



Bundesamt für  
Raumentwicklung (ARE)  
3003 Bern

Bern, 15. Mai 2015

## **Vernehmlassung: 2. Etappe der Revision des RPG**

### **Stellungnahme des Vereins zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein zum Schutz des Landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG) bezweckt, die Rechte, Freiheiten und Interessen der Eigentümer von landwirtschaftlichem Grundbesitz zu schützen. Für den VSLG sind das Privateigentum und die Vertragsfreiheit wesentliche Stützen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Staatliche Eingriffe und Beschränkungen müssen deshalb äusserst massvoll sein und sich einzig auf die Verhinderung von Missbrauch beschränken.

Die Teilrevision des Raumplanungsrechts, welche mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone einen Kernbereich des VSLG betrifft, ist entsprechend den oben genannten Grundsätzen für den VSLG von zentraler Bedeutung, weshalb er sich hierzu gerne vernehmen lässt.

#### **A. Zusammenfassung der Stellungnahme des Vereins zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums (VSLG)**

**Der VSLG begrüsst im Revisionsentwurf einzig, dass dadurch wertvolles Kulturland (Fruchtfolgeflächen) besser geschützt wird. Alle anderen unterbreiteten Vorschläge haben aus unserer Sicht mehr negative als positive Wirkungen und sollten deshalb nochmals grundlegend überarbeitet werden.**

**Besonders stossend ist die missglückte Überarbeitung der Vorschriften zum Bauen ausserhalb von Bauzonen: Statt einer Vereinfachung und einer verbesserten Einzelfallgerechtigkeit drohen noch detailliertere und wohl kaum schweizweit umsetzbare Vorschriften. Zudem sind übermässige Eingriffe des Bundes in die Kompetenz der unterschiedlich aufgestellten Kantone vorgesehen. Die Schaffung zusätzlicher Instrumente für die Raumplanung lässt befürchten, dass noch kompliziertere Verfahren sowie noch mehr Papierkrieg und Rechtsstreitigkeiten drohen.**

**Deshalb muss jetzt in einem ersten Schritt der Schutz des Kulturlandes sinnvoll umgesetzt werden. Anschliessend sollte in einem Folgeschritt das Bauen ausserhalb von Bauzonen grosszügiger ermöglicht werden, vor allem der Ausbau in bereits bestehenden Gebäuden (optimale Nutzung ohne Landverlust).**

## B. Generelle Bemerkungen zur vorgelegten RPG-Revision

Wie der VSLG von den Teilnehmern der Arbeitsgruppe erfahren hat, sei eine Mehrheit gegen die so umfassende und bereits jetzt stattfindende Vernehmlassung gewesen. Tatsächlich ist es auch aus unserer Sicht unverständlich, dass die unterbreitete Vorlage nicht klarer, fokussierter und abgeklärter daherkommt. Statt einzelne Themen wie etwa den Schutz von Kulturland oder das Bauen ausserhalb von Bauzonen ganz klar und mit allen Auswirkungen zu beleuchten, wird ein Rundumschlag à la REG vorgelegt. Für ein so wichtiges Thema wie die Raumplanung ist dieses Vorgehen nicht akzeptabel, offenbar wurden aus dem Scheitern des REG die nötigen Schlüsse nicht gezogen. Eine solch überladene Vorlage (vom Energiesparen über die Integration von Ausländern bis hin zur Schaffung neuer Instrumente wie „funktionale Räume“ und „Verbindlichkeit von Inventaren“) ist abzulehnen.

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich in einem rasanten Wandel. Die zunehmende Regulierung wie etwa in der Umwelt- und Landwirtschaftsgesetzgebung bringen einen hohen Anpassungsdruck mit sich. Daher ist es für die Landwirtschaft existenziell, dass die Raumplanung jene Rahmenbedingungen schafft, welche dieser Entwicklung Rechnung tragen und der Modernisierung nicht im Wege stehen. Für die Landwirtschaft ist nicht nur der Verlust des Kulturlandes von Bedeutung. Besonders die wirtschaftliche und vielseitige Nutzung der landwirtschaftlichen Gebäude ist für sie raumplanerisch bedeutsam. Damit muss auch ein Beitrag für die langfristige Erhaltung des Kulturlandes und der kultivierten Landschaft geleistet werden.

