



Per Mail an: info@are.admin.ch

Bern, 13. September 2021

Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative): Stellungnahme SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Ausgangslage

- Die UREK-S hat im Rahmen der Beratungen zur Vorlage des Bundesrates (BR) für die 2. Etappe zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ([18.077](#)) einen Gesetzesentwurf erarbeitet. Dieser enthält viele neue Elemente. Die Kommission hat daher am 29.4.2021 beschlossen, bei den interessierten Akteuren (Kantone, politische Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden und weiteren interessierten Kreisen) ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.
- Die Kommission überarbeitete die Vorlage des BR mit dem Ziel, sie zu vereinfachen und die Komplexität der vorgeschlagenen Massnahmen zu reduzieren. **Der vorliegende Entwurf der Kommission nimmt nun jene Aspekte auf, bei denen eine weitgehende Einigkeit unter den angehörten Organisationen und Kantonen festgestellt werden konnte. Umstrittene, nicht mehrheitsfähige Massnahmen wurden weggelassen.** Besonderes Augenmerk legt die Kommission auf die Besonderheiten der verschiedenen Kantone bei der Raumplanung.
- Im Laufe der Beratungen brachte die Kommission zudem Bestimmungen ein, die wesentliche Anliegen der [«Landschaftsinitiative»](#) aufnehmen. Die Initiative sieht vor, dass das raumplanerische Grundprinzip der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet neu ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert werden soll. Weiter sollen im Nichtbaugebiet die Zahl der Gebäude und die von diesen beanspruchten Flächen nicht zunehmen. **Die Kommission teilt das Kernanliegen der Volksinitiative, wonach der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet gestärkt werden muss. Ebenso befürwortet sie den Grundgedanken der Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der von diesen beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet.** Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass der Initiativtext wichtige Punkte offenlässt, so etwa die Frage, wie die angestrebten Stabilisierungsziele konkret erreicht und umgesetzt werden sollen. Sie ist daher der Meinung, dass der Initiative ein indirekter Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist, der auch auf diese Fragen eingeht und hierzu Lösungen bereithält.

- *Gegenüber dem bundesrätlichen Gesetzesentwurf hat die Kommission insbesondere die folgenden Elemente neu in die Vorlage aufgenommen:*
 - **Planungsziel und Planungsgrundsatz zur Stabilisierung der Gebäudezahl und der Bodenversiegelung** (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis})
 - **Abbruchprämie bei der Beseitigung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen** (Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater})
 - **Ausnahmebestimmungen für Mobilfunkantennen** (Art. 24^{bis}) **und für thermische Netze für die Energieversorgung** (Art. 24^{ter})
 - Bestimmungen über die **Berichterstattung zur Erreichung des Stabilisierungsziels** (Art. 24g und Art. 38b)
 - Regelung zu den **Konsequenzen einer Verfehlung des Stabilisierungsziels** (Art. 38c).
- *Zudem hat die Kommission bei den Bestimmungen zu den **Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen** (Art. 8c und Art. 18^{bis}) Anpassungen vorgenommen. Weiter schlägt sie Anpassungen bei den Bestimmungen über die **Anlagen zur Nutzung von Energie aus Biomasse** (Art. 16a Abs. 1^{bis}), den Bestimmungen über die **innere Aufstockung bei der Tierhaltung** (Art. 16a Abs. 2) und bei den Bestimmungen zur **hobbymässigen Kleintierhaltung** vor (Art. 24e Abs. 6).*

