

Bern, 21. September 2017

**Konzept Planungsansatz
Ergebnis Retraite vom 26./27. Juni 2017 in Solothurn**

**Basis für die Weiterentwicklung des Planungsansatzes
und die Ausarbeitung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen**



Genehmigt von der BPUK-Hauptversammlung am 21. September 2017



Inhaltverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Retraite vom 26./27. Juni 2017	4
3. Bauen ausserhalb der Bauzone heute	5
4. Planungsansatz: Weiterentwicklung auf Basis bestehender Instrumente	7
5. Zwei mögliche Ausgestaltungen des Planungsansatzes	9
6. Trennungsgrundsatz aufrechterhalten	11
a. Quantitative Kompensation	11
b. Qualitative Kompensation.....	12
c. Methodische Kompensation	13
d. Umfang der Kompensation.....	14
7. Planungsansatz Objekt.....	15
8. Planungsansatz Gebiet	16
9. Auswirkungen auf die übrigen Bestimmungen im Bereich BaB	17
a. Bestehende Planungsansätze Streusiedlungen etc.....	17
b. Speziallandwirtschaftszonen	18
c. Weitere Zonen	18
d. Beseitigungsaufgabe	18
e. Allgemeine Bestimmungen, Zonenkonformes Bauen, Ausnahmegewilligungen.....	19
10. Umsetzung des Planungsansatzes auf Stufe Gesetz	20
a. Einordnung des Planungsansatzes im RPG	20
b. Gliederung des Planungsansatzes.....	20
c. Inhalt Planungen ausserhalb der Bauzone	20
d. Inhalt Planungsansatz Objekt.....	21
e. Inhalt Planungsansatz Gebiet.....	21
11. Weiteres Vorgehen.....	22
12. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen aus den einzelnen Kapiteln	23

Zusammenfassung

Die Schlussfolgerungen aus den einzelnen Kapiteln sowie die Hinweise auf zu vertiefenden Fragestellungen finden sich in der Zusammenfassung ab Seite 23.

1. Ausgangslage

Der Planungsansatz ist aus Sicht der BPUK zentraler Bestandteil der RPG2 Vorlage. Die Kantone sowie verschiedene Verbände und Parteien haben in der Vernehmlassung zu RPG2 mehr Handlungsspielräume für die Kantone gefordert. Mit dem Planungsansatz wird ein neuer Denkansatz für die Herausforderungen ausserhalb der Bauzonen verfolgt, der eine Entwicklung entsprechend den kantonalen Raumentwicklungskonzepten sicherstellt und damit eine ganzheitliche Sicht einnimmt. Ähnlich wie innerhalb der Bauzone soll auch ausserhalb der Bauzone die Möglichkeit bestehen, Gebiete planerisch zu erfassen und Vorgaben bezüglich Bauten und Nutzungen zu machen. Damit könnte in begründeten Einzelfällen von den regulären Bestimmungen zu Bauen ausserhalb Bauzonen im RPG abgewichen werden, ohne dass vom Bundesparlament neue (und generell anwendbare) Ausnahmetatbestände geschaffen werden müssen. Der neue Denkansatz soll den Trennungsgrundsatz nicht schwächen. Er soll jedoch Entwicklungen, die heute im Rahmen von zonenkonformen Bauten, insbesondere aber aufgrund von Ausnahmetatbeständen bewilligt werden, kanalisieren und eine bessere Abstimmung mit der Landschaft ermöglichen. Der Planungsansatz kann auch verwendet werden, um Gebiete besser zu schützen und Nutzungen einzuschränken.

Die BPUK hat im Herbst 2016 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich erste Gedanken zum Planungsansatz gemacht hat. Folgende Kernelemente wurden dabei für den Planungsansatz definiert:

- Überwiegendes öffentliches Interesse bzw. «wichtige Gründe» sowie Bedarfsnachweis
- Konzeptionelle Grundlagen (beispielsweise Freizeit- und Erholungskonzept; Landwirtschaftliche Planung; Tourismuskonzept; Agrotourismuskonzept)
- Planungsansatz wird auf Stufe Richtplanung erarbeitet
- Kompensatorische Massnahmen (beispielsweise zugunsten von Natur- und Landschaftsschutz; evtl. Rückbauten)
- Genehmigung durch den Bundesrat (im Richtplanverfahren).

Diese Vorschläge wurden dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Rahmen der Arbeiten zu RPG2 unterbreitet.

Das ARE hat im Auftrag des Bundesrats einen "Planungs- und Kompensationsansatz" erarbeitet. Dieser lehnt sich an die heutigen Bestimmungen zu den Weilerzonen (Art. 33 RPV), den Streusiedlungen und den landschaftsprägenden Bauten (Art. 39 RPV) an. Die Kompensation erfolgt nach dem Vorschlag des ARE durch den gleichzeitigen Rückbau von bestehenden Volumen. Die besonderen Bestimmungen zum Planungsansatz wären gemäss dem Entwurf auf Stufe Richtplan zu erlassen. Die vorgeschlagene Bestimmung hat den folgenden Wortlaut:

Art. 23d Planungs- und Kompensationsansatz

¹ Kantone, die aufgrund räumlich relevanter Gegebenheiten für spezifische Bedürfnisse eigenständige, von den Bestimmungen des 2. und 3. Abschnitts dieses Kapitels abweichende Regelungen treffen wollen, können im kantonalen Richtplan Inhalt und Art dieser Regelung festlegen.

² Solche Regelungen dürfen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen.

³ Baubewilligungen, die gestützt auf solche Regelungen erteilt werden, setzen den Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, welche die Anforderungen von Absatz 2 erfüllt.

⁴ Der Kanton gewährleistet den Vollzug.

Die BPUK hat zu diesem Vorschlag im April 2017 eine interne Konsultation durchgeführt. Diese zeigte, dass der Planungsansatz in dieser Ausgestaltung nicht akzeptiert ist. Dies gilt auch für die zustimmenden Kantone, die in ihren Erläuterungen betonen, dass sich ihre Zustimmung auf das Instrument, jedoch nicht den aktuellen Gesetzesvorschlag bezieht. Deutlich wird dies auch durch die vielen unentschlossenen Kantone: Sie bringen in ihren Stellungnahmen zum Ausdruck, dass der aktuelle Vorschlag zu viele Fragen offenlässt. Besonders in der Kritik steht die vorgeschlagene Kompensation. Die Mitglieder der BPUK haben sich im Rahmen der Umfrage auf die folgende, vorläufige Kernaussage geeinigt:

Die BPUK erachtet den Planungsansatz als vielversprechend, jedoch noch unausgereift und kritikanfällig. Substantielle Arbeiten sind nötig, insbesondere bezüglich der Kompensation. Weitere Elemente des Planungsansatzes müssen vertieft werden (Erfordernisse an die konzeptionelle Grundlage, Rechtsschutz). Die BPUK hat entschieden, eigene Arbeiten zum Planungsansatz zu leisten, allfällige Ergebnisse an der Hauptversammlung vom 21. September 2017 zu behandeln und diese sodann dem UVEK zur Kenntnis zu bringen.

2. Retraite vom 26./27. Juni 2017

Unter dem Lead der Geschäftsstelle der BPUK haben sich 10 Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz, des ARE, von Städte- und Gemeindeverband sowie von Natur- und Landschaftsschutzverbänden, aus der Wissenschaft und aus der Praxis während zwei Tagen in Solothurn zum Planungsansatz ausgetauscht. Dabei stand der Kompensationsmechanismus im Vordergrund, da dieser bei den BPUK-Mitgliedern viele Fragen aufgeworfen hatte. Den Referentinnen und Referenten wurden die folgenden Fragen gestellt:

1. Welche Arten von Kompensation können Sie sich beim Planungsansatz vorstellen?
2. Welche Mehrwerte können mit der Kompensation beim Planungsansatz erzielt werden (Ästhetik, Qualität, Eindämmung Kulturlandverbrauch, Naturschutz, weitere?)
3. Wie können nicht-mathematische Kompensationsmodelle "messbar" gemacht bzw. "in Wert gesetzt" werden?
4. Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht gegeben sein, damit der Planungsansatz politische Chancen hat?

In einem ersten Schritt haben sich Raimund Rodewald, Stiftung Landschaftsschutz, Marcus Ulber, pro natura, Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN, Enrico Celio, ETH, sowie Hans-Georg Bächtold, sia, zu den Fragestellungen geäußert. Es zeigte sich, dass der Planungsansatz grundsätzlich eine hohe Akzeptanz genießt, dies aber an die Voraussetzung gebunden ist, dass der Trennungsgrundsatz umgesetzt wird und nebst der quantitativen auch eine qualitative Kompensation resultiert. Der Planungsansatz darf nicht dazu dienen, einzelne Bauvorhaben, die nicht bewilligungsfähig wären, zu legalisieren. Entwicklungen, die mit dem Planungsansatz ermöglicht werden, müssen im öffentlichen Interesse liegen. Zum Abschluss des ersten Tages haben Martin Fritsch und Lilian Zihlmann, Sofies, anhand einer laufenden landwirtschaftlichen Planung aufgezeigt, wie mit dem Planungsansatz verschiedene räumliche Herausforderungen mit einem stimmigen Gesamtkonzept gelöst und Eingriffe in die Landschaft damit auch mit Mehrwerten ausgeglichen werden können. Am Folgetag haben die Vertreterinnen und Vertreter der drei Staatsebenen die Vorschläge diskutiert und Pro und Kontra des Planungsansatzes ausgelotet. Die Ergebnisse der Diskussionen werden im vorliegenden Bericht abgebildet.

