



Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

E-Mail

info@are.admin.ch

Luzern, 7. September 2021

Protokoll-Nr.: 1047

Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative); Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Mai 2021 lädt die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) die Kantone ein, zum Entwurf einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates äussern wir uns dazu wie folgt:

Allgemeines

Seit 1972 ist der Grundsatz der Trennung von Bauzone und Nichtbauzone gesetzlich verankert. Dennoch nimmt die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone gesamtschweizerisch zu. Dies widerspricht wesentlichen Grundsätzen des geltenden Raumplanungsrechts und führt zu negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Insofern begrüssen wir die Zielsetzungen, die mit der Teilrevision der RPG verfolgt werden. Allerdings vermag die Revisionsvorlage aus zahlreichen Gründen nicht zu überzeugen. Zudem führt sie unserer Ansicht nach zu keiner Vereinfachung, obwohl diese dringend notwendig wäre. Die Vorlage bedarf daher einer grundlegenden Überarbeitung.

Die parallel laufende Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative und die Teilrevision des RPG sind inhaltlich optimal aufeinander abzustimmen. Dies insbesondere aufgrund der in der NHG-Revision neu vorgeschlagenen Artikel zur Förderung der Baukultur.

Bestimmungen im Einzelnen

Ingress E-RPG

Wir unterstützen die Erwähnung von Art. 104a der Bundesverfassung im Ingress. Damit wird das Gewicht der Landwirtschaft in der raumplanerischen Interessenabwägung gestärkt. Dieser Verweis zeigt auch, dass Ernährungssicherheit ein prioritäres Interesse der Bevölkerung ist, das sich nicht auf die Fruchtfolgeflächen beschränkt, sondern alle landwirtschaftlich nutzbaren Flächen umfasst.

Art. 1 Abs. 2b^{ter} und 2b^{quater} E-RPG Ziele; Monitoring und Stabilisierung der Bodenversiegelung

Der Ansatz zur Begrenzung der Anzahl Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone wird begrüsst. Jedoch bezieht sich das erwähnte Stabilisierungsziel zur Bodenversiegelung nur auf die nichtlandwirtschaftliche Nutzung. Zudem beschränkt es sich räumlich auf die ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftsgebiete. Das ist aus Sicht Raumordnung, Raumplanung und Klimaadaptation nicht nachvollziehbar und wirft in der Praxis unzählige Fragen auf, was den Vollzug erschwert. Es sind sämtliche versiegelten Flächen (zonenkonform und zonenfremd) im Nichtbaugebiet zu evaluieren (vgl. dazu Art. 38c E-RPG). Zudem ist für das entsprechende Monitoring die Kennzahl des effektiven Fussabdrucks der Bauten ausserhalb der Bauzone der blossen Anzahl der Gebäude vorzuziehen. Wir erachten es zudem als zweckmässig, den Referenzzustand in die Vergangenheit zu legen und nicht auf das Datum des Inkrafttretens der Revision abzustellen.

Zweckmässigerweise ist auf Stufe RPG bei Bauten ausserhalb der Bauzone das Prinzip «Alt vor Neu» zu verankern: Neubauten sollen nur bewilligt werden, wenn die Bauherrschaft nachweisen kann, dass ihre Bedürfnisse zwingend eines Neubaus bedürfen und nicht mittels eines Um- oder Ersatzbaus mit vertretbaren Kosten befriedigt werden können. Wir ersuchen Sie, eine solche Ergänzung zu prüfen.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass im Kontext der Flächenstabilisierung das Tierwohl und der Tierschutz gleichwohl beachtet werden müssen. Stall- und Auslaufflächen beispielsweise sollen basierend auf diesem neuen Grundsatz nicht per se auf das rechtliche Minimum beschränkt werden. Konsumentinnen und Konsumenten wünschen sich ein Mehrmass an Tierwohl, weshalb zahlreiche Labels und auch Direktzahlungsprogramme des Bundes über diese Minimalmasse hinausgehen. Dem darf die Raumplanung nicht entgegenstehen. Um die Ernährungssicherheit zu erhöhen, soll eine möglichst effiziente und damit pflanzenbasierte Nahrungsmittelproduktion bevorzugt werden, was aus Gründen des Klimaschutzes ohnehin anzustreben ist. Dabei dürfen Bauten und Anlagen nur zugelassen werden, wo die Einhaltung der Umweltziele nicht gefährdet wird (das gilt für den Kanton Luzern beispielsweise bei Vorbelastungen im Bereich der Mittellandseen).

