11 % der ehemaligen Landwirtschaftsfläche, die zur Siedlungsfläche wurde, wurde für den Bau von landwirtschaftlichen Gebäuden verwendet (insgesamt 5'240 ha). Dies ist in etwa gleich viel Landwirtschaftsland, wie für Industrie- und Gewerbegebäude verloren ging.
 - Während sich die Landwirtschaftsfläche zwischen 1985 und 2009 um 5 % verkleinerte und die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe und Anzahl Beschäftigte sogar um etwa 40 % zurückging, ist das landwirtschaftliche Gebäudeareal sogar um über 10 % gewachsen.

Gebäudeareale ausserhalb der Bauzone

- 36 % der gesamten Siedlungsfläche und 22 % der Gebäudeareale liegen ausserhalb der Bauzonen.¹³
- Nach Angaben des ARE lassen sich keine Angaben über die *Veränderung* der Flächennutzung ausserhalb der Bauzone anstellen. Jedoch lassen die Daten der Arealstatistik kombiniert mit der Bauzonenstatistik Aussagen zur Flächennutzung innerhalb und ausserhalb der Bauzonen zu.
- Die bereits erwähnte Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäudeareale zwischen 1985 und 2009 ist mit 10 % im Vergleich zur Zunahme der Wohn- (+44 %) und der Industrie- und Gewerbeareale (+32 %) zwar gering, aber angesichts der Abnahme der Landwirtschaftsfläche und der Beschäftigten in der Landwirtschaft dennoch bemerkenswert.
 - Erste provisorische Auswertungen aktueller Daten zeigen, dass das landwirtschaftliche Gebäudeareal in den Bauzonen stark rückgängig ist, während es ausserhalb der Bauzonen zunimmt. Folglich dürfte der Grossteil der 10 %-Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäudeareale zwischen 1985 und 2009 ausserhalb der Bauzonen erfolgt sein.
 - 5'240 ha ehemaliges Landwirtschaftsland wurde zwischen 1985 und 2009 für den Bau von landwirtschaftlichen Gebäuden verwendet. Aus Sicht des Rückgangs des Landwirt-

¹² Vgl. ARE (2016), Monitoring Bauen ausserhalb. Standbericht 2016. Auf eine Nachführung der Zahlen im vorliegenden Text wurde verzichtet.

¹³ ARE (2016), Monitoring Bauen ausserhalb. Standbericht 2016.

schaftslandes (von 85'000 ha zwischen 1985 und 2009) kommt dem Bauen von landwirtschaftlichen Gebäuden ausserhalb der Bauzonen damit eine eher geringe, aber eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu.

8.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmen

+1¹⁴

Indem nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe in der Landwirtschaftszone neu zonenkonform sind und dafür keine Ausnahmegewilligungen mehr erforderlich sind, werden die Bewilligungsanforderungen etwas gelockert und das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird eher erleichtert. Der Wechsel von den Bewilligungen «für die Ewigkeit» zum Instrument der befristeten Bewilligungen stellt zwar eine Verschärfung dar. Im Gegenzug wird jedoch erwartet, dass die bisher restriktive Bewilligungspraxis bei Bauten ausserhalb der Bauzonen gelockert wird (wegen des Verzichts auf den Nachweis der langfristigen Existenzfähigkeit). Dies dürfte kurz- bis mittelfristig zu einer punktuell leicht **erhöhten Bautätigkeit** ausserhalb der Bauzone führen. Umgekehrt ist die mit der Bewilligungserteilung verbundene Beseitigungsaufgabe mit Kosten verbunden, was längerfristig zu einer **Stabilisierung des Trends zu immer mehr Landwirtschaftsgebäuden** führen könnte. Die Möglichkeiten, den Rückbau zu vermeiden (durch weitere zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung), sind allerdings recht gross, weshalb dieser stabilisierende Effekt zum heutigen Zeitpunkt schwer zu beurteilen ist.