Besonders die Bestimmungen zum „Bauen ausserhalb der Bauzone“ müssen nochmals grundlegend überarbeitet werden. Eine formelle Bereinigung ist richtig, aber leider mit dem vorliegenden Entwurf nicht gelungen (besonders misslungen ist das zusätzlich eingeführte Prinzip der Beseitigung leicht entfernbarer Gebäude und Anlagen). Dabei ist es unerlässlich, gleichzeitig mit dem Gesetz auch die revidierte Verordnung vorzulegen. Dabei sollte die vom Parlament gewünschte Flexibilität besonders für bestehende Bauten ausserhalb von Bauzonen erweitert werden. Statt weiteren Detailregelungen muss sich das Gesetz auf Grundsätze beschränken. Nur so wird den im Einzelfall urteilenden Kantonen der nötige Spielraum geschaffen, um im Einzelfall sinnvolle Entscheide zu treffen.

Das geltende Recht wie auch die vorgeschlagene RPV-Revision ist sehr komplex und oft zu bürokratisch. Dies hat zur Folge, dass die Akzeptanz der Regelungen vernichtend ist, was wiederum die Aufgabe der Vollzugsorgane erschwert. Änderungen müssen deshalb auch unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob sie eine Vereinfachung bringen und letztlich dazu führen, dass das Raumplanungsrecht wieder einfacher vollziehbar wird. Der VSLG wünschte sich deshalb in der Revision ein Abbild folgender Postulate, die in jeder Revision der Raumplanungsvorschriften einfließen sollen:

- Mehr Spielraum für die Kantone, um örtlich, sachlich und funktional bessere Lösungen zu finden, da sie mit den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen vertraut sind;
- Im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen Rückstufung der Kompetenz des Bundes auf eine Grundsatzgesetzgebung;
- Straffung der Regelungsdichte, keine Einführung neuer Raumplanungsinstrumente.

**Fazit: Der Gesetzesentwurf muss zur erneuten Überarbeitung zurückgewiesen werden. In der überarbeiteten Vorlage sollte man sich namentlich auf zwei Themenbereiche beschränken: Den verbesserten Schutz des Kulturlandes (ohne übermässige Einschränkung der landwirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit) sowie die flexiblere Handhabung des Bauens ausserhalb von Bauzonen. Die Raumplanung soll nicht in erster Linie dem Umweltschutz dienen, sondern eine sinnvolle Entwicklung des Landes ermöglichen.**

## C. Beantwortung des unterbreiteten Fragenkatalogs

### 1. Kulturlandschutz

- 1.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich den Schutz des ackerfähigen Kulturlandes (Fruchtfolgeflächen [FFF]) unabhängig von der Einhaltung des FFF-Mindestumfangs gemäss Beschluss des Bundesrats vom 8. April 1992 (sogenanntes FFF-Kontingent)?*

Der VSLG begrüsst einen besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF). Die FFF stehen deshalb unter Druck, weil die Bevölkerung und Besiedlung zunimmt, die Waldfläche stets grösser wird und neue Schutzgebiete und -auflagen entstehen. Die erste Teilrevision des RPG hilft in der Siedlungsentwicklung, die 2013 erfolgte Revision des Waldgesetzes gegen die Waldausdehnung. Ungelöst ist aber der letzte Problembereich: die Schutzgebiete und Schutzauflagen. So werden etwa mit der Pflicht zur Ausscheidung des Gewässerraums den Landwirten wertvolle Flächen für die intensive Nutzung entzogen, was prioritär rückgängig gemacht werden müsste (wie auch die zahlreichen Initiativen aus den Kantonen beweisen). Stattdessen drohen aber die Ausscheidung weiterer Schutzgebiete und die Verschärfung der Bestimmungen in bestehenden Schutzgebieten. Nun dürfen nicht auch noch über diese Revision des RPG zusätzliche Schutzbestimmungen (z. B. Biodiversität) eingeführt werden.

