



schweizerischer ingenieur- und architektenverein  
société suisse des ingénieurs et des architectes  
società svizzera degli ingegneri e degli architetti  
swiss society of engineers and architects

Kommission für Umwelt, Raumplanung und  
Energie  
Kommissionspräsident  
Herr Ständerat Martin Schmid  
c/o Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
3003 Bern

Geht per E-Mail an:  
info@are.admin.ch

Claudia Schwalfenberg  
Leiterin Fachbereich Politik  
Verantwortliche Baukultur  
Mitglied des geschäftssteuernden Ausschusses  
claudia.schwalfenberg@sia.ch  
+41 44 283 15 94

Zürich, 13. September 2021 / mm

## **Teilrevision Raumplanungsgesetz (RPG 2) – 2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative / Stellungnahme des SIA**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zur 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Stellung zu beziehen.

Der SIA engagiert sich als massgebender Berufsverband der Bereiche Ingenieurbaukunst, Architektur, Technik und Umwelt für eine hohe Baukultur mit dem übergeordneten Ziel eines zukunftsfähigen und nachhaltig gestalteten Lebensraums von hoher Qualität. Für den SIA ist es deshalb wesentlich, dass sich auch die Raumentwicklung in Zukunft noch stärker an der Nachhaltigkeit orientiert, insbesondere an Klimaschutz und -anpassung sowie an einer optimalen Lebensraumgestaltung mit hoher baukultureller Qualität für Mensch und Umwelt. Die raumwirksamen Planungen der verschiedenen Akteure und Planungsstufen sind zu diesem Zweck stärker aufeinander abzustimmen. Das bauliche Erbe ist zu schützen - sowohl formell geschützte typische Bauten als auch Gebäude, die zum Bild der Kulturlandschaft mit Lichtungen und landwirtschaftlichen Gebäuden beitragen. Die Stabilisierung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone muss einen Beitrag an den Erhalt wertvoller Einzelbauten und des Charakters von Streusiedlungen, an Ortsbild-Umgebungen und zur Landschaftspflege leisten.

Verkehrsinfrastrukturplanung ist als Mobilitätspolitik zu verstehen, Energieversorgung als Transformationsprozess zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, Abfallwirtschaft als Abfallvermeidungs- und Kreislaufmodell sowie Landschafts- und Waldplanung als Erhaltung von Biodiversität und von Nutzflächen der Land- und Forstwirtschaft. Die Bauzonenentwicklung hat sich auf die Ausschöpfung bestehender und schaffbarer Möglichkeiten und einer Mobilisierung bestehender Reserven innerhalb des Baugebiets auszurichten.

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist ein fundamental wichtiger Bestandteil der heutigen und zukünftigen Raumordnung. Das Nichtbaugebiet muss in diesem Sinn als Kultur- und Lebensraum, als Fläche der land- und forstwirtschaftlichen sowie der touristischen Nutzung, als Erholungsraum und als Naturraum für Flora und Fauna erhalten werden. Die strikte Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist beizubehalten. Raumplanung darf nicht an politischen Grenzen enden. Sie muss vielmehr die funktionalen Räume berücksichtigen.

Zusätzlich gilt es, die aktuellen Strategien des Bundesrats im Bereich des Landschaftsschutzes einzubeziehen. Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2 muss einen Beitrag leisten, um die bestehenden Strategien zur Biodiversität, zum Umgang mit Risiken aus Naturgefahren, zum Boden und zur Baukultur sowie das aktualisierte Landschaftskonzept Schweiz umzusetzen.

Der Entwurf der UREK-S umfasst vier zentrale Themen:

- (1) Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen. (Art. 1 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und b<sup>quater</sup>, Art. 3 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>, Art. 5 Abs. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> und 2<sup>quater</sup>, Art. 24g, Art. 38b, Art. 38c).
- (2) Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c, Art. 18 Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und 2, Art. 18<sup>bis</sup>).
- (3) Ausnahmen für das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen (Umnutzungen, Ökonomiegebäude, Gewerbe, u. a.) (Art. 24<sup>bis</sup>, Art. 24<sup>ter</sup>, Art. 24<sup>quater</sup>, Art. 24e Abs. 6, Art. 27a, Art. 34 Abs. 2 Bst. c).
- (4) Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft (Art. 16 Abs. 4, Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> und 2).

### **(1) Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen**

Der SIA begrüsst die in Art. 1 und 3 der Vorlage neu formulierten Ziele und Grundsätze. Begrüsst wird der neue Grundsatz, wonach Bauten und Anlagen in einem flächensparenden, die Bodenversiegelung begrenzenden Mass auszuführen sind (Art. 3 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>) und dass nicht nur Bauten, sondern – mit wenigen Ausnahmen – auch Anlagen unter diesen Geltungsbereich fallen.