Je mehr die landwirtschaftliche Produktion unter Druck steht, desto wichtiger werden nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbsmöglichkeiten. Entsprechend gross wird die Nachfrage nach Bauten und Anlagen für solche nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe sein. Grundsätzlich werden bezüglich der Bauten für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe Nutzungen mit einem engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe tendenziell etwas erleichtert und solche ohne engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe eher gebremst. So sind keine Ausnahmen mehr vorgesehen für gewerbliche Betriebe wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen. Diese müssen neu zwingend in dafür vorgesehenen Gewerbebezonen gebaut werden. Entsprechende **Wettbewerbsnachteile** von gewerblichen Betrieben in Bauzonen gegenüber solchen ausserhalb der Bauzonen werden somit künftig nicht mehr entstehen. Allerdings ändert sich für bestehende Nutzungen nichts (Bestandesschutz).

Für Landwirtschaftsbetrieben **mit einem engen Bezug zum Boden** (d. h. mit insgesamt überwiegend bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten) wird es gemäss Gesetzesvorschlag etwas einfacher, Bewilligungen für Bauten und Anlagen für Nebenbetriebe mit engem sachlichen Bezug

¹⁴ Siehe Codierung / Legende in Abschnitt 3.3. der NHB-2015:

- 0** keine relevante Wirkung
- 1 / -1** geringe bis mittelgrosse positive resp. negative Wirkung
- 2 / -2** grosse positive resp. negative Wirkung
- A** ambivalent (positive und negative Wirkungen möglich)

zur Landwirtschaft (wie beispielsweise Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote und Pensionstierhaltung) zu erhalten.

Nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen für Landwirtschaftsbetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten nicht im Vordergrund steht (**ohne engen Bezug zum Boden**), müssen gemäss dem Gesetzesentwurf in speziell dafür vorgesehenen Zonen errichtet werden, welche der Kanton in einem Planungsverfahren freigeben muss. Auch die Speziallandwirtschaftsszone braucht einen Bezug zur landwirtschaftlichen Produktion: Beispielsweise können nicht für Sägereien Speziallandwirtschaftsszonen errichtet werden. Typischerweise wären Speziallandwirtschaftsszonen denkbar für grössere Hühner- oder Schweinemast-Bauten, für Gewächshäuser oder für die Pilzzucht.

Der Bundesrat wird gemäss Art 23f Abs. 7 Bst. c noch Vorschriften erlassen, in denen er festlegen wird, wann die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt nicht mehr im Vordergrund steht (siehe dazu Entwurf zu Art. 36 RPV, der jedoch noch Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bilden wird). Die entsprechenden Kriterien werden zu definieren sein und sich danach noch einspielen müssen. Es ist schwer vorhersehbar, ob sich in der Praxis daraus per Saldo relevante Veränderungen ergeben. Dies hängt auch stark davon ab, wie sich verschiedene landwirtschaftliche und verwandte Aktivitäten in Zukunft entwickeln werden.

Auch insgesamt ist das Ausmass der Entwicklungen zum aktuellen Zeitpunkt nicht prognostizierbar, da erstens die Datengrundlagen der bisherigen Nutzungen unzureichend sind und zweitens die Entwicklungen sehr stark von der noch schwer abschätzbaren Vollzugspraxis und von der wirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Branchen abhängt. Insgesamt dürfte die wirtschaftliche Wirkung eher positiv sein, da die relevanten Nebenerwerbsmöglichkeiten erleichtert werden. Weil der gesamte heutige Bestand an Nutzungen und Bauten von der Gesetzesänderung jedoch nicht betroffen ist (Bestandesschutz), wird die Wirkung der befristeten Bewilligungen insgesamt eher bescheiden ausfallen.

Mit dem Planungsansatz wird das Ziel verfolgt, mehr Spielraum und Flexibilität für Unternehmen zu schaffen. Soweit dies gelingen wird, ist die Wirkung ebenfalls positiv. Im Vergleich zur Vernehmlassungsversion von 2014 wurde daher die Beurteilung von «A» (ambivalent) auf «+1» verändert.