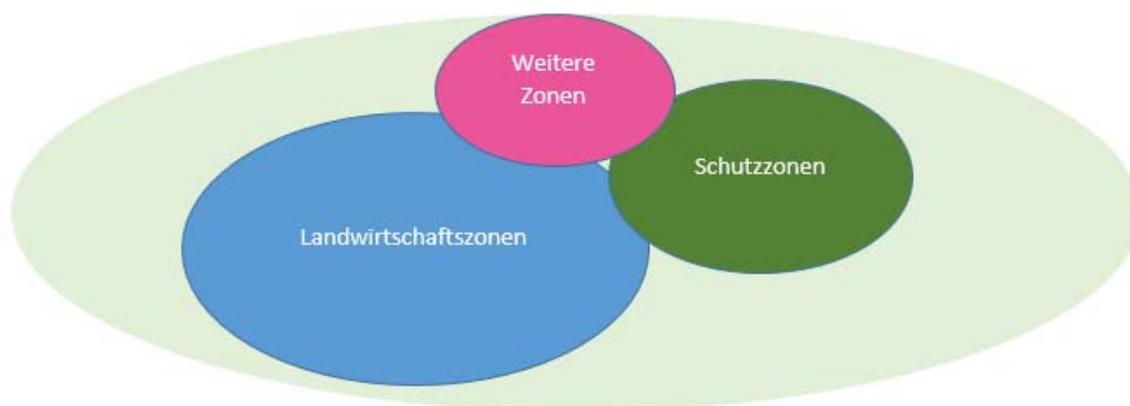
3. Bauen ausserhalb der Bauzone heute

Das Bauen ausserhalb der Bauzone folgt heute einer anderen Logik als innerhalb der Bauzone. Bewilligungen werden in der Regel direkt gestützt auf das RPG erteilt. Ein grosser Teil der Bauten ausserhalb der Bauzone wird als zonenkonform bewilligt. Dies betrifft insbesondere die Landwirtschaftszone. Daneben werden ausserhalb der Bauzone auch Ausnahmegewilligungen erteilt. Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren sowohl das zonenkonforme Bauen wie auch die Ausnahmetatbestände stetig erweitert.

Der Trend für weitere Ausnahmebestimmungen ist ungebremst. Dies ist ein Stück weit verständlich, weil regionale Herausforderungen ausserhalb der Bauzone aufgrund des heutigen RPG nicht regional gelöst werden können. So wurden in letzter Zeit vermehrt Standesinitiativen eingereicht, um regionale Problemstellungen auf diese Weise zu lösen. Werden dadurch neue Ausnahmen gesetzlich verankert, gelten diese jedoch nicht nur für die betreffende Region, sondern für die ganze Schweiz. Eine örtliche Differenzierung findet nicht statt und es ist auch kaum möglich, die Entwicklung planerisch – in Abstimmung mit dem kantonalen Raumkonzept – zu kanalisieren. Der Zersiedelung bzw. dem Verbau der Landschaft wird dadurch Vorschub geleistet. Dies führt im Gegenzug dazu, dass extreme Positionen beispielsweise mit dem Instrument der Volksinitiative eingefordert werden und in der Bevölkerung zunehmend Sympathie geniessen. Diese Entwicklung ist mit grossen volkswirtschaftlichen Risiken verbunden.

Der planerische Ansatz ist im heutigen Raumplanungsgesetz mit den Weiteren Nutzungszonen nach Art. 18 RPG sowie den Streusiedlungen und landschaftsprägenden Bauten nach Art. 39 RPV zwar in den Grundzügen vorhanden. Speziallandwirtschaftszonen, Deponien, Sportzonen, Kiesabbauzonen, etc. werden heute mit einer planerischen Grundlage konzipiert und sodann bewilligt. Die bestehenden planerischen Ansätze sind jedoch stark auf das jeweilige Vorhaben beschränkt. Gebietsbetrachtungen finden nicht statt. Soweit die jeweils geltenden Regelungen in der Raumplanungsverordnung geregelt sind, ist der planerische Ansatz überdies unflexibel und zu wenig auf die effektiven Bedürfnisse zugeschnitten.

Die heutige Rechtslage lässt sich wie folgt illustrieren: Ausserhalb der Bauzone (hellgrüner Bereich) wird unterschieden zwischen der Landwirtschaftszone (blau), Schutzzonen (dunkelgrün) und weiteren Zonen (pink).



Ausserhalb Bauzone / Nichtbaugelände

Diese Zonen sind in der Regel im Richtplan abgebildet. Sie werden hier oval dargestellt.

Bewilligungen werden wie folgt erteilt¹:



Direkt gestützt auf das RPG: Innerhalb der Landwirtschaftszone werden zonenkonforme Bauten direkt gestützt auf das Raumplanungsgesetz (Gesetzgebung; quadratisch dargestellt) bewilligt. Dasselbe gilt für die Ausnahmebewilligungen, die je nach Anwendungsfall in Landwirtschaftszonen, in Schutzzonen oder auch im übrigen Nichtbaugebiet erteilt werden können (z.B. Wald). Dazu gehören auch Bewilligungen für standortgebundene Bauten und Anlagen.



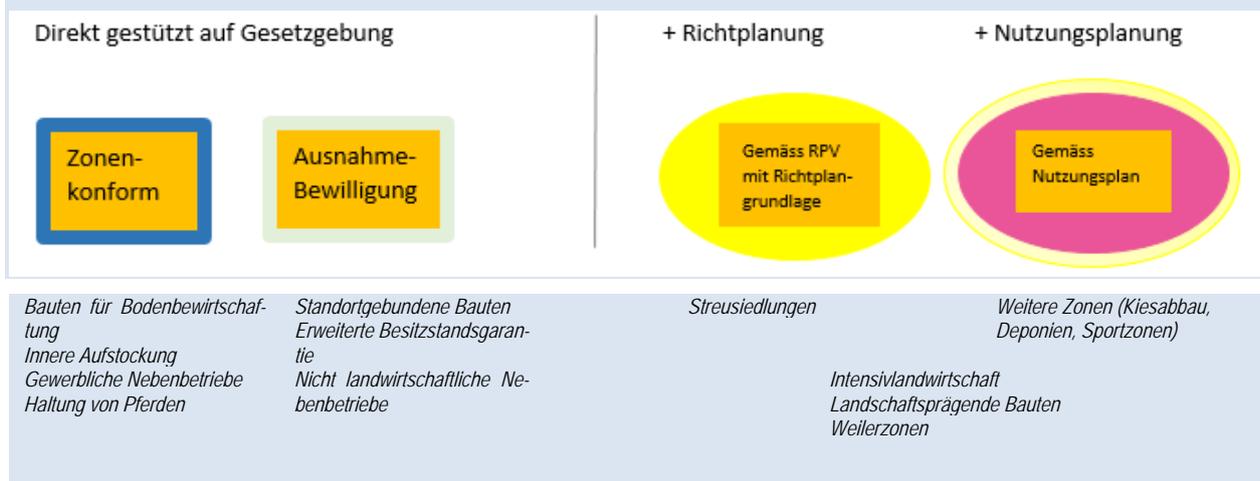
Gestützt auf den Richtplan und die Raumplanungsverordnung: Für Streusiedlungen besteht die Möglichkeit, im Richtplan Gebiete zu bezeichnen, für welche sodann spezielle Vorschriften gelten.

Gestützt auf den Richtplan und die Raumplanungsverordnung mit zusätzlicher Nutzungsplanung (Mischform). Für Weiler und landschaftsprägende Bauten bedarf es im Richtplan einer Grundlage in Karte oder Text. Für die Umsetzung bedarf es zusätzlich der Ausscheidung einer entsprechenden Zone auf Stufe Nutzungsplanung (nur beschränkte inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten)



Gestützt auf eine Nutzungsplanung: Die Kantone haben die Möglichkeit, weitere Zonen auszuscheiden, dafür spezielle Vorschriften zu definieren und in diesen die jeweils zonenkonformen Bauten bzw. Nutzungen zu bewilligen (z.B. Kiesabbaugebiete oder Deponien). Die Kantone können für solche Zonen detaillierte Bau- und Nutzungsvorschriften erlassen. Je nach Auswirkungen des Vorhabens ist eine Grundlage im Richtplan erforderlich.

Anwendungsbeispiele



Der gesetzgeberische Weg links geht von einer Einzelfallbetrachtung aus. Bewilligungen werden auf Gesuch hin und ohne gesamtäumliche Betrachtung erteilt. Problemstellungen ausserhalb der Bauzone werden folglich durch "Legalisierung" gelöst.

¹ Vollständige Übersicht: MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Vorbem. zu Art. 24ff, S. 146-147

Der planerische Weg rechts ermöglicht bereits heute einen räumlichen Bezug, weil hier in der Regel eine Grundlage im Richtplan und/oder in der Nutzungsplanung notwendig ist. Problemstellungen werden hier durch "Planung" gelöst, allerdings sind die Anwendungsfälle thematisch beschränkt und sie beziehen sich auf einen kleinen Perimeter. Das RPG fokussiert heute im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone praktisch ausschliesslich auf den linken, gesetzgeberischen Weg.

Der rechte, planerische Weg kommt heute kaum zur Anwendung. Für die Lösung neuer Herausforderungen steht er gar nicht zur Verfügung. Soweit er in verschiedenen Ausprägungen existiert, fehlt ein schlüssiges Konzept und eine saubere Abgrenzung. So ist ein Richtplaneintrag bisweilen auch für standortgebundene Ausnahmen erforderlich, wodurch sich der gesetzgeberische und der planerische Weg vermischen.² Das Bauen ausserhalb der Bauzone wird deshalb zunehmend zu einem Flickwerk, der Vollzug in den Kantonen ist uneinheitlich. Faktisch werden komplexe Vorhaben (z.B. Infrastruktur, Energie) zwar häufig in Verfahren abgewickelt, die dem Planungsansatz ähnlich sind. Sie werden jedoch nicht als solche bezeichnet und es fehlen Spielräume sowie klare Rahmenbedingungen.³

Zusammenfassung Ausgangslage

Die meisten Vorhaben ausserhalb der Bauzone werden heute direkt gestützt auf das RPG bewilligt. Der planerische Weg mit Richtplaneintrag und je nach Vorhaben Nutzungsplanung existiert zwar; Beispiele sind Streusiedlungen, Weilerzonen, Intensivlandwirtschaft, weitere Zonen (z.B. Deponien, Kiesabbau). Er ist aber nur schwach ausgebildet. Für die verschiedenen Planungswege gelten jeweils unterschiedliche, wenig flexible Voraussetzungen.

