

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
www.rr.be.ch  
info.regierungsrat@sta.be.ch

Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Und per Mail: info@are.admin.ch

30. August 2017

RRB-Nr.: 871/2017  
Direktion Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion  
Unser Zeichen 800 16 65 /  
Ihr Zeichen  
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen.  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1 Grundsätzliches**

Gemäss dem Erläuternden Bericht zur Zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ist die Vorlage ein Element im Rahmen eines umfassenden Reformprozesses, der das Ziel hat, das Instrumentarium der Raumplanung zu stärken und zu modernisieren. Dabei sollen die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig und aus einer Gesamtsicht heraus weiter entwickelt werden. Um dem Anspruch an eine Gesamtsicht gerecht zu werden, wäre aus Sicht des Regierungsrates ein gesetzgeberisches Konzept notwendig gewesen. Der Regierungsrat bedauert, dass ein solches nicht vorliegt.

Der Vernehmlassungsentwurf enthält nun insbesondere vier zu revidierende Themenbereiche (Bauen ausserhalb der Bauzonen, Raumplanung in funktionalen Räumen, Raumplanung im Untergrund und raumplanerische Interessenabwägung). Der Regierungsrat anerkennt, dass im Gesetzesentwurf am Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz) und am Konzentrationsprinzip festgehalten wird. Eine Stabilisierung und Kanalisierung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone ist wünschenswert, um die heutige, meist einzelfallbasierte und unkoordinierte Entwicklung abzulösen. Die Schaffung immer neu-

er Ausnahmebestimmungen ist nicht die richtige Antwort für die heutigen Herausforderungen. Die Stossrichtung der Vorlage wird deshalb im Grundsatz unterstützt.

Dennoch wird das Gesetzgebungsprojekt noch skeptisch beurteilt. Insbesondere ist der Mehrwert der Vorlage noch nicht genügend ausgewiesen. Mit dem Vernehmlassungsentwurf werden die Revisionsziele wie «Vereinfachung» und «Stärkung der Kompetenz der Kantone», welche unter anderen auch der Kanton Bern gefordert hat, noch nicht erreicht. Namentlich im Bezug auf den Planungs- und Kompensationsansatz sowie die gesetzgeberische Neuordnung im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen sind erhebliche Nachbearbeitungen erforderlich. Insgesamt ist die Vorlage aus Sicht des Regierungsrats noch nicht ausgereift und bedarf weiterer Vertiefungen.

Weiter stellt der Regierungsrat fest, dass die seit dem 1. Mai 2014 in Kraft stehende Änderung des RPG, welche unter anderem die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und die Verbesserung der Siedlungsqualität zum Ziel hat, nach Massnahmen der Raumplanung zur Qualitätssicherung und zur Erhaltung des Kulturerbes verlangt. Der Regierungsrat würde es begrüessen, wenn diesem Umstand auch auf Bundesebene Rechnung getragen und das Anliegen in die Vorlage aufgenommen würde.

## **2           Raumplanung in funktionalen Räumen Artikel 2 Absatz 1<sup>bis</sup>**

Die Bestimmung beabsichtigt eine Verdeutlichung der Aufgabe der Planungsbehörden, in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammenzuarbeiten. Diese Präzisierung der Planungspflicht ist aus Sicht des Regierungsrates nicht erforderlich. Die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben über die Grenzen von Gebietskörperschaften hinaus ist für den Regierungsrat bereits heute eine Selbstverständlichkeit. Er erinnert zum Beispiel an das Modell der Regionalkonferenzen im Kanton Bern mit den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten. Auch in anderen Bereichen wird die Zusammenarbeit intensiv gepflegt. Je nach Bedeutung (national, regional oder lokal) oder Art der Aufgabe liegt der Fokus der Zusammenarbeit anders.

Die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ist bereits unter den geltenden gesetzlichen Bestimmungen möglich. Eine deklaratorische Festlegung in Artikel 2 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG erbringt aus Sicht des Regierungsrats keinen Mehrwert; er wehrt sich aber auch nicht dagegen.

## **3           Raumplanerische Interessenabwägung Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup>**

Der Regierungsrat begrüsst, dass die raumplanerische Interessenabwägung in die Vorlage Eingang gefunden hat und die Thematik damit im Rahmen der Vernehmlassung diskutiert werden kann.