- 1.2 *Sind Sie mit der gewählten Strategie einverstanden, wonach beanspruchte FFF kompensiert werden müssen und von diesem Grundsatz nur wenige, klar umschriebene Ausnahmen zulässig sein sollen? Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?*

Die Kompensationspflicht ist gestützt auf obige Ausführungen erst in einem zweiten Schritt anzugehen, namentlich mit der Siedlungsentwicklung nach innen, einer Beschränkung von Waldgebieten und dem Verzicht auf übermässige Naturschutzvorschriften. Bauten und Anlagen, die von einem übergeordneten öffentlichen Interesse sind (z. B. Nationalstrassen, Schienen und Hochspannungsleitungen), sollten nicht kompensationspflichtig sein. Zudem lehnen wir die Kompensationspflicht besonders für landwirtschaftliche Bauten entschieden ab. Auf das Kriterium des Rückbaus nach Wegfall des Verwendungszwecks ist zwingend zu verzichten. Eine Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden und Anlagen untersteht ohnehin den (zu) restriktiven Bestimmungen des RPG. Hier noch eine zusätzliche Hürde mit einer Beseitigungsverpflichtung einzubauen und das Bauen unnötig zu verteuern, ist sinnwidrig. Die Landwirtschaft braucht Entwicklungspotenzial.

Die landwirtschaftliche Nutzung der FFF bedingt, dass Landwirte zonenkonforme Bauten und Anlagen erstellen können. Für diese darf deshalb keine Kompensationspflicht vorgesehen werden, auch dann nicht, wenn der Kanton seinen Mindestumfang nicht mehr ausweisen kann. In diesem Falle hat der Kanton die Kosten seiner weiteren Entwicklung auf alle schützenswerten Flächen wie Wald, Naturschutzgebiete und FFF paritätisch aufzuteilen, so dass zwischen diesen schützenswerten Flächen eine Opfersymmetrie herrscht. Nur mit einer solchen Lösung wäre der FFF-Schutz glaubwürdig und erhielte endlich die verdiente Anerkennung.

- 1.3 *Soll es für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs der FFF genügen, dass eine Kompensation innerhalb des betroffenen Kantons nicht möglich ist? Oder soll für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs verlangt werden, dass auch überkantonale keine Kompensation möglich ist?*

Überkantonale Kompensationen werden in der Praxis aufgrund der kantonalen Kompetenz kaum zu bewerkstelligen sein. Schliesslich fehlt es in allen Kantonen an genügend FFF. Kaum ein Kanton wird bereit sein, freiwillig zusätzliche FFF auszuscheiden und sich so in seiner räumlichen Entwicklung weiter einzuschränken.

1.4 *Welcher Variante geben Sie den Vorzug, falls die Fruchtfolgeflächen künftig in einem Kanton den einzuhaltenden Mindestumfang unterschreiten?*

- ➔ *Hauptvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2*
- ➔ *Variantenvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2*
- ➔ *Eigener Vorschlag*

Auch Sicht des VSLG braucht es vorerst keine neuen gesetzlichen Bestimmungen. Es reicht, wenn der Mindestumfang von FFF im Sachplan festgelegt ist, welcher allenfalls noch optimiert werden könnte. Die Kantone sind in der Pflicht, die Ausscheidungen gemäss ihren Verhältnissen in eigener Verantwortung bestmöglich umzusetzen.

Sollte entgegen unserem Votum eine Regelung eingeführt werden, so sprechen wir uns für den Variantenvorschlag aus. Dieser ermöglicht sinnvolle Lösungen, ohne den Prozess vollständig zu blockieren.

