

## Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, 2. Etappe (RPG2): Stellungnahme der Akademien der Wissenschaften Schweiz

<b>Organisation</b>	Akademien der Wissenschaften Schweiz a+
<b>Adresse</b>	Akademien der Wissenschaften Schweiz Haus der Akademien Postfach CH-3001 Bern
<b>Datum, Unterschrift</b>	13. September 2021 Im Namen des Vorstandes der Akademien der Wissenschaften Schweiz und ihres Präsidenten Prof. Marcel Tanner

### Erarbeitungsprozess der Stellungnahme und beteiligte ExpertInnen:

Zur Erarbeitung der Stellungnahme wurden ExpertInnen aus den vier Akademien (SATW, SAMW, SAGW, SCNAT) in einem offenen Aufruf sowie weitere WissenschaftlerInnen und FachexpertInnen eingeladen. Federführend war das Forums Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP). Die Beiträge der ExpertInnen flossen in zwei Rückmeldungsrunden in die Stellungnahme ein. Die revidierte Version wurde von der Delegierten des SCNAT-Vorstandes zu Händen der vier Akademien und des Präsidiums der Akademien Schweiz freigegeben.

Die folgenden Personen haben an der Ausarbeitung mitgewirkt und stützen die Stellungnahme mit ihrem Namen:

- Thomas Kissling, Professur Günther Vogt, LUS, ETH Zürich, Plenum FoLAP
- Urs Steiger, Kuratorium FoLAP
- Maarit Ströbele, Forum Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP), SCNAT
- Ulrike Sturm, HSLU, Plenum FoLAP
- Philippe Wäger, SAC, Plenum FoLAP
- Peter Wullschleger, BSLA, Kuratorium FoLAP

Redaktion der Stellungnahme:

- Maarit Ströbele, Projektleiterin Landschaft, Forum Landschaft, Alpen, Pärke der SCNAT

## 1 Allgemeine Bemerkungen

Die Akademien der Wissenschaften a+ bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes RPG2. Die Stellungnahme der Akademien befasst sich insbesondere mit den Aspekten der 2. Teilrevision, die mit aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zusammenhängen. Es geht hier insbesondere um den Landschaftsbegriff, die Landschaftsqualität und die Qualität der gebauten Umwelt, den sorgfältigen Umgang mit natürlichen Ressourcen wie der Biodiversität (vgl. Art. 1 Abs 2a und Art. 6 Abs2) sowie die Kohärenz mit sektoralen Strategien des Bundes (vgl. auch Planungsgrundsätze Art. 3 RPG).

Die zweite Etappe zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes bringt wichtige Konkretisierungen. Die Akademien begrüßen die Integration der Anliegen der Landschaftsinitiative (Trennung von Bau- und Nichtbauggebiet, Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen, Schutz von Kulturland und Erhaltung der Biodiversität) in den Gegenvorschlag der UREK hinsichtlich der Eingrenzung des Bauens im Nichtbauggebiet und die Trennung von Bau- und Nichtbauggebiet auf Verfassungsebene, die mit dem Gesetzesvorschlag kommen soll. Allerdings sollte das Ziel der Landschaftsinitiative, den Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbauggebiet zu stärken und den Bauboom ausserhalb der Bauzonen zu stoppen, noch mehr gestärkt werden. Grundsätzlich teilen die Akademien das Anliegen, kantonale Besonderheiten soweit sie nicht grundsätzlichen übergeordneten Planungszielen widersprechen, in der Gesetzgebung auf Bundesebene zu berücksichtigen. Wir raten jedoch an, die Vorschläge der Ständeratskommission hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit der Kantone nochmals zu präzisieren. Die Grenzen der den Kantonen zugestandenen neuen Bau- und Umnutzungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen sind undefiniert und laufen dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz zuwider. Die Menge der Bauten gerade auch im Nichtbauggebiet nimmt weiterhin zu und eine klare Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen fehlt nach wie vor. Zudem besteht eine zunehmende Tendenz, Nutzungen mit geringem ökonomischem Nutzen aus der Bauzone zu verlagern. Insofern erscheint uns die Vorlage in der jetzigen Fassung ungenügend, um die grundsätzlichen Planungsziele (z. B. aus Landschaftskonzept, Bodenstrategie oder Biodiversitätsstrategie) zu erreichen. Ebenso werden die Passagen zur Zulassung nicht standortgebundener Nutzungen kritisch betrachtet.