Grundsätzliche Anmerkungen

- Das von der UREK-S vorgeschlagene langfristige Stabilisierungsziel für die Zahl der Gebäude und die Bodenversiegelung kann den Zielen der Landschaftsinitiative, den Trennungsgrundsatz zu stärken und den Bauboom ausserhalb der Bauzonen zu stoppen, dienen. Dies aber nur, sofern die nötigen Instrumente dafür zur Verfügung stehen.
- **Problematisch betrachten wir demgegenüber die den Kantonen zugestandenen neuen Bau- und Umnutzungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen.** Ihre Grenzen sind undefiniert und laufen dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz zuwider. Deshalb erachten wir die Vorlage in der jetzigen Fassung als ungenügend für einen potenziellen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative.
- Zu folgenden vier zentralen Ansätzen (A.–D.) sowie zwei spezifischen Anliegen (E. und F.) möchten wir im Folgenden Stellung nehmen:
 - A. **Stabilisierungsziel für die Zahl der Gebäude und die Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen** (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis}, Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater}, Art. 24g, Art. 38b, Art. 38c)
 - B. **Planungs- und Kompensationsansatz mit Neubaumöglichkeiten ausserhalb der Bauzone** (Art. 8c, Art. 18 Abs. 1, 1^{bis} und 2, Art. 18^{bis})
 - C. **Detailänderungen bei den Ausnahmen vom Bauverbot ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunkantennen, Fernwärmenetze, Hobbytierhaltung, Verfahrensbestimmungen usw.)** (Art. 24^{bis}, Art. 24^{ter}, Art. 24^{quater}, Art. 24e Abs. 6, Art. 27a, Art. 34 Abs. 2 Bst. c)
 - D. **Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft** (Art. 16 Abs. 4, Art. 16a Abs. 1^{bis} und 2, «Minderheitsantrag»)
 - E. **Aspekte bezüglich Raumplanung und Photovoltaik**
 - F. **Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau**

A. Stabilisierungsziele für die Zahl der Gebäude und die Bodenversiegelung

- Die SP Schweiz begrüsst die in Art. 1 und 3 formulierten zusätzlichen Ziele und Grundsätze. Sie entsprechen im Grundsatz den Zielen der Landschaftsinitiative. Es scheint für uns allerdings widersprüchlich, dass die Bodenversiegelung ausserhalb des ganzjährig genutzten Gebietes wie auch die landwirtschaftlich bedingte Bodenversiegelung vom Stabilisierungsziel ausgenommen sein sollen (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{quater}).
- Der neu in Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis} aufgenommene Planungsgrundsatz, wonach Bauten und Anlagen in einem flächensparenden, die Bodenversiegelung begrenzenden Mass

auszuführen sind, begrüssen wir sehr. Dieser Grundsatz ist konform mit der Bodenstrategie des BR. Wir erachten den Begriff «auf das notwendige Mass» allerdings als sehr unbestimmt und schwammig.

- Erfreulich ist zudem, dass sich Ziele und Planungsgrundsätze nicht nur auf Gebäude beschränken, sondern auch für Anlagen gelten (vgl. Art. 38c Abs. 2).
- Ebenfalls begrüssen wir die Bemühungen, den Abbruch von funktionslos gewordenen Gebäuden ausserhalb der Bauzone in geeigneter Form zu unterstützen. Die in Art. 5 Abs. 2^{bis} vorgeschlagene Abbruchprämie geht in diese Richtung.
- Wir sind allerdings der Meinung, dass ausserhalb der Bauzonen die Baubewilligungen für neue Bauten und Anlagen grundsätzlich mit einer Beseitigungspflicht verknüpft werden sollten. Dies bedeutet, dass die Bewilligungen nicht mehr zeitlich unbefristet erteilt werden, sondern nur noch für einen bestimmten Zweck. Fällt dieser Zweck dahin und können die Bauten und Anlagen keiner neuen zonenkonformen oder standortgebundenen Nutzung zugeführt werden, müssen sie entfernt werden. Dies hat der Bundesrat im Vorentwurf 2017 sowie (in angepasster Form) in der darauffolgenden Botschaft 2018 so auch vorgesehen. Schliesslich wurde dies aber nicht in die Vernehmlassungsvorlage übernommen. Deshalb fordern wir die Wiederaufnahme der Beseitigungspflicht gemäss Botschaft RPG 2 von 2018 (Art. 23d).
- Wir finden indes, dass die Stabilisierungsziele durch die unklaren Bestimmungen zur zeitlichen Verbindlichkeit indes verwässert werden. Unverständlich ist zudem der Aufschub eines Richtplanprozesses. Wenn Aufträge für die Stabilisierung über den Richtplan erst erteilt werden sollen, nachdem die Stabilisierungsziele jahrelang nicht erreicht wurden – wie in Art. 38c vorgesehen –, scheint der Wille zur Erreichung der Stabilisierungsziele nicht sehr gross. Weit besser wäre daher eine Umsetzung der Stabilisierungsziele über die kantonale Richtplanung statt über eine Regelung im Bundesgesetz gemäss Vorschlag UREK-S. So könnten – ähnlich wie beim RPG I – die Kantone gemäss ihren spezifischen Bedürfnissen auf föderalismusfreundliche Art und Weise die Stabilisierungsziele und -grundsätze umsetzen.