## **2. *Bauen ausserhalb der Bauzone***

2.1 *Dient die neue Systematik für die Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzonen der besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen?*

Nein: Leider zeigt es sich schon an der Anzahl an Gesetzesartikeln und noch nötigen Präzisierungen in der Verordnung, dass von Übersichtlichkeit und Verständlichkeit keine Rede sein kann. Der VSLG verlangt seit Jahren, dass die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich zu vereinfachen sind. Heute ist die Situation mit RPG und RPV unbefriedigend und selbst für Fachexperten schwer verständlich. Eine formelle Bereinigung ist nötig, aber leider mit dem vorliegenden Entwurf nicht gelungen. Besonders stossend ist das zusätzlich geplante Prinzip der Beseitigung leicht entfernbare Gebäude und Anlagen.

Landwirtschaftliche Bauten sind in der Landwirtschaftszone am richtigen Ort. Sie können nicht an einem beliebigen, alternativen Standort z. B. in der Bauzone erstellt werden, wie dies bei einem Industriegebäude der Fall ist. Die landwirtschaftliche Produktion in die Gewerbezone zu verbannen, wie dies gewisse Kreise fordern, ist schlicht und einfach utopisch und widerspricht zahlreichen anderen Anliegen (z. B. Überwachung der Tiere, Vermeidung von Emissionen in Wohngebieten oder Prävention vor Seuchen). Die Landwirtschaft muss daher in der ihr zugeteilten Zone von jeglichen unnötigen Einschränkungen verschont bleiben.

In vielen Fällen machen landwirtschaftliche Bauten Sinn und dürfen deshalb nicht durch Verbote oder den Zwang zu Kompensationsmassnahmen verhindert werden. Weil landwirtschaftliche Gebäude standort- und zweckgebunden sind und die Umnutzung bereits (zu) strengen Bewilligungsvoraussetzungen unterstehen, wird dem Schutz des Kulturlandes bei landwirtschaftlichen Gebäuden genügend Rechnung getragen. Vielmehr dienen die zunehmend grösser werdenden Stallbauten einem besseren Raumangebot für Nutztiere und stehen in Zusammenhang mit Tierschutz sowie Qualitätsstrategie. Der voranschreitende Verlust von wertvollem Kulturland ist denn auch nur zum kleinsten Teil durch den Bau landwirtschaftlicher Gebäude und Anlagen verursacht.

Besonders wünschenswert wäre es, wenn die in der Landwirtschaftszone ohnehin bereits bestehenden Gebäude optimal genutzt werden könnten. Durch einen maximalen Ausbau wird zusätzlicher Wohnraum geschaffen, ohne dass dafür weiteres Land benötigt wird. Es ist nicht einzusehen, weshalb äusserst restriktive Bauvorschriften die allseits erwünschte Verdichtung verhindern sollen. Schliesslich gelten die Grundsätze zur optimalen Ausnutzung in der Landwirtschaftszone noch stärker als in Bauzonen.

2.2 *Ist der Detaillierungsgrad der Vorschriften angemessen? Welche Aspekte könnten allenfalls auf Verordnungsebene geregelt werden?*

Der Detaillierungsgrad der Bestimmungen ist zu hoch und verunmöglicht sinnvolle Lösungen in konkreten Einzelfällen. Dies ist umso schlimmer, als nun auch Detailvorschriften auf Stufe Gesetz gehoben werden. Wenschon muss sich das RPG auf minimale Grundsätze beschränken und den nahestehenden Kantonen die Umsetzung überlassen. Dies trifft ganz besonders für das Bauen ausserhalb von Bauzonen zu, zumal die Problematiken in Genf oder Zürich komplett anders gelagert sind als in Kantonen wie Graubünden oder Wallis.