## 2 Zentrale Themen aus Sicht der Akademien

### Landschaftsbegriff

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Landschaftskonvention wurde in der Schweiz ein grundlegend neuer Landschaftsbegriff eingeführt, nämlich dass der gesamte Raum und dessen Wahrnehmung als Landschaft anzusprechen ist. Auch das Landschaftskonzept Schweiz übernimmt diese Sichtweise. «Stadt» oder «Siedlungsgebiet» sind also nicht länger die Antagonisten zu «Landschaft». Siedlung ist nunmehr eine spezielle Ausprägung von Landschaft oder als spezielle Qualität einer übergeordneten Landschaftsbetrachtung zu verstehen. Demzufolge stellt sich die Frage nach dem Umgang mit dem Bauen in der gesamten Landschaft, also sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebiets. In diesem Sinne sind auch die Formulierungen, die die Landschaft betreffen, zu

überprüfen. Ein integrales Landschaftsverständnis braucht eine integrale Werthaltung, gemeinsame Regeln, z.B. namentliche in Bezug auf Landschaftsqualität, Baukultur sowie qualitätssichernde Verfahren für Planungen und konkrete Infrastruktur- und Bauprojekte. Zu prüfen wäre ausserdem die Ergänzung des RPG um eine Grundlage für die Baukultur auch ausserhalb der Bauzonen. Auf kantonaler Ebene bestehen bereits eigene Gestaltungsrichtlinien für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Was fehlt, ist teilweise eine konsequentere Umsetzung seitens der Kantone und ein entsprechendes baukulturelles Verständnis mit einem Blick auf die Landschaft als Ganzes.

### Kohärente Planung

Mit dem Landschaftskonzept Schweiz, dem Primat der Innenentwicklung vor Aussenentwicklung, der Strategie Biodiversität, der Strategie Baukultur sowie der Bodenstrategie wurden in den letzten Jahren Richtlinien auf nationaler Ebene geschaffen, die bauliche Tätigkeiten sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des Baugebiets in einen kohärenten Zusammenhang stellen. Im Hinblick auf die Ziele der Revision, die die Reglementierung des Bauens im Nichtbaugebiet umfassen, möchten wir darauf hinweisen, dass die Landschaft Ausgangspunkt für eine integrale Betrachtung zukünftiger Planungsvorhaben sein sollte. Dies sollte auch in der zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes berücksichtigt werden. Die fehlende Planungspflicht führt dazu, dass Bauvorhaben einzeln und ohne Gesamtsicht behandelt werden.

Das Dogma der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in der Schweizer Raumplanung ist richtig und muss gestärkt werden. Ob dies mit dieser Vorlage gelingt, ist indessen mehr als fraglich. Die im Vorschlag aufgeführten Regelungen weichen den Trennungsgrundsatz im Detail auf und führen unter Umständen zu einer Attraktivitätssteigerung des Bauens von Gebäuden und Anlagen in Gebieten, die in der Raumplanung explizit nicht der Baunutzung zugewiesen wurden, sondern etwa dem Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzung, dem Schutz der Natur und Biodiversität oder des Kulturerbes.

### Bodenschutz

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet hat nicht zuletzt zum Ziel, eine nachhaltige, zukunftsgerichtete Nutzung der Kulturlandschaft zu gewährleisten. Hierzu gehören auch der Schutz und die Erhaltung der Landschafts- und Bodenqualität sowie der Biodiversität. Die Passagen zur Zulassung von nicht standortgebundenen Nutzungen (Art. 8c) werden als problematisch beurteilt. Die Formulierungen untergraben die Bemühungen um die Erhaltung der Boden- und Landschaftsqualität, weil diese mit nicht näher begründeten Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen ausser Kraft gesetzt werden können. Dies gilt auch für mögliche Wertsteigerungen ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude, die zu Wohnzwecken verwendet werden. Damit wird der bereits ansatzweise bestehende Markt verstärkt, der der Abtrennung des Nichtbaugebiets zuwiderläuft, in welchem Nutzungen zugelassen werden, die nicht dazu dienen, die direkten Bewirtschaftung des Bodens aufrecht zu erhalten.