Mit der Einfügung einer eigenen Gesetzesbestimmung zur Interessenabwägung würde deren Bedeutung sichtbar gemacht. Die Regelung der Interessenabwägung auf Gesetzesstufe hätte dennoch vor allem symbolische Bedeutung, da die mit raumwirksamen Aufgaben befassten Behörden ohnehin eine Interessenabwägung vorzunehmen haben. Die Interessenabwägung ist eine wichtige Kernaufgabe der Raumplanung, aus diesem Grund befürwortet der Regierungsrat dennoch die Verankerung auf Gesetzesstufe.

Der Regierungsrat weist auf die Arbeiten der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) zur raumplanerischen Interessenabwägung hin, welche bis zur Hauptversammlung im Herbst 2017 vertieft und die Ergebnisse dem UVEK im Anschluss zur Verfügung gestellt werden. Für die definitive Formulierung und Inhalt der Bestimmung ist auf den Bericht «Raumplanerischer Interessenabwägung» der Arbeitsgruppe der BPUK zurückzugreifen.

### **Antrag**

Die Formulierung von Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup> RPG ist gegebenenfalls gemäss den obigen Ausführungen in Zusammenarbeit mit der BPUK zu überarbeiten.

## **4 Raumplanung im Untergrund Artikel 3 Absatz 5**

Der Regierungsrat befürwortet eine gesetzliche Bestimmung zur Raumplanung im Untergrund, obwohl die Planung im Untergrund bereits mit den bestehenden Planungsinstrumenten möglich wäre. Dem vorgeschlagenen Planungsgrundsatz wird zugestimmt, da die Bedeutung des Untergrunds zunehmen und die Koordination der verschiedenen Nutzung immer anspruchsvoller wird.

## **5 Berücksichtigung Bundesinventare Artikel 6 Absatz 4**

Der Regierungsrat unterstützt die Ergänzung in Artikel 6 Absatz 4 RPG, wonach die Kantone in ihren Richtplänen, neben den Konzepten und Sachplänen des Bundes, den Richtplänen der Nachbarkantone, den regionalen Entwicklungskonzepten und Plänen, die Bundesinventare nach den Artikeln 5, 18a und 23b-23d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) berücksichtigen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (Entscheid Rütli BGE 135 II 209) kommen die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG (BLN, ISOS und VIVS) in ihrer Natur Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleich. Der Erläuternde Bericht enthält keine Ausführungen zum Verhältnis zwischen der neuen Regelung und der bisherigen Rechtsprechung. Der Regierungsrat beantragt, dies zu ergänzen.

Die Berücksichtigung der Bundesinventare steht in engem Zusammenhang mit der Thematik der Interessenabwägung. Die Arbeitsgruppe der BPUK wird sich in ihrem Bericht «Raumplanerische Interessenabwägung» auch zur Regelung der Bundesinventare (NHG) äussern.

### **Antrag**

Die Formulierung und der Erläuternde Bericht sind gemäss den obigen Ausführungen in Zusammenarbeit mit der BPUK gegebenenfalls zu überarbeiten und auf die Regelung der Interessenabwägung in Artikel 2 Absatz 2<sup>bis</sup> RPG abzustimmen.

## **6 Speziallandwirtschaftszone Artikel 16a**

Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, sollen neu nur noch in den Speziallandwirtschaftszonen zonenkonform sein. Die Speziallandwirtschaftszone wird daher an Bedeutung gewinnen und vermehrt zur Anwendung kommen.

Der Regierungsrat begrüsst daher, dass die Kriterien für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen präziser gefasst (Regelung von Gegenstand, Anforderungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen) und denjenigen für die Ausscheidung von Bauzonen nach Artikel 15 RPG angeglichen werden. Gemäss den Erläuterungen zu Artikel 16a Absatz 2 RPG ist die Konzentration der Speziallandwirtschaftszonen mit anderen, für die Überbauung vorgesehenen Zonen wichtiger als die Konzentration der Speziallandwirtschaftszonen untereinander. Dieses Verständnis des Konzentrationsgrundsatzes bei der Zonenausscheidung ergibt sich aus Sicht des Regierungsrates nicht aus der gesetzlichen Regelung. Der Regierungsrat regt an, dies allenfalls anzupassen, auch wenn sich die Anwendung des Konzentrationsprinzips bei Speziallandwirtschaftszonen auf die Rechtsprechung stützt.