Durch die Erforderlichkeit eines Richtplaneintrags beim Vorhaben mit erheblichen räumlichen Auswirkungen werden neu auch standortgebundene Bauten vermehrt auf den Planungsweg verwiesen. Dabei stehen der Planung jedoch kaum Spielräume zu: Die Vorgaben des RPG und der RPV sind eng, die verschiedenen Vorhaben können kaum miteinander verknüpft werden, es fehlt eine planerische Gesamtsicht.

Für komplexe Vorhaben (Infrastruktur, Energie, Tourismus, Intensivlandwirtschaft) stösst das RPG heute an seine Grenzen. Der Planungsansatz eröffnet die Möglichkeit, solche Vorhaben statt mit neuen Spezialgesetzen planerisch umzusetzen.

4. Planungsansatz: Weiterentwicklung auf Basis bestehender Instrumente

Der Planungsansatz hat zum Ziel, dass die Entwicklungen ausserhalb der Bauzone künftig vermehrt über den planerischen Weg gelöst werden können. Problemstellungen können damit in einem räumlichen Kontext angegangen werden. Die Schaffung neuer Ausnahmebestimmungen, die nicht nur lokal, sondern gesamtschweizerisch zur Anwendung kommen, entfällt. Die Kantone erhalten zusätzlichen Handlungsspielraum. Mittelfristig kann das komplizierte Regelwerk für das Bauen ausserhalb der Bauzonen vereinfacht bzw. auf die wesentlichen Grundzüge beschränkt werden.

² Z.B. bei UVP-pflichtigen Anlagen. Mit dem revidierten Artikel 8 Absatz 2 RPG wurde generell festgehalten, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen. Sie war Folge eines Bundesgerichtsentscheids (1C_415/2009). Das Zusammenspiel zwischen dem gesetzgeberischen und dem planerischen Weg wurde dabei jedoch nicht fundiert geklärt.

³ Solche Verfahren sind mit Rechtsunsicherheiten verbunden, die der Gesetzgeber dann wiederum auf dem Weg von neuen materiellen Bestimmungen zu lösen versucht, so zuletzt mit dem neuen Artikel über das nationale Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energien (Art. 12 neues Energiegesetz).

Innerhalb der Bauzone hat sich dieses Konzept bewährt: Mit Sondernutzungsplänen (Detailbebauungsplan, Überbauungsplan, Gestaltungsplan, etc.) werden Abweichungen von der Grundordnung aufgrund eines planerischen Verfahrens zugelassen. Der Sondernutzungsplan bezweckt ein insgesamt besseres Ergebnis, als dies mit den Normalbauvorschriften der Fall wäre⁴:

- **FR, Detailbebauungsplan:** dient insbesondere dazu, eine siedlungstechnisch und architektonisch **gute Lösung** zu finden, ... die möglichen Bauten und Anlagen **besser in die Umgebung einzuordnen**.
- **ZG, Bauungspläne:** Weisen sie **wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise** auf, so können darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden (**besonders gute architektonische Gestaltung** der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume, **besonders gute städtebauliche Einordnung** in das Siedlungs- und Landschaftsbild)
- **LU, Bauungsplan:** Abweichungen, wenn **wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise**, ...architektonisch und wohngygienisch **qualitätsvolle Überbauung**, ... **qualitativ hochstehende Spielplätze**, ... **qualitativ hochstehendes Konzept der Erschliessungsanlagen**
- **SG, Überbauungsplan:** Mehrausnutzung darf gewährt werden, wenn ein **besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung** verwirklicht wird, Gestaltungspläne: zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit **städtebaulich vorzüglicher Gestaltung** kann vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden.
- **AG, Gestaltungspläne:** können von den allgemeinen Nutzungsplänen abweichen, wenn dadurch ein **siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis** erzielt wird, die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt wird und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Angewendet auf die Bestimmungen ausserhalb der Bauzone soll der Planungsansatz zu einer Verbesserung der baulichen und landschaftlichen Situation führen. Die Verbesserung misst sich – analog zu den Sondernutzungsplänen – an der gesetzgeberischen Situation, folglich am Regime der Bestimmungen für zonenkonforme Bauten und Ausnahmegewilligungen.

Der Sondernutzungsplan bedarf in der Regel einer konzeptionellen Grundlage. Es ist ein öffentliches Mitwirkungsverfahren vorgesehen. Häufig wird der Sondernutzungsplan in einer Volksabstimmung oder von der Gemeindeversammlung genehmigt. Gegen dessen Erlass besteht ein Rechtsmittel. Damit verfügen Sondernutzungspläne über eine hohe politische Legitimation. Wird dieser Ansatz auf das Bauen ausserhalb der Bauzone übertragen, so muss das Verfahren einem ähnlichen Mechanismus folgen, damit die rechtliche Verbindlichkeit und politische Legitimation gegeben sind.

Auch im Gewässerschutzgesetz besteht mit der Schutz- und Nutzungsplanung bereits ein Instrument mit Analogien zum Planungsansatz. So können die Kantone Mindestrestwassermengen im Rahmen einer Schutz- und Nutzungsplanung für ein begrenztes, topographisch zusammenhängendes Gebiet tiefer ansetzen, sofern ein entsprechender Ausgleich durch geeignete Massnahmen, wie Verzicht auf andere Wasserentnahmen, im gleichen Gebiet stattfindet; die Schutz- und Nutzungsplanung bedarf der Genehmigung des Bundesrates.⁵ Auch dieser Ansatz kann für die weiteren Arbeiten beigezogen werden.

⁴ Auszug Präsentation von Pro Natura

⁵ Art. 32 lit. c GSchG (SR 814.20)

5. Zwei mögliche Ausgestaltungen des Planungsansatzes

Anlässlich der Retraite zeigte sich, dass die Bedürfnisse der Kantone sehr unterschiedlich sind. Einige Kantone sehen Herausforderungen eher im Umgang mit bestehenden Bauten (z.B. Maisensässe, nicht mehr genutzte landwirtschaftliche Bauten). Andere betonen, dass namentlich die Bewilligung neuer Bauten und Nutzungen räumlich besser koordiniert werden müsste (z.B. im Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel oder bei der Realisierung von grossen Infrastrukturen). In diesen Fällen kann nur eine gesamträumliche Betrachtung Mehrwerte generieren. Dazu gehört auch die Ausscheidung von geschützten Gebieten oder der Rückbau bestehender Gebäude. Heute ist die Akzeptanz der Betroffenen häufig nicht gegeben, weil ihnen planerisch in diesen Fällen keine Ausgleichsangebote offeriert werden können.

Die beiden Ansätze sind im Grundsatz im RPG bereits angelegt, wenn auch noch wenig systematisch (vgl. Ziffer 3). An der Retraite zeigte sich, dass die heutigen Instrumente im Grundsatz tauglich sind, um die Herausforderungen zu lösen. Sie müssen jedoch im Gesamtkonzept des RPG gestärkt, stringenter konzipiert und in der Systematik klarer gegliedert sowie mit materiellen Spielräumen ausgestattet werden. Auf die Schaffung neuer Instrumente, die wiederum mit grossen Rechtsunsicherheiten verbunden sind, kann damit verzichtet werden. Davon ausgehend, dass weiterhin für beide Ansätze Bedarf besteht, wurde an der Retraite das folgende Grundkonzept für den Planungsansatz mit zwei Stossrichtungen, dem "Planungsansatz Objekt" und dem "Planungsansatz Gebiet" entwickelt:



Planungsansatz Objekt: Der einfache planerische Ansatz lehnt sich an die heutige Lösung für Streusiedlungsgebiete an.⁶ In eine ähnliche Richtung geht auch der Vorschlag des ARE in der RPG2-Vernemlassungsvorlage (vgl. Ziffer 2). Der Planungsansatz Objekt sieht vor, dass im Richtplan ein Gebiet ausgeschieden werden kann, in welchem besondere Bauvorschriften gelten. Diese Vorschriften gelten sodann für alle Objekte der betreffenden Art. Sie sind als Ausnahmebestimmungen zu qualifizieren.

Da es sich bei dieser Art von Vorschriften um generell-abstrakte Normen handelt, müssen sie den gesetzgeberischen Anforderungen gerecht werden. Das heisst, dass im RPG eine Delegationsnorm zu schaffen ist, welche den Erlass von abweichenden Vorschriften legitimiert.

Die Delegationsnorm kann sich einerseits an den Verordnungsgeber richten. Auf Stufe Verordnung können sodann Vorschriften erlassen werden (Beispiel Streusiedlungen, Art. 39 RPV).

Andererseits kann die Delegationsnorm auch vorsehen, dass der kantonale Gesetzgeber in seinem Baugesetz abweichende generell-abstrakte Normen erlassen darf.

Planungsansatz Gebiet: Der komplexere planerische Ansatz lehnt sich an das Konzept der Sondernutzungszone an (Ziffer 4) und kann als Weiterentwicklung der kantonalen Kompetenz zur Ausscheidung von "Weiteren Zonen" gemäss Art. 18 RPG verstanden werden. Die Kantone sollen die Möglichkeit erhalten,

⁶ Art. 39 RPV; Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten

¹ In Gebieten mit traditioneller Streubauweise, die im kantonalen Richtplan räumlich festgelegt sind und in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll, können die Kantone als standortgebunden (Art. 24 Bst. a RPG) bewilligen:

[...]



ein Gebiet als Ganzes zu betrachten und für den gesamten Perimeter Vorschriften zu erlassen. Solche Vorschriften führen innerhalb des Planungsgebiets dazu, dass das Bauen in deren Rahmen zonenkonform ist.⁷

Mit diesem Ansatz werden sowohl Nutzung wie auch Schutz abgedeckt. Erforderlich ist eine konzeptionelle Grundlage, die aufzeigt, welche Entwicklung im Gebiet erwünscht ist. Das Gebiet wird im Richtplan erfasst. Die einzelnen Vorschriften werden sodann in einem Nutzungsplan⁸ erlassen. In Abweichung zum obigen Ansatz sind die Vorschriften nicht generell-abstrakt, sondern individuell-konkret. Erforderlich ist auch bei diesem Ansatz eine gesetzliche Grundlage im RPG.