W7 Zweckmässigkeit im Vollzug

+1

Nachdem der erste Entwurf aus Sicht von mehreren Verbänden nur begrenzt gelungen schien, waren in der Anhörung zur neuen Fassung vom 25. Januar 2017 die Rückmeldung positiver. Dies bestätigt, dass der neue Gesetzesvorschlag bezüglich des Vollzugs mehrere Vorteile bietet. Die relevanten Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind systematisch gegliedert, und dadurch wird die Übersicht, Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit der Regeln verbessert. Allerdings bleibt die Materie komplex, und die Bemühungen, die Zusammenhänge verständlich zu machen, könnten noch verstärkt werden (z. B. grafische Erläuterungen der Systematik, Beispiele, Verdeutlichung der materiellen Änderungen).

Problematisch ist auf der anderen Seite – bei einer Revision kaum vermeidbar –, dass durch eine Gesetzesrevision eine gewisse Unsicherheit entsteht, wie die neuen Regeln angewendet werden: Es wird sich zuerst eine Gerichtspraxis bilden müssen.

Die **Kompetenzen der Kantone** werden (gegenüber den Gemeinden) **gestärkt**. So fallen beispielsweise der Entscheid über einen Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands neu in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörden. Folglich bietet die neue Systematik auch die Chance zu einer Vereinfachung und **Vereinheitlichung des Vollzugs**, welche sich nach einer Übergangszeit ergeben könnte.

Auf der anderen Seite steht folgender Punkt: Die Grundbesitzer haben wenig ökonomische Interessen an einem Rückbau, und für die Kantone wird es nicht einfach sein zu zeigen, dass ein bestimmtes Gebäude nicht mehr gebraucht wird. Es bleiben damit Zweifel, ob ein «Wegfall des Bedarfs» tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung der Gebäude führen wird.

Zudem bestehen offene Fragen, was beispielsweise mit den Nebenerwerbsbetrieben passiert, wenn sie zum Haupterwerb werden, oder wenn das landwirtschaftliche Gewerbe sogar ganz zugunsten des einstigen Nebenerwerbs aufgegeben wird. In solchen Fällen müssten die Betriebe eigentlich eingestellt werden, was in der Praxis kaum passieren wird.

Der Planungsansatz wird zahlreiche neue Vollzugsprobleme stellen, insbesondere die Beurteilung der Kompensation und deren Sicherung. Die Kantone haben es in der Hand, ob sie dieses Instrument nutzen und effizient umsetzen wollen.

8.3.2 Dimension Umwelt

U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt

A

Mit der bisherigen Regelung wurden Baubewilligungen unbefristet erteilt. Wenn Bauten einmal bewilligt sind, dürfen sie auch dann noch bestehen bleiben, wenn der Bewilligungszweck weggefallen ist. Häufig werden solche überflüssig gewordenen Bauten einer neuen Nutzung zugeführt und fördern entsprechend die Zersiedelung. Die in der Gesetzesvorlage vorgeschlagenen Änderungen setzen hier an, indem die bewilligten Bauten bei einem Wegfall des ursprünglichen Bedarfs wieder rückgebaut werden müssen.

Umgekehrt wird die bisherige eher restriktive Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen gelockert, indem nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe für bodennahe Landwirtschaftsbetriebe etwas erleichtert werden. Entsprechend ist mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, deren Bedarf entfallen ist. Insgesamt ist eher mit einem zusätzlichen Kulturlandverlust zu rechnen, allerdings sind die Entwicklungen von sehr vielen Faktoren abhängig, die nicht zuverlässig prognostiziert werden können (Vollzugspraxis, Branchenentwicklung bei Landwirtschaft, Gewerbe und (Agro-)Tourismus, Landwirtschaftspolitik).

Bei der Einschätzung der Wirkungen besteht die Unsicherheit, ob die Regelungen tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung der Gebäude führen werden. Ebenfalls sehr offen ist, welche Anwendung der neue Planungsansatz finden wird, und ob die darin klar formulierte Kompensationspflicht auch in der Praxis so umgesetzt wird. So bleibt es insgesamt offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden.

8.3.3 Dimension Gesellschaft

G3 Kultur und gesellschaftliche Werte

A

Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes von Vorteil. Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert.