## **7 Weitere Zonen und Gebiete Artikel 18**

Der Regierungsrat stimmt der neuen Regelung zu. Ähnlich wie bei der Speziallandwirtschaftszone sind die geltenden Bestimmungen zu den Weiteren Zonen nach Artikel 18 RPG heute eher knapp gehalten. Um zu vermeiden, dass diese Weiteren Zonen zu Ausweichzonen für Vorhaben werden, die in den Bauzonen nach Artikel 15 RPG und in den Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a RPG nicht mehr untergebracht werden können, werden die Vorgaben für die Weiteren Zonen richtigerweise präzisiert. Zudem gelten für solche Zonen, soweit sie ausserhalb des Baugebietes liegen und zumindest teilweise für die Bebauung vorgesehen sind, erhöhte Anforderungen an deren Ausscheidung, sie werden denjenigen für die Festlegung von Bauzonen nach Artikel 15 RPG angeglichen.

## **8 Bauen ausserhalb der Bauzone allgemein**

Die Revision des Raumplanungsrechts im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone bezweckt, das Raumplanungsgesetz und die Raumplanungsverordnung zu optimieren, zu vereinfachen und raumplanerischen Handlungsspielraum für unterschiedliche regionale Gegebenheiten zu schaffen. Dabei soll der Trennungsgrundsatz strikt eingehalten werden.

Der Regierungsrat anerkennt die Bemühungen, die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen systematisch besser zu gliedern und damit lesbarer zu machen. Er hätte jedoch auch erwartet, dass im gleichen Zug die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen vereinfacht und gestrafft werden. Davon ist im Entwurf kaum etwas zu erkennen. Die Gesetzesvorlage ist detailliert und wirkt insgesamt überladen, zumal auch in der noch nicht vorliegenden Verordnung nochmals eine Vielzahl von Detailvorschriften zu erwarten ist.

Die systematische Gliederung der Bestimmungen wird insgesamt verbessert, was den Zugang für Personen, die sich bisher nicht mit den Bestimmungen befasst haben, erleichtern dürfte. Die Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone werden in einem eigenständigen Kapitel zusammengefasst. In einem ersten Abschnitt finden sich sodann die Allgemeinen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone, anschliessend folgt der zweite Abschnitt mit den Regelungen zu den zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone und schliesslich werden in einem dritten Abschnitt die Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone aufgeführt. Obwohl diese Systematik durchaus Sinn macht, führt die Neuordnung während einer längeren Phase zu praktischen Schwierigkeiten in der Anwendung. Geltende Bestimmungen werden unverändert in neue Abschnitte verschoben und erhalten neue Nummerierungen, Verweise in der Literatur und Rechtsprechung stimmen dadurch nicht mehr. Die Entwicklung der Gesetzgebung in einzelnen Bereichen wird kaum mehr nachvollziehbar sein.

Die neue Systematik zwingt die Anwendenden mit einer Konkordanztabelle zu arbeiten. Für den Regierungsrat ist deshalb fraglich, ob sich der Aufwand einer Revision lohnt. Der Mehrwert der Vereinfachung ist jedenfalls eher gering.

Nach wie vor ungenügend gelöst ist die Problematik der Nutzung bestehender Bauvolumen, vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen in Ziff. 8.4.2 zu Artikel 24c.

Der Auftrag des Bundesrats an das UVEK lautete (vgl. Erläuternder Bericht Seite 3), bei den Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen sowohl das Raumplanungsgesetz *als auch die Raumplanungsverordnung* miteinzubeziehen. Der Regierungsrat ist deshalb erstaunt, dass vorliegend nur das Raumplanungsgesetz der Vernehmlassung unterzogen wird. Er vermisst Hinweise auf die konkreten inhaltlichen Regelungen, die für die Raumplanungsverordnung vorgesehen sind. Dadurch wird eine Gesamtsicht verunmöglicht und es besteht die Gefahr, dass in der Raumplanungsverordnung Bestimmungen aufgenommen, geändert oder gestrichen werden, die den Interessen der Kantone zu wenig Rechnung tragen.