#### Stabilisierung Anzahl Gebäude

Als nicht zielführend und aus Sicht der Praxis mangelhaft erachtet der SIA die im Vorschlag der UREK-S vorgesehene Umsetzung der Stabilisierung der Zahl der Gebäude ausserhalb der Bauzone. Die Umsetzung erfolgt gemäss Vorschlag UREK-S einzig auf dem Kriterium der «Anzahl Gebäude» gemäss eidgenössischem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Die Abstützung auf diese Grundlage ist untauglich und referenziert zu wenig auf die raumplanerische Zielsetzung. Wenn nur die Anzahl der Gebäude betrachtet wird, sind Kleinstbauten mit wenig Quadratmetern gleichwertig wie Grossbauten mit mehreren hundert Quadratmetern.

Neubauten ausserhalb der Bauzone entstehen von Gesetzes wegen grösstenteils im Zusammenhang mit der Landwirtschaft. Dabei werden in aller Regel bestehende kleinere Gebäude durch grosse Gebäude ersetzt - dies mit entsprechend verstärkten Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Das Kriterium «Anzahl Gebäude» erfüllt somit den beabsichtigten Zweck nicht. Auch unter Erfüllung des langfristig angelegten Mechanismus der Kompensation

wird dem raumplanerischen Ziel, die Landschaft zu schonen, in keiner Weise nachgekommen. Den Erfordernissen wäre bereits Genüge getan, wenn als Kompensation für grosse Neubauten Kleinstbauten entfernt würden. Die in Art. 38c angedachte Umsetzung erscheint nebst der Unzulänglichkeit auch als kompliziert.

#### Stabilisierung Bodenversiegelung

In Bezug auf die Stabilisierung der Bodenversiegelung ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Landwirtschaft davon ausgenommen wird, zumal sie massgebend zur Versiegelung ausserhalb der Bauzone beiträgt. Dem Ziel zwar unterstellt, bei der Beurteilung der Zielerreichung jedoch ausgeblendet werden Energie- und Verkehrsanlagen. Diese Regelung ist in sich widersprüchlich.

Summiert man Landwirtschaft, Energie- und Verkehrsanlagen, bestehen kaum noch nennenswerte weitere Tatbestände, die zur Bodenversiegelung führen. Insgesamt wird mit dem vorliegenden Vorschlag zur «Stabilisierung der Bodenversiegelung» somit ein anzustrebendes Ziel formuliert, jedoch durch mehrere Mechanismen und Ausnahmen gleichzeitig unterwandert und eine Zielerreichung verunmöglicht.

#### *Anträge:*

*Der SIA begrüsst die neu formulierten Zielsetzungen zur Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzone. Der SIA erachtet die Abstützung der Umsetzung auf dem alleinigen Kriterium der Anzahl Gebäude als unzulänglich und ungenügend. Die Umsetzung ist auf raumplanerisch begründete Kriterien abzustützen. Eine Umsetzung über den kantonalen Richtplan ist zumindest zu prüfen.*

*Für das Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung ist die Landwirtschaft einzubeziehen.*

#### **Abbruchprämie (Art. 5)**

Der SIA unterstützt im Grundsatz die Bestrebungen, den Abbruch von Gebäuden ausserhalb der Bauzone in geeigneter Form zu unterstützen. Die in Art. 5 Abs. 2<sup>bis</sup> vorgeschlagene Abbruchprämie wäre ein solcher Ansatz. In der jetzigen Ausformulierung bestehen jedoch grosse Bedenken in seiner Wirkung.

Gemäss Vorschlag soll bei einer Beseitigung landwirtschaftlicher Bauten und Anlagen eine Abbruchprämie ausgerichtet werden, wenn ein Ersatzbau erstellt wird. Damit würde gemäss den Überlegungen der UREK-S ein Anreiz für den Ersatz bestehender Gebäude geschaffen.

Da neue Gebäude oft grösser sind und sich landschaftlich meist schlechter einpassen als ältere Bauten, würde allenfalls sogar ein Anreiz für den Abbruch traditioneller, landschaftsprägender landwirtschaftlicher Wohnbauten gesetzt. Im Bereich des zonenkonformen Wohnens wäre langfristig ein Verlust von landschaftstypischen, identitätsstiftenden Bauernhäusern die Folge. Die Landschaften sind geprägt durch diese meist nicht formell geschützten typischen Bauten. Diese Wohnbauten, die bereits aufgrund von Einschränkungen des Wohnkomforts ohnehin unter Druck stehen, würden wohl meist durch uniforme, wenig werthaltige Zweckbauten ersetzt. Schliesslich sind auch formell geschützte Gebäude bei den Abbruchprämien nicht ausgenommen. Es wäre schlichtweg absurd und

würde der Wahrung der Baukultur zuwiderlaufen, wenn eine geschützte Baute aus einem Schutzstatus entlassen und dann noch mit einer staatlichen Prämie abgebrochen würde.