Auf der anderen Seite ist zurzeit die Entwicklung zu beobachten, dass sich landwirtschaftliche Bauten zunehmend weniger gut in die Landschaft einpassen. Die in der Gesetzesvorlage beschränkt erteilten Bewilligungen (gemäss 23b) zugunsten der Bewilligungen auf Ewigkeit können die bereits bestehende Entwicklung, dass kaum mehr regionaltypische Ökonomiegebäude (beispielsweise im Emmentaler Stil) gebaut werden, noch weiter verstärken, weil die Vielfalt möglicher Zwecke der Nutzung durch die zweckgebundene Befristung vermindert wird. Es könnten daher noch verstärkt kostengünstige, kurzlebige «Einzweckgebäude» entstehen. Der regionale Charakter der Gebäude könnte aufgrund dieser Entwicklung zugunsten von uniformen Gebäudetypen weiter verlieren und zwar nicht nur in den Tal-, sondern auch in den Berggebieten. Die Folge wäre eine weiter abnehmende Landschaftsqualität. Ob und wie stark diese mögliche Entwicklung eintritt, ist allerdings von der Baubewilligungspraxis abhängig (inkl. Stellenwert von Denkmalschutz/Heimatschutz im Einzelfall), und zudem davon, ob sich die Eigentümer durch die Befristung in ihren architektonischen Absichten beeinflussen lassen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Gebäude auch weiterhin einem anderen Zweck zugeführt werden können, falls dieser Zweck zonenkonform oder standortgebunden ist.

Auch im Rahmen des Planungsansatzes stellt sich die Frage, ob Qualitäten architektonischer und landschaftlicher Art erhalten oder gefährdet werden. Wie erwähnt ist dies von der Umsetzung abhängig, wobei das Gesetz darauf abzielt, negative Auswirkungen auszuschliessen.

G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung

+1

Im Vergleich zum bisherigen Dickicht an Regelungen würde man mit dem Gesetzesentwurf eine einheitliche und besser geordnete Regelung schaffen. Die Vereinheitlichung und Klärung stellt nicht nur für Nicht-Spezialisten eine klare Verbesserung der Rechtssituation dar. Wie erwähnt wird aber auch eine längere Periode mit einer gewissen Unsicherheit entstehen, bis sich die neue (Behörden- und Gerichts-) Praxis etabliert hat.

Die Stärkung der kantonalen Kompetenzen führt zudem zu einem einheitlichen Vollzug innerhalb und allenfalls sogar zwischen den Kantonen und somit auch zu mehr Rechtsgleichheit.

G6 Regionale Effekte

+1

Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage bringt der Planungsansatz eine Flexibilität, die regional positive Effekte ermöglicht. Die Autonomie der Kantone wird hier gestärkt, und sie können zu einer positiven regionalwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, auch wenn die Effekte gesamtwirtschaftlich gesehen sehr limitiert sein dürften.

8.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z1 Problemlage

A

Bei der Verfolgung des Ziels, die Zunahme bzw. die Vergrößerung von Bauten und Anlagen zu bremsen, gibt es zwei Hebel. Entweder lässt man weniger Neues entstehen oder mehr Bestehendes verschwinden. Mit den bisherigen Regelungen hat man vorwiegend auf den ersten Hebel gesetzt. Die Tendenz, Bewilligungen für die Ewigkeit zu erteilen hat im Prinzip eine restriktive Regelung bei Neubauten nötig gemacht. Für die Landwirtschaft führte dies zu erheblichen Problemen, weshalb sich der Vollzug oft nicht an die vom Gesetz geforderte Strenge hielt und viele Ausnahmegewilligungen erteilt wurden. Auch das bisherige Kriterium der längerfristigen Existenzfähigkeit konnte nicht verhindern, dass viele Bauten ausserhalb der Bauzonen bewilligt wurden, die früher oder später ihre Zweckbestimmung verloren haben oder verlieren werden und allenfalls einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.¹⁵

Mit den Regelungen des Gesetzesvorschlags wird die Situation für die Landwirtschaft entschärft. Der Vollzug wird vereinheitlicht und in der Tendenz vereinfacht. Ob die neue Regelung das Kulturland besser zu schützen vermag als die alte und der Zersiedelung nachhaltig Einhalt gebieten kann, bleibt offen. In dieser Hinsicht werden auch die Umsetzung und der Vollzug des Planungsansatzes von erheblicher Bedeutung sein: Wird die Kompensationspflicht nicht konsequent umgesetzt, so besteht die Möglichkeit, dass die Belastungen des Kulturlandes zunehmen.