B. Planungs- und Kompensationsansatz mit Neubaumöglichkeiten ausserhalb der Bauzone

- Den Planungs- und Kompensationsansatz, wie er nun vorgesehen ist, lehnen wir klar ab (insb. gemäss Art. 8c 1^{bis}). In der vorgesehenen Form könnten Kantone sämtliche 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 Landschaft und landschaftsprägender und schutzwürdiger Gebäude ausserhalb der Bauzone zunichtemachen. Er 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 Grünland «vergoldet» werden kann.
- Die Öffnung der Nichtbaugebiete für kantonale, «beschränkte Bauzonen ausserhalb der Bauzonen» im Sinne von Art. 8c und 18^{bis} ist in sich 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 z.B. jeder bundesrechtliche Massstab für die Beurteilung der «Gesamtbilanz» über einen grossen Raum hinweg. So wird die Errungenschaft des RPG aus dem Jahr 2012, die Begrenzung der Bauzonengrösse, durch mehr Bauten in der Nichtbauzone unterlaufen und das Konfliktpotenzial mit der produzierenden Landwirtschaft gesteigert. Verfassungsrechtlich höchst problematisch ist zudem die Erweiterung der schon bisher zahlreichen Ausnahmen um die unbestimmten

Mehrnutzungen nach Art. 8c/18^{bis}. Zusammenfassend müssen wir feststellen, dass der Planungs- und Kompensationsansatz, dem wir von Anfang an kritisch gegenüberstanden, mit den von der UREK-S zusätzlich vorgenommenen Änderungen in Art. 8c Abs. 1 Bst. a und Art. 8c Abs. 1^{bis} noch deutlich verfassungswidriger geworden ist.

- **Wir empfehlen deshalb, die oben erwähnten Artikel des Planungs- und Kompensationsansatzes in der vorliegenden Form zu streichen.**

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

- Die vorgeschlagenen Änderungen bei den Ausnahmen vom Bauverbot ausserhalb der Bauzonen entsprechen teilweise der heutigen Praxis oder sind sinnvoll (Art. 24^{bis} und 24^{ter}), in anderen Teilen erweitern sie die zonenwidrigen Nutzungsmöglichkeiten. **Generell können wir dazu festhalten, dass die bereits viel zu zahlreichen Ausnahmen reduziert statt erweitert werden müssen, um die die weitere Verbauung ausserhalb der Bauzonen zu verhindern.** Die von der UREK-S vorgesehenen zusätzlichen Erweiterungen dieser Ausnahmen beurteilen wir sehr kritisch (Art. 24^{quater}, Art. 24e Abs. 6). Wir plädieren daher für eine Reduktion und eine Schärfung der bisherigen Ausnahmen nach Art. 24ff. mit dem Ziel, den Trennungsgrundsatz zu stärken.

D. Spezialbestimmungen im Interesse der Landwirtschaft

- In Art. 16 sieht die UREK-S verschiedene Neuerungen im Interesse der Landwirtschaft vor, ebenso tut dies der Minderheitsantrag im Umweltschutzgesetz ([SR 814.01](#)) betreffend Immissionsgrenzwerte für Wohnnutzungen (Art. 4 Abs. 1^{bis}). Wir teilen zwar das Anliegen, dass in Landwirtschaftszonen landwirtschaftliche Nutzungen Vorrang gegenüber zonenwidrigen baulichen Nutzungen haben sollen, im Grundsatz. Jedoch gilt es zu beachten, dass die Landwirtschaftszone multifunktional ist und beispielsweise auch ihre Funktionen für die Förderung der Biodiversität, den ökologischen Ausgleich und die Naherholung behalten können muss.
- Zudem sind wir sehr kritisch gegenüber 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. Dies lehnen wir ab: Grossställe der Intensivtierhaltung gehören in eine spezielle Zone und sollen nicht isoliert vom Betriebszentrum in der Landschaft liegen.

Für uns ist hinsichtlich des weiteren Verlaufs dieses Geschäfts zentral,

- dass das **Stabilisierungsziel** (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater} sowie Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis}) auf jeden Fall beibehalten und mit **klaren und griffigen Umsetzungsinstrumenten** abgesichert wird (z.B. durch eine Vorgabe zur Verankerung in den kantonalen Richtplänen);
- dass **vom Planungs- und Kompensationsansatz** (Art. 8c, Art. 18^{bis}) in der vorliegenden Form **abgesehen** wird;
- dass **keine neuen Baumöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen** geschaffen werden.

E. Aspekte bezüglich Raumplanung und Photovoltaik

- Wir sehen in der geplanten Revision die Gelegenheit, einige Aspekte bezüglich Raumplanung und Photovoltaik einzubringen. Denn wenn wir den Ausbau der Solarenergie in der Schweiz stark beschleunigen wollen – und das sollten wir! –, so ist es unerlässlich, auch Aspekte der Raumplanung zu berücksichtigen. Ziel muss sein, die Verfügbarkeit von Stellflächen, insbesondere auch solche, die sich für die Winterstromproduktion eignen, zu vereinfachen. Einige der unten aufgeführten Anliegen können möglicherweise in der geplanten Revision der Raumplanungsverordnung RPV erledigt werden. Aufgrund der zu erwartenden rascheren Umsetzung bevorzugen wir diesen Weg. Die Abwägung, auf welcher Stufe (Gesetz oder Verordnung) Anpassungen nötig sind, überlassen wir gern den Fachleuten im ARE bzw. UVEK.

Antrag 1 Vereinheitlichung der Regelung für Energieerzeugung ausserhalb der Bauzone (Art. 16a und 24 ff.)

- **Antrag:** Die Regelung zur Zulässigkeit von Energieerzeugungsanlagen ausserhalb der Bauzone oder in der Landwirtschaftszone wird vereinheitlicht. Unter Art. 16a RPG wird allgemein geklärt, wann und unter welchen Bedingungen solche Anlagentypen im Zusammenhang mit Landwirtschaftsbetrieben zonenkonform sind und unter welchen Voraussetzungen sie mit einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG bewilligt werden.
- **Begründung:** Erneuerbare Energien werden im Gesetz unterschiedlich privilegiert. Bei der Frage nach der Zulässigkeit von Anlagen zur Energieerzeugung bestehen Unsicherheiten und Uneinheitlichkeit:
 - Genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern in der Landwirtschaftszone und der Bauzone werden für bewilligungsfrei erklärt (Art. 18a Abs. 1 RPG).
 - Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, werden unter gewissen Voraussetzungen für zonenkonform erklärt (Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG).
 - Ebenfalls für zonenkonform erklärt werden Bauten und Anlagen, die benötigt werden für die Produktion von Wärme aus verholzter Biomasse und die Verteilung dieser Wärme (Art. 34a Abs. 1^{bis} RPV).

Werden solche Unsicherheiten beseitigt, wirkt sich das positiv aus auf die Planungssicherheit für Investoren im Bereich erneuerbare Energien.

Antrag 2 Solaranlagen auf «untypischen» Landwirtschaftsbauten (Art. 18a bzw. 32a f.)

- **Antrag:** In Art. 18a RPG bzw. Art. 32a f. RPV wird geregelt, dass für Solaranlagen auf «untypischen» Landwirtschaftsbauten (Treibhäuser, Folienhohtunnel, Weideunterstände usw.) analog zu Anlagen auf «normalen» Dächern das Meldeverfahren anwendbar ist.
- **Begründung:** Für Solaranlagen auf «untypischen» Landwirtschaftsbauten wie Treibhäusern, Folienhohtunnel, Weideunterstände etc. besteht in Anwendung und Auslegung von Art. 18a RPG Rechtsunsicherheit. Es ist unklar, ob für Solaranlagen auf solchen «Dächern» ebenfalls das Meldeverfahren anwendbar ist oder ob eine Baubewilligungs- oder – bei grossflächigen Dächern – allenfalls sogar eine Planungspflicht besteht. Um die Erschliessung mit solchen Anlagen zu vereinfachen, soll das Meldeverfahren genügen.

Antrag 3 Solaranlagen auf Fassaden sollen ebenfalls bewilligungsfrei sein (Art. 18a und 22)

- **Antrag:** In Art. 18a wird ergänzt, dass genügend angepasste Solaranlagen nicht nur auf Dächern, sondern auch auf Fassaden keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 bedürfen. Unter Berücksichtigung von Anliegen des Heimatschutzes ist eine Einschränkung auf Fassaden in Industrie- und Gewerbezone zu prüfen. Das entspricht der Forderung der Motion Cattaneo «Weniger Bürokratie für neue Solaranlagen. Das Meldeverfahren muss ausgeweitet werden» ([21.3518](#)).
- **Begründung:** Die Beschränkung auf Dächer ist nicht mehr zeitgemäss. Heute sind Fassadenanlagen oft genauso gut integrierbar. Diese leisten einen Beitrag zur Ausnutzung der Solarpotenziale an Gebäuden und sind insbesondere für eine erhöhte Stromproduktion im Winterhalbjahr sinnvoll.

Antrag 4 Solaranlagen auf bestehenden, zonenwidrigen Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 24c)

- **Antrag:** Solaranlagen werden vom Erfordernis in Art. 24c Abs. 4 RPG ausgenommen oder explizit als zulässige Veränderung bezeichnet.
- **Begründung:** Für die Installation von Solaranlagen auf bestehenden, zonenwidrigen Bauten in der Landwirtschaftszone hat Art. 24c Abs. 4 RPG (Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild) eine neue – wenn auch nicht beabsichtigte – Hürde geschaffen. Diese Bestimmung führt zu Unsicherheiten, welche durchaus auf Bauten in der Landwirtschaftszone potenzielle Solaranlagen-Betreiber:innen davon abhalten könnten, ein entsprechendes Projekt zu verfolgen. Da diese Hürde unbeabsichtigt war, dem

Fördergedanken von Art. 18a RPG klar widerspricht und eine beträchtliche Anzahl von Gebäuden in der Landwirtschaftszone betroffen ist, wäre es sinnvoll, Solaranlagen vom Erfordernis von Abs. 4 auszunehmen oder aber die Installation von Solaranlagen als zulässige Veränderung am äusseren Erscheinungsbild zu bezeichnen.

F. Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau

- Der Wohnungsmarkt ist insbesondere im unteren Preissegment und in den Grossagglomerationen unverändert angespannt. Die Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau bleibt für die SP Schweiz daher eines der wichtigsten wohnungspolitischen Ziele. Im Vorentwurf 2015 zum RPG 2 hat der Bundesrat eine Bestimmung vorgeschlagen, die diesem Ziel Rechnung getragen hätte (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{ter}). Damit wäre die Möglichkeit geschaffen worden, mit dem Ertrag aus der Mehrwertabgabe den gemeinnützigem Wohnungsbau zu fördern. Bereits im Vorentwurf 2017 zum RPG 2 hat diese Bestimmung aber wieder gefehlt, was leider auch für den vorliegenden Entwurf der UREK-S gilt. Die SP Schweiz fordert deshalb die Wiederaufnahme der vom Bundesrat im Vorentwurf 2015 zur RPG2 vorgesehenen Ergänzung der Planungsgrundsätze in Art. 3 um eine Bestimmung zum Wohnraum:

Artikel 3 Planungsgrundsätze

[...]

³ Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

[...]

a^{ter}. Massnahmen getroffen werden, die zu ausreichendem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen beitragen;

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

SP Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Claudia Alpiger
Politische Fachsekretärin