Dem SIA stellt sich weiter die Frage, ob die Finanzierung dieser Abbrüche über die Erträge aus der Mehrwertabgabe richtig ist. So müsste man im Licht der Gleichbehandlung beispielsweise auch für Beseitigungen von Kieswerken, die wegen Beendigung einer Kiesentnahme abgebrochen werden müssen, eine solche Prämie bezahlen. Solche Beseitigungen erfolgen in der Regel im Rahmen eines Vollzugs rechtlicher Pflichten und werden nicht noch aus Mehrwertabgaben finanziert. Es stellt sich somit die Frage, weshalb Abbrüche nicht grundsätzlich auf der Basis vertraglicher oder verfügter Pflichten erfolgen können.

*Antrag:*

*In der vorliegenden Form ist auf die Abbruchprämie (Art. 5 c) zu verzichten. Wird eine solche vorgesehen, ist sie nur zu entrichten, wenn keine Ersatzbaute errichtet wird.*

### **Berichterstattungspflicht (Art. 24g und 38c)**

Die Berichterstattungspflicht ist für die Umsetzung der Stabilisierung von zentraler Bedeutung. Die Bestimmung wird aus diesem Grund begrüsst. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass neben der Zahl der Gebäude auch deren Nutzung erfasst werden sollte.

Art. 38c zeigt – unter dem Titel der Übergangsbestimmungen – die Konsequenzen bei Nichterreichen der Stabilisierungsziele auf. Die Entwicklung der Anzahl Bauten und versiegelten Flächen wird einem Monitoring der Kantone unterworfen. Wird das Stabilisierungsziel bis acht Jahre nach Beschluss der Vorlage nicht erreicht, müssen die Kantone ihre Richtpläne anpassen und weitergehende Massnahmen definieren. Sollte die Richtplananpassung nicht bis elf Jahre nach Beschluss über die Vorlage vorliegen, gilt es jede zusätzliche Baute oder Anlage zu kompensieren. Die Stabilisierungsziele sind dann spätestens nach 16 Jahren zu erreichen. Der massgebende Referenzzustand für die Stabilisierung bezieht sich auf den Tag des abschliessenden Parlamentsbeschlusses zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2).

Der SIA begrüsst, dass im Gesetzesentwurf Sanktionsmassnahmen festgelegt werden. Davon abgesehen sind jedoch die Fristen zur Umsetzung des Stabilisierungsziels deutlich zu lang. Die Richtplanaufträge erst acht Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zu erteilen, erscheint in Anbetracht der Dringlichkeit zu handeln als viel zu spät. In Berücksichtigung der Zweifel betreffend die Wirkung der Abbruchprämie dürften die meisten Kantone eine Richtplananpassung vornehmen müssen. Der Auftrag für Massnahmen zur Stabilisierung ist deshalb sofort zu erteilen. Massstab hierfür bilden die Übergangsbestimmungen zur ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1).

Erreicht ein Kanton die vorgegebenen Stabilisierungsziele, ist er ab diesem Zeitpunkt von jeglichen Pflichten aus den Übergangsbestimmungen befreit. Dies ist dahingehend problematisch, als unklar ist, was geschieht, wenn das Stabilisierungsziel nicht mehr eingehalten wird. Auf diese Frage gibt der Gesetzesentwurf keine Antwort. Und

da es sich um Übergangsregelungen mit Fristen handelt, verfallen diese irgendwann. Somit fehlt ein Instrument, welches sicherstellt, dass das Stabilisierungsziel auf Dauer und damit auch das Ziel der Bodenstrategie 2050 erreicht werden.

Der SIA begrüsst die Aufnahme von Sanktionsbestimmungen.

*Antrag:*

- 1. Richtplanaufträge sind unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen und innert einer bestimmten Frist – analog den Übergangsbestimmungen zum RPG 1 – zu fordern.*
- 2. Es ist sicherzustellen, dass Kantone, welche erstmals das Stabilisierungsziel erreichen, dieses Ziel auch längerfristig halten müssen.*

## **(2) Planungs- und Kompensationsansatz**

Wie alle bisherigen Arbeiten und Vernehmlassungen zeigten, ist der Planungs- und Kompensationsansatz umstritten. Von verschiedenen Kreisen wird – nicht zu Unrecht – eine Aufweichung des Trennungsgrundsatzes befürchtet. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verständlich, weshalb der bundesrätliche Vorschlag verändert und noch weiter aufgeweicht wird. Insbesondere die Streichung in Art. 8c, wonach die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen auf Richtplanstufe konkret festgelegt werden müssen, ist unverständlich. Durch diese Streichung werden die in diesem Planungsansatz zentralen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen der Prüfungsbefugnis des Bunds im Rahmen der Richtplangenehmigung entzogen. Diese Streichung führt faktisch zu einer Kantonalisierung des Bauens ausserhalb der Bauzone. Eine Prüfung und Beurteilung von Kompensationen in den Richtplänen auf Bundesebene sind angezeigt und zwingend.