Art. 3 Abs. 2a^{bis} und Abs. 5 E-RPG Planungsgrundsätze

Wir begrüssen die neuen Planungsgrundsätze. Bezüglich flächensparender Bauweise verweisen wir auf unsere vorangehenden Ausführungen zu Tierwohl und Tierschutz.

In der NHG-Revision sind neue Regelungen zur Förderung der Baukultur vorgesehen, die sämtliche raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes umfassen. Ebenso soll der Bund diese Förderung durch diverse Massnahmen unterstützen können. Wir empfehlen, auch im RPG die Anforderungen an die Landschaftsqualität und damit an eine hohe Baukultur zu stärken und Art. 3 entsprechend zu ergänzen.

Wir begrüssen, dass die Thematik Planen, Bauen und Nutzen im Untergrund im RPG – wenn auch erst rudimentär – verankert werden soll.

Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater} E-RPG Ausgleich und Entschädigung; Abbruchprämie

Den Ansatz, eine Prämie für den Rückbau von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu entrichten, erachten wir aus verschiedenen Gründen als kritisch, um das angestrebte Stabilisierungsziel zu erreichen. Dieses müsste darin bestehen, die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzone ganzheitlich zu konsolidieren und dabei zu reduzieren. Der Fokus sollte nicht prioritär auf eine Abbruchprämie, sondern auf eine strengere Handhabung bei der Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten, also bei der Bewilligungspraxis und dem Vollzug, gelegt werden. Die Bestimmungen zur Umnutzung von Bauten ausserhalb der Bauzone gilt es entsprechend zu schärfen, wonach Umnutzungen von Bauten nach 30 Jahren in der Regel nicht mehr bewilligt werden können. Solche Gebäude sind zu beseitigen, wenn der ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzungszweck definitiv weggefallen ist.

Im Übrigen sprechen für uns folgende Argumente gegen Abbruchprämie:

- Wir sind nicht überzeugt, dass aufgrund der Abbruchprämie mehr oder zusätzliche Bauten ausserhalb von Bauzonen abgebrochen werden. Die Abbruchprämie bewirkt unserer Einschätzung nach vor allem Mitnahmeeffekte: Von der Abbruchprämie werden vor allem Eigentümerinnen und Eigentümer profitieren, die ohnehin einen Abbruch ihrer Bauten planen.
- Gemäss erläuterndem Bericht zu Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater} E-RPG wird die Abbruchprämie nur dann entrichtet, wenn kein Ersatzneubau erstellt wird. Dies soll nicht gelten, wenn Bauten und Anlagen mit landwirtschaftlicher Nutzung abgebrochen werden und ein Neubau erstellt wird. Dieser Mechanismus ist für uns unverständlich, da sich damit Bauten ausserhalb der Bauzone nicht reduzieren. Es wird nicht näher erklärt, warum für Bauten und Anlagen mit landwirtschaftlicher Nutzung trotz Ersatzneubau eine Abbruchprämie entrichtet werden soll.
- Gemäss Art. 5 Abs. 2^{ter} ist vorgesehen, dass die Abbruchprämie primär mit Erträgen aus der Mehrwertabgabe zu finanzieren ist, darüber hinaus mit den allgemeinen Finanzmitteln. Gemäss § 105d Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG; SRL Nr. 735) ist mit der Mehrwertabgabe primär die Entschädigung von Rückzonungen zu finanzieren. Die Finanzierung einer Abbruchprämie mittels Mehrwertabgabe käme einer Zweckentfremdung gleich. Ob die Mittel aus der Mehrwertabgabe zur Finanzierung von Rückzonungen im Kanton Luzern ausreichen, ist noch unklar. Eine unerwünschte Finanzierung der Abbruchprämie über die allgemeinen Staatsmittel kann daher nicht ausgeschlossen werden, was aus finanzpolitischer Sicht und aufgrund der erwarteten Mitnahmeeffekte nicht akzeptiert werden kann.
- Gemäss Art. 5 Abs. 2^{ter} E-RPG werden die Kantone dazu verpflichtet, die Abbruchprämie zu entrichten, ohne dass sich der Bund verbindlich an den Kosten beteiligt. Eine allfällige Bundesbeteiligung ist nur als «Kann»-Formulierung vorgesehen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird damit nicht eingehalten. Wir lehnen die Verpflichtung der Kantone durch den Bund entschieden ab. Die Beteiligung des Bundes ist verbindlicher zu formulieren.
- Schliesslich fehlen griffige Bestimmungen bezüglich schützens- und erhaltungswert eingestufte Bauten. Baukulturell wichtige Zeugen, die in Inventaren erfasst sind, müssten explizit von dieser Bestimmung ausgenommen werden. Ohne klare Ausnahmestimmungen wird auch ein Anreiz geschaffen, als schützens- oder erhaltungswert eingestufte Bauten abzubauen. Dies gilt es zu vermeiden.

