



Datum: 17. April 2023

18.077 n Raumplanungsgesetz. Teilrevision. 2. Etappe

UREK-N vom 27./28. März 2023

Bericht zur Wirkung des RPG 2

INHALT

1.	Der Auftrag.....	2
2.	Vorbemerkung.....	2
3.	Einschätzung der Wirkung der einzelnen Bestimmungen.....	2
4.	Fazit.....	7

1. DER AUFTRAG

Wirkung des RPG 2

Die Verwaltung wird gebeten, für die nächste Sitzung dazulegen, wie gross die Wirkung der vorliegenden Vorlage ist. Insbesondere interessiert die Frage, wie sich die Zahl der Gebäude im Nichtbaugelände und die Bodenversiegelung in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone mit und ohne RPG 2-Vorlage entwickelt.

2. VORBEMERKUNG

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die Wirkung von RPG 2 auf der Basis des in der Verwaltung vorhandenen Wissens abzuschätzen. Zu diesem Zweck wird für jede neu beschlossene Regelung vor dem Hintergrund des Stabilisierungsziels abgeschätzt, ob sie im Vergleich zum geltenden Recht voraussichtlich zu einer Zu- oder Abnahme des Gebäudebestandes bzw. zu einer Zu- oder Abnahme der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen führen kann. Die Aussagen sind qualitativer Art.

3. EINSCHÄTZUNG DER WIRKUNG DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Bestimmung	Thema	Wirkung betreffend Stabilisierungsziel	Begründung
	Stabilisierungsziel und Umsetzungs-konzept allgemein	++	Stabilisierungsziel und griffige Rechtsfolgen bei einer Zielverfehlung stellen einen echten Mehrwert des indirekten Gegenvorschlags gegenüber der Landschaftsinitiative dar.
Art. 1 Abs. 2 Bst. b ^{ter} und b ^{quater}	Stabilisierungsziel Gebäudebestand und Bodenversiegelung	+	Als Teil des gesamten Konzepts sind diese Planungsziele unentbehrlich. Die zahlreichen Ausnahmen ¹ beeinträchtigen jedoch nicht nur die theoretische Wirksamkeit, sondern erschweren auch den Vollzug erheblich (aufwendige Datenerhebung).
Art. 5 Abs. 1 bis 1 ^{septies}	Mehrwertabschöpfung bei Auf- und Umzonungen	0	Wirkung beschränkt sich auf das Gebiet innerhalb der Bauzonen.

¹ Bodenversiegelung: Nicht zu berücksichtigen ist zum einen die Bodenversiegelung *ausserhalb* der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone nach Art. 16. *Innerhalb* der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone ist nicht zu berücksichtigen: die landwirtschaftlich oder touristisch bedingte Bodenversiegelung (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater}) sowie die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingte Bodenversiegelung (Art. 8d Abs. 2 zweiter Satz). Gebäude: Nicht zu berücksichtigen sind die geschützten Gebäude sowie die Gebäude, die zwischenzeitlich einer Bauzone zugewiesen worden sind (Art. 8d Abs. 2 erster Satz).

Art. 5 Abs. 2 ^{bis} bis 2 ^{quater}	Abbruchprämie	++	Schafft einen starken Anreiz zur Beseitigung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, insbesondere wenn keine lukrativen Weiternutzungsmöglichkeiten bestehen.
Art. 8c i.V.m. Art. 18 ^{bis}	Gebietsansatz als neues Planungsinstrument	0	Zulässige Mehrnutzungen sind durch Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen auszugleichen. Ob dies tatsächlich gelingt, hängt vom konsequenten Vollzug ab.
Art. 8d	Stabilisierungsstrategie im Richtplan	++	Wichtiges Element des Umsetzungskonzepts des indirekten Gegenvorschlags. Wichtig ist, dass die Kantone auch über die notwendigen Instrumente verfügen, um die Einhaltung der Stabilisierungsziele sicherstellen zu können (Art. 24^{quater}, 25, 27a). Die von der UREK-N beschlossene Streichung von Artikel 24^{quater} kann die Sicherstellung der Einhaltung der Stabilisierungsziele daher tendenziell erschweren.
Art. 13a	Datenerhebung betreffend Gebäudebestand und Bodenversiegelung	++	Wichtiges Element des Umsetzungskonzepts des indirekten Gegenvorschlags.
Art. 16 Abs. 4	Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone	0	Erleichtert, notwendige Bauten dort zu erstellen, wo sie objektiv hingehören (und nicht dort, wo keine Opposition besteht).
Art. 16 Abs. 5	Erleichterungen betreffend Geruchs- und Lärmimmissionen aus der Landwirtschaft	0	Erleichtert, notwendige Bauten dort zu erstellen, wo sie objektiv hingehören (und nicht dort, wo keine Opposition besteht).
Art. 16a Abs. 1 ^{bis}	Erleichterungen für landwirtschaftliche Biomasseverarbeitung auch aus Forstwirtschaft Erhöhung der Schwelle der Planungspflicht	-	Die Vorschrift ermöglicht den Bau deutlich grösserer Biomasse-Anlagen als dies nach geltendem Recht zulässig ist. Da solche Anlagen nach Art. 8d Abs. 2 für das Stabilisierungsziel zur Bodenversiegelung nicht relevant sind (und grössere Anlagen auch nur aus einem Gebäude bestehen können), ist dies zwar rechnerisch unproblematisch. Inwieweit dies raumplanerisch ein Problem ist, hängt insbesondere davon ab,

			welche Nachweise im Rahmen der noch erforderlichen Interessenabwägung verlangt werden.
Art. 16a Abs. 2	Erleichterungen bei der inneren Aufstockung: Deckungsbeitrag und Trockensubstanzpotenzial als alternative Voraussetzung	-	Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Tierhaltung werden allenfalls etwas zahlreicher und etwas grösser. Wenn zusätzliche Bauten erstellt werden, ist dies im Hinblick auf das Stabilisierungsziel rechnerisch relevant (Art. 1 Abs. 2 Bst. b ^{ter}).
Art. 18 Abs. 1 ^{bis}	Möglichkeit von Nutzungszonen für standortgebundene Nutzungen ausserhalb der Bauzonen	0	Mit der von der UREK-N beschlossenen Korrektur des Einzelantrags Hegglin besteht hier praktisch wieder die Rechtslage gemäss Botschaft. Diese präzisiert das geltende Recht geringfügig.
Art. 18a Abs. 2 Bst. a	Erleichterungen für energetische Sanierungen in ästhetisch wenig empfindlichen Bauzonen	0	Wirkung beschränkt sich auf das Gebiet innerhalb der Bauzonen.
Art. 18 ^{bis}	Element des Gebietsansatzes (siehe bei Art. 8c)	0	Siehe bei Art. 8c
Art. 24 Abs. 2	Erleichterungen für die energetische Sanierung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	0	Bestimmung führt zu keinen Neubauten und höchstens zu einer geringfügigen Zunahme der Bodenversiegelung.
Art. 24 ^{bis}	Mobilfunkantennen	0	Im Vergleich zum geltenden Recht werden kaum neue Möglichkeiten geschaffen.
Art. 24 ^{ter}	Thermische Netze	0	Im Vergleich zum geltenden Recht werden kaum neue Möglichkeiten geschaffen. Wo unterirdische Leitungen zulässig werden, führt dies weder zu zusätzlichen Gebäuden noch zu zusätzlicher Bodenversiegelung. Unerwünscht sind Netze mit unnötig hohen Leitungsverlusten aufgrund billiger Standorte in der Landwirtschaftszone.
Streichung von Art. 24 ^{quater}	Kantonaler Anwendungsvorbehalt für Ausnahmebestimmungen	--	Art. 24 ^{quater} wäre ein wichtiges Instrument zur Erreichung der Stabilisierungsziele. Generell hätte er den Kantonen erlaubt, bei bestehenden Bauten und Anlagen die

			Ausnahmen strenger zu handhaben.
Art. 24c	Neuer Sachtitel	0	Die räumlichen Auswirkungen der vorgesehenen Anpassung sind höchstens geringfügig.
Art. 24c ^{bis}	Erleichterung des Ausbaus von Zufahrten zu ganzjährig bewohnten Bauten in Streusiedlungsgebieten	-	Diese Bestimmung kommt nur in Streusiedlungsgebieten zur Anwendung und betrifft dort relativ wenige Wohngebäude. Zusätzlich wird gefordert, dass neue Zufahrten nicht versiegelt werden dürfen. Mit der Ergänzung der Kommission ist mit einer etwas stärkeren Zunahme der Bodenversiegelung zu rechnen.
Art. 24e Abs. 6	Erleichterungen für die hobbymässige Kleintierhaltung	0	Die Bestimmung ermöglicht nur Ersatzneubauten und führt kaum zu einer zusätzlichen Bodenversiegelung.
Art. 24g	Berichterstattung zum Stabilisierungsziel	++	Wichtiges Element des Umsetzungskonzepts des indirekten Gegenvorschlags.
Art. 25 Abs. 3 und 4	Instrumente zur Stärkung des Vorgehens gegen illegale Bauten	++	Illegale Gebäude und Versiegelungen beeinträchtigen die Stabilisierungsziele. Auch aus diesem Grund (und nicht nur aus Gründen der Rechtsgleichheit) ist die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wichtig. Art. 25 Abs. 3 und 4 sind für die Stärkung des Vorgehens gegen das illegale Bauen zentral. Wenn illegale Bauten und Anlagen rasch nicht mehr genutzt werden können, entfällt der Anreiz zum illegalen Bauen.
Art. 25 Abs. 5	Einführung 30-Jahresfrist bei Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei illegalen Bauten und Anlagen	--	Diese Bestimmung erschwert die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands massiv (es werden wesentlich aufwendigere Abklärungen erforderlich und die Chancen, den rechtmässigen Zustand je wiederherzustellen, werden geringer). ² Ohne diese Bestimmung entfallen

² Wenn eine 30-Jahres-Frist eingeführt wird, stellt sich den Vollzugsinstanzen das folgende Problem: Wie soll die Baupolizeibehörde im Jahr 2024 herausfinden, welches der Zustand der Baute im Jahr 1994 war? Im Fall einer Beschwerde müsste die Beschwerdeinstanz dann im Jahr 2025 ihrem Entscheid den Zustand von 1995 zugrunde legen. Vor dem Verwaltungsgericht wäre 2027 der Zustand von 1997 massgeblich. Da das Gericht den Aufwand der Sachverhaltsermittlung nicht selber leisten kann, hebt es die angefochtene Verfügung auf und weist die Sache zur neuen Sachverhaltsermittlung zurück. Die Baupolizeibehörde muss in der Folge erneut mit den Abklärungen beginnen, diesmal mit dem Referenzzustand 1998 usw.

			viele der genannten Abklärungen. Die Erfahrung zeigt, dass es trotzdem schwierig ist, den rechtmässigen Zustand gegen den konsequenten Widerstand von Eigentümerinnen und Eigentümern durchzusetzen. Bei der Berichterstattung über die Stabilisierungsziele (Art. 24g) sind auch illegale Gebäude und Versiegelungen zu berücksichtigen, solange sie bestehen. Die Einhaltung der Stabilisierungsziele wird in vielen Kantonen allein schon wegen der illegalen Bauten schwierig.
Art. 27a	Einschränkungen der Kantone zu den Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen	+	Die Bestimmung ermöglicht es den Kantonen, bei der Bewilligung neuer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen strenger zu sein als das Bundesrecht. Wird ein verbindliches Stabilisierungsziel eingeführt, ist es wichtig, den Kantonen das notwendige Instrumentarium zur Verfügung zu stellen.
Art. 37a	Erleichterungen für altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen	-	Die Wirkung dieser Bestimmung hängt stark von der Umsetzung auf Verordnungsstufe und im praktischen Vollzug ab. Wenn Erweiterungen nach Abs. 2 Satz 2 <i>überkompensiert</i> werden müssen, kann es letztlich auch zu Win-Win-Situationen kommen. Je höher die Anforderungen an die entsprechenden Kompensationen sind, desto grösser ist der verbleibende Anwendungsbereich für den Gebietsansatz nach Art. 8c i.V.m. Art. 18^{bis}.
Art. 38b	Sanktionen bei Nichterreichung des Sanktionierungsziels	++	Wichtiges Element des Umsetzungskonzepts des indirekten Gegenvorschlags.
Art. 38b Abs. 3 (<u>Minderheitsantrag</u>)	Sanktion der Kompensationspflicht beschränkt sich auf nicht zonenkonform genutzte Gebäude	--	Mit dem Ausschluss der zonenkonformen Bauten von der vorgesehenen Sanktion (landwirtschaftliche Bauten, aber auch zonenkonforme Bauten in Spezialzonen wie z. B. Erholungs- und Tourismuszonen) würde die Stabilisierungsstrategie praktisch zahnlos.

Legende:

++	Bestimmung führt zu einer erheblichen Abnahme des Gebäudebestandes oder der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen
+	Bestimmung führt zu einer erkennbaren Abnahme des Gebäudebestandes oder der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen
0	Bestimmung führt weder zu einer Ab- noch zu einer Zunahme des Gebäudebestandes bzw. der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen
-	Bestimmung führt zu einer erkennbaren Zunahme des Gebäudebestandes und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen
--	Bestimmung führt zu einer erheblichen Zunahme des Gebäudebestandes oder der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen

4. FAZIT

Die Stabilisierungsziele und die vorgesehene Umsetzung sind ein grosser Fortschritt. Sie setzen aber voraus, dass den Kantonen die Instrumente in die Hand gegeben werden, um die Vorgaben auch erreichen zu können. Zudem wird es für die Kantone schwierig, die Ziele zu erreichen, wenn das Bundesrecht neue, grosszügige Bewilligungstatbestände vorsieht.

Die Stabilisierung des Gebäudebestandes und der Bodenversiegelung wird auch durch das illegale Bauen gefährdet. Bei der Berichterstattung über die Stabilisierungsziele (Art. 24g) sind auch illegale Gebäude und Versiegelungen zu berücksichtigen, solange sie bestehen. Es ist daher wichtig, dass den Kantonen für das Vorgehen gegen das illegale Bauen ein griffiges Instrumentarium zur Verfügung steht (Art. 25).

Zur Erreichung der Stabilisierungsziele ist es zudem wichtig, dass die Kantone bei bestimmten Bewilligungstatbeständen und Ausnahmen strenger als das Bundesrecht sein können. Grundlage dafür sind insbesondere die Artikel 24^{quater} und 27a.

Im Hinblick auf eine praktikable Umsetzung der Stabilisierungsziele und deren Vollzug ist es zudem wichtig, mit einer vollzugstauglichen Datengrundlage arbeiten zu können. Alles, was aus dem Geltungsbereich der Ziele herausgenommen werden soll, muss auf einfach handhabbaren Kriterien beruhen. Andernfalls drohen die Bereitstellung und laufende Aktualisierung der Datenbasis zu einer Herkulesaufgabe zu werden.