Z3 Irreversibilität

+1

Die bei Bewilligungen von unbewohnten Bauten ausserhalb der Bauzonen zwingenden Beseitigungsaufgaben ermöglichen die Beseitigung der entsprechenden Gebäude bei Wegfall des Bedarfs und leisten so einen Beitrag zur Verringerung der Irreversibilität bei landwirtschaftlichen Bauten.

¹⁵ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 23.

Z4 Belastung künftiger Generationen

+1

Der Verzicht auf unbefristete Baubewilligungen und die vorgesehene Beseitigung der Bauten bei Wegfall des Bedarfs erhöhen den Handlungsspielraum künftiger Generationen.

Z5 Risiken/Unsicherheiten

-1

Die Regelungen im aktuell geltenden RPG bezüglich dem Bauen ausserhalb der Bauzonen haben sich in den einzelnen Kantonen inzwischen eingespielt. Mit der Neufassung der betreffenden Gesetzesartikel entsteht auch ein Übergangsproblem: Da in der Praxis und in der Rechtsprechung häufig auf einzelne Gesetzes- oder Verordnungsartikel verwiesen wird, müssten viele dieser Verweise erneuert werden. Dadurch könnte die Unsicherheit vorübergehend zunehmen (vgl. Kriterium G4 in Abschnitt 8.3.3).

Auch wenn der formale Spielraum der Kantone bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht sehr gross ist, ist das Vollzugsverständnis in den verschiedenen Kantonen nicht überall identisch, z.T. auch bedingt durch unterschiedliche Bauweisen. Es besteht eine gewisse Unsicherheit, wie die Kantone die Regelungen zum Rückbau umsetzen werden. Dies birgt das Risiko, dass das bremsende Instrument des Rückbaus nicht greifen, respektive verpuffen wird und nicht adäquat gegen die gelockerten Bestimmungen beim Bau von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben ausserhalb der Bauzonen halten kann. Die Zunahme bzw. die Vergrößerung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen könnte bei nicht genügend restriktivem Vollzug somit anstatt gebremst, sogar beschleunigt werden.

8.4 Alternative Regelungen

Gemäss RFA-Prüfpunkt 4 ist zu diskutieren, ob die angestrebten Ziele mit alternativen Regelungsinstrumenten oder –inhalten wirksamer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten erreicht werden könnten.

Das Ziel der Vorlage ist letztlich eine konzeptionelle und rechtssetzungstechnische Klärung und Bereinigung in dieser sehr komplexen Materie.

Aus materieller Sicht ist die Frage, ob es zielkonforme Alternativen gäbe: Dies wurde in Arbeitsgruppen diskutiert und führte insbesondere zum sog. «Planungsansatz», während die Diskussion über weitere Alternativen nicht ausführlich dokumentiert ist.

Mit dem Planungsansatz wird im Gesetzesentwurf (als Neuerung gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf) ein Schritt zu einer neuen Regelungsweise für das Bauen ausserhalb der Bauzonen getan: Mehrnutzungen und Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen können in dem Mass zugelassen werden, als sie durch gleichwertige Kompensationsmassnahmen ausgeglichen werden. Der Planungsansatz bietet auch eine Antwort gegenüber weiteren Begehren für neue Ausnahmebestimmungen, die dann schweizweit gelten würden.

Dabei muss bedacht werden, dass die Zweiteilung des Bodenmarktes erhalten bleiben muss, wenn man die Ziele der haushälterischen Bodennutzung nicht missachten will. Insofern braucht es z. B. zu einer Lockerung der Bewilligungen auch eine Ergänzung wie z. B. die Befristung von Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs. Grundsätzlich andere Regelungen wie z. B. eine Lenkungsabgabe oder handelbare Zertifikate für nichtzonenkonforme Baumöglichkeiten wären im Prinzip denkbar, diese würden aber grundlegende konzeptionelle Fragen aufwerfen, die den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen.