Die Öffnung der Landschaft für kantonal «beschränkte Bauzonen ausserhalb der Bauzonen» im Sinn von Art. 8c und Art. 18<sup>bis</sup> des Entwurfs ist wenig fassbar. Die Einschränkungen sind vage und es fehlt, wie bereits angesprochen, eine bundesrechtliche Prüfung und Beurteilung der Kompensationen. Weiter problematisch ist die Erweiterung der schon bisher zahlreichen Ausnahmen um die unbestimmten Mehrnutzungen nach Art. 8c und Art. 18<sup>bis</sup>.

Insgesamt resultiert eine mehr als fragwürdige Aufweichung der bundesrätlichen Vorlage. In dieser Form widerspricht der Planungs- und Kompensationsansatz dem im Rahmen des RPG 1 bestätigten Trennungsgrundsatz und kann inhaltlich auch nicht mehr als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative verstanden werden. Aus fachlicher Sicht ist es nicht nachvollziehbar, dass angesichts dieser Aufweichungen im Bericht von einer «Stärkung» des Trennungsgrundsatzes die Rede ist. Aus Sicht des SIA ist das Gegenteil der Fall.

*Antrag:*

*Auf den Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c und Art. 18<sup>bis</sup>) in der vorliegenden Form ist zu verzichten.*

### **(3) Ausnahmen für das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen**

Um die weitere Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu reduzieren, sind die bereits sehr zahlreichen Ausnahmen generell auf ein Minimum zu beschränken. Gemäss Vorschlag der UREK-S sind stattdessen zusätzliche Erweiterungen dieser Ausnahmen vorgesehen. Anstelle pauschaler Erweiterungen würde man – auch im Licht der ganzen Diskussionen – erwarten, dass allfälligen weiteren Ausnahmen Streichungen und/oder Schärfungen bisheriger Ausnahmen nach Art. 24 entgegen stünden. Dem ist nicht so. Die vorgesehenen Erweiterungen laufen dem Trennungsgrundsatz zuwider.

*Kein Antrag*

### **(4) Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft**

In Art. 16 sieht der Vorschlag der UREK-S verschiedene Neuerungen im Interesse der Landwirtschaft vor. Das Anliegen, dass in Landwirtschaftszonen landwirtschaftliche Nutzungen Vorrang gegenüber zonenwidrigen baulichen Nutzungen haben sollen, ist richtig. Dabei zu beachten ist, dass die Landwirtschaftszone multifunktional ist und auch ihre Funktionen für die Förderung der Biodiversität, den ökologischen Ausgleich und die Naherholung beibehalten können muss. In diesem Kontext nicht unproblematisch erscheint Art. 16a Abs. 2, welcher letztlich zu noch mehr grossen Stallbauten ausserhalb der Bauzonen führt und eine weitere Förderung der Intensivtierhaltung bedeutet.

*Kein Antrag*

### **(5) Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zur Baukultur**

Die Vorlage der UREK-S lässt die Regelungen zur Baukultur vermissen, welche im Landschaftskonzept Schweiz postuliert werden. Geringfügige Anpassungen der Planungsgrundsätze in Art. 3 RPG liessen dieses Manko beheben.

*Antrag:*

*Art. 3 Abs. 2 Bst. b sowie Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> RPG sind wie folgt zu ergänzen:*

*Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG: Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen und eine hohe Baukultur gewährleisten.*

*Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> RPG: Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche unter Wahrung einer hohen Baukultur.*

## Fazit

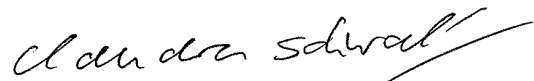
In der weiteren Entwicklung der Vorlage wird für den SIA zentral sein,

- dass das Stabilisierungsziel (Art. 1 Abs. 2 Bst. b<sup>ter</sup> und b<sup>quater</sup> und Art. 3 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>) auf jeden Fall beibehalten und mit klaren und griffigen Umsetzungsinstrumenten abgesichert wird, zum Beispiel durch eine Vorgabe zur Verankerung in den kantonalen Richtplänen;
- dass vom Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c, Art. 18<sup>bis</sup>) in der vorliegenden Form abgesehen wird;
- dass keine neuen Anreize zum Bauen ausserhalb der Bauzonen geschaffen werden;
- dass zusätzliche Bestimmungen zur Baukultur aufgenommen werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. b sowie Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup>).

Freundliche Grüsse



Christoph Starck  
Geschäftsführer



Claudia Schwalfenberg  
Leiterin Fachbereich Politik