Die Kantone werden mit beiden Ansätzen ermächtigt, komplexe Herausforderungen differenziert anzugehen. Ausgangspunkt für den Planungsansatz ist immer eine räumliche Problemstellung und ein öffentliches Interesse an deren Lösung. Entweder die Problemstellung wiederholt sich aufgrund bestehender Objekte in bestimmten Gebieten oder aber die Problemstellung ist komplexer und erfordert, dass verschiedene Themen in einer räumlichen Gesamtbetrachtung beurteilt werden sollen. Für einfache Anwendungsfälle ohne weitgehende räumliche Auswirkungen oder für Gebiete mit repetitiven Sachverhalten ist der "Planungsansatz Objekt" geeignet. Je mehr Bereiche/Themen einbezogen werden, desto eher eignet sich der Planungsansatz Gebiet. Dies gilt insbesondere, wenn die Kantone ein Gebiet entwickeln und Schutz- wie Nutzungsaspekte kombinieren wollen. Je komplexer die Herausforderung bzw. je weitgehender die Zielsetzungen des Kantons sind, desto grösser wird der Aufwand, der mit der Anwendung des Planungsansatzes entsteht. Der Planungsansatz ist als Alternative zu den herkömmlichen Bewilligungsverfahren zu verstehen und bleibt freiwillig: Ob die einzelnen Kantone von den beiden Planungsansätzen "Objekt" und "Gebiet" Gebrauch machen wollen oder nicht, ist ihnen überlassen.

Zusammenfassung Einordnung des Planungsansatzes im RPG

Beim Bauen ausserhalb Bauzonen soll neu unterschieden werden zwischen Bewilligungen, die direkt gestützt auf das RPG erteilt werden (I – normativer Weg), Bewilligungen, die in einem, im Richtplan bezeichneten Gebiet und gestützt auf die Raumplanungsverordnung oder das kantonale Recht erteilt werden (II – Planungsansatz Objekt) und Bewilligungen, die gestützt auf eine detaillierte Nutzungsplanung mit Grundlage im Richtplan erteilt werden (III – Planungsansatz Gebiet).

Die drei verschiedenen Vorgehensweisen existieren heute bereits (z.T. in Mischformen). Sie sollen entflechtet und im RPG ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Dabei stehen die Stringenz des Prozesses und die Weiterentwicklung bestehender Instrumente im Zentrum.

⁷ Der Nutzungsplan definiert die Bauvorschriften und die zulässige Nutzung im Gebiet und kann auch Auflagen enthalten.

⁸ Die Nutzungsplanung ist grundeigentümergebunden. Abhängig vom Perimeter und den Gebietsstruktur sowie Thematik kann sich um eine kantonale, regionale oder auch kommunale Nutzungsplanung handeln.

6. Trennungsgrundsatz aufrechterhalten

Der Trennungsgrundsatz sowie das Konzentrationsprinzip sind Grundlagen des Raumplanungsgesetzes. Mit RPG1 konnten diese Grundsätze in Bezug auf die Siedlungsentwicklung gestärkt werden. Mit den strengen Vorgaben nimmt der Druck auf die Landschaft jedoch zu: Nutzungen, die zuvor mit Einzonungen ermöglicht wurden, werden vermehrt ausserhalb der Bauzone gedrängt.

Ausserhalb der Bauzone entstehen nicht nur neue Bauten und Anlagen, es gelingt auch kaum, nicht mehr benötigte Bauvolumen zurückzubauen. Liegenschaften, die abgebrochen werden, können nicht mehr aufgebaut werden⁹, der Rückbau ist deshalb mit dem Verlust von Handlungsoptionen verbunden: Nicht mehr zonenkonforme Bauten und Anlagen können dereinst vielleicht einer anderen Nutzung zugeführt werden – so die aufgrund stets neuer Ausnahmebestimmungen verständliche Hoffnung der Eigentümer. Selbst Abbruchobjekte erhalten aus diesem Grund einen ökonomischen Wert. Grundsätzlich besteht Einigkeit, dass es hier neuer Lösungsansätze bedarf.

Vor diesem Hintergrund hat sich die BPUK im Grundsatz für eine zweite Revisionsstufe ausgesprochen. Der Trennungsgrundsatz und das Konzentrationsprinzip müssen ausserhalb der Bauzone auch in Zukunft durchgesetzt werden. Aus Sicht der BPUK ist dies jedoch nur zu erreichen, wenn die fortschreitende Entwicklung nicht negiert, sondern gestaltet wird. Das heisst, dass auch in Zukunft Bauten und Anlagen, aber auch Nutzungen ausserhalb der Bauzone zugelassen werden. Im Gegensatz zu heute soll diese Entwicklung jedoch besser gesteuert werden können. Um dem Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip gerecht zu werden, hat sich die BPUK im Grundsatz dafür ausgesprochen, dass Entwicklungen, die aufgrund des Planungsansatzes zugelassen werden, kompensiert werden. Anlässlich der Revisita zum Planungsansatz wurden verschiedene Kompensationsmodelle untersucht und bewertet.

a. Quantitative Kompensation

Der Vorschlag des ARE (Ziffer 2) geht von einer strengen Volumenkompensation aus. Der Bau oder die Umnutzung von Gebäudevolumen ausserhalb der Bauzone kann gemäss diesem Konzept nur bewilligt werden, wenn gleichzeitig Volumen im entsprechenden Umfang rückgebaut werden. Die Idee hinter diesem Ansatz ist, dass die Landschaft nicht zusätzlich "möbliert" wird. Im Idealfall kann mit diesem Ansatz ein Anreiz geschaffen werden, den Rückbau nicht mehr benötigter Volumen zu fördern und die Landschaft zu entlasten.

Die Hauptproblematik bei diesem Ansatz ist, dass der Trennungsgrundsatz volumenmässig zwar eingehalten wird, der Mehr- bzw. Minderwert jedoch auf einzelne Objekte beschränkt bleibt. Kantone bzw. Regionen, die über viele unbenutzte Volumen verfügen, sind im Vorteil. Es besteht gar die Gefahr von einem Handel mit unbenutzten Gebäudevolumen.

Der quantitative Kompensationsansatz wurde von den Natur- und Landschaftsverbänden zwar im Grundsatz begrüsst. Rückbauten können damit gefördert werden. Er ist jedoch aus deren Sicht nicht genügend, weil er für die Natur, die Landschaft und die Bevölkerung kaum Mehrwerte generiert. Die Objektkompensation darf nicht dazu dienen, Einzelinteressen von finanzkräftigen Gesuchstellern zu ermöglichen. Aus Sicht der Kantonsvertreter ist der quantitative Ansatz zu starr. Er kann überdies nicht auf alle Fälle angewendet werden. Wann immer nicht Gebäude, sondern Nutzungen im Vordergrund stehen (z.B. Skilifte), würden mit der Volumenkompensation "Äpfel mit Birnen verglichen". Bei geschützten Gebäuden greift der Ansatz zum Vornherein zu kurz, weil es dort gerade um die Erhaltung der Gebäude geht. Wo überdies

⁹ Betreffend Wohnhäuser siehe Art. 24c RPG

keine ungenutzten Gebäude vorhanden sind, müssten auch für diesen Ansatz Ausnahmeregelungen gefunden werden.

Eine andere Form der quantitativen Kompensation ist die Mehrwertabgabe. Sie wird innerhalb der Bauzone seit RPG1 konsequent umgesetzt. Ob dieses Modell auch ausserhalb der Bauzone tauglich ist, ist umstritten. Es müsste insbesondere geklärt werden, wie und wo die Abgaben zweckgebunden und sachzielbezogen eingesetzt werden könnten. Als Möglichkeit für Fälle, bei denen eine Objektkompensation ausgeschlossen ist (z.B. weil Bauten unter Schutz stehen), könnte dieser Ansatz jedoch sinnvoll sein.

Der quantitative Ansatz hat den Vorteil, dass er einfach messbar und dadurch rechtlich weniger angreifbar ist. Für Problemstellungen, die auf einzelne Objekte fokussieren, kann er einen Lösungsweg bieten. Es wird deshalb vorgeschlagen, diesen Ansatz für den "Planungsansatz Objekt" weiterzuverfolgen.

b. Qualitative Kompensation

Im Hearing der Retraite wurden von den Teilnehmenden verschiedene mögliche Ansätze genannt, die eine qualitative Kompensation zum Ziel und damit auch das Potential haben, Mehrwerte zu generieren. Sie werden hier nicht einzeln aufgelistet, zielen jedoch darauf ab, mit komplexeren Verfahren Nutzung und Schutz zu kombinieren. Beispiele sind etwa landwirtschaftliche Planungen, Gewässerraumplanungen, Gebietsplanungen (Piano di Magadino) oder komplexe Projektplanungen (Kraftwerk Hagneck) sowie Bewilligungen gekoppelt an Nutzungsaufgaben für landschaftliche oder kulturelle Projekte.

Mehrwerte, die dadurch generiert werden, fallen an im Bereich Natur und Ökosystemleistungen, Landschaft, Baukultur, Denkmalpflege, möglicherweise aber auch bei Themen wie Verkehr, Luft, Lärm, Wild¹⁰. Die Liste ist nicht abschliessend; auch Nutzungen können Mehrwerte generieren, beispielsweise in der "Belebung" von Gebieten oder wenn Bedürfnisse wie Naherholung abgedeckt werden können. Wenn Prozesse ergebnisoffen angegangen werden, können bisweilen auch Mehrwerte realisiert werden, die im Vorfeld nicht bedacht wurden (z.B. durch Partizipationsprozesse).