## **Antrag**

Die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone in der Raumplanungsverordnung sind vor dem Beschluss durch den Bundesrat ebenfalls einer Vernehmlassung zu unterziehen.

### **8.1 Beseitigungsaufgabe Artikel 23b und Beseitigung Artikel 23c**

Der Regierungsrat stimmt der vorgeschlagenen Regelung der Beseitigungsaufgabe und Beseitigung im Grundsatz zu. Begrüssst wird insbesondere auch, dass dafür auf den Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit verzichtet werden kann, resp. diese Anforderung nach Artikel 23b Absatz 5 RPG nur noch grob zu prüfen ist.

Unklar ist jedoch, ob die Beseitigungspflicht von Gesetzes wegen gilt oder mit der Bewilligung verfügt werden muss. In den Erläuterungen werden dazu widersprüchliche Angaben gemacht. Einerseits wird ausgeführt «Werden Baubewilligungen mit einer derartigen Beseitigungsaufgabe erteilt...», diese Äusserung deutet auf eine Nebenbestimmung in der Verfügung hin. Andererseits wird aber festgehalten, dass die Beseitigungsaufgabe in der Baubewilligung «deklaratorisch zu erwähnen» ist. Da es auch Ausnahmen von der Beseitigungspflicht geben soll, ist aus Gründen des Rechtsschutzes wohl nur dasjenige Modell umsetzbar, bei welchem die Beseitigungspflicht als Nebenbestimmung verfügt wird.

Unklar ist der Umgang mit Erweiterungen von altrechtlich bestehenden Bauten (z.B. solche nach dem geltenden Artikel 37a RPG Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen). Dieser Punkt ist noch zu klären.

Abgelehnt wird die Variante zu Artikel 23b Absatz 4 RPG, wonach zonenkonforme und (recte oder) standortgebundene Vorhaben ohne Beseitigungsaufgabe nur bewilligt werden können, wenn sichergestellt ist, dass die betreffenden Bauten oder Anlagen für den zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck verfügbar bleiben. Der Nachweis, dass die betreffenden Bauten oder Anlagen für den zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck verfügbar bleiben, ist kaum zu erbringen. Ebenso wenig kann diese Verfügbarkeit im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung «sichergestellt» werden. Die Regelung erscheint damit nicht praktikabel. Der Regierungsrat bevorzugt daher die Hauptvariante zu Artikel 23b Absatz 4, welche an den

Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit anknüpft, welche geltendem Recht entspricht. Selbst wenn dieser Nachweis nicht leicht zu erbringen ist, kann der Vollzug hier gewährleistet werden.

In Artikel 23b Absatz 1 Buchstabe b und in Artikel 23b Absatz 4 RPG sollte es u.E. jeweils heissen «zonenkonforme oder standortgebundene Vorhaben». Es handelt sich um zwei unterschiedliche Kategorien, auch wird im Erläuternden Bericht die Formulierung «zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung» verwendet.

Gemäss Artikel 23c stellt die zuständige Behörde den Wegfall der bewilligten Zweckbestimmung mittels Verfügung fest und setzt eine angemessene Beseitigungsfrist. Der Regierungsrat geht davon aus, dass es sich nicht um die (kantonale) Behörde nach Artikel 25b Absatz 1 RPG handelt. Im Erläuternden Bericht wird lediglich vom «zuständigen Gemeinwesen» gesprochen. Aus den Ausführungen geht daher nicht klar hervor, wer als «zuständige Behörde» nach Absatz 1 gilt.

## Antrag

Der Regierungsrat beantragt

- in Artikel 23b Absatz 4 die Hauptvariante (Beseitigungspflicht als Nebenbestimmung) weiterzuverfolgen,
- den Gesetzestext wie folgt zu korrigieren in Artikel 23b Absatz 1 Buchstabe b «zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung» ebenso in Artikel 23b Absatz 4 «zonenkonforme oder standortgebundene Vorhaben»,
- im Erläuternden Bericht ist zu klären, wer als «zuständige Behörde» nach Artikel 23c Absatz 1 gilt,
- den Umgang mit Erweiterungen von altrechtlich bestehenden Bauten zu klären.