Aus rechtssetzungstechnischer Sicht käme als Alternative in Frage, dass allenfalls ein Teil der Regelungen auch auf Verordnungsstufe erfolgen könnte, wie dies bereits in der Vernehmlassungsvorlage erwähnt wird. Hier muss abgewogen werden: Der Vorteil eines Gesetzes ist die höhere demokratische Legitimation (Parlament, fakultatives Referendum), der Vorteil einer Verordnung ist die höhere Flexibilität (Entscheid Bundesrat) und u. U. auch eine Entschlackung des Gesetzes. Denkbar ist – mit ähnlichen Vor- und Nachteilen – auch die Regelung von Teilaspekten in Vollzugshilfen. Beim vorliegenden Thema ist diese Abwägung schwierig. Das Thema bleibt komplex, auch wenn sich das Gesetz auf Eckpunkte begrenzen würde und die Details in eine Verordnung verlagert würden. Da die Regelungen grundsätzlich darauf abzielen, die Zweiteilung des Bodenmarktes zu erhalten und die landwirtschaftlichen Nebengewerbe in einem bestimmten Rahmen zu ermöglichen, ist es fast unumgänglich, dass recht detaillierte Regelungen erlassen werden müssen, um eine Umgehung zu vermeiden. Mit der Veröffentlichung eines Verordnungsentwurfs parallel zum Gesetzesentwurf wird nun hier mehr Klarheit geschaffen.

Ein weiterer wichtiger Grund für eine Regelung auf Gesetzesstufe ist, dass sich das Parlament wiederholt in diesem Thema eingebracht hat, so dass es angebracht scheint, die Neuregelung auch auf dieser Stufe (also im Gesetz) zu verankern – eine Verlagerung auf die Verordnungsebene würde politisch kaum verstanden.

8.5 Zusammenfassung

Der neue Gesetzesvorschlag enthält eine neue Systematik der relevanten Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die Übersicht, Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit der Regeln werden verbessert, auch wenn die Komplexität hoch bleibt.

Die Wirkungen dieses Reformpaketes sind grundsätzlich schwer vorhersehbar. Für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (wie beispielsweise Agrotourismus) bedeutet das Paket eine gewisse Erleichterung. Für Landwirtschaftsbetriebe mit engem Bezug zum Boden sind solche Bauten neu zonenkonform. Nehmen die Aktivitäten ohne Bodenbezug Überhand, müssen entsprechende Bauten in speziellen Zonen gebaut werden. Für (Gewerbe-) Nutzungen ohne engen Bezug zur Landwirtschaft bedeutet das Paket eine Erschwernis, zugleich aber auch die Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber regulären Gewerbebezonen. Das heisst auch, dass die Revision für Betriebe in regulären Gewerbebezonen vorteilhaft ist, weil sie tendenziell gleich lange Spiesse schafft.

Weiter geht es um den Systemwechsel von unbefristeten Bewilligungen mit Nachweis der langfristigen Existenzfähigkeit zu Bewilligungen ohne diesen Nachweis, aber mit einer Beschränkung für die Dauer des Bedarfs und mit der Auflage der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs. Dieser Systemwechsel erleichtert solche Bauten tendenziell und ermöglicht der Landwirtschaft einen grösseren Gestaltungsspielraum als bisher.

Bei der Einschätzung der Wirkungen dieser neuen Regelungen bleiben einige Fragen offen, beispielsweise ob sie tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung der Gebäude führen werden. Ebenfalls sehr offen ist, welche Anwendung der neue Planungsansatz finden wird, und ob die darin klar formulierte Kompensationspflicht auch in der Praxis so umgesetzt wird. So bleibt es insgesamt offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden. Zumindest ist aber der Rahmen, den der Gesetzgeber hier (gemäss Entwurf) aufstellt, klarer, systematischer und zugleich bedürfnisgerechter ausgestaltet.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe «Raumplanung in funktionalen Räumen» (2016)

Vorschläge der Arbeitsgruppe «Raumplanung in funktionalen Räumen» für die stärkere Unterstützung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2), Stand vom 15.12.2016

ARE - Bundesamt für Raumentwicklung (2016), Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen – Standbericht 2016, Bern.

Ecoplan (2015)

Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur 2. Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG); im Auftrag von: Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; Schlussbericht zur Vernehmlassungsvorlage, 30. September 2015.

Siehe Ecoplan (2015) für weitere Quellen.