Sollte an einer Abbruchprämie trotz unserer Bedenken festgehalten werden, ist die Revisionsvorlage unter Berücksichtigung der vorangehenden Ausführungen zu überarbeiten. Zudem gilt es, folgende Punkte zu beachten:

- Eine Abbruchprämie darf nur dann geleistet werden, wenn die frei werdende Fläche rekultiviert und wieder fruchtbarer Boden hergestellt werden kann.
- Eine Abbruchprämie darf nur beim Abbruch rechtmässig erstellter Bauten ausbezahlt werden.

- Auf eine Finanzierung über die Mehrwertabgabe ist zu verzichten. Stattdessen wäre beispielsweise eine Versiegelungsabgabe für Grundstücke in Kulturlandzonen, oder eine Abgabe auf Erweiterungen der Bruttogeschossfläche zu erheben.
- Der Bund muss sich zwingend und verbindlich an der Finanzierung beteiligen, da es sich beim Bauen ausserhalb Bauzone um eine Bundesaufgabe handelt.

Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich der Zonen nach Artikel 18^{bis}

Art. 18^{bis} E-RPG Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (Planungs- und Kompensationsansatz)

Generelles

Wir beurteilen den «neuen» Planungs- und Kompensationsansatz kritisch: Er mag auf dem Papier vorteilhaft erscheinen. Die Umsetzung über die Richt- und Nutzungsplanung ist jedoch enorm aufwändig und ressourcenintensiv sowie angesichts der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe mit hohen (Prozess-)Risiken verbunden. Zudem besteht das Risiko, dass der Grundsatz «Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet» weiter geschwächt wird, was unbedingt vermieden werden muss. Erschwerend soll trotz dieses Planungsansatzes der Ausnahmekatalog der zulässigen Bauten, Anlagen und Nutzungen ausserhalb der Bauzone nicht nur erhalten, sondern erweitert werden, was zu einer zusätzlichen Verkomplizierung führt – obwohl mit der Teilrevision eine Vereinfachung angestrebt werden soll.

Aus denkmalpflegerischer Sicht ist zu befürchten, dass der vorgeschlagene Ansatz zu einer Vernachlässigung des Unterhalts von inventarisierten Kulturdenkmälern führen wird. Heute bietet das RPG Anreize für den fachgerechten Unterhalt von inventarisierten Kulturdenkmälern. Durch neue Möglichkeiten der Nutzungen im Nichtbaugebiet wird der Druck auf die Kulturdenkmäler nochmals massiv erhöht und die im RPG formulierten Anreize für den fachgerechten Unterhalt verlieren an Bedeutung, weshalb die vorgesehenen Lockerungen beziehungsweise Öffnungen im Nichtbaugebiet problematisch sind.