## 8.2 Planungs- und Kompensationsansatz Artikel 23d

Der neue Planungs- und Kompensationsansatz soll den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzone mehr Spielraum geben, um speziellen Bedürfnissen, die sich aus spezifischen räumlichen oder anderen sachlichen Gegebenheiten (insbesondere aus kantonalen Eigenheiten) ergeben können, besser Rechnung tragen zu können. Die gewährte Flexibilität darf aber zu keiner Aufweichung des Trennungsgrundsatzes führen. Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz können die Kantone aufgrund räumlich relevanter Eigenheiten somit Mehrnutzungen im Gebiet ausserhalb der Bauzone zulassen. Die Mehrnutzungen dürfen aber insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen im Gebiet ausserhalb der Bauzone führen. Es ist eine Grundlage im kantonalen Richtplan erforderlich. Bauwillige haben den Nachweis zu erbringen, dass sie die Mehrnutzung durch mindestens gleichwertige Kompensationsmassnahmen ausgleichen.

Der Regierungsrat hat bereits in der Vergangenheit eine gewisse Flexibilisierung der bundesrechtlichen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gefordert. Er begrüsst deshalb, dass der Bundesrat hiezu einen Vorschlag unterbreitet. Die Vorlage erscheint jedoch noch unausgereift und in den Auswirkungen nicht abschätzbar. In der vorliegenden Form ist die Praxistauglichkeit zu bezweifeln, sie müsste erst noch aufgezeigt werden. Nach Ansicht des Regierungsrates scheidet die Kompensation an der zu geringen Zahl von störenden Bauten

sowie am Vollzug der Beseitigung solcher Bauten. Nicht zuletzt führt der Vollzug zu einem hohen administrativen Aufwand.

Ausserdem bestehen bereits heute rechtliche Grundlagen, um die zulässige Nutzung ohne Kompensation ausserhalb der Bauzone im Rahmen der Nutzungsplanung auszuweiten, soweit damit die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gewahrt und die Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone nicht umgangen werden. Es sind dies Artikel 16a RPG Intensivlandwirtschafts- bzw. neu Speziallandwirtschaftszonen, Artikel 18 RPG Weitere Zonen und Gebiete, Artikel 33 RPV Weiler- / Erhaltungszonen und Artikel 39 RPV Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten. Diese Planungsansätze, welche in eine ähnliche Stossrichtung gehen wie Artikel 23d, haben sich im Kanton Bern bewährt, insbesondere auch die Möglichkeiten nach Artikel 33 Absatz 1 RPV (Weilerzonen) und Artikel 39 RPV (Streusiedlungsgebiete), die der Bund erwägt, zu streichen. Der Regierungsrat widersetzt sich vehement einer Streichung der planerischen Ansätze in Artikel 33 und 39 RPV. Weiter darf die Ausscheidung solcher Zonen und Gebiete (Art. 16a RPG, Art. 18 RPG, Art. 33 RPV, Art. 39 RPV) mittels der vorliegenden Revision nicht mit dem Kompensationsansatz verknüpft werden.

Der neu vorgeschlagene Artikel 23d RPG erscheint als ein (weiteres) Element in einem komplexen Gefüge von verwandten oder ähnlichen Ansätzen. So sind im geltenden Recht wie auch im vorliegenden Entwurf Mehrnutzungen sowohl mit als auch ohne Kompensation zulässig:

- ohne Kompensation: Artikel 16a RPG Intensivlandwirtschafts- bzw. neu Speziallandwirtschaftszonen, Artikel 18 RPG Weitere Zonen und Gebiete, Artikel 33 RPV Weiler- / Erhaltungszonen, Artikel 39 RPV Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten
- mit Kompensation: Artikel 23a Abs. 2 RPG Interessenabwägung bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone («Wenn möglich sind ... bestehende Volumen ... zu ersetzen»), Artikel 23d Planungs- und Kompensationsansatz

Wie sich Artikel 23d RPG in dieses Gefüge einordnet, geht aus der Vorlage und dem Erläuternden Bericht nicht hervor und ist zu klären.

Weiter ist auch fraglich, ob die vorgeschlagene Bestimmung rechtlich tragfähig ist. Als problematisch erscheint der Ansatz, dass in direkter Ableitung von einem Richtplaneintrag Baubewilligungen erteilt werden können. Der Regierungsrat geht davon aus, dass dies nicht der Fall sein dürfte und noch nutzungsplanerische Festlegungen oder eine gesetzliche Regelung (kant. Baugesetzgebung) erforderlich sind.