2.3 *Sind Sie damit einverstanden, dass die Zuständigkeit für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen einer kantonalen Behörde übertragen werden soll (Art. 25 Abs. 3)?*

Wenschon muss die gesamte Regelung des Bauens ausserhalb von Bauzonen in die kantonale Kompetenz verschoben werden. Es ist ausserdem in höchstem Masse unfair, nur die negative Durchsetzungspflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an kantonale Behörden zu übertragen. Dies ist höchstens dann zu akzeptieren, wenn sich der Bund in der Umsetzung nicht mehr in die kantonalen Entscheide einmischt.

### **3. Verkehrs- und Energieinfrastrukturen**

3.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich eine frühzeitige, ressourceneffiziente Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse (insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie)?*

Nein, es braucht keine neuen Instrumente. Die konsequente Anwendung der bestehenden Instrumente (hier: Sachplan) genügt. Sonst greift der Bund unnötig in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden ein.

3.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass eine solche langfristige Freihaltung von Räumen mittels Sachplaneintrag (Art. 13e) vorgenommen wird? Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?*

Das bestehende Instrument des Sachplans ist genügend, es braucht keine neue Vorschrift.

3.3 *Erachten Sie es als genügend, dass die koordinierte Nutzung des Untergrundes mittels eines Planungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 5) und bei Bedarf mittels Festlegungen im kantonalen Richtplan (Art. 8e) sichergestellt werden soll?*

Der VSLG lehnt die grossflächige Planung im Untergrund ab. Nur an wenigen Orten besteht entsprechender Koordinationsbedarf und ist bereits heute eine Planung auf freiwilliger Basis möglich. Hierfür ist keine Vorschrift im RPG nötig.

### **4. Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen und Staatsebenen hinweg**

4.1 *Sind Sie damit einverstanden, dass Kantone in ihren Richtplänen so genannte funktionale Räume bezeichnen und entsprechende Massnahmen ergreifen sollen, der Bund jedoch nur subsidiär bei Kantonsgrenzen überschreitenden funktionalen Räumen tätig wird, falls die betreffenden Kantone fünf Jahre lang nichts unternehmen (Art. 8 Abs. 1 Bst. abis sowie Art. 38b)?*

Nein, in der vorgeschlagenen Form sind wir damit nicht einverstanden. Der VSLG verlangt, dass die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen auf freiwilliger Basis erfolgt. Zwangsmassnahmen und sogar eine Ersatzvornahme durch den Bund lehnen wir ab.

4.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass die verschiedenen Staatsebenen zusammen eine Raumentwicklungsstrategie Schweiz erarbeiten, diese bei Bedarf konkretisieren und bei ihren eigenen Planungen beachten sollen (Art. 5a und Art. 5b, Art. 9 Bst. a)?*

Das demokratisch nicht legitimierte Raumkonzept darf ohnehin nur einen rein deklaratorischen Charakter haben. Ihm ist kein Entscheidcharakter einzuräumen, weder direkt noch indirekt (wie etwa bei der Gesuchsprüfung oder Genehmigung der Richtpläne).

4.3 *Erachten Sie den in Artikel 4a Absatz 2 umschriebenen Umfang der Berichterstattung des Bundesrats (räumliche Entwicklung der Schweiz, Planungen des Bundes mit erheblicher Raumwirksamkeit samt deren Umsetzung) als genügend? Oder soll der Bundesrat auch eigens über wichtige Bauvorhaben informieren?*

Wir sind mit der in Art. 4a vorgeschlagenen Berichterstattung einverstanden. Ein Bericht alle vier Jahre ist ausreichend. Eine weitergehende Bürokratisierung der Raumplanung ist abzulehnen. Im Rahmen dieser vierjährigen Berichterstattung soll der Bundesrat auch über wichtige Bauvorhaben informieren, soweit sie in seiner Kompetenz liegen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme sowie Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

**VEREIN ZUM SCHUTZ DES  
LANDWIRTSCHAFTLICHEN  
GRUNDEIGENTUMS**

  
Josef Häfliger, Präsident

  
Christian Streit, Sekretär