Die Akzeptanz der qualitativen Kompensation könnte verbessert werden, wenn die folgenden Voraussetzungen gegeben sind¹¹:

- Kompensation innerhalb eines definierten Planungssperimeters
- Mehrnutzung im Abtausch mit Mehrleistung für Natur, Landschaft und Bevölkerung
- Klar formulierte Landschaftsentwicklungsziele; d.h. konzeptionelle Grundlage
- Strikte Projektbindung, d.h. Beseitigungspflicht nach Projektende

Die Messbarkeit der qualitativen Kompensation ist schwierig. Im Hearing wurde aufgezeigt, dass im Ausland bei Ausgleichsmassnahmen vor allem auf die ökologische Kompensation gesetzt wird. Beim Non-net-loss-Ansatz, welcher in der EU verbreitet ist, wird eine Realkompensation angestrebt. Landschafts- und Naturleistungen werden bewertet und mit mathematischen Modellen verglichen. Dabei spielt auch der Faktor Zeit, in welchem die Kompensation erreicht wird, eine Rolle. In den USA wird die Habitat Equivalency Analysis angewendet. Hier geht es darum, den bereits bestehenden Schaden auszugleichen. Auch dieser Ansatz folgt einem buchhalterischen Modell.¹² Solche metrischen Modelle erlauben eine Optimierung bei der Standortwahl und beim Ort der Kompensation. Die im Ausland üblichen, mathematischen Kompensationsmodelle wurden von den Teilnehmenden als für den Planungsansatz zu eindimensional beurteilt, insbesondere wegen der klaren Fokussierung auf die Ökosystemleistungen. Die Bewertung von Bauvorhaben

¹⁰ Z.B. landschaftliche Eingliederung, ökologische Aufwertung, Abbruch nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen, Pflege der Landschaft; Förderung der Baukultur und Erhaltung baukultureller Denkmäler; etc.

¹¹ vgl. Präsentation von Stiftung Landschaftsschutz

¹² vgl. Präsentation ETH

unter Umweltaspekten ist jedoch ein wichtiges Element: In der Schweiz erfüllt die UVP diese Funktion. Entsprechend existieren auch bei uns schon heute Bewertungsinstrumente für die qualitative Kompensation: Im Rahmen des Umweltrechts sind Ausgleichsmassnahmen heute üblich und es bestehen dafür auch Bewertungssysteme.¹³ Einen breiteren Fokus verfolgt die landwirtschaftliche Planung¹⁴, welche sich etwa für komplexe Infrastrukturprojekte, die Fruchtfolgefleichen beanspruchen, zu etablieren beginnt. Diese arbeitet mit Indikatorwerten und Nutzwertanalysen.¹⁵ Bei diesem, eher wissenschaftlichen Approach ist der Aufwand jedoch nicht zu unterschätzen.

Im Rahmen der Retraite zum Planungsansatz wurde betont, dass die qualitative Kompensation Raum für kreative Lösungen, die mit den Betroffenen gemeinsam erarbeitet werden, bieten müsse. Letztlich entscheidet auch die Akzeptanz des Projekts, ob die Kompensation bzw. "der Mehrwert" ausreichend ist oder nicht. In diesem Sinne sind die Verfahren der Interessenabwägung geeignet, um die Wirkung von Eingriffen und Kompensationsmassnahmen systematisch zu beurteilen. Eine Alternative oder Ergänzung wäre auch die Expertenbeurteilung (vgl. methodische Kompensation). Ein guter und einfacher Anknüpfungspunkt für die Beurteilung von Mehrwerten sind die in den Artikeln 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes genannten Ziele¹⁶ und Planungsgrundsätze¹⁷. Diese Kataloge sind umfassend, aber auch recht konkret, und könnten eine Bewertung ermöglichen.

Die qualitative Kompensation gesetzlich flexibel zu regeln und gleichzeitig dem Anspruch auf Rechtssicherheit gerecht zu werden, ist eine grosse Herausforderung. Die bestehenden Regelungen für Sondernutzungspläne zeigen jedoch auf, dass eine offene Formulierung eine gute Grundlage sein kann, um mit Planungen Mehrwerte zu erzielen. Grundvoraussetzung der qualitativen Kompensation ist eine räumliche Betrachtung eines definierten Perimeters, innerhalb welcher die Mehrwerte erzielt werden. Die qualitative Kompensation eignet sich deshalb primär für den "Planungsansatz Gebiet".

c. Methodische Kompensation

Mehrwerte können auch erzielt werden, indem das Vorgehen bei der Entscheidungsfindung so ausgestaltet wird, dass daraus die bestmögliche Lösung resultiert. In einem Prozess werden bei diesem Vorgehen ver-

¹³ Z.B. Vollzugshilfen ökologische Ausgleichsmassnahmen <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/landschaft/uv-umwelt-vollzug/wiederherstellungundersatzimnatur-undlandschaftsschutz.pdf.download.pdf/wiederherstellungundersatzimnatur-undlandschaftsschutz.pdf>; vgl. auch Landschaftsqualitätsziele <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/landschaft/uv-umwelt-vollzug/landschaftskonzeptschweiz-teilikonzept.pdf.download.pdf/landschaftskonzeptschweiz-teilikonzept.pdf>

¹⁴ Zum Ganzen: Bundesamt für Landwirtschaft, <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/meliorationsmassnahmen.html>

¹⁵ Eine landwirtschaftliche Planung (LP) geht immer einen Schritt weiter als die reine flächenbezogene Kompensation. Sie funktioniert nach dem Prinzip, dass den Flächenverlusten, verursacht sowohl durch Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone als auch durch Flächeninanspruchnahmen wie z.B. für Hochwasserschutz, Revitalisierungen oder grössere Infrastrukturen mit entsprechenden Kompensationsmassnahmen, zu einem grossen Teil qualitative Kompensationen gegenübergestellt werden. Zum einen können dies Massnahmen z.B. für die Landwirtschaft in den Bereichen Vermarktung, Produktion oder landwirtschaftliche Infrastrukturen sein. Zum anderen werden gleichzeitig Massnahmen für den öffentlichen Bereich z.B. für eine qualitative Verbesserung der Naherholung, Landschaftsqualität, Ökologie und Raumordnung entwickelt und bis hin zur konkreten Umsetzung vorbereitet. Aus diesen Massnahmen entsteht letztlich der Mehrwert im Sinne einer qualitativen Kompensation. Die LP beinhaltet praxisbewährte Instrumente, um die Auswirkungen der Massnahmen konkret erfassen und "messen" zu können. Sie arbeitet mit sog. Indikatorwerten, mit denen die Zielerreichung von Massnahmen ausgedrückt und mit Hilfe von Transformationsfunktionen in neutrale (dimensionslose), untereinander vergleichbare Zielwerte umgewandelt werden. Je höher der Indikatorwert, desto höher der Zielwert; je höher der Zielwert, desto besser gilt ein Ziel als erreicht. Dieser Ansatz wird mit einer Nutzwertanalyse erweitert, in welchem die Zielwerte mit den Zielgewichtungen zu wiederum dimensionslosen und somit vergleichbaren Nutzwerten multipliziert werden. Damit lässt sich für verschiedene Entwicklungsszenarien der jeweils resultierende Nutzen für die verschiedenen an der Gewichtung beteiligten Akteure und Interessengruppen bestimmen und vergleichen.

¹⁶ Nicht abschliessend: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft; Förderung soziales, wirtschaftliches und kulturelles Leben in den einzelnen Landesteilen, angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft; Sicherung ausreichende Versorgungsbasis des Landes

¹⁷ Erhalt Fruchtfolgefleichen; Einordnung der Bauten in die Landschaft; Freihaltung See- und Flussufer freigehalten; Erhaltung naturnaher Landschaften und Erholungsräume, etc.

schiedene Lösungsvorschläge bewertet und miteinander verglichen. Der obsiegende Vorschlag wird sodann umgesetzt. Innerhalb der Bauzone wird dieses Vorgehen mit Wettbewerbs- und Juryverfahren heute bei komplexen Projekten standartmässig angewendet.¹⁸

Mit Wettbewerbs- und Juryverfahren oder dem Einsatz von Expertengremien wird suggeriert, dass der Prozess zum bestmöglichen, das heisst auch best-akzeptierten Ergebnis führt und dieses folglich gegenüber allen anderen Vorschlägen einen Mehrwert aufweist. Im Ergebnis sind solche Mehrwerte in der Regel qualitativ. In der Praxis funktioniert das Wettbewerbsverfahren; anders als bei der quantitativen oder qualitativen Kompensation orientiert sich dieser Ansatz nicht primär am Inhalt, sondern am methodischen Vorgehen. Sie wird in diesem Bericht deshalb als methodische Kompensation bezeichnet.

Die methodische Kompensation ist immer ein Ermessensentscheid. Damit wird in der Konsequenz auf eine inhaltliche Bewertung des Ergebnisses verzichtet. Gerichtlich überprüfbar ist, ob der Prozess korrekt durchgeführt und das Ergebnis folglich rechtmässig zustande gekommen ist. Hingegen wird nicht mehr geprüft, ob das Ergebnis auch materiell das Beste ist.

Die methodische Kompensation steht nie für sich allein. Sie kann jedoch ein Verfahren darstellen, um die qualitative Kompensation in einem verlässlichen Prozess zu entwickeln.

d. Umfang der Kompensation

Der Planungsansatz wird sich in der Praxis nur dann durchsetzen, wenn er für das zuständige Gemeinwesen nicht nachteiliger ist als die Anwendung der geltenden Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone (zonenkonformes Bauen und Ausnahmegewilligungen). Dies ist nur dann der Fall, wenn sich die Kompensation auf die Mehrnutzung gegenüber dem normalen BaB-Regime beschränkt. Ansonsten wäre die Anwendung des Planungsansatzes in Frage gestellt; die Betroffenen würden damit praktisch immer schlechter fahren. Das bedeutet konkret: Wann immer ein Vorhaben auch ohne Planungsansatz bewilligungsfähig wäre, muss keine Kompensation geleistet werden. Kompensation ist umgekehrt immer dann zwingend erforderlich, wenn durch den Planungsansatz Bauten oder Nutzungen möglich werden, die anderenfalls nicht bewilligt werden könnten.

Wenn der Trennungsgrundsatz ausserhalb der Bauzone besser durchgesetzt werden soll, so bedeutet dies in erster Linie, dass die Bestimmungen für zonenkonformes Bauen in der Landwirtschaftszone sowie die Ausnahmebestimmungen im Bereich BaB verschärft werden müssen oder zumindest nicht noch weiter gelockert dürfen. Dies gilt insbesondere für Ausnahmebestimmungen, die nicht direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion zusammenhängen. Wird der Planungsansatz gemäss diesem Konzept ins RPG aufgenommen, muss noch einmal geprüft werden, wo strenge Vorgaben sinnvoll und politisch realisierbar sind (vgl. Ziffer 9).

Änderungen bei den BaB-Bestimmungen wirken sich sodann auch direkt auf den Planungsansatz aus: Je weniger Vorhaben ohne Planungsansatz bewilligungsfähig wären, desto häufiger muss Kompensation geleistet werden. Die Verschärfung einzelner Bestimmungen hätte unter diesem Aspekt eine Mehrfachwirkung. Einerseits würden weniger Einzelbauvorhaben bewilligt. Andererseits könnten Vorhaben, wenn sie im öffentlichen Interesse sind, mit dem Planungsansatz bewilligt werden; es würden jedoch die hohen Anforderungen des Planungsansatzes gelten. Damit wäre nicht nur eine bessere planerische Einbettung sichergestellt, sondern gleichzeitig würde auch die Kompensations- bzw. Mehrwerteregelung gelten. Auf diese Weise umgesetzt, könnte RPG2 eine positive Veränderung ausserhalb der Bauzone in Gang setzen.

¹⁸ vgl. Referat sia

Weiterbearbeitung Kompensation und Mehrwert erforderlich

Soweit ausserhalb der Bauzone mit dem Planungsansatz Bauten und Nutzungen bewilligt werden, die gemäss dem heute geltenden RPG nicht bewilligungsfähig wären, soll für diese Ausgleich in Form von Kompensation oder Mehrwerten geschaffen werden.

Der Planungsansatz soll zu einem besseren Ergebnis führen, als dies bei Bewilligungen, die direkt gestützt auf das RPG erteilt werden, der Fall wäre. Massgebend für die Bewertung von Kompensation und Mehrwert sind die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG).

Das bessere Ergebnis kann darin bestehen, dass die neuen Bauten und Nutzungen quantitativ kompensiert werden (Rückbau) oder dass Mehrwerte geschaffen werden (qualitative Kompensation; landschaftlich, ökologisch, kulturell, etc.). Die qualitative Kompensation soll bewusst offen ausgestaltet werden, um möglichst innovative, für die Bevölkerung im Einzelfall stimmige Ansätze zu entwickeln. Methodisch kann die Kompensation gesichert werden, indem das Verfahren für die Beurteilung der Kompensation/Mehrwerte vorgängig definiert wird.

Kompensation und Mehrwert sind die Knackpunkte des Planungsansatzes. Die Kantone fordern eine rechtssichere Lösung. Für die weiteren Arbeiten sind bestehende Kompensationsmodelle zu analysieren und zu vergleichen, namentlich in Bezug auf deren Messbarkeit im Verhältnis zu den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes. Überdies soll untersucht werden, wie Anreize geschaffen werden können, um die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzone zu stabilisieren bzw. Rückbauten zu ermöglichen.

7. Planungsansatz Objekt

Für den "Planungsansatz Objekt" gelten aufgrund der obigen Ausführungen die folgenden Eckwerte:

Initiierung	Ausgangspunkt ist eine Problemstellung, die sich in einem bestimmten Gebiet wiederholt (z.B. landschaftsprägende Bauten, evtl. Maiensässe, Käsereien). Denkbar ist auch, dass sich die Problemstellung auf ein einzelnes Objekt bezieht, dessen Nutzung mit erheblichen räumlichen Auswirkungen verbunden ist (Seilbahn kombiniert mit touristischen Nutzungen).
Konzeptionelle Grundlage	Es besteht ein öffentliches Interesse, die Problemstellung von Seiten des Kantons anzugehen. Der Kanton erarbeitet eine konzeptionelle Grundlage und zeigt auf, welches Ziel er im Planungssperimeter verfolgt und weshalb die Herausforderung eine gesetzliche Spezialregelung erfordert. Die konzeptionelle Grundlage äussert sich auch zur Kompensation.
Bezeichnung im Richtplan	Der Kanton bezeichnet das betroffene Gebiet im Richtplan. Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag.
Gesetzliche Grundlage	Die Bestimmungen, die im bezeichneten Gebiet zur Anwendung gelangen und vom RPG abweichen, müssen auf Stufe Gesetz durch den Kanton oder auf Stufe RPV durch den Bund festgelegt werden.

Kompensation	Soweit durch den Planungsansatz Mehrnutzungen zulässig sind, ist quantitative Kompensation zu leisten; sie kann mit qualitativer Kompensation ergänzt werden. Bauvolumen, die neu entstehen oder umgenutzt werden, sind in jenem Gebiet zu kompensieren, welches der Richtplan als Kompensationsgebiet bezeichnet.
Bewilligung	Der Kanton bewilligt Gesuche im bezeichneten Gebiet gemäss der gesetzlichen Grundlage. Die Bewilligung ist verknüpft mit der Kompensation.
Rechtsmittel	Gegen die Erteilung der Bewilligung besteht ein Rechtsmittel; auch für beschwerdeberechtigte Organisationen.

8. Planungsansatz Gebiet

Der "Planungsansatz Gebiet" unterscheidet sich vom "Planungsansatz Objekt" primär dadurch, dass nicht das bestehende Bauvolumen im Vordergrund steht, sondern die Entwicklung eines gesamten Gebiets untersucht und gestaltet wird. Dieser Planungsansatz ist vielschichtiger und erfordert einen komplexen Planungsprozess. Im Gegenzug besteht bei der Kompensation ein grösserer Spielraum.

Initiierung	Ausgangspunkt ist eine oder mehrere Problemstellungen, die die Entwicklung eines bestimmten Gebiets wesentlich prägen (z.B. aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels, Energie- oder Infrastrukturanlagen, intensiven Freizeit- oder Tourismusnutzung oder bei der Ausscheidung von Gebieten, die einen erhöhten Schutz bedürfen).
Konzeptionelle Grundlage	Es besteht ein öffentliches Interesse, die Problemstellung von Seiten des Kantons anzugehen und dabei definiertes Gebiet miteinzubeziehen. Der Kanton erarbeitet eine konzeptionelle Grundlage, welche sowohl die erwünschte räumliche Entwicklung als auch die dazu notwendigen Massnahmen und eine Umsetzungsagenda enthält. Die konzeptionelle Grundlage äussert sich zu den Mehrwerten, die durch den Planungsansatz im betreffenden Gebiet realisiert werden. Die Erarbeitung erfolgt unter Einbezug der betroffenen Gemeinden und Bevölkerung/Grundeigentümer.
Bezeichnung im Richtplan	Der Kanton bezeichnet das betroffene Gebiet im Richtplan. Die Eckwerte des Konzepts werden in den Richtplan überführt. Dabei ist auch festzuhalten, wie die Regelungen für die künftige Entwicklung grundeigentümergebunden verankert werden sollen. Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag. ¹⁹
Nutzungsplan	Mit dem kantonalen ²⁰ , regionalen oder kommunalen Nutzungsplan werden die im Gebiet geltenden Bau- und Nutzungsvorschriften sowie die Massnahmen zur Erzielung der Mehrwerte festgelegt. ²¹

¹⁹ Hybride Lösungen (z.B. Genehmigung der kantonalen Ausnahmebestimmungen im Planungsansatz Objekt oder die Genehmigung der konzeptionellen Grundlage) wurden verworfen. Sie würden das RPG stark verkomplizieren.

²⁰ Vgl. auch "Weitere Zonen" gemäss Art. 18 RPG

²¹ In Ergänzung sind auch vertragliche Regelungen denkbar, beispielsweise um einen Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen herbeizuführen.

Kompensation	Soweit durch den Planungsansatz Mehrnutzungen zulässt, ist Kompensation erforderlich (qualitativ, wobei quantitativ Elemente integriert werden können). Zuständig für die Realisierung ist der Kanton entsprechend der konzeptionellen Grundlage.
Bewilligung	Der Kanton bewilligt Gesuche im bezeichneten Gebiet gemäss den Vorschriften des Nutzungsplans, soweit sich die Bewilligung nicht direkt aus dem Nutzungsplan ergibt.
Rechtsmittel	Gegen die kantonale bzw. regionale Nutzungsplanung besteht ein Rechtsmittel; auch für beschwerdeberechtigte Organisationen.

Weiterführende Abklärungen betreffend Zusammenspiel Konzept – Richtplan – Nutzungsplan

Sowohl beim Planungsansatz Objekt als auch beim Planungsansatz Gebiet erstellt der Kanton eine konzeptionelle Grundlage in Abstimmung mit dem kantonalen Raumkonzept. Diese äussert sich zur erwünschten räumlichen Entwicklung, den notwendigen Massnahmen und der Umsetzungsagenda (Grundlage im kantonalen Gesetz, Nutzungsplan; Erreichung der Grundeigentümerverbindlichkeit). Die Eckwerte werden in den Richtplan übernommen.

Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag. Damit ist sichergestellt, dass der Bund die mit dem Planungsansatz stattfindenden Entwicklungen beaufsichtigen kann. Das genaue Zusammenspiel zwischen konzeptioneller Grundlage und Richtplan wie auch mit dem Nutzungsplan ist noch zu vertiefen. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen soll nicht verändert werden.

9. Auswirkungen auf die übrigen Bestimmungen im Bereich BaB

Findet der Planungsansatz Aufnahme ins RPG, so muss geprüft werden, ob die übrigen Bestimmungen der Revisionsvorlage RPG2 damit kongruent sind. Verwiesen wird hier jeweils auf den Entwurf gemäss Lesehilfe der Vernehmlassungsunterlagen²². Die nachfolgende Prüfung ist nur rudimentär und muss im Rahmen der Ausarbeitung der definitiven Vorlage vertieft werden.

a. Bestehende Planungsansätze Streusiedlungen etc.

Die Bestimmungen zu den Streusiedlungen und landschaftsprägenden Bauten sowie Weilerzonen finden sich in der Raumplanungsverordnung. Im Rahmen des Planungsansatzes Objekt können sie weiterhin Anwendung finden. Im Moment fehlt für diese Verordnungsbestimmungen eine klare Grundlage im RPG. Mit dem nachfolgenden Vorschlag würde dies behoben (Ziffer 10e).

Einzelne Kantone haben geltend gemacht, dass sie gerade bei Streusiedlungen oder Weilerzonen auf mehr Flexibilität angewiesen wären. Ihnen steht es offen, mit dem Planungsansatz Objekt oder dem Pla-

²² <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg2.html>

nungsansatz Gebiet alternative, besser geeignete Lösungen zu suchen. Dasselbe gilt auch für landschaftsprägende Bauten. Sollten sich solche Planungsansätze durchsetzen, werden die Bestimmungen in der RPV möglicherweise redundant.

b. Speziallandwirtschaftszonen

Gemäss Artikel 16a Abs. 3 RPG können Bauten für die bodenunabhängige Bewirtschaftung als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt wurden, das vom Kanton in einer Planung dafür freigegeben wurden. Der RPG2-Entwurf sieht nun mit Art. 16a neu eine eigene Bestimmung für Speziallandwirtschaftszonen vor. Die Rückmeldungen der BPUK-Mitglieder zu dieser Bestimmung waren durchgezogen; die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz lehnt die Bestimmung ab. Zum einen enthält der Vorschlag verschiedene Elemente, die im Rahmen der Totalrevision des Sachplans Fruchtfolgefleichen bearbeitet werden. Zum anderen sind die Voraussetzungen sehr restriktiv und unflexibel. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft lässt sich nur teilweise antizipieren. Mit dem Planungsansatz könnten künftige Entwicklungen, welche sich nicht im Rahmen der inneren Aufstockung bewilligen lassen, gesamtheitlich betrachtet, partizipativ bearbeitet und räumlich sinnvoll eingebettet werden.

c. Weitere Zonen

Gemäss dem aktuellen Art. 18 RPG kann das kantonale Recht weitere Nutzungszonen vorsehen. Diese Bestimmung besteht seit 1979 und erlaubt den Kantonen, neben Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen weitere Typologien von Zonen innerhalb und ausserhalb der Bauzone einzuführen. Diese Zonen sind jedoch mit den bundesrechtlichen Regelungen abzustimmen und dürfen den Trennungsgrundsatz nicht unterlaufen. Beispiele für solche Zonen sind etwa Zonen für Materialabbau, die Energiegewinnung, den Sport oder für standortgebundene touristische Einrichtungen.²³

Die Revisionsvorlage RPG2 sieht vor, die Voraussetzungen für weitere Zonen zu verschärfen. Die Überlegungen zu den Speziallandwirtschaftszonen gelten auch hier: Vorgaben zum Kulturland (Abs. 5 lit. c) sollten nicht mit RPG2, sondern im Zuge der Totalrevision des Sachplans FFF revidiert werden. Wird der Planungsansatz umgesetzt, so sind Verschärfungen nicht sinnvoll. Für Vorhaben mit einem geringen Komplexitätsgrad könnten auch in Zukunft weitere Zonen ausserhalb der Bauzone gemäss geltendem Recht ausgeschieden werden; es dürfte sich dabei aber um seltene Fälle handeln. Sobald solche Zonen aufgrund von Art. 8 Abs. 2 gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben und einer Grundlage im Richtplan bedürfen, bietet sich in Zukunft eine Abwicklung über den Planungsansatz Gebiet an. Der Anwendungsbereich der weiteren Zone wird deshalb breiter. Die gemäss Revisionsvorlage vorgesehenen Verschärfungen sind mit dem Planungsansatz grundsätzlich abgedeckt und damit hinfällig (Abs. 4 sowie Abs. 5 lit. a und d). Damit der Planungsansatz auf die weiteren Zonen als grundeigentümergebundenes Instrument für ein grösseres Gebiet abstellen kann, bedarf es einer Überarbeitung dieses Artikels.

d. Beseitigungsaufgabe

Der Entwurf von RPG2 sieht in Art. 23b und 23c RPG2 eine Beseitigungsaufgabe für neue Bauten ausserhalb der Bauzone vor. Die Haltung der BPUK-Mitglieder zur Beseitigungsaufgabe ist geteilt. Zwar wird eine Stabilisierung der Bauten angestrebt; das Instrument ist dafür ein tauglicher Ansatz. Er darf jedoch nicht dazu führen, dass nur noch Billigbauten erstellt werden und die Einbettung der Bauten in die Landschaft oder die Bauqualität generell darunter leiden. Aus landwirtschaftlicher Sicht ist überdies zu berück-

²³ MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 18, S. 498ff.

sichtigen, dass der Strukturwandel nicht dadurch behindert werden soll, dass unrentable Produktionen aufgrund der Beseitigungsaufgabe weiterbetrieben werden müssen. Die Beseitigungsaufgabe ist dann am effektivsten, wenn gleichzeitig mit dem Neubau ein nicht mehr benötigtes Gebäude zurückgebaut werden kann, die Beseitigung damit "vorweggenommen" wird. Der Planungsansatz integriert die Beseitigungsaufgabe, indem er die quantitative und qualitative Kompensation ermöglicht. Wird mit der Kompensation bereits eine Beseitigung vollzogen oder andere, wirksamere Massnahmen umgesetzt, so kann auf die Beseitigungsaufgabe verzichtet werden.

e. Allgemeine Bestimmungen, Zonenkonformes Bauen, Ausnahmegewilligungen

Die RPG2-Vorlage ist mit einer neuen Gesetzssystematik verbunden. Inhaltlich werden verschiedene Änderungen vorgeschlagen, die aufgrund des Planungsansatzes möglicherweise angepasst werden müssen. Die nachfolgende Aufzählung ist nicht vollständig.

- Mit Art. 23a RPG2 wird eine Bestimmung für die Interessenabwägung ausserhalb der Bauzone eingeführt. Die BPUK würde es bevorzugen, wenn der Interessenabwägung im 1. Titel (Einleitung) eine eigene Bestimmung gewidmet wird, welche für alle planerischen Ebenen und Vorhaben zur Anwendung gelangt. Wird daran festgehalten, so muss die Bestimmung über die Interessenabwägung klar unterscheiden zwischen Bewilligungen, die direkt gestützt auf das RPG erteilt werden, und der Interessenabwägung, welcher im Planungsansatz konzeptionell integriert ist.
- Der Erlass von einschränkenden Bestimmungen gemäss Art. 23e soll weiterhin möglich sein. Durch den Planungsansatz wird eine attraktivere Möglichkeit geschaffen, weil die einschränkenden Bestimmungen in diesen Fällen nur für das spezielle Gebiet gelten und gegebenenfalls mit Mehrwerten für die Betroffenen kompensiert werden können.
- Ausnahmebestimmungen, die nicht direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion zusammenhängen, müssen überprüft werden. Je restriktiver die Handhabung ist, desto eher gelingt es, das Bauen ausserhalb der Bauzonen unter dem Aspekt des öffentlichen Interesses zu beurteilen. Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 6d.
- Wenn sich der Planungsansatz bewährt, könnten mittelfristig verschiedene Ausnahmegewilligungen aufgehoben werden. Die Pferde- oder hobbymässige Kleintierhaltung könnten beispielsweise mit dem Planungsansatz abgedeckt werden. Dies sollte jedoch erst in einem zweiten Schritt und nur wenn sich der Planungsansatz etabliert hat in Erwägung gezogen werden.
- Überdies müsste Art. 8 Abs. 2 RPG (Richtplanpflicht für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt) in den Planungsansatz eingebettet werden (vgl. S. 7, Zusammenfassung).

Neuausrichtung der RPG2-Vorlage

Der Planungsansatz kann nicht in die RPG2-Vorlage integriert werden, ohne die materiellen Bestimmungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen noch einmal generell zu überprüfen. Verschärfungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen können sinnvoll sein, müssen aber in den Kontext der drei Bewilligungswege "gestützt auf RPG" (normativ), Planungsansatz Objekt und Planungsansatz Gebiet beurteilt werden.

Die bestehenden Planungs- und Bewilligungsinstrumente sind so anzupassen, dass sie auf die drei Bewilligungswege zugeschnitten sind.

10. Umsetzung des Planungsansatzes auf Stufe Gesetz

Die nachfolgenden Vorschläge sollen illustrieren, welche Elemente im Gesetz aufgenommen werden müssen. Der mögliche Inhalt wird umschrieben. Es handelt sich bei diesen Vorschlägen nicht um ein ausgereiftes Gesetzgebungskonzept. Die gesetzgeberische Ausformulierung der Bestimmungen ist Sache des Bundes.

a. Einordnung des Planungsansatzes im RPG

Der Planungsansatz ist eine alternative Vorgehensweise zum 2. Abschnitt: Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23f – 23j RPG²;) bzw. zum 3. Abschnitt: Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 – 24f RPG²). Der Planungsansatz soll deshalb mit einem eigenen Abschnitt vor oder nach diesen beiden Abschnitten aufgeführt werden. Die Einordnung könnte wie folgt aussehen:

4. Kapitel: Bauen ausserhalb der Bauzonen
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
2. Abschnitt: Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone
3. Abschnitt: Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone
4. Abschnitt: Planungsansatz
5. Abschnitt: Strafbestimmungen

b. Gliederung des Planungsansatzes

Zunächst ist der Planungsansatz allgemein zu umschreiben. Sodann ist zu unterscheiden zwischen dem Planungsansatz Objekt und dem Planungsansatz Gebiet, da für die beiden Ansätze unterschiedliche Regelungen gelten. Mit Bezug auf die Lesehilfe würde die Gliederung folgendermassen aussehen (Art. 23d, Planungs- und Kompensationsansatz, entfällt. Dies führt zu einer Verschiebung der vorangehenden Artikelnummerierung):

- 4. Abschnitt: Planungsansatz*
- Art. 24f Planungen ausserhalb der Bauzone*
- Art. 24g Planungsansatz Objekt*
- Art. 24h Planungsansatz Gebiet*

c. Inhalt Planungen ausserhalb der Bauzone

Absatz 1

In Anlehnung an die Sondernutzungszone innerhalb der Bauzone soll festgehalten werden, dass die Kantone den Planungsansatz ausserhalb der Bauzone anwenden dürfen, wenn damit für die Herausforderungen im betroffenen Gebiet insgesamt eine bessere, überzeugendere Lösung erzielt werden kann als ohne den Planungsansatz. (Dieses Kriterium soll positiv formuliert werden, statt negativ wie in Art. 23d Abs. 2 RPG².)

Absatz 2

Planungen nach diesem Abschnitt müssen mit dem kantonalen Raumentwicklungskonzept (auch Raumentwicklungsstrategie, Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG) übereinstimmen.

Absatz 3

Planungen nach diesem Abschnitt bedürfen zusätzlich einer konzeptionellen Grundlage. Diese zeigt auf, welche Ziele der Kanton mit der Planung verfolgt und wie diese erreicht werden sollen. Sie zeigt auch auf, weshalb der Planungsansatz im konkreten Fall angewendet wird (Absatz 1).

d. Inhalt Planungsansatz Objekt

Absatz 1

Der Bundesrat (Raumplanungsverordnung) bzw. die Kantone (kantonale Baugesetze) können für bestimmte Gebiete von den Abschnitten 2 und 3 zusätzliche Ausnahmebestimmungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone erlassen.

Absatz 2

Die entsprechenden Gebiete sind im Richtplan zu bezeichnen.

Absatz 3

Soweit mit diesen Bestimmungen Bewilligungen erteilt werden können, welche gemäss den Abschnitten 2 und 3 nicht bewilligungsfähig wären, ist dafür Kompensation zu leisten. Die Kompensation erfolgt in der Regel quantitativ; ergänzend qualitativ (vgl. Ausführungen in Ziffer 6).

Absatz 4

Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag.

e. Inhalt Planungsansatz Gebiet

Absatz 1

Die Kantone können Gebiete mit einem Nutzungsplan integral planerisch erfassen und auf diesem Weg umfassende, auch vom RPG abweichende Bau- und Nutzungsbestimmungen für das entsprechende Gebiet erlassen.

Absatz 2

Die Nutzungspläne bedürfen einer Grundlage im Richtplan.

Absatz 3

Soweit mit der kantonalen oder regionalen Nutzungsplanung Bauten oder Nutzungen ermöglicht werden, welche gemäss den Abschnitten 2 und 3 nicht bewilligungsfähig wären, sorgt der Kanton für Kompensation. Die Kompensation erfolgt in der Regel qualitativ (vgl. Ausführungen in Ziffer 6).

Absatz 4

Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag.

Raumplanungsverordnung

Die qualitative Kompensation muss offen ausgestaltet werden, da ansonsten die Möglichkeiten der Lösungsfindung zum vornherein eingeschränkt und die planerischen Vorteile nicht voll genutzt werden können. Die Verordnung soll deshalb keine inhaltlichen Vorgaben zur qualitativen Kompensation machen. Möglich wäre, auf Stufe Verordnung das Verfahren der qualitativen Kompensation zu umschreiben (beispielsweise in Kombination mit der methodischen Kompensation, vgl. Ziffer 6c.).

Gesetzgeberische Umsetzung durch den Bund

Der Planungsansatz bedarf einer gesetzlichen Grundlage im Raumplanungsgesetz. In erster Linie wird damit der Prozess definiert. In zweiter Linie wird ein Teil der Kompetenzen an die Kantone delegiert. Die gesetzliche Umsetzung kann erst erfolgen, wenn die offenen Punkte geklärt sind. Sie ist Sache des Bundes.

11. Weiteres Vorgehen

Das vorliegende Konzept soll der BPUK-Hauptversammlung vom 21. September 2017 zur Diskussion und zum Beschluss unterbreitet werden.

Es wird beantragt:

- Das Konzept als Input für die weitere Ausarbeitung des Planungsansatzes dem UVEK zur Verfügung zu stellen.
- Die RPG2-Vorlage basierend auf den Überlegungen zum Planungsansatz zu überarbeiten und dabei in einem ersten Schritt die offenen Punkte gemäss dem Konzept zu vertiefen und Lösungen zu entwickeln.
- Nach Vorliegen der Resultate den Planungsansatz mit den beiden Varianten Objekt und Gebiet anhand von konkreten Anwendungsfällen in Kantonen zu testen und die gesetzgeberische Umsetzung aufgrund der Ergebnisse zu finalisieren.
- Zuletzt die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Änderungen im Kontext des Planungsansatzes zu analysieren und wo nötig diese in ein stringentes Gesamtpaket zu überführen.

12. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen aus den einzelnen Kapiteln

Zusammenfassung Ausgangslage

Die meisten Vorhaben ausserhalb der Bauzone werden heute direkt gestützt auf das RPG bewilligt. Der planerische Weg mit Richtplaneintrag und je nach Vorhaben Nutzungsplanung existiert zwar; Beispiele sind Streusiedlungen, Weilerzonen, Intensivlandwirtschaft, weitere Zonen (z.B. Deponien, Kiesabbau). Er ist aber nur schwach ausgebildet. Für die verschiedenen Planungswege gelten jeweils unterschiedliche, wenig flexible Voraussetzungen.

Durch die Erforderlichkeit eines Richtplaneintrags beim Vorhaben mit erheblichen räumlichen Auswirkungen werden neu auch standortgebundene Bauten vermehrt auf den Planungsweg verwiesen. Dabei stehen der Planung jedoch kaum Spielräume zu: Die Vorgaben des RPG und der RPV sind eng, die verschiedene Vorhaben können kaum miteinander verknüpft werden, es fehlt eine planerische Gesamtsicht.

Für komplexe Vorhaben (Infrastruktur, Energie, Tourismus, Intensivlandwirtschaft) stösst das RPG heute an seine Grenzen. Der Planungsansatz eröffnet die Möglichkeit, solche Vorhaben statt mit neuen Spezialgesetzen planerisch umzusetzen.

Zusammenfassung Einordnung des Planungsansatzes im RPG

Beim Bauen ausserhalb Bauzonen soll neu unterschieden werden zwischen Bewilligungen, die direkt gestützt auf das RPG erteilt werden (I – normativer Weg), Bewilligungen, die in einem, im Richtplan bezeichneten Gebiet und gestützt auf die Raumplanungsverordnung oder das kantonale Recht erteilt werden (II – Planungsansatz Objekt) und Bewilligungen, die gestützt auf eine detaillierte Nutzungsplanung mit Grundlage im Richtplan erteilt werden (III – Planungsansatz Gebiet).

Die drei verschiedenen Vorgehensweisen existieren heute bereits (z.T. in Mischformen). Sie sollen entflechtet und im RPG ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Dabei stehen die Stringenz des Prozesses und die Weiterentwicklung bestehender Instrumente im Zentrum.

Weiterbearbeitung Kompensation und Mehrwert erforderlich

Soweit ausserhalb der Bauzone mit dem Planungsansatz Bauten und Nutzungen bewilligt werden, die gemäss dem heute geltenden RPG nicht bewilligungsfähig wären, soll für diese Ausgleich in Form von Kompensation oder Mehrwerten geschaffen werden.

Der Planungsansatz soll zu einem besseren Ergebnis führen, als dies bei Bewilligungen, die direkt gestützt auf das RPG erteilt werden, der Fall wäre. Massgebend für die Bewertung von Kompensation und Mehrwert sind die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG).

Das bessere Ergebnis kann darin bestehen, dass die neuen Bauten und Nutzungen quantitativ kompensiert werden (Rückbau) oder dass Mehrwerte geschaffen werden (qualitative Kompensation; landschaftlich, ökologisch, kulturell, etc.). Die qualitative Kompensation soll

bewusst offen ausgestaltet werden, um möglichst innovative, für die Bevölkerung im Einzelfall stimmige Ansätze zu entwickeln. Methodisch kann die Kompensation gesichert werden, indem das Verfahren für die Beurteilung der Kompensation/Mehrwerte vorgängig definiert wird.

Kompensation und Mehrwert sind die Knackpunkte des Planungsansatzes. Die Kantone fordern eine rechtssichere Lösung. Für die weiteren Arbeiten sind bestehende Kompensationsmodelle zu analysieren und zu vergleichen, namentlich in Bezug auf deren Messbarkeit im Verhältnis zu den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes. Überdies soll untersucht werden, wie Anreize geschaffen werden können, um die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzone zu stabilisieren bzw. Rückbauten zu ermöglichen.

Weiterführende Abklärungen betreffend Zusammenspiel Konzept – Richtplan – Nutzungsplan

Sowohl beim Planungsansatz Objekt als auch beim Planungsansatz Gebiet erstellt der Kanton eine konzeptionelle Grundlage in Abstimmung mit dem kantonalen Raumkonzept. Diese äussert sich zur erwünschten räumlichen Entwicklung, den notwendigen Massnahmen und der Umsetzungsagenda (Grundlage im kantonalen Gesetz, Nutzungsplan; Erreichung der Grundeigentümergebundenheit). Die Eckwerte werden in den Richtplan übernommen.

Der Bundesrat genehmigt den Richtplaneintrag. Damit ist sichergestellt, dass der Bund die mit dem Planungsansatz stattfindenden Entwicklungen beaufsichtigen kann. Das genaue Zusammenspiel zwischen konzeptioneller Grundlage und Richtplan wie auch mit dem Nutzungsplan ist noch zu vertiefen. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen soll nicht verändert werden.

Neuausrichtung der RPG2-Vorlage

Der Planungsansatz kann nicht in die RPG2-Vorlage integriert werden, ohne die materiellen Bestimmungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen noch einmal generell zu überprüfen. Verschärfungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen können sinnvoll sein, müssen aber in den Kontext der drei Bewilligungswege "gestützt auf RPG" (normativ), Planungsansatz Objekt und Planungsansatz Gebiet beurteilt werden.

Die bestehenden Planungs- und Bewilligungsinstrumente sind so anzupassen, dass sie auf die drei Bewilligungswege zugeschnitten sind.

Gesetzgeberische Umsetzung durch den Bund

Der Planungsansatz bedarf einer gesetzlichen Grundlage im Raumplanungsgesetz. In erster Linie wird damit der Prozess definiert. In zweiter Linie wird ein Teil der Kompetenzen an die Kantone delegiert. Die gesetzliche Umsetzung kann erst erfolgen, wenn die offenen Punkte geklärt sind. Sie ist Sache des Bundes.