Insgesamt ist zu befürchten, dass der Druck nach Mehrnutzungen ohne Kompensationsmassnahmen zunehmen wird und die Aufsicht des Bundes über die Praxis der Kantone, welche über die Genehmigung der Richtplaneinträge sichergestellt werden soll, nicht ausreichend funktionieren wird. Bereits heute ist der Bund nicht in der Lage, eine rechtsgleiche Handhabung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone durch die Kantone zu gewährleisten. Dies wird sich aufgrund der nun neu möglichen Spezialregelungen noch akzentuieren, so dass schlussendlich der Trennungsgrundsatz in Frage gestellt ist.

Der Planungsansatz bietet Chancen für eine auf die kantonalen Verhältnisse besser abgestimmte Entwicklung. Dazu bedarf es aber einer Weiterführung der Diskussion. Der Pla-

nungsansatz muss rechtlich auf eine solide Basis gestellt werden; es sollen qualitative Mehrwerte im öffentlichen Interesse realisiert werden können statt rein volumenbasierte Ausgleichsleistungen. Das Instrument müsste sodann in Testplanungen einer Prüfung unterzogen werden. Unabdingbar ist überdies, das Zusammenspiel des Planungsansatzes mit den übrigen Bestimmungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen zu überprüfen.

### **Antrag**

Dem neuen Planungs- und Kompensationsansatz kommt grundsätzliche Bedeutung zu, so dass auch der Zeitplan für dessen Erarbeitung zu erstrecken ist. Die Arbeit der BPUK zum Planungsansatz ist in jedem Fall abzuwarten und zu berücksichtigen. Sollte es nicht gelingen, eine praktikable Vorlage mit einem Mehrwert für die Kantone zu erarbeiten, ist auf den Planungs- und Kompensationsansatz zu verzichten.

Der Regierungsrat beantragt insbesondere, dass die Ausscheidung von Zonen und Gebieten gemäss Artikel 16a RPG, Artikel 18 RPG, Artikel 33 RPV und Artikel 39 RPV nicht von einer Kompensation abhängig gemacht wird und dass die geltenden Planungsansätze nach Artikel 33 RPV und Artikel 39 RPV beibehalten werden.

### **8.3 Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone Artikel 23f bis 23j**

Der Regierungsrat stimmt der Stossrichtung der vorgeschlagenen Regelungen zu. Die Systematik wird vereinfacht und schafft Klarheit. Begrüsst wird, dass paralandwirtschaftliche Tätigkeiten mit einem engen Bezug zur Landwirtschaft künftig als zonenkonform gelten sollen. Ebenso wird unterstützt, dass nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft nicht mehr zulässig sein sollen. Solche Betriebe erscheinen raumplanerisch und gewerbepolitisch als problematisch. Dem Trennungsgrundsatz wird mit einer Streichung dieser Möglichkeit besser nachgelebt.

#### **8.3.1 Zonenkonformität allgemein Artikel 23f**

Neu wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den betriebsnotwendigen Wohnbedarf, der bisher lediglich auf Verordnungsstufe geregelt war (Art. 34 Abs. 3 RPV) geschaffen. Zonenkonformer Wohnraum setzt ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) voraus. Nach bisheriger Praxis konnte Wohnraum auch für landwirtschaftliche Gewerbe nach Artikel 5 BGBB bewilligt werden, sofern der Kanton landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Artikel 7 BGBB hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellt (minimale Betriebsgrösse nicht unter 0,6 Standardarbeitskräfte). Die Einschränkung auf Gewerbe nach Artikel 7 BGBB stellt eine Verschärfung dar, die der Regierungsrat ablehnt.

Begrüsst wird, dass die Grössen des zonenkonformen Wohnraumes in der Raumplanungsverordnung geregelt werden sollen. Diese Frage hat in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen geführt, da die Kantone hier offenbar von ganz unterschiedlichen Werten ausgegangen sind.

### **Antrag**

Die Einschränkung auf landwirtschaftliches Gewerbe nach Artikel 7 BGBB ist zu streichen.