Die Bestimmungen zur Nutzung des Untergrunds sind grundsätzlich zu begrüssen. Es ist aber auch zu beachten, dass dabei ein Grundkonflikt zum Schutz des Bodens bestehen kann. In Art. 3 Abs. 5. ist dieser Konflikt deshalb explizit anzusprechen.

## **3 Stellungnahme zu den vier zentralen Ansätzen**

### **3.1 Stabilisierungsziele für die Zahl der Gebäude und die Bodenversiegelung**

Die Akademien begrünnen die in Art. 1 und 3 der Vorlage formulierten zusätzlichen Ziele und Grundsätze. Sie entsprechen im Grundsatz den Zielen der Landschaftsinitiative. Widersprüchlich erscheint allerdings, dass die Bodenversiegelung ausserhalb des ganzjährig genutzten Gebietes wie auch die landwirtschaftlich bedingte Bodenversiegelung vom Stabilisierungsziel ausgenommen sein sollen (Art. 1 Abs. 2 Bst. bquater). Der neu in Art. 3 Abs. 2 Bst. abis aufgenommene Planungsgrundsatz, wonach Bauten und Anlagen in einem flächensparenden, die Bodenversiegelung begrenzenden Mass auszuführen sind, wird ebenfalls begrüsst. Das „notwendige Mass“ ist allerdings ein sehr unbestimmter Begriff. Erfreulich ist vor allem, dass sich Ziele und Planungsgrundsätze nicht nur auf Gebäude beschränken, sondern – mit bedeutsamen Ausnahmen – auch für Anlagen gelten (vgl. Art. 38c Abs. 2).

### **3.2 Planungs- und Kompensationsansatz mit Neubaumöglichkeiten ausserhalb der Bauzone**

Den Planungs- und Kompensationsansatz in der nun vorgesehenen Form (insbesondere gemäss Art. 8c 1bis) lehnen die Akademien klar ab. In dieser Form könnten Kantone alle bundesrechtlichen Vorgaben zur Erhaltung der Landschaft und landschaftsprägender und schutzwürdiger Gebäude ausserhalb der Bauzone durch die kantonale Gesetzgebung umgehen. Der Ansatz würde sämtliche langjährige Bemühungen zur Erhaltung der Landschaftsqualität und landschaftsprägender und schutzwürdiger Gebäude ausserhalb der Bauzone zunichtemachen. Es stellt sich hier grundsätzlich die Frage, inwiefern sich eine solche Zone von einer Bauzone unterscheidet. Der Ansatz untergräbt die Stabilisierungsziele und führt zu einer teilweisen Kantonalisierung des Bauens ausserhalb der Bauzone. Das damit verfolgte Ziel bedeutender Mehrnutzungen des Bodens ausserhalb der Bauzonen einschliesslich der Möglichkeit von Neubauten widerspricht ausserdem dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz Baugebiet/Nichtbaugebiet. Er öffnet einer neuen Art von Bodenspekulation die Tür, indem landwirtschaftliche Gebäude auf billigem Landwirtschaftsland gebaut werden, anschliessend zu Gewerbe- oder Wohnzwecken umgenutzt werden können, und damit Kulturland schrittweise „vergoldet“ werden kann. Die Öffnung der Nichtbaugebiete für kantonale, „beschränkte Bauzonen ausserhalb der Bauzonen“ im Sinne von Art. 8c und 18bis des Entwurfs ist in sich schon ein Widerspruch. Der Kompensationsmechanismus, der an der „Verbesserung der Gesamtsituation“ gemessen werden soll, bleibt vage und öffnet Tür und Tor für Willkür. Die Umsetzbarkeit von solchen unklaren Kompensationsprozessen ist äusserst fraglich. Es fehlt beispielsweise jeder bundesrechtliche Massstab für die Beurteilung der „Gesamtbilanz“ über einen grossen Raum hinweg. So wird die Errungenschaft des RPG 2012 – die Begrenzung der Bauzonengrösse – durch mehr Bauten in der Nichtbauzone unterlaufen und das Konfliktpotenzial mit der produzierenden Landwirtschaft gesteigert. Verfassungsrechtlich höchst problematisch ist die Erweiterung der schon bisher zahlreichen Ausnahmen um die unbestimmten Mehrnutzungen nach Art. 8c/18 bis. Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Planungs- und Kompensationsansatz mit den von der UREK-S zusätzlich vorgenommenen Änderungen in Art 8c Abs. 1 Bst a und Art 8c Abs. 1bis noch deutlich verfassungswidriger geworden ist.

Die Akademien empfehlen, die oben erwähnten Artikel des Planungs- und Kompensationsansatzes in der vorliegenden Form zu streichen. Die Akademien schlagen vor, dass für eine Neukonzeption des Bauens ausserhalb der Bauzone zusammen mit den relevanten Kreisen Ansätze diskutiert werden und ein neuer Vorschlag erarbeitet wird. Das erträgliche Mass muss sich dabei an den potenziellen landwirtschaftlichen Erträgen (ohne Fremdeintrag z.B. von Energie und Futtermitteln) und den dafür notwendigen Einrichtungen ausrichten.

Ebenfalls sollen Testplanungen erfolgen, damit die Auswirkungen vorgeschlagener Ansätze abgeschätzt werden können. Hierbei sind Gebiete als Ganzes und nicht als Einzelfälle zu betrachten und Qualitätssicherungsverfahren festzulegen.

### **3.3 Detailänderungen bei den Ausnahmen vom Bauverbot ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunkantennen, Fernwärmenetze, Hobbytierhaltung, Verfahrensbestimmungen usw.)**

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen teilweise der heutigen Praxis oder sind bisweilen sinnvoll (Art 24bis und 24ter). In anderen Teilen erweitern sie die zonenwidrigen Nutzungsmöglichkeiten. Generell halten die Akademien fest: Um die weitere Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu stoppen, müssen die bereits viel zu zahlreichen Ausnahmen reduziert statt erweitert werden. Die von der UREK-S vorgesehenen zusätzlichen Erweiterungen dieser Ausnahmen beurteilen die Akademien sehr kritisch (Art 24 quater, Art 24e Abs 6). Sie plädieren für eine Reduktion und eine Schärfung der bisherigen Ausnahmen nach Art. 24ff. mit dem Ziel, den Trennungsgrundsatz zu stärken.

### **3.4 Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft**

In Artikel 16 sieht die UREK-S verschiedene Neuerungen im Interesse der Landwirtschaft vor, ebenso tut dies der Minderheitsantrag betreffend Immissionsgrenzwerte für Wohnnutzungen. Das Anliegen, dass in Landwirtschaftszonen landwirtschaftliche Nutzungen (inkl. ihrer Funktionen für die Förderung der Biodiversität, den ökologischen Ausgleich, die Naherholung und die Erhaltung der Kulturlandschaft) Vorrang gegenüber zonenwidrigen baulichen Nutzungen haben sollen, teilen die Akademien im Grundsatz. Klar kritisch sehen die Akademien Art. 16a Abs. 2: Die zonenkonforme innere Aufstockung soll offenbar entgegen der gesetzgeberischen Absicht auf Betriebe erweitert werden, bei denen die Intensivtierhaltung der Schwerpunkt der Tätigkeit bildet. Grossställe der Intensivtierhaltung gehören in eine spezielle Zone und sollen nicht isoliert vom Betriebszentrum in der Landschaft liegen. Die Planung soll sich am potenziellen landwirtschaftlichen Ertrag ausrichten.

### **3.5 Zonenkonforme Bauten und Anlagen**

Die Möglichkeit Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse dienen, gemäss Art. 23h Abs. 2 zonenkonform bewilligen zu können, beurteilen die Akademien äusserst kritisch. Die Erfahrungen zeigen, dass es dabei selten bei Kleinanlagen bleibt, sich dadurch vielmehr eigentliche Gewerbe- und Industriebetriebe entwickeln, die auf die Zulieferung von Biomasse angewiesen sind und in entsprechenden Zonen zu platzieren sind.