Abs. 1

Abs. 1 ist äusserst unbestimmt formuliert. In Kombination mit der Umsetzung des Planungsansatzes in der Richtplanung, die in mehreren Kantonen nicht vom Parlament beschlossen wird, eröffnet er einen immensen Interpretationsspielraum für die «Beplanung» und Nutzung des Nichtbaugebiets, der mit Raumplanung nicht mehr viel zu tun haben dürfte. Dies entspricht in keiner Weise den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG.

Die Aufwertungs- und Kompensationsmassnahmen, die von entsprechender Qualität sein müssen (was immer das konkret bedeuten soll) und auch tatsächlich umzusetzen sind, sind von entscheidender Bedeutung. Unverständlicherweise wurde die ursprüngliche Version des Bundesrats von 2019 abgeschwächt, indem die Formulierung, dass die Nutzungen «im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenden Nutzungen führen» dürfen, gestrichen wurde. In der Vorlage ist mehrfach von «erforderlichen Kompensations- und Aufwertungs-massnahmen» die Rede. Dies ist im Lichte der neuen Spielräume zu unbestimmt und muss – sollte an diesem Ansatz tatsächlich festgehalten werden – klarer und bestimmter formuliert werden. Die Planung muss zu einer tatsächlichen Verbesserung der Gesamtsituation führen, was hohe Ansprüche an die Kompensations- und Aufwertungs-massnahmen selbst und die damit betrauten Fachstellen und Fachpersonen stellt. Es ist für eine erfolgreiche Anwendung des Ansatzes entscheidend, die Anforderungen an die Kompensation und Aufwertung mit genügender Bestimmtheit zu kennen.

Abs. 1^{bis}

Abs. 1^{bis} ist ersatzlos zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb zusätzlich zu Abs. 1 Sonderregelungen eingeführt werden sollen. Die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung in einzelnen Regionen liesse sich – wenn überhaupt erwünscht – im Rahmen von Abs. 1 bewerkstelligen.

Zudem dürfte es kaum möglich sein, Kompensationen festzulegen, die vom einzelnen bevorzugten Gebäude zu tragen wären, noch ist kaum vorstellbar, wie die zusätzliche Ansiedlung von weiteren Personen ausserhalb der Bauzone zu einer Verbesserung im Lichte der allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumplanung führen könnte. Es ist im Gegenteil eine Aufweichung des Trennungsgrundsatzes mit erheblichen Folgen, mindestens für Infrastruktur und Verkehr zu erwarten. Jede nicht zonenkonforme Wohnnutzung in der Landwirtschaftszone ist eine potenziell existenzbedrohende Gefahr für die umliegenden Landwirtschaftsbetriebe. Dies hat sich in der Vergangenheit genügend oft gezeigt.

Art. 16 Abs. 4 E-RPG Landwirtschaftszonen; Vorrang Landwirtschaft in Landwirtschaftszone

Dieser Landwirtschafts-Vorrang soll gemäss Erläuterungen beispielsweise dann zum Tragen kommen, wenn gegen landwirtschaftliche Baugesuche aus Lärm- oder Geruchsgründen Einsprache erhoben wird. In solchen Konfliktfällen solle die Landwirtschaft Vorrang haben, soweit das Umweltschutzrecht dies zulasse. Wir beurteilen diese Bestimmung aus verschiedenen Gründen kritisch:

- Ob die Bestimmung sich nur auf Wohnbauten in der Landwirtschaftszone bezieht oder auch auf Wohnbauten in nahegelegenen Bauzonen, ist nicht eindeutig.
- Im jetzigen Wortlaut regelt die Bestimmung nur die Nutzung, d.h. raumplanerische und nicht umweltrechtliche Aspekte. Die eigentliche Regelungsabsicht, nämlich die Einschränkung der Geltung von Umweltvorschriften, geht daraus nicht hervor. Die Bestimmung erscheint uns deshalb unklar und sollte – sofern an ihr festgehalten wird – im Umweltrecht verankert werden. So kann der Vorrang beispielsweise im Bereich von Grundwasserschutzzonen nicht zur Anwendung kommen.
- Geruchsimmissionen aus der Landwirtschaft werden lediglich in Ziff. 512 Anhang 2 der Luftreinhalteverordnung (LRV; Mindestabstände) und eher rudimentär geregelt. Daraus hat sich die Praxis mit den Mindestabständen entwickelt, die entgegen dem Wortlaut auch innerhalb der Landwirtschaftszone angewendet werden. Die Erläuterungen, dass der Vorrang nur gelten soll, «soweit das Umweltrecht dies zulasse», ist unklar, weil die umweltrechtlichen Grundlagen ihrerseits unklar sind. Es wäre deshalb zielführender, in der LRV eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Geruchsimmissionen bei Wohnbauten in der Landwirtschaftszone nicht als übermässig gelten, wenn die zumutbaren vorsorglichen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung getroffen wurden.
- Schon in der heutigen Praxis zum Geruchs-Mindestabstand wird bei Wohnbauten innerhalb der Landwirtschaftszone eine Interessenabwägung vorgenommen. Der neue Art. 16 Abs. 4 würde in dieser Interessenabwägung wohl noch verdeutlichen, dass die Landwirtschaft in der Landwirtschaft Vorrang hat. Das sollte jedoch aufgrund von Art. 16 ff. RPG bereits genügend klar sein.
- Da die Landwirtschaftszone und damit auch die Wohnbauten in der Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III liegen, führen die Lärmimmissionen zu keinen Problemen, sofern der Betrieb die ES III nicht überschreitet.
- Unklar ist schliesslich, ob für eine derartige Bestimmung wirklich Bedarf besteht. Zentral ist allerdings, dass geklärt wird, ob die Mindestabstände auf ein betriebsfremdes Wohnhaus ausserhalb der Bauzone anzuwenden sind oder nicht.

Art. 16a E-RPG Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Abs. 1^{bis}

Die neue Regelung stärkt die Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials und Verwendung von regionalen Holzressourcen ohne grosse Transportdistanzen und wird von unserer Seite im Grundsatz unterstützt und begrüsst. Zur Präzisierung der Anforderungen für die Errichtung oder Anpassung solcher Bauten und Anlagen ist eine Angleichung an die Bestimmungen für forstliche Bauten und Anlagen gemäss Art. 13a der Waldverordnung (WaV, SR 921.01) angezeigt. Dabei haben die Bauten und Anlagen der regionalen Bewirtschaftung des Waldes zu dienen, für diese Bauten und Anlagen muss der Bedarf ausgewiesen, der Standort zweckmässig und ihre Dimensionierung den regionalen Verhältnissen angepasst sein. Es dürfen ihnen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

Zentral ist, dass die Energieproduktion im landwirtschaftlichen Umfeld sicher erfolgen kann, keine Stoffe verbrennt werden, wenn dies zu chemisch kritischen Reaktionen / Abgasen führen kann und die Anforderungen an die entsprechenden Filteranlagen berücksichtigt werden. Da der Begriff «Biomasse» im Zusammenhang mit den Regelungen der Raumplanung nicht definiert ist, können beispielsweise auch hochbelastete Holzabfälle als Biomasse klassifiziert werden. Eine Verwertung solcher Abfälle zur Energieproduktion ist bei landwirtschaftlichen Anlagen auszuschliessen. Zudem empfehlen wir, den Begriff «Biomasse» zu definieren

Abs. 2

Der Kanton Luzern verfolgt mit seiner Klimaschutzpolitik das Ziel, die Emissionen im Sektor Landwirtschaft substantiell zu senken. Wir gehen davon aus, dass durch die vorgeschlagene Änderung (alternativ gilt das Kriterium des Deckungsbeitrags oder des Trockensubstanzpotenzials) eher extensivere Betriebe die Möglichkeit erhalten, in eine bodenunabhängige Tierhaltung einzusteigen. Aufgrund der bereits hohen Tierintensität im Kanton Luzern lehnen wir den neuen Vorschlag daher ab. Wir weisen erneut darauf hin, dass teilweise ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung gestützt auf Bundesrecht unsere Bestrebungen vereitelt, etwa die Phosphorbelastung in den Mittellandseen zu reduzieren. Hier wäre eine übergeordnete Betrachtungsweise hilfreich.

Art. 18 Abs. 1, 1^{bis} und 2 E-RPG Weitere Zonen und Gebiete; Kantonsspezifische Nutzungszonen ausserhalb der Bauzone

Im Allgemeinen verweisen wir auf die vorangehenden Ausführungen zu Art. 8c E-RPG. Zu beachten gilt, dass RPG 1 mit der verstärkt geforderten Innenentwicklung zu Versuchen führen kann, ertragsschwächere Nutzungen in der Nichtbauzone anzusiedeln. Wichtig ist daher, dass mit der neuen Bestimmung der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet nicht aufgeweicht wird. Neue oder ergänzende Bauvorhaben haben sich demnach der Landwirtschaft auch in einem wirtschaftlichen Sinne unterzuordnen.

Art. 18^{bis} E-RPG Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (Planungsansatz)

Die Auflistung von möglichen Aufwertungskategorien gemäss Art. 18^{bis} Abs. 1b sollte nicht abschliessend sein. Anderweitige Aufwertungsmöglichkeiten im Sinne der Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG sollten möglich bleiben, wenn diese aus gesamtkonzeptioneller Sicht Sinn machen.

Zudem ist der «Schutz der Biodiversität» aus unserer Sicht zu eng gefasst. Es geht vielmehr um ökologische Aufwertungsmassnahmen, welche einen Beitrag zur qualitätsvollen Landschaftsentwicklung und ebenso einen Beitrag zur Ökologischen Infrastruktur leisten können.

Auch hier verweisen wir auf die laufende NHG-Revision. Sollte am Planungsansatz festgehalten werden, bietet er die Chance, substantiell zur Umsetzung dieser für Biodiversität und Landschaftsschutz zentralen Instrumente beizutragen, welche neu im NHG verankert werden sollen. Folgerichtig gehört die Biodiversität in die Auflistung der Aufwertungskategorien.

Art. 24^{quater} E-RPG Ausnahmen für bestehende Bauten und Anlagen

Art. 27a E-RPG Einschränkende Bestimmungen der Kantone zum Bauen ausserhalb der Bauzonen

Dem Ruf der Kantone nach mehr Gestaltungsspielraum soll nun so begegnet werden, dass sie den bundesrechtlichen Ausnahmekatalog für bestehende, nicht zonenkonforme oder nicht standortgebundene Bauten und Anlagen ganz oder teilweise auf ihrem Territorium oder Teilen davon für anwendbar erklären sollen. Die Hoffnung, dass hierdurch die Raumplanung ausserhalb der Bauzone eine Differenzierung erfahren würde, teilen wir nicht. Der aktuelle Vorschlag zwingt die Kantone zum Handeln. Es ist aus Erfahrung durch den Druck der Branche absehbar, dass sämtliche Kantone den Katalog vollständig in ihr Recht aufnehmen werden. Ausserdem ist das Thema Bauen ausserhalb der Bauzone emotional aufgeladen.

Für den Wirtschaftszweig Landwirtschaft sollten unserer Ansicht nach gesamtschweizerisch dieselben Vorgaben gelten. Darunter zu subsumieren ist einerseits die Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit an sich, aber auch die Beteiligung an der regionalen Wirtschaft (z.B. Besenbeizen, Agrotourismus) und der Verständigung (z.B. Hofladen) zwischen der bäuerlichen und nicht bäuerlichen Bevölkerung in der Form der nicht landwirtschaftlichen Nebenbetriebe gemäss Art. 24b RPG. Aus diesem Grund lehnen wir die vorgesehene Änderung ab.

Hinzu kommt, dass die Kognition des Bundesgerichts bei kantonalen Erlassen auf die Willkürprüfung beschränkt ist (Art. 95 des Bundesgerichtsgesetzes). Planen und Bauen ausserhalb der Bauzone stellt jedoch eine Bundesaufgabe dar. Daher muss die Kognition des Bundesgerichts im Falle von Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten betreffen Planen und Bauen ausserhalb der Bauzone umfassend sein. Auf Art. 24^{quater} und Art. 27a E-RPG ist daher zu verzichten.

Art. 24e Abs. 6 E-RPG Hobbymässige Tierhaltung

Die vorgeschlagene Ergänzung zum Wiederaufbau von kleineren Nebenbauten, die der hobbymässigen Kleintierhaltung dienen, steht im Widerspruch zum formulierten Stabilisierungsziel. Zudem handelt es sich in den meisten Fällen um (Neben-)Bauten, die für eine landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr zweckdienlich sind. Die Ergänzung entspricht einem Partikularinteresse, welches aus übergeordneter Sicht nicht schutzwürdig erscheint. Die Ergänzung ist zu streichen.

Art. 25 Abs. 3 und 4 E-RPG Kantonale Zuständigkeiten; Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

Obwohl den Kantonen mit dieser neuen Bestimmung Mehraufwand entsteht, begrüssen wir sie zur Verbesserung des Vollzugs ausdrücklich. Sie gewährleistet die Rechtsgleichheit über das gesamte Kantonsgebiet hinweg und entlastet die kommunalen Behörden. Wirksam wäre überdies eine Pflicht der kommunalen Baubewilligungsbehörde, nichtbewilligte Bauten und Anlagen sowie Nutzungen bei Kenntnisnahme umgehend der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Wir ersuchen Sie, die Bestimmung entsprechend zu ergänzen und zu präzisieren.

Art. 38c Folgen bei Verfehlung der Stabilisierungsziele

Aus Gründen der Rechtsgleichheit begrüssen wir es, dass der Bund die Sanktionierung für diejenigen Kantone festlegen würde, welche das Stabilisierungsziel innert der gesetzten Frist

nicht erreichen. Ob der vorgeschlagene, eher träge Weg über die kantonale Richtplanung richtig ist, stellen wir allerdings in Frage, da er uns zu kompliziert, zu langsam und daher zu wenig wirksam erscheint. Der Prozess sollte vereinfacht und beschleunigt werden.

Die Umsetzung der Stabilisierungsziele nach Art. 1 Abs. 2b^{ter} (Stabilisierung der Anzahl Gebäude im Nichtbaugelände) und b^{quater} (Stabilisierung der nicht landwirtschaftlich bedingten Bodenversiegelung in der Landwirtschaftszone) sowie des Planungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 2 b^{ter} (flächensparende Bauweise) ist von den Baubewilligungsbehörden vom ersten Tag an konsequent und bei jedem Baugesuch einzufordern. Nur wenn der Vollzug funktioniert, vermögen die neuen Bestimmungen Wirkung zu entfalten. Der Vollzug sollte vor Verabschiedung des Gesetzes mit Kommunen in der Praxis durchgespielt werden.

Bezüglich Referenzwert des Stabilisierungsziels (Abs. 1) und der zu berücksichtigten Gebäude und Flächen (Abs. 2) verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 1 Art. 1 Abs. 2b^{ter} und 2b^{quater} E-RPG.

Abbildung von Inhalten kantonalen Richtpläne in den Sachplänen des Bundes

In den kantonalen Richtplänen werden zum Teil Korridore für Leitungsstrassen (z.B. für Erdverlegungen oder alternative Linienführungen von Hochspannungsleitungen) definiert, um so künftigen Nutzungskonflikten vorzubeugen. Bis heute fehlt es allerdings an einer Rechtsgrundlage, um diese «Räume» (zumindest als Vororientierung) in die Sachpläne des Bundes aufzunehmen. Dies würde eine bessere Koordination zwischen Planungen von Bund und Kantonen ermöglichen. Wir beantragen, dieses Anliegen im Rahmen der laufenden Revision zu berücksichtigen.

Agrotourismus

Agrotourismus ist in der Schweiz aufgrund der engen Restriktionen im RPG stark eingeschränkt. Aufgrund des starken Bezugs zur Landwirtschaft regen wir an, in der Überarbeitung der vorliegenden Vorlage zu prüfen, ob und in welchem Umfang der Agrotourismus – als Ergänzung bestehender landwirtschaftlicher Nutzungen und integriert in die bestehenden Hofstrukturen – als zonenkonform gelten oder zumindest nicht genauso wie übrige wirtschaftliche Tätigkeiten beurteilt werden kann. Für solche Vorhaben sind aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen einheitliche Qualitätsstandards festzulegen – als Alternative zum Planungsansatz. Gerade die Entwicklung in der Coronazeit hat uns die Schönheiten der Schweiz neu erfahren lassen. Die Chancen der agrotouristischen Nutzungen, die einen nachhaltigen Ansatz vom Umgang mit der Natur und der Landwirtschaft verfolgen, gilt es wahrzunehmen. Statt einzelne Bauten umzunutzen, erlaubt diese Stossrichtung eine sinnvolle Verdichtung von Gebäuden und macht einen massvollen Tourismus mit den entsprechenden wirtschaftlichen Perspektiven auch für periphere Regionen in der Schweiz möglich.

Speziallandwirtschaft

Um dem Wandel der tierhaltigen zur nicht tierhaltigen Produktion gerecht zu werden, sind Art. 16a Abs. 2 RPG und Art. 37 der Raumplanungsverordnung zu überprüfen. Als Zielsetzung soll gelten, den bodenunabhängigen Gemüseanbau und die regionalen Spezialkulturen (beispielsweise Obst und Beeren) zu fördern. Anstelle von Speziallandwirtschaftszonen bevorzugen wir dafür eine Beurteilung dieser Spezialkulturen als zonenkonform.

Strafbestimmung

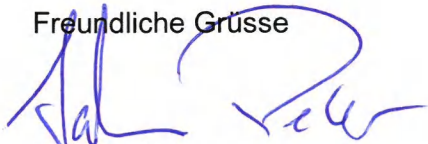
Es ist unserer Ansicht nach dringend notwendig, für Verstösse gegen Bestimmungen des RPG, insbesondere soweit Nichtbaugelände betroffen ist, auf Stufe Bundesrecht griffige und wirksame Strafbestimmungen vorzusehen. Das RPG enthält gute Bestimmungen, die aber nur dann wirksam sind, wenn der Vollzug funktioniert.

Art. 4 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG)

Wir verweisen auf die Ausführungen zu Art. 16a Abs. 4. Die Übernahme dieser Ergänzung des USG ist von zentraler Bedeutung für die Sanierung eines aktuell rechtlich unhaltbaren Zustandes. Wie bereits ausgeführt, soll das Vorsorgeprinzip nach USG vor übermässigen Immissionen schützen. Im Falle der Geruchsemissionen aus der Landwirtschaft verweist Anhang 2 Ziff. 512 der Luftreinhalteverordnung (SR 814.318.142.1) auf Empfehlungen der Forschungsanstalt Agroscope. Die Empfehlungen sind nicht weiter bezeichnet, was zur Folge hat, dass Agroscope durch die Überarbeitung dieser Empfehlung faktisch neue Vorgaben schaffen kann. Dies ist aus rechtsstaatlicher Sicht unbefriedigend. Die vorgeschlagene Ergänzung des USG würde diesbezüglich Rechtssicherheit schaffen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die beabsichtigten Zielsetzungen dieser Revision mit dem vorliegenden Entwurf nur teilweise umgesetzt werden, mit Verweis auf die obigen Ausführungen wird damit in den genannten Teilgebieten sogar eher das Gegenteil bewirkt. Wir danken Ihnen daher für die Berücksichtigung unserer Anträge und Bemerkungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage sowie für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Fabian Peter
Regierungsrat