### **8.3.2 Die Kernlandwirtschaft ergänzende Betriebsteile Artikel 23g**

Da der Entwurf zur Raumplanungsverordnung noch nicht vorliegt, sind die Grenzen der inneren Aufstockung nach Artikel 23g Absatz 1 Buchstabe b RPG noch unklar. Die in der Verordnung einzuführenden Beurteilungskriterien sollten aber nicht dazu führen, dass mehr Betriebe als heute planungspflichtig werden.

### **8.3.3 Zusätzliche Anforderungen an die Kernlandwirtschaft ergänzende Betriebsteile Artikel 23h**

Für Betriebsteile nach Artikel 23 g Absätze 1 Bst. c-e und 2, wozu auch die Erstellung von Biogasanlagen gehört, gelten zusätzliche Anforderungen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass für die Erstellung von Biogasanlagen auf das neu vorgesehene Kriterium des landwirtschaftlichen Gewerbes verzichtet werden soll. Die Regelungen in der Raumplanungsverordnung – welche vermutlich vom heutigen Recht übernommen werden dürften – stellen ausreichend sicher, dass ein enger Zusammenhang zur Landwirtschaft besteht.

#### **Antrag**

Der Regierungsrat beantragt, auf die Voraussetzung eines landwirtschaftlichen Gewerbes für die Errichtung von Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse zu verzichten.

### **8.4 Ausnahmewilligungen ausserhalb der Bauzonen Artikel 24 bis 24f**

#### **8.4.1 Standortgebundene Bauten und Anlagen Artikel 24**

Das Bauen in Streusiedlungsgebieten ist heute als Anwendungsfall der Standortgebundenheit (nur) in der Raumplanungsverordnung geregelt. Die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der entsprechenden Bestimmung (Art. 39 RPV) ist umstritten (vgl. dazu Muggli in Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017, N. 38 zu Art. 24).

#### **Antrag**

Der Regierungsrat beantragt daher, die Regelung beizubehalten (vgl. die Ausführungen oben Ziff. 8.2 zu Artikel 23d) und ins Gesetz zu integrieren.

#### **8.4.2 Altrechtliche Bauten und Anlagen Artikel 24c**

In der Vorlage bleibt Artikel 24c inhaltlich weitgehend unverändert. Der Regierungsrat vertritt die Haltung, dass Artikel 24c in die Revision mit einzubeziehen und Absatz 4 ersatzlos zu streichen ist. Die Erfahrungen mit dieser Bestimmung haben gezeigt, dass namentlich die Anforderung «für eine zeitgemässe Wohnnutzung ... nötig» zu kleinlich interpretiert werden kann und damit auch untergeordnete Erweiterungen von bestehenden Gebäuden verhindert werden. Die Begrenzung des Erweiterungsmasses in der Raumplanungsverordnung (30%, max. 100m<sup>2</sup>; Referenzzustand 1972) reicht vollständig aus, um dem Trennungsgrundsatz Nachachtung zu verschaffen.

Weiter vertritt der Regierungsrat nach wie vor die Ansicht, dass die Möglichkeiten nach Artikel 24c RPG, altrechtlich bestehende Bauten innerhalb des Volumens nutzen zu können, erweitert werden sollen. Es wird vorgeschlagen, hier die Ausbaumöglichkeiten wie in Artikel 39 RPV vorzusehen.

#### **Antrag**

Absatz 4 des Artikel 24c ist ersatzlos zu streichen. Die Möglichkeiten, altrechtlich bestehende Bauten innerhalb des Volumens nutzen zu können, sind zu erweitern in Anlehnung an Artikel 39 RPV.

#### **8.4.3 Bestehende landwirtschaftliche Wohnbauten und schützenswerte Bauten und Anlagen Artikel 24d**

Absatz 1 dieses Artikels regelte bisher, dass «in landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden». Zur Klarstellung, dass landwirtschaftlicher Wohnraum, soweit und solange kein landwirtschaftlicher Bedarf besteht, landwirtschaftsfremd bewohnt werden kann, enthält die Vorlage eine neue Formulierung: «In Zeiten fehlenden betrieblichen Bedarfs ist in landwirtschaftlichen Wohnbauten eine landwirtschaftsfremde Wohnnutzung zulässig.»

Aus Sicht des Regierungsrates ist die gewollte Klarstellung nicht gelungen und ungenügend dargelegt, weshalb die bisherige Formulierung von Artikel 24d Absatz 1 angepasst wurde. Die neue Formulierung mit der enthaltenen Voraussetzung «in Zeiten fehlenden betrieblichen Bedarfs...» ergibt sich bereits aus Artikel 24<sup>bis</sup> Buchstabe a (bisheriger Art. 24d Abs. 3 Bst. a), wonach die Baute für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden darf oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt.

Aus Sicht des Regierungsrats ist weiter unklar, ob mit der Änderung von Absatz 1 allenfalls ein (neuer) baubewilligungspflichtiger Tatbestand geschaffen werden soll. Nach Meinung des Regierungsrates untersteht die vorübergehende Nutzung von landwirtschaftlichem Wohnraum durch Nichtlandwirte nicht der Baubewilligungspflicht.

#### **Antrag**

Es ist zu prüfen, ob nicht an der bisherigen Formulierung von Artikel 24d Absatz 1 festgehalten werden kann (was auch zur Folge hätte, dass im neuen Artikel 24d Absatz 1<sup>bis</sup> die Voraussetzung des Substanzerhalts «bauliche Grundstruktur» gestrichen werden könnte, da diese ebenfalls im bisherigen Absatz 1 enthalten ist).

Die baubewilligungsfreie Zulässigkeit der Zwischennutzung ist in den Erläuterungen zu Artikel 24a (Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen) zu erwähnen.

#### **8.5 Strafbestimmungen Artikel 24g**

Nach Ansicht des Regierungsrates sind keine bundesrechtlich einheitlichen Strafbestimmungen für Verstösse gegen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone notwendig. Die kantonalen Strafbestimmungen reichen vollumfänglich aus. Zustimmung könnte der Regierungsrat allenfalls einer Ergänzung des RPG im Sinne von Artikel 24g Absatz 3, wonach die zuständige kantonale Behörde sowie das Bundesamt für Raumentwicklung im Strafverfahren die Rechte einer Privatküglerschaft wahrnehmen und auch gegen einen Strafbefehl Einsprache erheben können.

#### **Antrag**

Artikel 24g Strafbestimmungen ist zu streichen. Der Regierungsrat stimmt einer Ergänzung des RPG im Sinne von Artikel 24g Absatz 3 (Privatküglerschaft, Einsprachemöglichkeit) zu.

## 9            **Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen Artikel 25b**

Der Regierungsrat befürwortet, dass die Durchsetzung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gestärkt werden soll. Die entsprechenden Regelungen in der Vorlage werden unterstützt, solange sie nicht in die Organisationsautonomie der Kantone eingreifen und lediglich eine Verstärkung der Aufsicht beinhalten. Die Einhaltung des Trennungsgrundsatzes wird mit dieser Regelung verbessert.

## 10           **Bemerkungen zum weiteren Vorgehen**

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Inhalt der Vorlage für die politische Akzeptanz des Projekts wichtiger ist als das Einhalten eines vorgegebenen Zeitplans. Die Vorlage droht zu scheitern, wenn die offenen Fragen vor der Verabschiedung der Botschaft nicht geklärt werden können. Generell ist ungewiss, ob die Verschärfungen, welche die Vorlage im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen vorsieht, im Parlament gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage präsentierten Stand Chancen haben. Werden die Vorschläge namentlich im Bereich der Landwirtschaft nicht akzeptiert, so droht die Vorlage aus dem Gleichgewicht zu geraten. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Regierungsrat die vom Bundesrat beabsichtigte parallele Behandlung der Vorlage und der Zersiedelungsinitiative im Parlament in der Winter-session 2017 nicht als zwingend und eher als heikel. Die Vorgaben der Initiative für das Bauen ausserhalb der Bauzonen würden die Landwirtschaft massiv einschränken und den Strukturwandel behindern. Aus Sicht des Regierungsrates gibt es hinreichende Gründe, die Initiative vorgängig und unabhängig von der Zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes abzulehnen und diesen Entscheid der Bevölkerung zu erklären.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

### **Im Namen des Regierungsrates**

Der Präsident

Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber

Christoph Auer

Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
- Erziehungsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission