

Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur 2. Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)

im Auftrag von:

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Schlussbericht zur Vernehmlassungsvorlage

30. September 2015

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur
2. Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)
Schlussbericht zur Vernehmlassungsvorlage
Ort: Bern
Datum: 30. September 2015

Begleitgruppe

Uschi Anthamatten, SECO, Ressort Regulierungsanalyse (Co-Leitung des Projekts)
Till Berger, ARE, Sektion Nachhaltige Entwicklung (Co-Leitung des Projekts)
Daniel Dubas, ARE, Chef Sektion Nachhaltige Entwicklung
Thomas Kappeler, ARE, Chef Sektion Recht
Nicole Mathys, ARE, Chefin Sektion Grundlagen
Lena Poschet, ARE, Chefin Sektion Bundesplanungen
Annette Spoerri, SECO, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik
Nicolas Wallart, SECO, Chef Ressort Regulierungsanalyse

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Thomas Bachmann
Elvira Hänni
Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeber oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Kurzfassung.....	2
	Inhaltsverzeichnis	7
1	Einleitung	10
2	Methodik NHB/RFA	12
3	Vorarbeiten: Analyse der Vorlage und Relevanzanalyse.....	19
4	Bauen ausserhalb der Bauzonen	24
5	Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	40
6	Infrastrukturen koordinieren.....	45
7	Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald	54
8	Tourismus	60
9	Nutzung des Untergrunds	69
10	Weitere Massnahmenpakete	75
11	Bilanz der Wirkungen und Schlussfolgerungen	82
12	Anhang - Daten zu Landwirtschaftsflächen und Bauen ausserhalb der Bauzone	88
	Literaturverzeichnis	94

Kurzfassung

a) Thema und Vorgehen

Dieser Bericht umfasst die kombinierte NHB/RFA (Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung) zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Der Bundesrat hat diese Ende 2014 in die Vernehmlassung geschickt, mittlerweile wurden aber der Zeitplan und die vorgesehenen Reformelemente bereits angepasst. Die **NHB/RFA bezieht sich aber noch auf die Vernehmlassungsvorlage**, allerdings wurde die Frage des Kulturlandschutzes weitgehend ausgeklammert, weil dieses Thema nicht mehr Bestandteil der überarbeiten Vorlage sein wird.

Um die Analysen durchzuführen, musste zunächst eine kombinierte NHB-RFA-Methodik resp. ein entsprechendes Kriterienraster entwickelt werden. Weiter musste die Vorlage in Massnahmenpakete aufgeteilt werden, die sehr unterschiedliche Wirkungen aufweisen. Nach der Relevanzanalyse wurde beschlossen, die Vertiefungen auf folgende Massnahmenpakete zu beschränken und die übrigen nur summarisch darzustellen:

- Bauen ausserhalb der Bauzone
- Infrastrukturen koordinieren
- Tourismus
- Nutzung des Untergrundes

b) Gesamtbilanz

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einschätzungen. Bei den Massnahmenpaketen, die nicht weiter vertieft wurden, entsprechen die Beurteilungen den Grobeinschätzungen der Relevanzanalyse, bei den übrigen Massnahmenpaketen wurden die Einstufungen aus der Relevanzanalyse zum Teil in den Vertiefungen bestätigt, zum Teil korrigiert.

Abbildung 1-1: Gesamtübersicht über die Einschätzung der Wirkungen

Kriterium	Themen →	Kulturlandschutz		Modernisierung Planungsinstrumentarium								Verfahr.
		1 Fruchtfolgeflächen	2 Bauen ausserhalb der Bauzonen	3 Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit	4 Infrastrukturen koordinieren (u.a. Verkehr, Energie)	5 Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald	5b Tourismus	6 Wohnungspolitik	7 Nutzung des Untergrunds	8 Modellvorhaben		
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit		-1	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	
W2 Unternehmungen		-2*	A	0	1	-1	A	A	A	0	0	
W3 Haushalte		-1*	0	0	1	0	A	A	A	0	0	
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
W5 Öffentliche Hand		-2	0	A	A	-1	A	-1	A	0	0	
W6 Gesamtwirtschaft		-1	0	1	1	-1	1	0	A	0	0	
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug		A	1	A	0	0	0	0	0	0	1	
U1 Naturräume und Artenvielfalt		2	A	0	A	1	1	0	0	0	1	
U2 Erneuerbare Ressourcen		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen		1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	
U4 Umweltbelastung		1	0	0	A	1	1	0	0	0	0	
U5 Umwelt- und Unfallrisiken		0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	
G1 Gesundheit und Sicherheit		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen		0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte		1	A	0	0	0	0	0	0	0	0	
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung		1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte		1	0	0	0	1	-1	1	0	0	0	
G6 Regionale Effekte		-2	0	1	0	0	-1	0	0	0	0	
Z1 Problemlage		A	A	0	0	0	A	0	0	0	0	
Z2 Trend		2	0	0	0	0	A	0	0	0	0	
Z3 Irreversibilität		2	1	0	1	0	1	0	0	0	0	
Z4 Belastung künftiger Generationen		2	1	0	1	1	1	0	1	0	0	
Z5 Risiken/Unsicherheiten		A	-1	0	0	0	1	0	1	0	0	
Z6 Minimalanforderungen		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Z7 Räumlicher Wirkungssperimeter		A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Z8 Zielkonflikte		-1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	

Legende: 0 keine relevante Wirkung
 1 / -1 geringe bis mittelgrosse positive resp. negative Wirkung
 2 / -2 grosse positive resp. negative Wirkung
 A ambivalent (positive und negative Wirkungen möglich)
 * Die potenziell negativen Wirkungen beziehen sich auf den «entwicklungsbremsenden» Effekt; umgekehrt können – daher das Sternchen – durch die verdichtete und effizientere Raumordnung auch Effizienzsteigerungen resultieren (kürzere Wege, günstigere Infrastrukturen). Zudem führen potenziell steigende Bodenpreise zu Verteilungseffekten zwischen Landbesitzern und potenziellen Landkäufern.

Die Auswirkungen sind schwer prognostizierbar, weil das RPG in vieler Hinsicht als Rahmengesetz konzipiert ist und in der Umsetzung viel Spielraum lässt. Somit hängen die Auswirkungen in vielen Fällen von der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Stufe ab, aber auch von künftigen Entscheiden des Bundesrats und des ARE (Verordnung, Beurteilung der Richtlinien usw.) wie auch der Gerichte.

Zu vielen Massnahmenpaketen ist zudem die Datenlage relativ schlecht, so dass die Auswirkungen kaum quantifiziert und schwer abgeschätzt werden können.

c) Gesamtbeurteilung aus der Perspektive der Massnahmenpakete

Die einzelnen Massnahmenpakete der Vernehmlassungsvorlage sind in ihrer Wirkung sehr unterschiedlich und eine Gesamtbeurteilung ist daher kaum möglich. Insgesamt zeigt die Übersichtstabelle, dass ausser beim ausgeklammerten Thema Fruchtfolgeflächen nirgendwo weder grosse positive noch grosse negative Wirkungen zu erwarten sind. Der Grund liegt auch in der Art der Reformen:

- Einige haben den Charakter von Grundsätzen, sind «Kann-Formulierungen» oder sichern eine bereits gelebte Praxis nun auf Gesetzesstufe etwas besser ab. Daher ist von diesen Paketen eine eher geringe Gesamtwirkung zu erwarten, aber in der Summe stärken sie das Gewicht einer systematischen, vorausschauenden Planung und Interessenabwägung. Dazu zählen wir die *Pakete* «Funktionale Räume», «Infrastrukturen koordinieren», «Tourismus», «Wohnungspolitik», «Nutzung des Untergrunds» und «Modellvorhaben». Die Auswirkungen können im Einzelfall für eine Unternehmung, einen Haushalt oder eine Region auch negativ sein, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen erachten wir aber eher als leicht positiv, weil eine räumlich effiziente Organisation und eine vorausschauende, konfliktminimierende Raumplanung einen Standortvorteil darstellt.
- Auch das *Paket Umwelt (mit Natur, Landschaft, Biodiversität und Wald)* gehört in die Kategorie der «Grundsatz-Gesetzgebung». Diese Reformen stärken zwar die Berücksichtigung der Umweltanliegen, insbesondere der Landschaften und Lebensräume sowie der Biodiversität, es bleibt aber offen, ob die Kantone mit diesen neuen Spielregeln auch effektiv den Umwelt- und Naturschutz verbessern und wie die Interessenabwägungen im Einzelfall aussehen werden. Potenziell können hier durch die Stärkung des Gewichts der Umweltaspekte eher auch negative wirtschaftliche Aspekte eintreten.
- Das potenziell gewichtigste Paket ist das *Thema Fruchtfolgeflächen*. Hier wurde auf eine Vertiefung verzichtet, weil das Thema aus dem RPG2 ausgeklammert wird.
- Beim *Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone»*, einem besonders komplexen Gebiet, sind die Veränderungen gegenüber der heutigen Praxis relativ gering: Die Vor- und Nachteile für landwirtschaftliches Nebengewerbe und entsprechende Bauten könnten sich ungefähr die Waage halten, und diese ambivalente Einschätzung gilt auch für den Schutz des Kulturlandes.

d) Gesamtbeurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitsdimensionen

Bei den folgenden zusammenfassenden Ausführungen wird das Paket **Fruchtfolgeflächen** nicht einbezogen, da es aus dem RPG2 ausgeklammert wird.

Wirtschaft

Verschiedene Pakete erhöhen durch eine frühzeitige Interessenabwägung tendenziell die Planungs- und Investitionssicherheit. Dies wirkt sich gesamtwirtschaftlich positiv aus. Es ist offen, in welchen Fällen eine konkrete Interessenabwägung vermehrt zulasten einzelner Unternehmungen oder Haushalte ausfallen wird; potenziell können insbesondere durch die stärkere Beachtung der Umweltanliegen im Einzelfall auch wirtschaftliche Nachteile entstehen. Wichtig

scheint uns die Gesamtsicht, dass eine gestärkte, wirksame und vorausschauende Raumplanung mittel- und längerfristig besonders in einem dicht besiedelten Land und bei steigenden Nutzungs- und Interessenkonflikten eine grosse Bedeutung hat. Die Schweizer Wirtschaft soll sich auch räumlich effizient organisieren können, längerfristig Infrastrukturkosten optimieren und Umweltfolgekosten vermeiden. Hier können die Reformen einen Beitrag leisten, auch wenn er u.E. relativ bescheiden ist.

Umwelt

Im Vordergrund der Reformen stehen der Schutz von Kulturland und die bessere Beachtung verschiedener Umweltinteressen in der Raumplanung, ohne dass das materielle Umweltrecht verändert wird. Beim Kulturland sind die Auswirkungen in den bedeutendsten Paketen («Bauen ausserhalb» und «Infrastrukturen») allerdings ambivalent und schwer voraussagbar. Insgesamt ist eher von einer leicht positiven Umweltbilanz der Reformen auszugehen.

Gesellschaft

Die gesellschaftlichen Auswirkungen sind eher gering. In der Gesamtbilanz wird die Rechtssicherheit (nach einer unvermeidlichen Übergangszeit) eher gestärkt. Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes eher von Vorteil: Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert.

Zusatzkriterien

Bei den sog. Zusatzkriterien gemäss NHB-Methodik gibt es zwei Tendenzen: Der Spielraum der künftigen Generationen wird eher erhöht, und die Zielkonflikte werden frühzeitiger erkannt und dadurch auch entschärft. Im Weiteren gibt es keine Auswirkungen, die in einer Gesamtbeurteilung besonders hervorstechen.

e) Zum Handlungsbedarf und zu alternativen Regelungen (RFA-Prüfpunkte 1 und 4)

Der **Handlungsbedarf** ergibt sich bei allen Massnahmenpaketen aus einer Art von «Markt- oder Regulierungsversagen» im weitesten Sinn. Das heisst, dass öffentliche Interessen im Instrumentarium der Raumplanung besser verankert werden sollen. Allerdings sind die konzeptionellen Überlegungen, die diesen Handlungsbedarf untermauern, bei den meisten Massnahmenpaketen nicht ausreichend dokumentiert. Der Handlungsbedarf resp. der Problemdruck ist u.E. bei den meisten Massnahmenpaketen nicht sehr gross, jedoch kann die Raumplanung ihre vorausschauende Koordinationsfunktion angesichts neuer Problemfelder (wie z.B. Biodiversität, Untergrund, funktionale Räume) nur wahrnehmen, wenn sie auch über zeitgemässe gesetzliche Grundlagen verfügt.

Alternativen zu den vorgeschlagenen Regelungen gibt es teilweise, wobei diese sowohl Vor- als auch Nachteile gegenüber der vorgeschlagenen Gesetzesrevision aufweisen. In einigen

Fällen wären u.E. grundlegende konzeptionelle Überlegungen notwendig, um das Instrumentarium zur Zielerreichung zu optimieren. In den meisten Fällen lässt sich die angestrebte Wirkung durch eine reine Anpassung des Vollzugs oder der Verordnung weniger gut erreichen als durch eine Verankerung im Gesetz.

f) Optimierungspotenzial und Vertiefungsbedarf

Das grösste Optimierungspotenzial sehen wir in der Verständlichkeit und der analytischen Fundierung der Reformen (Gliederung der Massnahmenpakete, ausführlichere Darstellung der Vor- und Nachteile des bisherigen Systems). Für das besonders komplexe Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» gilt dies besonders, und hier besteht auch der grösste Vertiefungsbedarf, bei allerdings derzeit schlechter Datenlage.

Im Hinblick auf die Botschaft ist u.E. eine relativ starke Überarbeitung der RFA/NHB notwendig, und zwar weil sich die Vorlage deutlich verändern dürfte, weil aus den geplanten Arbeitsgruppen neue Erkenntnisse entstehen könnten und weil sich die Datenlage angesichts des neuen Zeitplans bis zum Vorliegen der Botschaft ebenfalls verändern könnte.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	2
Inhaltsverzeichnis	7
1 Einleitung	10
1.1 Ausgangslage.....	10
1.2 Vorgehen.....	10
1.3 Gliederung des Berichts	11
2 Methodik NHB/RFA	12
2.1 Einleitung.....	12
2.2 Berücksichtigung der RFA-Prüfpunkte im NHB-Ablaufschema	12
2.3 Kriteriensystem.....	13
3 Vorarbeiten: Analyse der Vorlage und Relevanzanalyse.....	19
3.1 Methodische Grundfragen.....	19
3.2 Analyse der Vorlage	20
3.3 Relevanzanalyse	22
3.4 Prioritäten für die Wirkungsanalyse	23
4 Bauen ausserhalb der Bauzonen	24
4.1 Inhalt.....	24
4.2 Wirkungsmodell.....	27
4.3 Wirkungsanalyse	32
4.3.1 Dimension Wirtschaft	33
4.3.2 Dimension Umwelt	35
4.3.3 Dimension Gesellschaft	36
4.3.4 Zusatzkriterien der NHB.....	36
4.4 Alternative Regelungen.....	38
4.5 Zusammenfassung.....	39
5 Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	40
5.1 Inhalt.....	40
5.2 Wirkungsmodell.....	42
5.3 Wirkungsanalyse	43
5.3.1 Dimension Wirtschaft	43
5.3.2 Dimension Umwelt	43
5.3.3 Dimension Gesellschaft	43

5.3.4	Zusatzkriterien der NHB	44
5.4	Alternative Regelungen?	44
5.5	Zusammenfassung	44
6	Infrastrukturen koordinieren	45
6.1	Inhalt	45
6.2	Wirkungsmodell	48
6.3	Wirkungsanalyse	49
6.3.1	Dimension Wirtschaft	49
6.3.2	Dimension Umwelt	51
6.3.3	Dimension Gesellschaft	51
6.3.4	Zusatzkriterien der NHB	52
6.4	Alternative Regelungen?	52
6.5	Zusammenfassung	53
7	Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald	54
7.1	Inhalt	54
7.2	Wirkungsmodell	56
7.3	Wirkungsanalyse	57
7.3.1	Dimension Wirtschaft	57
7.3.2	Dimension Umwelt	57
7.3.3	Dimension Gesellschaft	57
7.3.4	Zusatzkriterien der NHB	58
7.4	Alternative Regelungen?	58
7.5	Zusammenfassung	59
8	Tourismus	60
8.1	Inhalt	60
8.2	Wirkungsmodell	61
8.3	Wirkungsanalyse	63
8.3.1	Dimension Wirtschaft	63
8.3.2	Dimension Umwelt	65
8.3.3	Dimension Gesellschaft	65
8.3.4	Zusatzkriterien der NHB	66
8.4	Alternative Regelungen?	67
8.5	Zusammenfassung	67
9	Nutzung des Untergrunds	69
9.1	Inhalt	69
9.2	Wirkungsmodell	71

9.3	Wirkungsanalyse	71
9.3.1	Dimension Wirtschaft	72
9.3.2	Dimension Umwelt	73
9.3.3	Dimension Gesellschaft	73
9.3.4	Zusatzkriterien der NHB	73
9.4	Alternative Regelungen?	74
9.5	Zusammenfassung	74
10	Weitere Massnahmenpakete	75
10.1	Fruchtfolgeflächen / Kulturlandschutz	75
10.2	Wohnungspolitik	78
10.3	Modellvorhaben	80
10.4	Weiteres, insb. Vollzug und Verfahren	81
11	Bilanz der Wirkungen und Schlussfolgerungen	82
11.1	Gesamtbilanz	82
11.1.1	Übersicht	82
11.1.2	Zur Erinnerung: Einschränkungen der Aussagekraft	83
11.1.3	Gesamtbeurteilung aus der Perspektive der Massnahmenpakete	83
11.1.4	Gesamtbeurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitsdimensionen	84
11.2	Bilanz nach Raumtypen und Staatsebenen	85
11.3	Optimierungspotenzial	85
11.4	Zum Handlungsbedarf und zu alternativen Regelungen	86
11.5	Vertiefungsbedarf	87
11.6	Umsetzung	87
12	Anhang - Daten zu Landwirtschaftsflächen und Bauen ausserhalb der Bauzone	88
12.1	Verlust von Landwirtschaftsflächen	88
12.2	Bauten ausserhalb der Bauzone	90
	Literaturverzeichnis	94

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat will das Kulturland besser schützen, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen frühzeitiger auf die Raumentwicklung abstimmen und die grenzüberschreitende Raumplanung fördern, um die Zersiedelung der Schweiz zu vermindern. Er hat deshalb eine weitere Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; im Folgenden kurz RPG2) vorgeschlagen und Ende 2014 die Vernehmlassung dazu eröffnet.

Das SECO und das ARE erhielten dabei den Auftrag vom Bundesrat, zu dieser RPG-Revision eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in Kombination mit einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen (Bundesratsziele 2015). Die entsprechenden Arbeiten sind im vorliegenden Bericht dokumentiert.

1.2 Vorgehen

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2014.

Das Projekt wurde in folgenden Schritten abgewickelt:

- Erarbeiten der kombinierten Analysemethodik NHB und RFA (dokumentiert im Kapitel 2)
- Vorarbeiten: Analyse der Reformbausteine und der hierfür relevanten Gesetzesartikel sowie Relevanzanalyse (Kapitel 3)
- Priorisierung der zu vertiefenden Massnahmenpakete (vgl. Abschnitt 3.4), dies auch in Kenntnis der jüngsten Entwicklung, die im nachfolgenden Abschnitt zusammengefasst ist.
- Selektive Vertiefung (Wirkungsanalyse) (Kapitel 4 bis 10)
- Bilanz der Wirkungen und Schlussfolgerungen (Kapitel 11)

Aktueller Stand der Vorlage Ende September 2015

Nach Abschluss der Vernehmlassung hat der Bundesrat beschlossen, die Arbeiten «mit verlangsamttem Tempo» fortzusetzen, wie aus einem Schreiben des ARE vom 29. Juni 2015 an die kantonalen Fachstellen für Raumplanung und die kantonalen Landwirtschaftsämter hervorgeht. Dabei werden «die Regelungen über den Kulturlandschutz und den Sachplan FFF aus der Revisionsvorlage ausgekoppelt. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen soll stattdessen der Sachplan FFF überarbeitet und gestärkt werden».

«Vor der Detailauswertung der Vernehmlassung lassen sich die Themen, die im Verlauf des kommenden Jahres zu vertiefen sein werden, noch nicht verlässlich festlegen. Aus heutiger Sicht wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu den Vertiefungsthemen gehören. Allenfalls werden auch die Themen «Planung in funktionalen Räumen, «Untergrund» und «Verdeutlichungen im Zusammenhang mit den Bundesplanungen» weiter bearbeitet. Dies wird jedoch im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse mit den Kantonen zu diskutieren sein.»

Geplantes Verfahren gemäss diesem Schreiben:

Mitte Oktober	Klärung der Schwerpunktthemen mit der BPUK, Bestimmen der Aufträge und Zusammensetzung der Arbeitsgruppen
Ende 2015	Entscheid Bundesrat über das weitere Vorgehen i.S. RPG2
Ab Januar 2016	Arbeit in den Arbeitsgruppen zu den Vertiefungsthemen
Anfang 2017	Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat
2020/2021	Voraussichtliches Inkrafttreten

Wie erwähnt bezieht sich der Bericht auf die Vernehmlassungsvorlage von Ende 2014. Gemäss ursprünglicher Planung ist die NHB/RFA zusammen mit der Erarbeitung der Botschaft zu aktualisieren, um den Änderungen Rechnung zu tragen, die nach der Vernehmlassung vorgenommen wurden resp. noch vorgenommen werden. Das genaue Vorgehen ist derzeit noch offen.

1.3 Gliederung des Berichts

Das Vorgehen richtet sich nach dem NHB-Handbuch und den Vorgaben der RFA. Da zahlreiche Massnahmenpakete behandelt wurden, haben wir die Gliederung des Berichts nicht streng nach dem Schema der NHB aufgebaut. Es sind aber alle wesentlichen Elemente enthalten. Die Bilanz der Wirkungen und die Schlussfolgerungen wurden in einem Kapitel zusammengezogen.

2 Methodik NHB/RFA

2.1 Einleitung

Die NHB wird in der vorliegenden Untersuchung zusammen mit der RFA (Regulierungsfolgenabschätzung) durchgeführt bzw. die RFA wird in den Ablauf NHB integriert. Diese Kombination ist möglich und auch sinnvoll, da beide Instrumente die Analyse der Wirkungen von Massnahmen des Bundes und das Aufzeigen allfälliger (Ziel-) Konflikte zum Ziel haben. Der wesentliche Unterschied liegt im jeweiligen Fokus der beiden Instrumente: Die NHB ist auf die Nachhaltigkeit in den Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ausgerichtet, während sich die RFA auf die Zweckmässigkeit einer Massnahme aus Sicht der Volkswirtschaft und die Folgen für die gesamte Volkswirtschaft und ihrer Akteure konzentriert.

2.2 Berücksichtigung der RFA-Prüfpunkte im NHB-Ablaufschema

Da die NHB wie gesehen die Auswirkungen in der Dimension Wirtschaft mitberücksichtigt, kann die RFA sehr einfach in Form einer Vertiefung oder Präzisierung der NHB im Ablauf der NHB mitberücksichtigt werden. Konkret können die fünf RFA-Prüfpunkte wie folgt in die NHB integriert werden (vgl. folgende zwei Abbildungen):

Abbildung 2-1: Integration der RFA-Prüfpunkte in die NHB

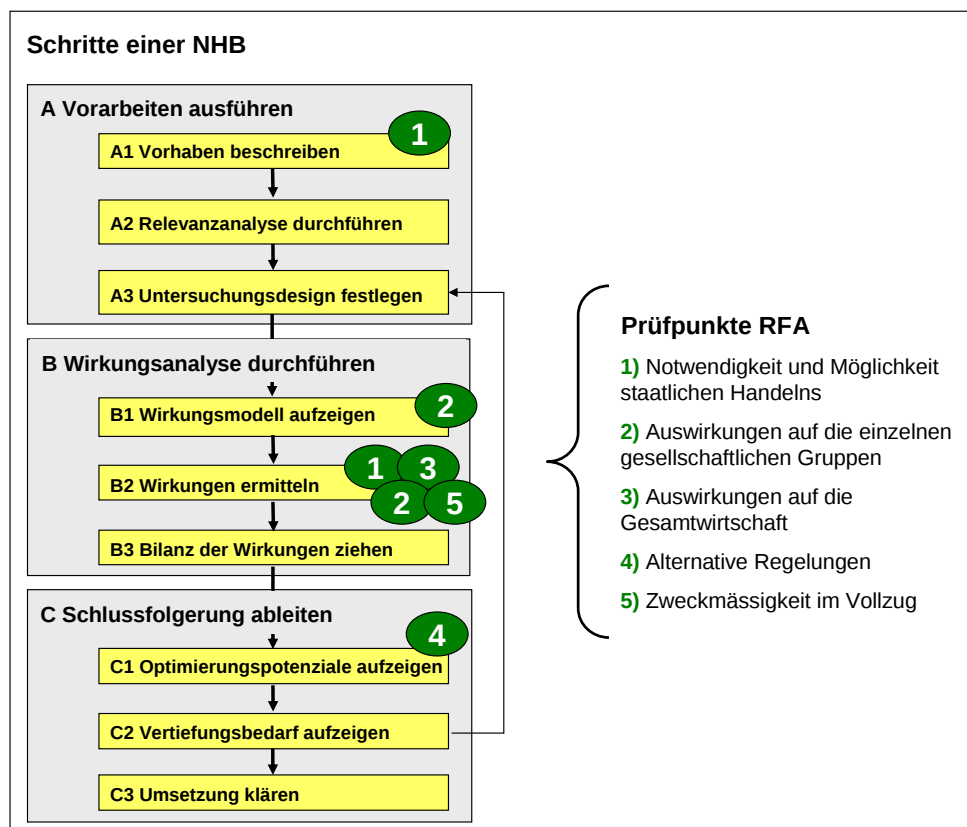


Abbildung 2-2: Zuweisung der einzelnen (Teil-) Prüfpunkte der RFA auf die verschiedenen Teilschritte der NHB

RFA-Prüfpunkt	Integration in die NHB im Rahmen folgender Teilschritte
1) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns: – Ausgangs- und Problemlage sowie Ziel der Regulierung beschreiben	A1: Vorhaben beschreiben (für die Gesamtvorlage in Abschnitt 3.2, zudem für jedes Massnahmenpaket im jeweiligen Kapitel)
– Auswirkungen auf die Marktmechanismen (u.a. Marktzugang, und Preismechanismen)	B2: Wirkungen beschreiben: Kriterium W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit
2) Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	B1: Wirkungsmodell aufzeigen: die Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome-Ebene) B2: Wirkungen beschreiben: alle Kriterien (akteursspezifisch), siehe Kriterien W2, W3, W4, W5 sowie G6
3) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	B2: Wirkungen beschreiben: Kriterium W6
4) Alternative Regelungen	Separater Abschnitt für jedes untersuchte Massnahmenpaket C1: Optimierungspotenzial aufzeigen ¹
5) Zweckmässigkeit im Vollzug	B2: Wirkungen beschreiben: zusätzliches Kriterium: W7 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die vorliegende NHB/RFA wird gemäss diesem Schema durchgeführt, d.h. bei den Teilschritten A1, B1, B2 und C1 werden auch die entsprechenden Prüfpunkte der RFA angewendet.

Die **RFA-Prüfpunkte 1** (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Handlungsbedarf und Handlungsziele) sowie **4** (Alternative Regelungen) können nicht als «**Wirkungen**» betrachtet werden und sind daher auf einer anderen Ebene zu behandeln, nämlich zu Beginn bei der Analyse der Vorlage und am Schluss bei der Beurteilung von Verbesserungsvorschlägen. Bei beiden Prüfpunkten kommen die Teilaspekte gemäss RFA-Handbuch zum Zug.

2.3 Kriteriensystem

a) Zum Vorgehen

Aufgrund der Bedeutung der RFA und der wirtschaftlichen Aspekte und auch aufgrund der Erfahrungen von EcoPlan mit der Anwendung von Prüfinstrumenten wie NHB, RFA und VOBU wurden folgende Anpassungen am Kriteriensystem der NHB vorgenommen:

¹ Werden verschiedene Varianten in der NHB miteinander verglichen oder wurde bei der Ausarbeitung des Vorhabens mehrere Varianten diskutiert, so ist diese bereits in Teilschritt A1 (Vorhaben beschreiben) zu erwähnen und hat (allenfalls) auch Auswirkungen auf den Teilschritt A3 (Untersuchungsdesign festlegen).

- im Bereich Wirtschaft wurden die Kriterien stark an die RFA angelehnt, sie entsprechen damit auch weitgehend den Kriterien der VOB; die Reihenfolge wurde der RFA angeglichen;
- in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft wurden die Kriterien gemäss NHB-Handbuch verwendet.

b) Kriterien Wirtschaft

Abbildung 2-3: Kriterien in der Dimension Wirtschaft

Kriterium	Wichtige Teilaspekte	Bezug zu Kriterien aus anderen Kriteriensystemen ²
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	– Ordnungspolitische Begründung der Massnahme (Marktversagen, z.B. bei Vorliegen öffentlicher Güter usw.) – Einhaltung des Verursacherprinzips – Kostenwahrheit	– BRK-W4 In der Wirtschaft primär die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen – IDANE-W5 Ressourceneffizienz – IDANE-W9 Ordnungspolitische Rahmenbedingungen – RFA-1.1 Handlungsbedarf
W2 Unternehmungen	- Nach Branchen und Unternehmensgrösse zu differenzieren, soweit relevant – (Regulierungs-) Kosten aus Auflagen, Abgaben, Produktionseinbußen usw. – (Regulierungs-) Kosten aus administrativen Aufwendungen und Mitwirkung im Vollzug – Standort- und Wettbewerbsvorteile/-nachteile, insbesondere gegenüber dem Ausland – Auftragsvolumen	– BRK-W1 Einkommen und Beschäftigung – IDANE-W1 BIP pro Kopf – RFA-2.1 Unternehmen – RFA-2.5 Organisationen – RFA-2.6 Ausland Hinweis: Regionale (Verteilungs-) Effekte werden unter G6 behandelt
W3 Haushalte	- Nach sozioökonomischen Gruppen (z.B. Einkommen) zu differenzieren, soweit relevant – Veränderungen der Konsumentenpreise – Veränderung der Kaufkraft – administrativer Aufwand und Mitwirkung im Vollzug – Nutzen aus öffentlichen Leistungen	– BRK-W1 Einkommen und Beschäftigung – IDANE-W1 BIP pro Kopf – RFA-2.2 Haushalte

² BRK = Bundesratskriterien, entspricht der Gliederung der NHB
 IDANE = Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung, deren Kriterien können gemäss Leitfaden als Konkretisierung der Bundesratskriterien verstanden werden. Ausführliche Texte dazu vgl. Leitfaden.
 RFA = Regulierungsfolgenabschätzung, Kriterien gemäss Prüfpunkten resp. Checkliste.

Kriterium	Wichtige Teilaspekte	Bezug zu Kriterien aus anderen Kriteriensystemen ²
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt	– Veränderungen der Löhne und Arbeitsbedingungen – Veränderung der Beschäftigung (deren Qualifikation sowie Herkunft) – Beschäftigungseffekte zur Vermeidung von Doppelzählungen nur unter W1 erfasst	– BRK-W1 Einkommen und Beschäftigung – BRK-W2 Produktivkapital (Sozial- und Humankapital) – BRK-W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft – IDANE-W7 Arbeitskräftepotenzial – RFA-3.1 Arbeitsmarkt – RFA-3.4 Beschäftigung
W5 Öffentliche Hand	Jeweils für Bund, Kantone und Gemeinden (soweit relevant) – Einfluss auf Finanzen (Einnahmen, Ausgaben, Verschuldung) – Einfluss auf Personal (Mehr-/Minderbedarf)	– BRK-W5 Ein Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (zum Beispiel Schulden, vernachlässigte Werterhaltung) – IDANE-W4 Langfristig tragbare Staatsverschuldung – RFA-2.3 Staat
W6 Gesamtwirtschaft	Gemäss Prüfpunkt 3 der RFA – Märkte (Funktionieren von Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkten) – Sachkapital und Infrastruktur – Wissen und Technologie – Wirtschaftswachstum und –entwicklung (Produktivität, BIP, Investitionen, Beschäftigung, Preise, Konjunktur, Wirtschaftsstruktur) – Wettbewerb und internationale Öffnung – Wirtschaftsstandort	– BRK-W1 Einkommen und Beschäftigung – BRK-W2 Produktivkapital (Sozial- und Humankapital) – BRK-W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft – IDANE-W1 BIP pro Kopf – IDANE W2 Effiziente Infrastruktur und Dienstleistungen – IDANE-W3 Wertvermehrende Investitionsquote – RFA-2.6 Ausland – RFA-3.5 Wettbewerb – RFA-3.6 Standort
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug	– Aufwand (Verständlichkeit, Umsetzbarkeit, Akzeptanz, Kundenorientierung, E-Government, One-Stop-Shop, Formulare, Verfahren, Kontrollen) – Wirksamkeit (Vollzugsbehörden, Wirkungskontrolle, Sanktionen, Alltagstauglichkeit) – Geplante Einführung (Einbezug und Information der Betroffenen, Vorbereitung der Behörden, Umstellungszeit)	– RFA-5 Zweckmässigkeit im Vollzug – IDANE-W2 Effiziente Infrastruktur und Dienstleistungen

c) Kriterien Umwelt

Abbildung 2-4: Kriterien in der Dimension Umwelt

Kriterium (Kurzbezeichnung gemäss NHB-Leitfaden)	Vollständige Formulierung (vollständiger Text der Bundesratskriterien gemäss NHB-Leitfaden)	IDANE-Kriterien (gemäss Leitfaden als Konkretisierung der Bundesratskriterien zu verstehen)
U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt *	U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt erhalten *	U1 Artenvielfalt U4 Landschaft, Kultur-, Naturraum U8 Boden, Fläche, Fruchtbarkeit
U2 Erneuerbare Ressourcen	U2 Den Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall halten	U5 Wasser U7 Energie
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	U3 Den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen halten	
U4 Umweltbelastung	U4 Die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau senken	U2 Klima U3 Emissionen U6 Stoffe, Organismen, Abfälle
U5 Umwelt- und Unfallrisiken	U5 Die Auswirkungen von Umweltkatastrophen verhindern beziehungsweise reduzieren und Unfallrisiken nur insoweit eingehen, als sie auch beim grösstmöglichen Schadensereignis keine dauerhaften Schäden über eine Generation hinaus verursachen	U9 Minimierung von Umwelttrisiken

*** Hinweis:** Die Thematik Kulturlandverlust wird unter **U1** behandelt, obschon man sie u.U. auch als nicht erneuerbare Ressource betrachten könnte. Aufgrund der IDANE-Kriterien ist sie aber primär unter U1 zuzuordnen, und eine Doppelzählung ist zu vermeiden.

Zur Verdeutlichung wurde der Begriff «Kulturland» in die Bezeichnung des Kriteriums U1 aufgenommen.

Unter U2, U3 und U4 werden indirekte Effekte, z.B. durch verminderte Zersiedelung erfasst, also z.B. reduzierte Verkehrsmengen.

d) Kriterien Gesellschaft

Abbildung 2-5: Kriterien in der Dimension Gesellschaft

Kriterium (Kurzbezeichnung gemäss NHB-Leitfaden)	Vollständige Formulierung (vollständiger Text der Bundesratskriterien gemäss NHB-Leitfaden)	IDANE-Kriterien (gemäss Leitfaden als Konkretisierung der Bundesratskriterien zu verstehen)
G1 Gesundheit und Sicherheit	G1 Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinn schützen und fördern	G2 Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit, Rechtssicherheit
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	G2 Bildung und damit Entwicklung sowie Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten	G1 Bildung, Lernfähigkeit
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	G3 Die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals fördern	G4 Identität, Kultur
G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, Gleichberechtigung	G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung: Gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten, insbesondere die Gleichstellung von Frau und Mann, die Gleichberechtigung beziehungsweise den Schutz von Minderheiten sowie die Anerkennung der Menschenrechte	G5 Werthaltung
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte ³	G5 Die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global fördern	G3 Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität G7 Offenheit, Toleranz G9 Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation
G6 Regionale Effekte ⁴	Unterschiede in den Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sowie Tourismusregionen und Grenzregionen	G6 Solidarität, Gemeinschaft G8 Soziale Sicherheit, Armutanteil siehe auch: RFA-2.6: Ausland
		G6 Solidarität, Gemeinschaft siehe auch: RFA-2.4: Regionen

³ Angepasst analog zu NHB Zweitwohnungsgesetzgebung: Verteilungseffekte explizit erwähnt.

⁴ Zusätzliches Kriterium, um die regionalen Verteilungseffekte von den sozialen und intertemporalen Verteilungseffekten abzugrenzen. Bewusst wurden diese regionalen Effekte unter „Gesellschaft“ subsummiert, damit alle Verteilungsfragen einheitlich unter „Gesellschaft“ aufgeführt sind.

e) Zusatzkriterien NHB

Abbildung 2-6: Zusatzkriterien der NHB

NHB-Zusatzkriterien	Erläuterung gemäss NHB-Leitfaden
Z1 Problemlage	Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?
Z2 Trend	Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?
Z3 Irreversibilität	Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?
Z4 Belastung künftiger Generationen	Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?
Z5 Risiken/Unsicherheiten	Ist das Vorhaben mit grossen Risiken (sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit) und grossen Unsicherheiten (unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung) verbunden?
Z6 Minimalanforderungen	Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt? ⁵
Z7 Räumlicher Wirkungssperimeter	Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?
Z8 Zielkonflikte	Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?

⁵ Gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung (vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008a), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 10) können folgende drei Arten von Minimalanforderungen unterschieden werden: 1) gesetzlich festgelegte Grenzwerte (z.B. Emissionswerte oder gesundheitlich relevante Umweltnormen gemäss Umweltschutzgesetz und entsprechenden Verordnungen), 2) wissenschaftliche Grenzwerte, die sich (noch) nicht in gesetzlichen Grenzwerten widerspiegeln (z.B. Niveau von Treibhausgasemissionen, bei dem eine zusätzliche Erderwärmung gestoppt wird), 3) sozialpolitische Normen wie Chancengleichheit, Gleichberechtigung, minimales Einkommen, menschenwürdige Lebensbedingungen, Existenzsicherung oder Gewährleistung der Menschenrechte.

3 Vorarbeiten: Analyse der Vorlage und Relevanzanalyse

3.1 Methodische Grundfragen

a) Zweck der NHB/RFA

Es handelt sich um eine summative NHB/RFA, d.h. die Wirkungen werden dargestellt, ohne dass die NHB/RFA-Arbeiten direkt mit der Erarbeitung der Vorlage verflochten sind. Dennoch ist die NHB indirekt «prozessbegleitend», indem im vorliegenden Bericht die *Vernehmlassungsvorlage*, in einem zweiten Bericht dann – gemäss ursprünglicher Planung - die *finale Version* der Botschaft analysiert wird. Der Mehrwert der NHB/RFA liegt in folgenden Punkten:

- Systematische Analyse der Vorlage und Gliederung in Massnahmenpakete
- Systematische Erfassung und Relevanzprüfung der Auswirkungen, Erkennen von Lücken in den bisherigen Daten- und Faktengrundlagen im Hinblick auf gezielte ergänzende Abklärungen
- Versachlichen der Argumentation
- Hinweise für die Anpassung der Vorlage (d.h. die Erstellung der Botschaft) nach der Vernehmlassung
- Bessere Abstützung von Auswirkungen und der entsprechenden Argumentation im Hinblick auf die Botschaft

b) Referenzentwicklung

Grundsätzlich gilt als Referenzentwicklung die weitere Entwicklung mit der heutigen rechtlichen Situation (RPG1 in Kraft). Allerdings: Die erste RPG-Revision steht am Anfang ihrer Umsetzungszeit. Damit ist relativ schwer abschätzbar, was im Referenzfall (also mit RPG1, aber noch ohne RPG2 und ohne allfällige Anpassungen am Sachplan FFF), in den nächsten Jahren geschehen wird. Angesichts der primär qualitativen Ausrichtung der NHB/RFA wird auf die Formulierung eines expliziten Referenzszenarios verzichtet.

c) Systemabgrenzung

Grundsätzlich fokussieren wir auf die Schweiz. In einigen Fällen kann auch der Aussenhandel betroffen sein.

Zeitlich steht die mittelfristige Entwicklung (bis 2030) im Vordergrund, wobei daneben auch auf kurzfristige Probleme bei der Einführung hingewiesen wird.

d) Standards

Die Standards gemäss NHB-Leitfaden werden eingehalten. Aufgrund der Zeitplanung ergibt sich eine Einschränkung, indem dem folgenden Grundsatz nicht voll Rechnung getragen werden kann: «Dabei sollte beachtet werden, dass eine Veröffentlichung i.d.R. vor oder spätestens mit der Vernehmlassung erfolgt, damit die Ergebnisse auch in den politischen Prozess einfließen können.»⁶

e) Rahmengesetz – Mehrebenen-Politik – Wirkungen schwer abschätzbar

Eine Schwierigkeit bei der Wirkungsanalyse der RPG-Revision (RPG2) ist, dass die Raumplanung gemäss Verfassung hauptsächlich Aufgabe der *Kantone* ist, der Bund aber Grundsätze aufstellen kann und zudem über Kompetenzen in wichtigen Sachbereichen wie z.B. Umwelt, Landwirtschaft oder Verkehr verfügt, die eine raumplanerische Koordination erfordern. Weiter kommen in den meisten Kantonen den *Gemeinden* wichtige Kompetenzen zu (Zonenplanung). In diesem Sinne ist die Raumplanung in der Praxis eine Verbundaufgabe respektive eine Mehrebenen-Politik, und entsprechend ist das RPG in gewissen Sinn ein Rahmengesetz.⁷ Die künftige Umsetzung sowohl auf Bundes- wie auf Kantons- und Gemeindeebene ist daher mit Unsicherheit verbunden: sie kann unterschiedlich strikt sein. Die NHB/RFA muss daher z.T. mit potenziellen Auswirkungen oder qualitativen Szenarien arbeiten; verlässliche quantitative Aussagen sind in den meisten Fällen nicht möglich.

3.2 Analyse der Vorlage⁸

Der Reformvorschlag vom 5. Dezember 2014 umfasst den Gesetzestext sowie einen erläuternden Bericht, aber noch keinen Botschaftsentwurf im Sinne einer konzeptionell-strategischen Grundlage.⁹ In Zusammenarbeit mit dem ARE wurde daher zunächst eine Gliederung

⁶ Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. S.30.

⁷ Siehe hierzu auch Ecoplan (2009), NHB und RFA zur Revision des RPG, insb. Schlüsselfragen S. 42 ff.

⁸ Gemäss NHB-Leitfaden: Beschreibung des Vorhabens.

⁹ Hintergrund: An dieser Stelle soll nicht die ganze Geschichte der RPG-Revisionen aufgerollt werden. Ursprünglich wurde eine Totalrevision in Form eines Raumentwicklungsgesetzes angestrebt. Nach der Vernehmlassung wurde entschieden, einige Punkte mit einer ersten RPG-Revision vorab zu behandeln (RPG 1), andere dann in einer zweiten Etappe zu bringen, die vorliegend zur Diskussion steht.

Wichtige konzeptionelle Grundlagen wurden in Arbeitsgruppen geleistet, wobei es zu Verzögerungen kam wegen der Volksabstimmung zum RPG 1 und wegen dem Zweitwohnungsgesetz. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen waren umfangreich, allerdings auch auf unterschiedlichem Bearbeitungsstand. Das ARE hat sich dann auch aus Ressourcengründen darauf konzentriert, eine Synthese der Arbeiten direkt in Form des Revisionsvorschlags zu erstellen. Für die Vernehmlassung wurde es als ausreichend erachtet, die Bestimmungen zu erläutern. Die Dokumentation des Handlungsbedarfs wurde daher in der Priorität etwas zurückgestellt.

Das Vernehmlassungsverfahren dient nach Aussagen des ARE ja gerade auch dazu, noch Optimierungen und andere Meinungen einzuholen, gerade im Bereich der Raumplanung, wo Bund und Kantone zusammenspielen und damit wichtige Akteure angehört werden müssen.

in die wesentlichen Massnahmenpakete erstellt und aufgezeigt, welche Gesetzesartikel zu welchen Massnahmenpaketen gehören. Oftmals betrifft ein Artikel mehrere Massnahmenpakete.

Als Oberziel der Vorlage kann folgende Maxime angesehen werden, basierend auf dem Raumkonzept Schweiz: «Die Schweiz ist und bleibt ein attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum, auch noch für unsere Enkelkinder».¹⁰

Die wichtigsten Eckpfeiler (Massnahmenpakete) können wie folgt gegliedert werden (in Klammern die Spalten der folgenden Tabelle):

- **Kulturlandschutz verstärken**

- Bestimmungen über den Kulturlandschutz, insbesondere Fruchtfolgeflächen (1)
- Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone (2)

- **Modernisierung des Planungsinstrumentariums**

- Territorial (und institutionell): Stärken des Denkens und Handelns in funktionalen Räumen, über Grenzen hinweg; und generell Stärkung der Zusammenarbeit (3)
- Sektoral (fachlich): besseres Zusammenspiel mit anderen Sektoren, insbesondere
 - Ressourceneffiziente Infrastrukturen (Verkehr, Energie) (4)
 - Umweltschutz (insbesondere Natur und Landschaft, Biodiversität, Wald) (5) (hierbei betrifft ein Aspekt den Tourismus besonders, so dass dieser separat behandelt wurde (5b))
 - Wohnungspolitik (6)
- Vertikal: besserer Einbezug der Nutzung des Untergrundes (7)
- Instrumentell: Stärkung der Rechtsgrundlage für Modellvorhaben (8)
- Verschiedene verfahrens- und vollzugstechnische Aspekte (9)

¹⁰ Umformuliert; sinngemäss im Vorwort und auf S. 63 des Raumkonzepts Schweiz.

Abbildung 3-1: Zusammenhang RPG2-Artikel und Massnahmenpakete

		Kulturlandschutz		Modernisierung Planungsinstrumentarium								Verf.
Artikel	Themen -->	1 Fruchtfolgeflächen	2 Bauen ausserhalb der Bauzonen	3 Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit	4 Infrastrukturen koordinieren (u.a. Verkehr, Energie)	5 Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald	5b Tourismus	6 Wohnungspolitik	7 Nutzung des Untergrunds	8 Modellvorhaben	9 Weiteres, insb. Vollzug & Verfahren	
1	Ziele			X		X						
2	Wirkungsbeurteilung					X					(X)	
2a	Zusammenarbeit			X / 0								
3	Planungsgrundsätze	X			X	X		X	X			
4a	Berichterstattung			X	X							
5a / 5b	RE-Strategie usw.			X								
5d	Bereinigung Richtpläne			X	X						0	
6, 7 (Aufhebung)											0	
8 bis 8e	Mindestinhalt Richtpläne	X		X	X	X	X		X		X	
9	Grundlagen, Planungen			X	X	X					0	
11	Genehmigung Richtpläne			X								
13	Konzept und Sachpläne				X							
13a/b/c/d	FFF	X										
13e	Räume für IS v. nat. Bed.				X	X						
14	Inhalt Nutzungspläne			X								
15b	Bauvorschriften					X					X	
23 / 24	Bauen ausserhalb		X									
25	Vollzugszuständigkeit		X		X							
26	Prüfung Nutzungspläne				X						0	
29a	Modellvorhaben			(x)				(x)		X		
36a	Strafbestimmungen										0	
37	Vorüberg. Nutzungszonen				X	X						
38b	Überkantonale Planungen			X								
BGGB	Grundpfandrechte		X									
USG Art. 10bis	Wirkungsbeurteilung				X	X					X	

Die Bedeutung der aufgeführten Gesetzesartikel wird bei der Behandlung der einzelnen Massnahmenpakete in den folgenden Kapiteln erläutert.

3.3 Relevanzanalyse

Die Massnahmenpakete wurden von EcoPlan auf ihre Relevanz für die verschiedenen Kriterien hin überprüft und in einem Workshop mit der Begleitgruppe diskutiert und sodann bereinigt. Die Relevanzanalyse wurde in einem separaten Arbeitspapier dokumentiert. Die ersten Einschätzungen zu den Wirkungen wurden teilweise nach den vertiefenden Abklärungen noch angepasst. Die Übersichtstabelle in Abbildung 11-1 (auf Seite 82) zeigt somit das Ergebnis der Relevanzanalyse, korrigiert um Anpassungen aus der Vertiefungsphase.¹¹

¹¹ Direkt aus der Relevanzanalyse stammen die Beurteilungen der Pakete, die nicht mehr vertieft wurden, also Pakete 1, 6, 8, 9 sowie alle Kriterien der übrigen Pakete, die in der Relevanzanalyse mit 0 bewertet wurden.

Die Relevanzanalyse erfolgte nach dem gleichen Schema wie die grobe Einstufung der Wirkungen in den folgenden Kapiteln:

- 0** keine relevante Wirkung
- 1 / -1** geringe bis mittelgrosse positive resp. negative Wirkung
- 2 / -2** grosse positive resp. negative Wirkung
- A** ambivalent (positive und negative Wirkungen möglich)

3.4 Prioritäten für die Wirkungsanalyse

Aufgrund der Ergebnisse der Relevanzanalyse und der einleitend erwähnten Neuausrichtung des RPG2-Prozesses wurden für die Vertiefung folgende Prioritäten festgelegt:

- Ausklammerung
 - Fruchtfolgeflächen (Grund: RPG2 ausgeklammert)
- Keine Behandlung in der Vertiefungsphase (Grund: geringe Relevanz)
 - Wohnungspolitik
 - Modellvorhaben
 - Vollzugs- und Verfahrensfragen
- Summarische Behandlung (Grund: eher geringe Relevanz):
 - Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit
 - Umwelt
- Qualitative, soweit möglich auch quantitative Vertiefung
 - Bauen ausserhalb der Bauzone
 - Infrastrukturen koordinieren
 - Tourismus
 - Nutzung des Untergrundes

Entsprechend werden im Folgenden die Wirkungsanalysen mit unterschiedlichem Vertiefungsgrad dargestellt.

4 Bauen ausserhalb der Bauzonen

4.1 Inhalt

a) Überblick¹²

Die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen ist ein zentraler Grundsatz der Schweizer Raumplanung. Ausserhalb der festgelegten Bauzonen sind Baubewilligungen an strenge Voraussetzungen geknüpft und können folglich nur restriktiv erteilt werden. Zulässig sind einzig landwirtschaftliche und standortgebundene Bauten. Zudem müssen Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen durch die zuständige kantonale Behörde erteilt werden.

Die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen bewirkt einen gespaltenen Bodenmarkt mit Bodenpreisen für Landwirtschaftsland, die deutlich unter jenen des Baulands anzusiedeln sind. Dieses Preisgefälle ist für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung, da die tiefen Bodenpreise für Landwirtschaftsland eine kostendeckende Landwirtschaftsproduktion erleichtern. Durch das Preisgefälle entstehen jedoch auch grosse ökonomische Anreize, Bauvorhaben auf günstigem Nichtbauland zu verwirklichen. Deshalb kann der gespaltene Bodenmarkt und die Trennung zwischen Bau- und Nichtbauzonen nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die rechtlichen Vorschriften und der Vollzug so ausgestaltet sind, dass nicht eine stete Zunahme der baulich genutzten Flächen ausserhalb der Bauzonen resultiert.¹³

Vor diesem Hintergrund wurde das Raumplanungsgesetz in den vergangenen 20 Jahren mehrfach teilrevidiert. Die verschiedenen so eingeführten, zum Teil eher punktuellen Anliegen führten zu einem komplexen und unübersichtlichen Regelwerk. Dieser Umstand gefährdet die Verständlichkeit und erschwert den einheitlichen und konsequenten Vollzug der Vorschriften, was in der Praxis immer wieder zu Diskussionen geführt hat.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die systematische Gliederung verbessert, indem die Bestimmungen, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen regeln, in einem eigenständigen Kapitel mit drei Abschnitten (Art. 23a bis Art. 24f des Gesetzesentwurfs) zusammengefasst werden. Auf Wiederholungen wird verzichtet und die Übersicht der relevanten Regelungen wird verbessert.

¹² Teilweise in angepasster Form übernommen aus: ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen und <http://www.are.admin.ch/themen/recht/00817/index.html?lang=de> und <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00246/03633/index.html?lang=de>

¹³ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 23. Weitere Informationen von www.are.ch.

Inhaltlich wird im Gesetzesentwurf weitgehend an den bisherigen Regelungen angeknüpft, dennoch sind im Wesentlichen die folgenden beiden Elemente als Neuerungen zu betrachten:

- Unbewohnte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sollen nicht mehr unbefristet, d.h. «für die Ewigkeit», sondern nur noch **für die Dauer des Bedarfs** bewilligt werden. (Art. 23a Abs. 3¹⁴)
- Für Bauten und Anlagen für **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe gibt es geringfügige Erleichterungen: Sie sind in der Landwirtschaftszone neu zonenkonform, falls beim gesuchstellenden Landwirtschaftsbetrieb die **bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt im Vordergrund** steht. Die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebs muss dabei nicht mehr nachgewiesen werden. Falls hingegen die bodenbewirtschaftende Tätigkeit des Landwirtschaftsbetriebs insgesamt nicht im Vordergrund steht, müssen Bauten und Anlagen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe in einer Speziallandwirtschaftszone erstellt werden. Umgekehrt soll es keine Ausnahmen mehr geben für Bauten und Anlagen ohne engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft, d.h. für gewerbliche Betriebe wie Sägereien oder Garagen.

Im folgenden Abschnitt sind die relevanten neuen oder geänderten Bestimmungen im Gesetzesentwurf bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen ausgeführt und kommentiert.

b) Relevante Bestimmungen bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
23a	1		Bei allen Bewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.	Keine Neuerung, aber in einem allgemeinen Artikel für alle Tatbestände gemeinsam verankert und nicht mehr bei den einzelnen Bewilligungstatbeständen separat verankert.
23a	2		Ausserhalb der Bauzonen sollen wenn möglich bestehende Bauten genutzt werden.	Keine Neuerung, aber Verdeutlichung.
23	3 / 4		Mit diesen beiden Absätzen sollen künftig Bewilligungen für unbewohnte Bauten nicht mehr unbefristet, sondern nur noch für die Dauer des Bedarfs erteilt werden: – Einerseits wird im Absatz 4 eine Erleichterung gewährt, indem die längerfristige Existenzfähigkeit nicht mehr nachgewiesen werden muss. – Andererseits ist aber gemäss Absatz 3 eine Vereinbarung über den Rückbau abzuschliessen.	Voraussichtlich werden dadurch mehr Bauten erstellt, weil die Anforderungen gesenkt werden, was für die Landwirtschaft erwünscht, für den Kulturland- und Landschaftsschutz aber problematisch ist. Die Möglichkeit von Ausnahmen für die Beseitigung sowie die schwierige Überprüfbarkeit des «Wegfalls des Bedarfs» schwächen den Absatz 3.

¹⁴ Wenn nichts anderes erwähnt wird, beziehen sich alle Artikelangaben auf den RPG-Revisionsentwurf (RPG2).

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
23c	2	e	Zonenkonform sind nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe;	Bisher gab es für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ab und zu Ausnahmegewilligungen. Dies führte wegen der tiefen Bodenpreise des Landwirtschaftslandes auch zur Konkurrenzierung von Gewerbe in Gewerbezon.
23c	3		Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, müssen in speziell dafür vorgesehenen Zonen (Speziallandwirtschaftszonen) errichtet werden. Die Speziallandwirtschaftszonen kann der Kanton in einem Planungsverfahren für den entsprechenden Zweck freigeben, d.h. es besteht eine «Planungspflicht» beispielsweise für Schweinemast- oder Geflügelhaltungsbetriebe, die ihr Futter nicht hauptsächlich selber produzieren und somit die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt (über den ganzen Betrieb betrachtet) nicht im Vordergrund steht .	Neu soll unterschieden werden zwischen Nebenbetrieben von Landwirtschaftsbetrieben mit engem Bodenbezug (= zonenkonform, Erleichterung) und Nebenbetriebe und Landwirtschaftsbetrieben ohne engen Bodenbezug (= Speziallandwirtschaftszone erforderlich). Somit werden für insgesamt bodennahe Landwirtschaftsbetriebe effektiv standort- resp. boden-gebundene Nutzungen wie z.B. Agrotourismus, sozialtherapeutische Angebote, Pensionstierhaltung usw.) ¹⁵ erleichtert; hingegen sind – anders als bisher – keine Ausnahmen mehr vorgesehen für gewerbliche Betriebe wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen «engen sachlichen Bezug» zur Landwirtschaft aufweisen: Für altrechtliche Bauten gilt die Bestandesgarantie, aber Neubauten oder Erweiterungen müssten in einer Gewerbezone durchgeführt werden. Für Zweckänderungen bestehender Bauten gelten (inhaltlich unverändert!) Art. 24c und 24f.
25	4		Die kantonale Behörde (und nicht die Gemeinde allein) entscheidet nicht nur wie bisher über Bauen ausserhalb der Bauzone, sondern auch über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und Ersatzvornahmen.	Die Kompetenzen der Kantone und damit ein einheitlicher Vollzug zumindest innerhalb eines Kantons werden gestärkt.
BGB Art. 75, Abs. 1 Bst. f			Grundpfandrechte für den Rückbau von Bauten und Anlagen unterliegen keiner Belastungsgrenze mehr.	Die Begrenzung der Höhe der Grundpfandrechte mit denen man landwirtschaftliche Grundstücke maximal belasten darf (Belastungsgrenze) gilt für den Rückbau von Bauten und Anlagen nicht.

c) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit einer Reform ist in den Dokumenten zur Vorlage nicht ausführlich beschrieben. Aus weiteren vorhandenen Unterlagen¹⁶ und aus Gesprächen mit dem ARE lässt sich ableiten, dass sich der Handlungsbedarf vor allem aus zwei Punkten ergibt:

- **Rechtssetzungstechnisch:** Aufgrund der ursprünglich schlanken Regelung im RPG hatte das Bundesgericht eine Praxis entwickelt, die vom Parlament dann punktuell wieder korrigiert (meist entschärft) wurde. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen nun teilweise auf Gesetzes- und teilweise auf Verordnungsstufe, was die Übersichtlichkeit sehr erschwert.

¹⁵ Gemäss erläuterndem Bericht, Seite 27.

¹⁶ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen
ARE (2012), Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen. Standbericht 2011.
Siehe auch Muggli (2014), Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?

- Konzeptionell: Durch die vielen Änderungen ist von aussen nicht mehr ersichtlich, nach welchem Konzept sich die Regelungen richten. Es ist anzustreben, dass wieder eine klare Systematik geschaffen wird. In eine solche Systematik könnten sich auch spätere Anpassungen einfügen. Dies soll auch vermeiden, dass spätere Anpassungen dem Grundkonzept zuwiderlaufen.

Im Sinne der RFA-Checkliste geht es um öffentliche Interessen an der Erhaltung des Kulturlandes (diese Erhaltung kann im weiteren Sinn als öffentliches Gut betrachtet werden, da der Nutzen an der Erhaltung des Kulturlandes und des Landschaftsbildes teilweise nicht-rivalisierend und zudem nur begrenzt ausschliessbar ist). Weiter spielt ein «Regulierungsversagen» insofern eine Rolle, als die aktuellen Regelungen nicht ausreichend klar sind und nicht einheitlich vollzogen werden, was Wettbewerbsverzerrungen schaffen kann.

Die Frage, ob der Handlungsbedarf gross genug ist, resp. ob ein Szenario «weiter wie bisher» problematisch genug wäre, um eine Gesetzesrevision zu rechtfertigen, ist letztlich eine politische Abwägung. Die fehlenden Daten zum Bauen ausserhalb der Bauzone erschweren diese Einschätzung zusätzlich.

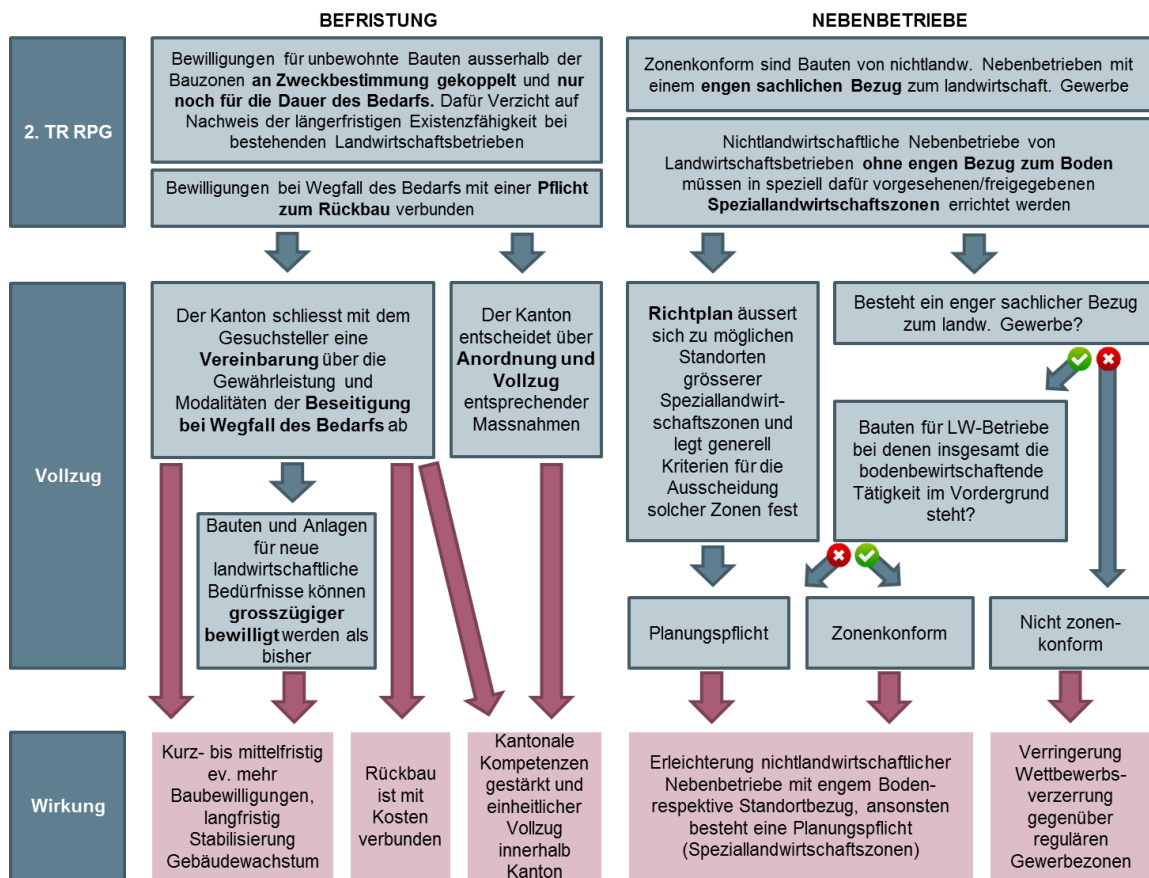
4.2 Wirkungsmodell

Wie bereits im einleitenden Abschnitt dieses Kapitels erwähnt, sind im Gesetzesentwurf im Wesentlichen zwei Neuerungen bezüglich des Bauens ausserhalb der Bauzonen enthalten.

- Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs
- Unterscheidung von Landwirtschaftsbetrieben mit und ohne engen Bezug zum Boden

Auf Basis dieser beiden Neuerungen lassen sich zwei Wirkungsketten ableiten, die in den folgenden beiden Abschnitten erläutert und in Abbildung 4-1 dargestellt werden.

Abbildung 4-1: Wirkungsmodell - Bauen ausserhalb der Bauzonen



a) Befristung - Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs

Unbewohnte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sollen nicht mehr unbefristet, d.h. «für die Ewigkeit», sondern nur noch **für die Dauer des Bedarfs** bewilligt werden.

- Dazu muss zwischen den Beteiligten eine **Vereinbarung**¹⁷ über die Gewährleistung und Modalitäten der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs abgeschlossen werden. Bisher durften Bauten auch dann bestehen bleiben, wenn der Bewilligungszweck weggefallen ist und das Bauobjekt nicht mehr genutzt wird oder einer neuen (nichtlandwirtschaftlichen) Nutzung zugeführt wurde. Dies ist mit ein Grund, weshalb bisher Bauten ausserhalb der Bauzonen im Prinzip restriktiv bewilligt wurden (auch wenn es in der Praxis Unterschiede gab).
- Im Gegenzug wird bei unbewohnten Bauten eine Erleichterung gewährt, indem bestehende Landwirtschaftsbetriebe keinen Nachweis der **längerfristigen Existenzfähigkeit**¹⁸ mehr

¹⁷ Im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Vertrags zwischen dem Gesuchsteller (und dem Grundeigentümer) sowie der zuständigen kantonalen Behörde. In der Regel soll auch die Gemeinde einbezogen werden. Zudem ist auch die kantonale Amtsstelle (z.B. Landwirtschaftsamt) miteinzubeziehen, die für die Beurteilung des landwirtschaftlichen Bedarfs für Bauten ausserhalb der Bauzonen zuständig ist.

¹⁸ Nach Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV

erbringen müssen. Dadurch werden die Bewilligungsanforderungen gesenkt. Allerdings wird derjenige Fall vorbehalten, in dem die längerfristige Existenzfähigkeit offensichtlich nicht gegeben ist. In solch einem Fall darf die Baubewilligung nicht erteilt werden.

- Aufgrund der gesenkten Bewilligungsanforderungen und der neuen Praxis, dass die Bewilligungen für unbewohnte Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht mehr «für die Ewigkeit» erteilt werden, können Baubewilligungen grosszügiger als bisher erteilt werden.
- Dafür sind die Bewilligungen aufgrund der Vereinbarung an eine bestimmte Zweckbestimmung gekoppelt und fallen weg, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Insbesondere beim Wegfall des Bedarfs ist die Bewilligung mit einer Pflicht zum Rückbau verbunden. Die Modalitäten dazu werden in der Vereinbarung zwischen dem Gesuchsteller und der zuständigen kantonalen Behörde geregelt.
→ Daraus lässt sich folgern, dass mit dem Gesetzesentwurf einerseits kurz- bis mittelfristig tendenziell mehr neue Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen entstehen könnten. Andererseits werden Bauten, die zu einem späteren Zeitpunkt ihre Zweckbestimmung verlieren werden, nicht mehr einer anderen nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden können, sondern sie müssen zurückgebaut werden. Dies ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Insgesamt soll jedoch mit den befristeten, zweckgebundenen Bewilligungen (gemäss Art 23a Abs. 3) die Tendenz einer Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäude vermindert werden.
- Bereits im bestehenden RPG sind die kantonalen Behörden für die Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen zuständig. Mit dem Gesetzesvorschlag fallen neu auch die Anordnung und der Vollzug von Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörden.
→ Die Kompetenzen der Kantone werden damit gestärkt und ein einheitlicher Vollzug der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen (zumindest innerhalb eines Kantons) können gewährleistet werden.

b) Nebenbetriebe - Unterscheidung von Landwirtschaftsbetrieben mit / ohne engen Bezug zum Boden

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem **engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe** sind neu zonenkonform, falls der Landwirtschaftsbetrieb insgesamt einen **engen Bezug zum Boden** aufweist.

- Laut dem aktuell geltenden RPG sind nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Neubauten sind entsprechend nicht erlaubt. Für bauliche Änderungen und Ausbauten können jedoch Ausnahmegewilligungen eingeholt werden. Dabei wird unterschieden zwischen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben ohne engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 24b Abs. 1 aktuelles RPG) und Nebenbetrieben, die einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (Art. 24b Abs. 1bis aktuelles RPG).
 - Falls es sich um einen Nebenbetrieb «ohne engen Bezug zur Landwirtschaft» handelt, muss der Landwirt nachweisen, dass er auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen

ist, um seinen Betrieb existenzfähig zu führen. Kann er diesen Nachweis erbringen, können bauliche Anpassungen innerhalb bestehender Gebäude und Anlagen bewilligt werden. Zusätzliche Bauten sind jedoch nicht erlaubt.

- Handelt es sich hingegen um einen Nebenbetrieb, bei dem ein enger sachlicher Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe besteht, muss kein Einkommensnachweis erbracht werden, Anbauten bis zu 100m² sind zulässig, wie auch die Anstellung von zusätzlichen Arbeitskräften für diesen Nebenbetrieb.
 - Mit dieser Regelung haben sich gemäss ARE Probleme im Vollzug ergeben. So werde beispielsweise oft festgestellt, dass im Bereich der agrotouristischen Angebote die bewilligte Nutzung überschritten werde, indem beispielsweise Grossanlässe durchgeführt würden, obwohl keine raumplanerische Bewilligung dafür vorläge. Zudem sei die Kumulation mehrerer nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe problematisch, die dazu führe, dass der eigentliche landwirtschaftliche Betrieb zunehmend in den Hintergrund gedrängt werde.
- Im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf des RPG2 ist nun vorgesehen, dass Bauten und Anlagen für **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** in der Landwirtschaftszone **neu zonenkonform** sind, vorausgesetzt dass die entsprechenden Nebenbetriebe einen **engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft** aufweisen und beim Gesamtbetrieb die **bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt im Vordergrund** steht. Die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe dürfen den eigentlichen Landwirtschaftsbetrieb folglich nicht dominieren. Die landwirtschaftlichen, bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten (wie z.B. Gemüse-, Getreide- oder Obstanbau, bodenabhängige Tierhaltung) müssen insgesamt, d.h. über den gesamten Landwirtschaftsbetrieb samt seinen Nebenbetrieben betrachtet, noch im Vordergrund stehen.
 - Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe wie Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote, Pensionstierhaltung, Bewirtschaftung naturnaher Flächen, Waldpflege- und Bewirtschaftung sowie der Einsatz von Maschinen für den eigenen Betrieb und für andere Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der überbetrieblichen Zusammenarbeit werden somit im Vergleich zum aktuellen Gesetz **erleichtert**, falls sie zu einem Landwirtschaftsbetrieb mit engem Bezug zum Boden gehören. Allerdings muss in der Verordnung noch abschliessend geklärt werden, was alles unter einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe genau zu verstehen ist.
- Nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen mit engem sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe, die aber zu einem Landwirtschaftsbetrieb gehören, der insgesamt **keinen engen Bezug zum Boden** mehr aufweist («bei dem die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht») müssen in speziell dafür vorgesehenen Zonen errichtet werden (Art. 23c Abs. 3). Im Gegensatz zur bisherigen Regelung (Art. 16a Abs. 3 des aktuellen RPG) betreffen die Aspekte, die eine Planung sinnvoll und nötig machen, jedoch nicht mehr nur die bodenunabhängigen landwirtschaftlichen Betriebsteile wie beispielsweise Schweine- oder Geflügelmastbetriebe. Vielmehr soll anhand der Gesamtsituation des Betriebes entschieden werden, ob eine Planung notwendig ist. Die Grenzen, ab wann eine Planung notwendig sein wird, werden durch den Bundesrat in der RPV festzulegen sein.

Diese sollen auf möglichst einfachen Kriterien aufbauen wie beispielsweise dem Anteil normierter Arbeitskräfte (z.B. Standardarbeitskräfte), welche für die Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft benötigt werden, dem Anteil Betriebsteile ausserhalb der Landwirtschaft oder dem Anteil selbst produzierter Futtermenge für die Tierhaltung.¹⁹

- → Für Landwirtschaftsbetriebe, die sich vorwiegend auf nicht bodenbewirtschaftende Tätigkeiten wie bodenunabhängige Pflanzenproduktion in Gewächshäusern oder bodenunabhängige Tierhaltung, etc. konzentrieren, und welche nicht die Voraussetzungen der inneren Aufstockung erfüllen (Art. 23c Abs. 2 Bst. b RPG), besteht gemäss Art. 23c Abs. 3 neu eine «Planungspflicht».
- Die entsprechenden Gebiete der Landwirtschaftszone kann der Kanton in einem Planungsverfahren für den jeweiligen Zweck der Speziallandwirtschaftszone freigeben. Im Vordergrund steht bei einem solchen Planungsverfahren das Modell der Entwicklungsschwerpunkte Landwirtschaft (ESL), wie es beispielsweise im Kanton Aargau praktiziert wird.
- Bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen gelten sowohl die Ziele und Grundsätze der Raumplanung als auch allenfalls noch festzulegende Vorgaben und Kriterien der Richtplanung. Der Richtplan wird sich zudem zu möglichen Standorten grösserer solcher Zonen äussern müssen.
- Keine Ausnahmen sind mehr vorgesehen für gewerbliche Betriebe in der Landwirtschaftszone wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen «engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe» aufweisen: Für altrechtliche Bauten gilt die Bestandesgarantie (nach Art. 24c), aber Neubauten oder Erweiterungen müssten in einer Gewerbezone durchgeführt werden. Massvolle Erweiterungen²⁰ solcher Bauten sind jedoch nach wie vor auch ausserhalb der Bauzonen erlaubt.
 - Die Beschränkung der nichtlandwirtschaftlichen Nebenerwerbsmöglichkeiten auf Betriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe führt zu einer Beseitigung der bisherigen Wettbewerbsverzerrung zwischen gewerblichen Betrieben ausserhalb und innerhalb der Bauzonen. Zudem leistet sie einen Beitrag gegen die mit gewerblichen Nutzungen verbundene Zersiedelung. Allerdings gilt dies nicht für bestehende Nutzungen. Diese werden nicht eingeschränkt.

¹⁹ Gemäss erläuterndem Bericht, Seite 27.

²⁰ Gemäss Art. 42. Abs. 3 RPV gilt als massvolle Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens, wenn die Erweiterung bezüglich der Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche weder 30% noch 100 m² überschreiten.

4.3 Wirkungsanalyse

In diesem Abschnitt werden nur diejenigen Wirkungen beschrieben, die gemäss Relevanzanalyse nicht «keine relevante Wirkung» aufweisen.

Die Datenlage zur Beurteilung der bisherigen Entwicklung der Bauten ausserhalb der Bauzonen und der neuen Regelungen ist relativ schlecht. Angaben zur Nutzung sowie Baujahr von Gebäuden ausserhalb der Bauzonen bestehen lediglich für Gebäude mit Wohnnutzung und teilweise Gebäude, in denen sich Arbeitsstätten befinden. Umfassenden Aussagen über die Entwicklung des Bauens ausserhalb der Bauzonen im Zeitablauf lässt die aktuelle Datenlage nur sehr begrenzt zu.²¹ Daten der Kantone liegen noch nicht in einer einheitlichen Form vor. Die Bestrebungen von ARE, BFS und BLW in diesem Bereich (Monitoring, Datenerhebungen, GIS) sollten daher fortgeführt verstärkt werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem heterogenen Datenmaterial würde einige Zeit erfordern, allerdings bliebe die Unsicherheit, wie sich die Änderungen in der Praxis auswirken, weil sehr viele Faktoren hierbei eine Rolle spielen.

Für eine Zusammenstellung der verfügbaren Fakten verweisen wir auf den Anhang (Kapitel 12).

Die wichtigsten Erkenntnisse sind:

Verlust von Landwirtschaftsflächen

- Die Landwirtschaftsfläche der Schweiz hat sich innert 25 Jahren um etwa 5%, respektive um über 85'000 ha vermindert. Davon wurde etwa zu zwei Drittel Siedlungsfläche, und zu einem Drittel Wald- und Naturraum.
- Auf etwa drei Vierteln der ehemaligen Landwirtschaftsfläche, die zwischen 1985 und 2009 zur Siedlungsfläche wurde, wurden Gebäude gebaut. Die Verkehrsflächen machen 16% und Sport-/Park-/Golfanlagen 12% aus. 11% der ehemaligen Landwirtschaftsfläche, die zur Siedlungsfläche wurde, wurde für den Bau von landwirtschaftlichen Gebäuden verwendet (insgesamt 5'240 ha). Dies ist in etwa gleich viel Landwirtschaftsland, wie für Industrie- und Gewerbegebäude verloren ging.

→ Während sich die Landwirtschaftsfläche zwischen 1985 und 2009 um 5% verkleinerte und die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe und Anzahl Beschäftigte sogar um etwa 40% zurückging, ist das landwirtschaftliche Gebäudeareal sogar um über 10% gewachsen.

Gebäudeareale ausserhalb der Bauzone

- 36% der gesamten Siedlungsfläche und 22% der Gebäudeareale liegen ausserhalb der Bauzonen.²²

²¹ Vgl. ARE (2012), Monitoring Bauen ausserhalb, S. 26.

²² ARE (2012), Monitoring Bauern ausserhalb Bauzonen, Standbericht 2011.
Basierend auf Daten der BFS Arealstatistik 1992/97 und der ARE Bauzonenstatistik 2007

- Nach Angaben des ARE lassen sich keine Angaben über die *Veränderung* der Flächennutzung ausserhalb der Bauzone anstellen. Jedoch lassen die Daten der Arealstatistik kombiniert mit der Bauzonenstatistik Aussagen zur Flächennutzung innerhalb und ausserhalb der Bauzonen zu.
- Die bereits erwähnte Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäudeareale zwischen 1985 und 2009 ist mit 10% im Vergleich zur Zunahme der Wohn- (+44%) und der Industrie- und Gewerbeareale (+32%) zwar gering, aber angesichts der Abnahme der Landwirtschaftsfläche und der Beschäftigten in der Landwirtschaft dennoch bemerkenswert.
 - Erste provisorische Auswertungen aktueller Daten zeigen, dass das landwirtschaftliche Gebäudeareal in den Bauzonen stark rückgängig ist, während es ausserhalb der Bauzonen zunimmt. Folglich dürfte der Grossteil der 10%-Zunahme der landwirtschaftlichen Gebäudeareale zwischen 1985 und 2009 ausserhalb der Bauzonen erfolgt sein.
 - 5'240 ha ehemaligem Landwirtschaftsland wurde zwischen 1985 und 2009 für den Bau von landwirtschaftlichen Gebäuden verwendet. Aus Sicht des Rückgangs der Landwirtschaftslandes (von 85'000 ha zwischen 1985 und 2009) kommt dem Bauen von landwirtschaftlichen Gebäuden ausserhalb der Bauzonen damit eine eher geringe, aber eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu.

4.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmen

A²³

Indem nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe in den Landwirtschaftszone neu zonenkonform sind und dafür keine Ausnahmegewilligungen mehr erforderlich sind, werden die Bewilligungsanforderungen gesenkt und das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird prinzipiell erleichtert. Der Wechsel von den Bewilligungen «für die Ewigkeit» zum Instrument der befristeten Bewilligungen stellt zwar eine Verschärfung dar. Im Gegenzug wird jedoch erwartet, dass die bisher restriktive Bewilligungspraxis bei Bauten ausserhalb der Bauzonen gelockert wird. Dies dürfte kurz- bis mittelfristig zu einer **erhöhten Bautätigkeit** ausserhalb der Bauzone führen. Umgekehrt ist die damit eingegangene Verpflichtung zum Rückbau eines Gebäudes mit Kosten verbunden, was längerfristig zu einer **Stabilisierung des Trends zu immer mehr Landwirtschaftsgebäuden** führen könnte. Die Möglichkeiten, den Rückbau zu vermeiden (durch weitere Nutzung), sind allerdings recht gross, weshalb dieser stabilisierende Effekt zum heutigen Zeitpunkt schwer zu beurteilen ist.

Je mehr die landwirtschaftliche Produktion unter Druck steht, desto wichtiger werden nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbsmöglichkeiten. Entsprechend gross wird die Nachfrage nach Bauten und Anlagen für solche nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe sein. Grundsätzlich werden bezüglich der Bauten für nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe Nutzungen mit einem engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe gefördert und solche ohne engen Bezug zum

²³ Siehe Codierung / Legende in Abschnitt 3.3.

landwirtschaftlichen Gewerbe gebremst. So sind keine Ausnahmen mehr vorgesehen für gewerbliche Betriebe wie Sägereien oder Garagen, weil diese keinen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen. Diese müssen neu zwingend in dafür vorgesehenen Gewerbebezonen gebaut werden. Entsprechende **Wettbewerbsnachteile** von gewerblichen Betrieben in Bauzonen gegenüber solchen ausserhalb der Bauzonen werden somit künftig nicht mehr entstehen. Allerdings ändert sich für bestehende Nutzungen nichts (Bestandesschutz).

Für Landwirtschaftsbetrieben **mit einem engen Bezug zum Boden** (d.h. mit insgesamt überwiegend bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten) wird es gemäss Gesetzesvorschlag einfacher, Bewilligungen für Bauten und Anlagen für Nebenbetriebe mit engem sachlichen Bezug zur Landwirtschaft (wie beispielsweise Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote und Pensionstierhaltung) zu erhalten.

Nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen für Landwirtschaftsbetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftenden Tätigkeiten nicht im Vordergrund steht (**ohne engen Bezug zum Boden**), müssen gemäss dem Gesetzesentwurf in speziell dafür vorgesehenen Zonen errichtet werden, welche vom Kanton in einem Planungsverfahren freigeben muss. Der Bundesrat wird gemäss Art 23c Abs. 5 lit. c noch Vorschriften erlassen, in denen er festlegen wird, bei welchen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben die bodenbewirtschaftende Tätigkeit insgesamt nicht mehr im Vordergrund steht. Somit ist noch nicht abschliessend definiert, welche als bodenbezogene und welche als nicht bodenbezogene Nebenbetriebe betrachtet werden. Es ist schwer vorhersehbar, ob sich in der Praxis daraus per Saldo relevante Veränderungen ergeben.

Auch insgesamt ist das Ausmass der Entwicklungen zum aktuellen Zeitpunkt nicht prognostizierbar, da erstens die Datengrundlagen der bisherigen Nutzungen unzureichend sind und zweitens die Entwicklungen sehr stark von der noch schwer abschätzbaren Vollzugspraxis und von der wirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Branchen abhängt. Insgesamt dürfte die wirtschaftliche Wirkung eher positiv sein, da die relevanten Nebenerwerbsmöglichkeiten erleichtert werden. Weil der gesamte heutige Bestand an Nutzungen und Bauten von der Gesetzesänderung jedoch nicht betroffen ist (Bestandesschutz), wird die Wirkung der befristeten Bewilligungen insgesamt eher bescheiden ausfallen.

W7 Zweckmässigkeit im Vollzug

+1

Auch wenn die Zusammenführung der bisherigen Erlasse aus Sicht von mehreren Verbänden nur begrenzt gelungen scheint, bringt der neue Gesetzesvorschlag bezüglich des Vollzugs mehrere Vorteile. Die relevanten Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind systematisch gegliedert und dadurch die Übersicht, Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit der Regeln verbessert. Allerdings bleibt die Materie höchst komplex, und die Bemühungen, die Zusammenhänge verständlich zu machen, könnten noch verstärkt werden (z.B. Botschaftsentwurf, grafische Erläuterungen der Systematik, Beispiele, Verdeutlichung der materiellen Änderungen).

Problematisch ist auf der anderen Seite – bei einer Revision kaum vermeidbar –, dass durch eine Gesetzesrevision eine gewisse Unsicherheit entsteht, wie die neuen Regeln angewendet werden: Es wird sich zuerst eine Gerichtspraxis bilden müssen.

Die **Kompetenzen der Kantone** werden (gegenüber den Gemeinden) **gestärkt**. So fallen beispielsweise auch die Anordnung und der Vollzug von Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörden. Folglich bietet die neue Systematik auch die Chance zu einer Vereinfachung und **Vereinheitlichung des Vollzugs**, welche sich nach einer Übergangszeit ergeben könnte. Zudem wird man in Kürze Musterverträge haben.

Auf der anderen Seite werden griffige Vereinbarungen über den Rückbau voraussichtlich schwierig werden. Die Grundbesitzer haben wenig ökonomische Interessen an einem Rückbau, und für die Kantone wird es nicht einfach sein zu zeigen, dass ein bestimmtes Gebäude nicht mehr gebraucht wird. Es bleiben damit Zweifel, ob ein «Wegfall des Bedarfs» tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung der Gebäude führen wird.

Zudem bestehen offene Fragen, was beispielsweise mit den Nebenerwerbsbetrieben passiert, wenn sie zum Haupterwerb werden, oder wenn das landwirtschaftliche Gewerbe sogar ganz zugunsten des einstigen Nebenerwerbs aufgegeben wird. In solchen Fällen müssten die Betriebe eigentlich eingestellt werden, was in der Praxis kaum passieren wird.

Ein möglicher Vollzug könnte in einzelnen Kantonen so aussehen, dass eine Abgabe für das Privileg erhoben wird, ausserhalb der Bauzone bauen zu dürfen (vergleichbar mit der Mehrwertabgabe bei Aufzonungen). Mit den generierten Erträgen könnten bei Wegfall des Bedarfs der Abbruch von Gebäuden finanziert werden. Solche Fondslösungen würden den Kantonen obliegen, die Realisierung ist damit ungewiss.

4.3.2 Dimension Umwelt

U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt

A

Mit der bisherigen Regelung wurden Baubewilligungen unbefristet erteilt. Wenn Bauten einmal bewilligt sind, dürfen sie auch dann noch bestehen bleiben, wenn der Bewilligungszweck weggefallen ist. Häufig werden solche überflüssig gewordenen Bauten einer neuen Nutzung zugeführt und fördern entsprechend die Zersiedelung. Die in der Gesetzesvorlage vorgeschlagenen Änderungen setzen hier an, indem die bewilligten Bauten bei einem Wegfall des ursprünglichen Bedarfs wieder rückgebaut werden müssen.

Umgekehrt wird die bisherige eher restriktive Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen gelockert, indem nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe für bodennahe Landwirtschaftsbetriebe erleichtert werden. Entsprechend ist mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, deren Bedarf entfallen ist. Insgesamt ist eher mit einem zusätzlichen Kulturlandverlust zu rechnen, allerdings sind die Entwicklungen von sehr vielen Faktoren abhängig,

die nicht zuverlässig prognostiziert werden können (Vollzugspraxis, Branchenentwicklung bei Landwirtschaft, Gewerbe und (Agro-)Tourismus, Landwirtschaftspolitik).

4.3.3 Dimension Gesellschaft

G3 Kultur und gesellschaftliche Werte

A

Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes von Vorteil. Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert.

Auf der anderen Seite ist zurzeit die Entwicklung zu beobachten, dass sich landwirtschaftliche Bauten zunehmend weniger gut in die Landschaft einpassen. Die in der Gesetzesvorlage beschränkt erteilten Bewilligungen (gemäss Art 23a Abs. 3) zugunsten der Bewilligungen auf Ewigkeit können die bereits bestehende Entwicklung, dass kaum mehr regionaltypische Ökonomiegebäude (beispielsweise im Emmentaler Stil) gebaut werden, noch weiter verstärken, weil die Vielfalt möglicher Zwecke der Nutzung durch die zweckgebundene Befristung vermindert wird. Es könnten daher noch verstärkt kostengünstige, kurzlebige «Einzweckgebäude» entstehen. Der regionale Charakter der Gebäude könnte aufgrund dieser Entwicklung zugunsten von uniformen Gebäudetypen weiter verlieren und zwar nicht nur im Tal, sondern auch in den Berggebieten. Die Folge wäre eine weiter abnehmende Landschaftsqualität. Ob und wie stark diese mögliche Entwicklung eintritt, ist allerdings von der Baubewilligungspraxis abhängig (inkl. Stellenwert von Denkmalschutz/Heimatschutz im Einzelfall), und zudem davon, ob sich die Eigentümer durch die Befristung in ihren architektonischen Absichten beeinflussen lassen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Gebäude auch weiterhin einem anderen Zweck zugeführt werden können, falls dieser Zweck zonenkonform ist.

G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung

+1

Im Vergleich zum bisherigen Dickicht an Regelungen würde man mit dem Gesetzesentwurf eine einheitliche und besser geordnete Regelung schaffen. Die Vereinheitlichung und Klärung stellt nicht nur für Nicht-Spezialisten eine klare Verbesserung der Rechtssituation dar. Wie erwähnt wird aber auch eine längere Periode mit einer gewissen Unsicherheit entstehen, bis sich die neue (Behörden- und Gerichts-) Praxis etabliert hat.

Die Stärkung der kantonalen Kompetenzen führt zudem zu einem einheitlichen Vollzug innerhalb und allenfalls sogar zwischen den Kantonen und somit auch zu mehr Rechtsgleichheit.

4.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z1 Problemlage

A

Bei der Verfolgung des Ziels, die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen zu bremsen, gibt es zwei Hebel. Entweder lässt man weniger Neues entstehen oder mehr

Bestehendes verschwinden. Mit den bisherigen Regelungen hat man vorwiegend auf den ersten Hebel gesetzt. Die Tendenz, Bewilligungen für die Ewigkeit zu erteilen hat im Prinzip eine restriktive Regelung bei Neubauten nötig gemacht. Für die Landwirtschaft führte dies zu erheblichen Problemen, weshalb sich der Vollzug oft nicht an die vom Gesetz geforderte Strenge hielt und viele Ausnahmegewilligungen erteilt wurden. Auch das bisherige Kriterium der längerfristigen Existenzfähigkeit konnte nicht verhindern, dass viele Bauten ausserhalb der Bauzonen bewilligt wurden, die früher oder später ihre Zweckbestimmung verloren haben oder verlieren werden und allenfalls einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.²⁴

Mit den Regelungen des Gesetzesvorschlags wird die Situation für die Landwirtschaft entschärft. Der Vollzug wird vereinheitlicht und in der Tendenz vereinfacht. Ob die neue Regelung das Kulturland besser zu schützen vermag als die alte und der Zersiedelung nachhaltig Einhalt gebieten kann, bleibt offen.

Z3 Irreversibilität +1

Die bei Bewilligungen von unbewohnten Bauten ausserhalb der Bauzonen zwingenden Vereinbarungen ermöglichen die Beseitigung der entsprechenden Gebäude bei Wegfall des Bedarfs und leisten so einen Beitrag zur Verringerung der Irreversibilität bei landwirtschaftlichen Bauten.

Z4 Belastung künftiger Generationen +1

Der Verzicht auf unbefristete Baubewilligungen und die vorgesehene Beseitigung der Bauten bei Wegfall des Bedarfs erhöhen den Handlungsspielraum künftiger Generationen.

Z5 Risiken/Unsicherheiten -1

Die Regelungen im aktuell geltenden RPG bezüglich dem Bauen ausserhalb der Bauzonen haben sich in den einzelnen Kantonen inzwischen eingespielt. Mit der Neufassung der betreffenden Gesetzesartikel entsteht auch ein Übergangsproblem: Da in der Praxis und in der Rechtsprechung häufig auf einzelne Gesetzes- oder Verordnungsartikel verwiesen wird, müssten viele dieser Verweise erneuert werden. Dadurch könnte die Unsicherheit vorübergehend zunehmen (vgl. Kriterium G4 in Abschnitt 4.3.3)

Auch wenn der formale Spielraum der Kantone bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht sehr gross ist, ist das Vollzugsverständnis in den verschiedenen Kantonen nicht überall identisch, z.T. auch bedingt durch unterschiedliche Bauweisen. Es besteht eine gewisse Unsicherheit, wie die Kantone die Regelungen zum Rückbau umsetzen werden. Dies birgt das Risiko, dass das bremsende Instrument des Rückbaus nicht greifen, respektive verpuffen wird und nicht adäquat gegen die gelockerten Bestimmungen beim Bau von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben ausserhalb der Bauzonen halten kann. Die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen könnte bei nicht genügend restriktivem Vollzug somit anstatt gebremst, sogar beschleunigt werden.

²⁴ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 23.

4.4 Alternative Regelungen

Gemäss RFA-Prüfpunkt 4 ist zu diskutieren, ob die angestrebten Ziele mit alternativen Regelungsinstrumenten oder –inhalten wirksamer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten erreicht werden könnten.

Das Ziel der Vorlage ist letztlich eine konzeptionelle und rechtssetzungstechnische Klärung und Bereinigung in dieser äusserst komplexen Materie.

Aus materieller Sicht ist die Frage, ob es zielkonforme Alternativen gäbe: Dies lässt sich im Rahmen dieser Studie aufgrund der Vielzahl von Detailregelungen nicht klären, aber wie erwähnt wäre es wünschbar, dass die entsprechenden vertieften Diskussionen, die vor der Vernehmlassungsvorlage in Arbeitsgruppen geführt wurden, dokumentiert und im Lichte der Vernehmlassungsantworten vertieft würden.

Dabei muss bedacht werden, dass die Zweiteilung des Bodenmarktes erhalten bleiben muss, wenn man die Ziele der haushälterischen Bodennutzung nicht missachten will. Insofern braucht es z.B. zu einer Lockerung der Bewilligungen auch eine Ergänzung wie z.B. die Befristung von Bewilligungen für die Dauer des Bedarfs. Grundsätzlich andere Regelungen wie z.B. eine Lenkungsabgabe oder handelbare Zertifikate für Fruchtfolgeflächen wären im Prinzip denkbar, diese würden aber grundlegende konzeptionelle Fragen aufwerfen, die den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen.

Aus rechtssetzungstechnischer Sicht käme als Alternative in Frage, dass allenfalls ein Teil der Regelungen auch auf Verordnungsstufe erfolgen könnte, wie dies bereits in der Vernehmlassungsvorlage erwähnt wird. Hier muss abgewogen werden: Der Vorteile eines Gesetzes ist die höhere demokratische Legitimation (Parlament, fakultatives Referendum), der Vorteil einer Verordnung ist die höhere Flexibilität (Entscheid Bundesrat) und u.U. auch eine Entschlackung des Gesetzes. Denkbar ist – mit ähnlichen Vor- und Nachteilen – auch die Regelung von Teilaspekten in Vollzugshilfen.

Beim vorliegenden Thema ist diese Abwägung schwierig. Das Thema bleibt komplex, auch wenn sich das Gesetz auf Eckpunkte begrenzen würde und die Details in eine Verordnung verlagert würden.

Da die Regelungen grundsätzlich darauf abzielen, die Zweiteilung des Bodenmarktes zu erhalten und die landwirtschaftlichen Nebengewerbe in einem bestimmten Rahmen zu ermöglichen, ist es fast unumgänglich, dass recht detaillierte Regelungen erlassen werden müssen, um eine Umgehung zu vermeiden.

Ein weiterer wichtiger Grund für eine Regelung auf Gesetzesstufe ist, dass sich das Parlament wiederholt in diesem Thema eingebracht hat, so dass es angebracht scheint, die Neuregelung auch auf dieser Stufe (also im Gesetz) zu verankern – eine Verlagerung auf die Verordnungsebene würde politisch kaum verstanden.

4.5 Zusammenfassung

Der neue Gesetzesvorschlag enthält eine neue Systematik der relevanten Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die Übersicht, Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit der Regeln werden verbessert, auch wenn die Komplexität hoch bleibt.

Die Wirkungen dieses Reformpaketes sind grundsätzlich schwer vorhersehbar. Für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (wie beispielsweise Agrotourismus) bedeutet das Paket eine Erleichterung. Für Landwirtschaftsbetriebe mit engem Bezug zum Boden sind solche Bauten neu zonenkonform. Nehmen die Aktivitäten ohne Bodenbezug Überhand, müssen entsprechende Bauten in speziellen Zonen gebaut werden. Für (Gewerbe-) Nutzungen ohne engen Bezug zur Landwirtschaft bedeutet das Paket eine Erschwerung, zugleich aber auch die Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber regulären Gewerbebezonen.

Der Systemwechsel von den unbefristeten Bewilligungen «für die Ewigkeit» zu den nur noch für die Dauer des Bedarfs beschränkten Baubewilligungen für unbewohnte Bauten ausserhalb der Bauzonen und der Vereinbarung über die Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs ermöglicht solche Bauten tendenziell einfacher und mit weniger Ausnahmen. Dies ermöglicht der Landwirtschaft einen grösseren Gestaltungsspielraum als bisher.

Die Regelungen lassen jedoch einige Fragen offen, beispielsweise ob es im Rahmen des Vollzugs gelingen wird, griffige Vereinbarungen über den Rückbau zu finden, so dass es beim «Wegfall des Bedarfs» tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung der Gebäude führen wird. So bleibt es offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden.

5 Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

5.1 Inhalt

a) Überblick

Die Revision enthält verschiedene Bestimmungen, mit denen die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen und in grenzüberschreitenden Regionen verbessert werden soll. Es handelt sich aber eher um Grundprinzipien und nicht konkrete Massnahmen, so dass die Auswirkungen schwierig zu ermitteln sind. Die Wirkungen dieses Paketes hängen davon ab, welche konkreten Abstimmungen in den funktionalen Räumen getroffen werden. Entsprechend dem Ergebnis der Relevanzanalyse wird daher dieses Paket nur summarisch behandelt.

Tendenziell soll dieses Paket eine effiziente Raumnutzung und eine effiziente Zusammenarbeit fördern und damit sowohl für die Wirtschaft und allenfalls auch für die Umwelt positive Wirkungen erzeugen.

b) Relevante Bestimmungen bezüglich funktionaler Räume

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
1	2	c bis	Sicherstellen der geordneten räumlichen Entwicklung und des Denkens und Planens in funktionalen Räumen als Ziel (samt Definition)	
1	3			
8	1	a bis	Mindestinhalt der Richtpläne: Festlegung der funktionalen Räume, die eine gemeinsame Planung brauchen	Es ist offen, welche Räume dies betreffen wird, die nicht ohnehin heute schon gemeinsam beplant oder zumindest in der Planung intensiv koordiniert werden.
5a			Raumentwicklungsstrategie Schweiz	Basiert auf Raumkonzept Schweiz und bildet insofern keine grundlegende Neuerung
5b			Gemeinsame Planungen, insbesondere zur grenz- oder bereichsübergreifenden Koordination	
9			Die kantonalen Richtpläne berücksichtigen alle relevanten Planungen.	Dies sollte eigentlich selbstverständlich sein, ist es aber nach Einschätzung des ARE nicht: insbesondere beim Raumkonzept Schweiz und z.T. bei den Inventaren wie z.B. ISOS, gibt es Lücken
11	2		Richtpläne werden auch innerkantonale erst mit der Genehmigung des Bundesrates verbindlich.	Dies stärkt die Bedeutung der Bundes-Genehmigung und damit die Koordinations- und Zusammenarbeitsziele.
14	1		Nutzungspläne müssen sich auf eine überkommunal abgestimmte Entwicklungsvorstellung stützen.	Erhöhte Anforderung, allerdings ohne Sanktionsmöglichkeiten.
38b			Ersatzvornahme für überkantonale Planungen, falls die Planung gemäss Art. 8, Abs. 1, a-bis nicht innert 5 Jahren nach Genehmigung des kantonalen Richtplans erfolgt.	Dürfte in der Praxis vor allem den Druck verstärken, aber kaum je angewendet werden.

c) Relevante Bestimmungen bezüglich Zusammenarbeit generell

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
2a			Zusammenarbeit Bund, Kantone, Gemeinden und Ausland mit frühzeitigem gegenseitigem Einbezug	
4a			Berichterstattung der Kantone und des Bundes (Raumentwicklungsberichte)	
5a			Raumentwicklungsstrategie Schweiz	
5b			Gemeinsame Planungen, insbesondere zur grenz- oder bereichsübergreifenden Koordination	
5d			Bereinigung: Einigungsverfahren bei Uneinigkeit zwischen Kantonen resp. zwischen einem Kanton und dem Bund.	
9			Die kantonalen Richtpläne berücksichtigen alle relevanten Planungen.	Bisher war es nicht in allen Fällen selbstverständlich, dass alle Planungen berücksichtigt wurden, insbesondere beim Raumkonzept Schweiz und z.T. bei den Inventaren wie z.B. ISOS
11	2		Richtpläne werden auch innerkantonale erst mit der Genehmigung des Bundesrates verbindlich.	Dies stärkt die Bedeutung der Bundes-Genehmigung und damit die Koordinations- und Zusammenarbeitsziele.

d) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Der Handlungsbedarf für diese Anpassungen ist in den Dokumenten zur Vorlage nicht ausführlich beschrieben. Aus weiteren vorhandenen Unterlagen wie dem Raumkonzept Schweiz oder der Tripartiten Agglomerationsstrategie²⁵ und aus Gesprächen mit dem ARE ergibt sich, dass die Zusammenarbeit in den verschiedenen funktionalen Räumen eine wichtige und wachsende Herausforderung ist, weil die institutionellen Grenzen von Gemeinden und Kantonen, aber auch die Landesgrenzen, oftmals den Raum nicht mehr richtig abstecken, der einem Problem entspricht (Pendlerströme, Freizeitverhalten, Notwendigkeit der koordinierten Infrastrukturplanung). In vielen Fällen kommt die Zusammenarbeit oder eine gemeinsame Planung durch Eigeninitiative der Akteure in Gang, allerdings wäre eine bessere Rückendeckung durch übergeordnete Ebenen sicherlich hilfreich.²⁶ Das Beispiel der Agglomerationsprogramme zeigt, dass es u.U. Bundesanreize braucht, um die Regionen zur Zusammenarbeit resp. zu einer gemeinsamen Planung zu motivieren.

²⁵ TAK (2013), Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.

²⁶ Dies ergibt sich z.B. aus der Umfrage bei regionalen Organisationen in: EcoPlan (in Bearbeitung), Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in Agglomerationen. Siehe auch TAK (Hrsg.) (2004), Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Weitere nennenswerte Berichte der TAK sind in diesem Zusammenhang: TAK (Hrsg.) (2006), Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen; TAK (Hrsg.) (2007), Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.

Das Raumplanungsrecht ist traditionell noch relativ stark an den Gebietskörperschaften orientiert und muss angesichts dieser neuen Entwicklungen (stärkere Bedeutung der funktionalen Räume) auch geöffnet werden. Das Gesetz will diese Öffnung dort unterstützen, wo es möglich ist. Im erläuternden Bericht wird die Absicht der Reformen (hier bezogen auf Art. 8) wie folgt umschrieben: «Soll die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (zum Begriff siehe auch Art. 1 Abs. 3) nicht nur eine «Schönwetter-Regulierung» werden, sondern rechtlich durchsetzbar sein, so muss das Gebiet, für welches ein gemeinsamer Plan zu erarbeiten ist, verbindlich festgelegt werden. Erst durch die Zuordnung des Gebiets (oder mit anderen Worten: durch die Festlegung des Perimeters des funktionalen Raums) wird überhaupt klar, wer zur Zusammenarbeit rechtlich verpflichtet ist. Und nur wenn hierüber Klarheit besteht, kann die Einhaltung der Verpflichtung mit Anreizen verknüpft werden resp. können Sanktionen für den Fall des Nichteinhaltens der Verpflichtung vorgesehen werden.» Weiter wird mit Bezug zu Art. 2a erwähnt: «Da der Grundsatz der Zusammenarbeit nicht nur die kantonale Richtplanung beschlägt, soll er neu allgemeingültig formuliert werden.» Diese Begründungen sind u.E. überzeugend.

Im Sinne der RFA-Checkliste geht es um öffentliche Interessen an einer zweckmässigen übergeordneten Planung und in gewissem Sinn um ein «Regulierungsversagen», weil die klassischen institutionellen Grenzen für eine zweckmässige Planung oftmals nicht tauglich sind.

Die Förderung der Zusammenarbeit beschränkt sich allerdings auf wenige Reformansätze, die im Kontext der Anforderungen an die Richtpläne umgesetzt werden können. Eine umfassendere Würdigung der Situation und möglicher Reformmassnahmen wäre wünschbar.

5.2 Wirkungsmodell

Auf eine grafische Darstellung wird verzichtet, da das Paket nur summarisch behandelt wird.

Stichwortartig sieht die Wirkungskette wie folgt aus:

- Verstärkte Vorgaben des Bundes
- → die Abstimmung und gemeinsame Planung in funktionalen Räumen durch Kantone und Regionen wird tendenziell gestärkt, entsprechende Planungen erhalten eine Rückendeckung durchs RPG; Art. 38b (Ersatzvornahme) könnte in gewissen Fällen auch als Druckmittel dienen, dass schwierige Planungen dennoch an die Hand genommen werden
- → durch die bessere Koordination wird die Raumplanung insofern verbessert, als eine überkommunale Schwerpunktsetzung eher erreicht und Doppelspurigkeiten eher vermieden werden;
- → dadurch können u.U. Kosten (z.B. bei Infrastrukturen) gespart und Nutzen generiert werden (z.B. durch einen koordinierten Auftritt gegenüber Investoren).

5.3 Wirkungsanalyse

5.3.1 Dimension Wirtschaft

W5 Öffentliche Hand

A

Die öffentliche Hand wird in ihren Bemühungen zu Planungen in funktionalen Räumen durch das RPG besser unterstützt, was die Zusammenarbeit evtl. erleichtert. Die Planung kann aber auch Mehraufwand bedeuten, dieser dürfte aber gering sein, weil solche Planungen heute bereits fast überall stattfinden, wo sie zweckmässig sind. Der sehr unwahrscheinliche Fall einer Ersatzvornahme einer regionalen Planung könnte solche Mehrkosten auslösen.

W6 Gesamtwirtschaft

+1

Soweit zusätzliche oder verbesserte Planungen in funktionalen resp. grenzüberschreitenden Räumen ausgelöst werden, können gesamtwirtschaftliche Verbesserungen insofern entstehen, als eine überkommunale Schwerpunktsetzung eher erreicht und Doppelspurigkeiten eher vermieden werden; dadurch können u.U. Kosten (z.B. bei Infrastrukturen) gespart und Nutzen generiert werden (z.B. durch einen koordinierten Auftritt gegenüber Investoren).

Es wird damit ein ohnehin bestehender Trend zu besserer, grossräumigerer Planung unterstützt und auf eine explizite rechtliche Basis gestellt.

W7 Zweckmässigkeit im Vollzug

A

Die Ersatzvornahme gemäss Art. 38b kann als Druckmittel zweckmässig sein, wäre aber äusserst heikel und schwierig, wenn sie einmal wirklich vorgenommen würde. Gerade eine regionale Abstimmung ist praktisch nur möglich, wenn die regionalen Akteure auch mitwirken. Allenfalls könnten andere «Sanktionsmöglichkeiten» erwogen werden, wie z.B. die Nichtgenehmigung des Richtplans (was mit der RPG-Revision neu grundsätzlich möglich wäre, Art. 8 Abs. 1) oder die Kürzung von Beiträgen, z.B. bei Agglomerationsprogrammen.

5.3.2 Dimension Umwelt

Es sind gemäss Relevanzanalyse keine bedeutenden Wirkungen zu erwarten. Denkbar ist, dass die verbesserte Planung auch für die Umwelt Vorteile bringt, indem z.B. schützenswerte Gebiete eher vor einer Nutzung verschont werden können.

5.3.3 Dimension Gesellschaft

G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen

+1

Die Massnahme kann die regionale Identität verstärken und zu einer besseren Übereinstimmung von Lebens-, Planungs- und Entscheidungsräumen beitragen.

G6 Regionale Effekte

+1

Die Planung kann u.U. den regionalen Ausgleich verbessern und die Solidarität fördern.

5.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z8 Zielkonflikte

+1

Tendenziell ist eine bessere und frühere Erkennung und Entschärfung von Zielkonflikten möglich.

5.4 Alternative Regelungen?

Grundsätzlich würde die Förderung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen eine umfassendere Würdigung verdienen, aus der auch hervorgehen müsste, welche Instrumente verfügbar und zweckmässig wären. Dies kann im Rahmen dieses Berichts nicht nachgeholt werden.

Da von vielen Seiten die Schaffung einer vierten Staatsebene als kritischer resp. nicht gangbarer Weg angesehen würde, bleibt der (sanftere) Weg, die bestehenden Körperschaften zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Als ergänzendes Instrument, aber kaum als Ersatz für eine klarere Regelung im RPG mit Bezug zu den Richtplänen, sehen wir insbesondere den Erfahrungsaustausch, die Information und die Unterstützung von Pilotprojekten z.B. in der Form von Modellvorhaben. Solche Fördermassnahmen werden durch das ARE, das SECO und die TAK bereits durchgeführt. Für die notwendige Festlegung von Perimetern sehen wir keine Alternative. Da die Vorschläge auch die Regeln der Subsidiarität einhalten und die Hauptverantwortung den Kantonen zuordnen, ist u.E. die Regelung stufengerecht. Wie weit der Bund hier in Ausnahmefällen gehen soll und darf (Ersatzvornahme, Nichtgenehmigung des Richtplans), ist letztlich eine Frage der politischen Abwägung zwischen einer griffigen und koordinierten Raumplanung einerseits und dem kantonalen Spielraum.

Ein alternativer Ansatz wäre – allerdings ausserhalb der Raumplanung i.e.S. -, dass als Voraussetzung für Förderbeiträge (z.B. im Gewässerschutz, im öffentlichen Verkehr usw.) bestimmte überregionale Planungen und/oder Organisationen/Trägerschaften verlangt werden. Dieser Ansatz («Konditionalität») wird bisher nur bei den Agglomerationsprogrammen konsequent verfolgt.

5.5 Zusammenfassung

Die Wirkung ist schwer abschätzbar, da auch ohne RPG-Revision künftig noch vermehrt und besser in funktionalen Räumen geplant werden dürfte. Tendenziell erfahren solche regionalen Abstimmungen eine Rückendeckung und Stärkung, und grundsätzlich sind davon positive Wirkungen auf die Wirtschaft (Kosteneinsparung, Konzentration von Vorhaben), die Gesellschaft (regionale Identität, Zusammenarbeit und Solidarität) sowie allenfalls die Umwelt (bessere Koordination auch der Schutzanliegen) zu erwarten.

6 Infrastrukturen koordinieren

6.1 Inhalt

a) Überblick

Zur Koordination der Infrastrukturen stehen dem Bund mit dem Sachplan und den Kantonen mit dem Richtplan bereits heute wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung. Verschiedene Vorschläge in der RPG-Revision stärken jetzt diese Instrumente.²⁷ Die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich betreffen folgende Inhalte:

- das RPG setzt Mindestinhalte für die Richtpläne im Bereich Verkehr (Art. 8b) sowie im Bereich Energie fest (Art. 8d);
- die Durchsetzungskraft der Sachpläne für Infrastrukturen erhöht sich, da sie durch die zusätzlichen Bestimmungen im Raumplanungsgesetz präzisiert werden (Art. 13);
- dem Bund wird die Möglichkeit eingeräumt, bereits beim Vorhandensein einer Objektstudie Sicherungsbereiche für Infrastrukturen mit überwiegendem Interesse langfristig freizuhalten (Art. 13e);
- die kantonalen Behörden prüfen, ob die Nutzungspläne mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes übereinstimmen (Behördenverbindlichkeit, Art. 26 Abs. 2);
- ausserdem kann der Bund, falls die Realisierung wichtiger Infrastrukturen von nationaler Bedeutung gefährdet ist, vorübergehende Nutzungszonen definieren (Art. 37). Dies entspricht einer Auffangbestimmung.

²⁷ ARE (2014). Sicherung von Energieinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05395/index.html?lang=de> (31.07.2015). Und:

ARE (2014). Sicherung von Verkehrsinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05394/index.html?lang=de> (31.07.2015)

b) Relevante Bestimmungen bezüglich Infrastrukturen koordinieren

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
3	3 bis 3 ter		Planungsgrundsätze für ein nachhaltiges Verkehrssystem	
4a			Berichterstattung des Bundes	Umfasst auch die Infrastrukturen
5d			Bereinigung: Einigungsverfahren bei Uneinigkeit zwischen Kantonen resp. zwischen einem Kanton und dem Bund.	
8b			Richtplaninhalt: Entwicklung des Verkehrssystems	Wird zum grössten Teil heute in den kantonalen Verkehrskonzepten und den Agglomerationsprogrammen bereits geplant.
8d		a	Richtplaninhalt: Sicherung von Räumen für Energie-Infrastrukturen	Wird zum grössten Teil bereits heute in den Richtplänen behandelt.
9			Die kantonalen Richtpläne berücksichtigen alle relevanten Planungen.	Zum Teil heute der Fall, aber z.T. nicht vollständig.
13			Konzepte und Sachpläne dienen auch der Freihaltung von Räumen für Bundesaufgaben.	
13e			Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse samt Angaben über das Verfahren	Die Freihaltung der Korridore ist heute gemäss ARE trotz Bundes-Sachplänen ungenügend. Mit einer besseren, präzisieren Sachplanung könnte hier schon heute mehr erreicht werden. Gleichwohl ist das ARE der Auffassung, dass es das vorgeschlagene Ergänzungsinstrumentarium braucht, um voranzukommen.
25	3		Zuständig für Vorhaben in Sicherungsbereichen ist die kantonale Behörde.	
26	2		Bei der Genehmigung der Nutzungspläne prüft die kantonale Behörde die Übereinstimmung mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes.	Die Durchsetzung des Sachplanes ist damit konzeptionell ganz «durchgedacht», bis auf Gemeindestufe.
37			Vorübergehende Nutzungszonen können durch den Bundesrat u.a. zur Sicherung von Flächen für national bedeutende Infrastrukturen erlassen werden.	
USG Art. 10bis (neu)			Wirkungsbeurteilungen nach RPG Art. 2, Abs. 2bis umfassen auch Wirkungsbeurteilungen auf die Umwelt.	Dies kann auch Infrastrukturen von nationalem Interesse betreffen, zu denen allerdings heute schon meistens umfangreiche Wirkungsbeurteilungen durchgeführt werden.

c) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit einer Reform ist in den Dokumenten zur Vorlage nicht ausführlich beschrieben. Aus weiteren vorhandenen Unterlagen²⁸ und aus Gesprächen mit dem ARE lässt sich ableiten, dass sich der Handlungsbedarf vor allem daraus ergibt, dass trotz Bundes-Sachplänen die Möglichkeiten zur Freihaltung der Korridore für Infrastrukturvorhaben heute vom ARE als ungenügend eingestuft werden.

Das Instrumentarium der Sachpläne ist bereits seit 1980 im Raumplanungsgesetz verankert, doch lange Zeit wurde es unterschätzt.²⁹ Gemäss einem Bericht der VLP behandelten insbesondere die Infrastrukturämter das Instrumentarium stiefmütterlich. Auch das ARE ist gemäss Aussagen der Begleitgruppenmitglieder der Ansicht, dass trotz dem Instrumentarium die Freihaltung der Korridore heute ungenügend sei, mit einer besseren, präziseren Sachplanung in allen Infrastrukturämtern aber schon heute mehr erreicht werden könnte. In gewissem Sinn kann von «Regulierungsversagen» gesprochen werden, wodurch das öffentliche Interesse an effizienten nationalen Infrastrukturen nicht optimal durchgesetzt werden kann. Das heisst, das Instrument wird als geeignet beurteilt, es besteht aber gemäss ARE noch Potenzial, dessen Nutzung zu stärken, um Korridore resp. generell Räume für Infrastrukturen zu sichern und die Koordination mit den anderen Planungsebenen zu stärken. In einigen Bereichen hat sich der Sachplan als ausschlaggebendes Raumplanungs- und –sicherungsinstrument etabliert, in anderen Bereichen besteht noch kein Sachplan. Das ARE will deshalb mit dem in der zweiten RPG Revision vorgeschlagenen Ergänzungsinstrumentarium die Raumsicherung stärken und das Instrument des Sachplans stärken, sowohl unter den Infrastrukturämtern als auch bei allen nachgelagerten Ebenen (Kantone, Gemeinden, Grundeigentümer).

Es könnte eingewendet werden, dass in der Schweiz bereits ein Grossteil der nationalen Infrastrukturvorhaben vollendet ist und deshalb keine griffigeren Sicherungsmassnahmen mehr notwendig sind. In einem dicht besiedelten Land wie der Schweiz gestaltet sich aber die Planung grosser Infrastrukturvorhaben besonders aufwendig, weshalb die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinde äusserst wichtig ist und transparent erfolgen muss.³⁰ Auch wenn nur noch wenige grosse Infrastrukturvorhaben dazu kämen, wird deshalb die Sachplanung des Bundes beim künftigen Wettstreit um den Boden stark an Bedeutung gewinnen. Deshalb ist das ARE bestrebt, das Instrument auch aus Vorsorgegedanken für künftige Infrastrukturvorhaben rechtlich zu stärken.

²⁸ ARE (2014). Sicherung von Energieinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05395/index.html?lang=de> (31.07.2015). Und:

ARE (2014). Sicherung von Verkehrsinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05394/index.html?lang=de> (31.07.2015). Und:

VLP-ASPAN (2014). Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt. März 2/2014.

²⁹ VLP-ASPAN (2014). Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt. März 2/2014, S. 20.

³⁰ VLP-ASPAN (2014). Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt. März 2/2014, S. 20.

Es kommt u.E. zum Ausdruck, dass ein Handlungsbedarf besteht, auch wenn noch besser dokumentiert werden müsste, in welchen Fällen die Raumsicherung mit dem bestehenden Instrumentarium bisher nicht gelang, und inwiefern neben der Stärkung der Sachpläne ein zusätzliches Instrument (Sicherung/Freihaltung) notwendig ist.

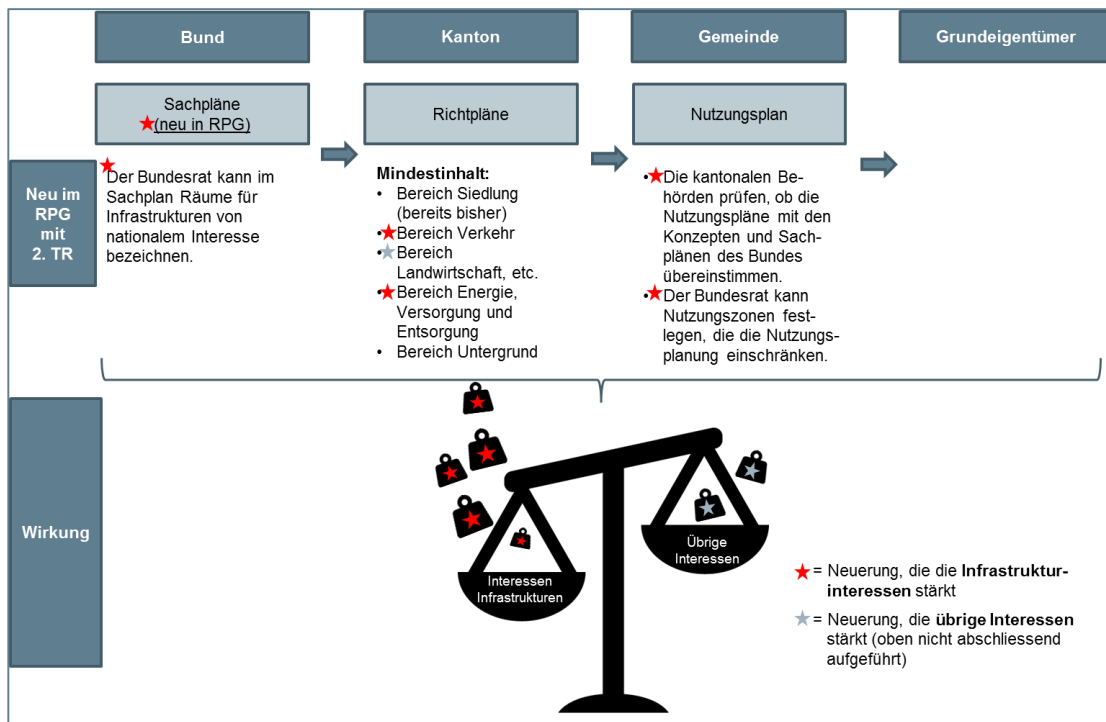
Zudem kann die Frage gestellt werden, ob effektiv eine Gesetzesrevision notwendig ist, oder ob gegebenenfalls mit adäquater Information dieses Ziel ebenfalls erreicht werden könnte (vgl. Abschnitt 6.4).

6.2 Wirkungsmodell

Im Vergleich zur heutigen Praxis und angesichts der vielen bereits weit fortgeschrittenen Planungen im Verkehrs- und Energiebereich ist nicht mit einer starken Wirkung der Reformen zu rechnen. Einer Interessenabwägung (z.B. zum Kulturlandschutz) bei der Planung wird damit im Einzelfall nicht vorgegriffen, so dass offen ist, wie sich diese Reformen im Einzelnen auswirken. Tendenziell erhalten aber national bedeutende und damit für die Wirtschaft und Gesellschaft besonders wichtige Infrastrukturen eine stärkere Gewichtung, da der Bund die Freihaltung der dafür vorgesehenen Gebiete auf verschiedenen Stufen erwirken kann. Beispielsweise wird mit dem neuen Artikel 13e die Möglichkeit, Sicherungsbereiche zu definieren, standardisiert und damit die Durchsetzung insbesondere für linienförmige Infrastrukturen partiell vereinfacht. Zudem werden in Artikel 26 Absatz 2 die kantonalen Behörden aufgefordert zu prüfen, ob die Nutzungspläne mit den Sachplänen übereinstimmen.³¹

³¹ Telefongespräch mit Thomas Kappeler, Sektionschef Recht, ARE (7.8.2015).

Abbildung 6-1: Wirkungsmodell - Infrastrukturen koordinieren



Kurzfristig können die Kantone und Gemeinden aufgrund der Planung des Bundes punktuell eingeschränkt sein. Langfristig kann dank dieser Planungseinschränkung das nationale Infrastrukturnetz aber wie geplant und damit wahrscheinlich effizienter ausgestaltet werden.

6.3 Wirkungsanalyse

6.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmungen

+1

Wenn der Bund die Infrastrukturen von nationaler Bedeutung rechtzeitig plant und die Gebiete für die Umsetzung effektiv freihalten kann, so resultiert insgesamt ein effizienteres Infrastruktursystem als wenn die Kantone oder die Gemeinden die vorgesehenen Gebiete einfach zum Überbauen freigeben könnten. Mit der RPG-Revision werden die Möglichkeiten des Bundes dazu gestärkt. Die Unternehmungen profitieren von der potenziell höheren Effizienz der Infrastruktursysteme. Beispielsweise indem sie dank der Freihaltung schlussendlich einmal eine direktere Strassenverbindung zu ihren Kunden nutzen können und nicht täglich einen Umweg fahren müssen.

Während der Zeit, wo der Bund die Gebiete für die Infrastruktur freihält, kann es Einschränkungen geben: Allerdings dürfen eingezonte Gebiete, die mit einem Sicherheitsbereich belegt

werden, lediglich nicht aufgezont (also nicht einer Zone mit höherer Nutzung zugeteilt) werden; eine zonenkonforme Bebauung bleibt aber gemäss Auskunft des ARE möglich. Eine direkte Wirkung ergibt sich allenfalls ausserhalb der Bauzone, wo nebst der Prüfung der übrigen Voraussetzungen auch eine Abklärung erfolgen muss, ob das Vorhaben mit der geplanten Infrastruktur kompatibel ist.

Sofern sich daraus vorübergehend Einschränkungen ergeben, werden die Grundbesitzer dafür nicht entschädigt. Es besteht aber ohnehin kein Anspruch auf Aufzonung, und die Rechtsansprüche auf Bauen ausserhalb der Bauzone sind stark beschränkt. Gerade weil die Möglichkeit für den Bund vereinfacht wird, Sicherungsbereiche bereits früh im Planungsprozess zu definieren, erhöht sich dadurch auch die Planungssicherheit für die Grundeigentümer.

Gemäss ARE betreffen Infrastrukturvorhaben mehrheitlich Gebiete ausserhalb der Bauzone, deshalb werden wahrscheinlich nur wenige Unternehmungen betroffen sein, je nach Grösse des Infrastrukturvorhabens. Es sind somit in aller Regel sehr wenige potenziell negativ Betroffene, während von einer effizienten Infrastruktur potenziell sehr viele profitieren können. Aufgrund der heute schon bestehenden Möglichkeiten (Sachplan) ist die Wirkung allerdings auch als eher gering zu bezeichnen.

Per Saldo überwiegt deshalb die Einschätzung «+1».

W3 Haushalte +1

Wie die Unternehmungen können auch die privaten Haushalte von einem potenziell effizienteren Infrastruktursystem profitieren. Gleichzeitig können aber auch private Haushalte mit Landbesitz temporär in Ihrer Nutzung eingeschränkt werden ohne dafür entschädigt zu werden.

W5 Öffentliche Hand A

Der Bund kann mit der Revision die Freihaltung der Gebiete für die Infrastrukturen von nationaler Bedeutung besser steuern, da ihm auf verschiedenen Stufen mehr Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Dadurch vereinfacht sich die Realisierung seiner Infrastrukturprojekte. Dank der Auffangklausel in Art. 37 können ihm die Kantone theoretisch die Realisierung überhaupt nicht verunmöglichen, da er im Notfall in der Zonenplanung vorübergehende Nutzungszonen definieren kann. Dieses Vorgehen ist aber recht schwerfällig und deshalb nur in Einzelfällen sinnvoll.

Die Kantone und die Gemeinden sind dagegen eher stärker eingeschränkt in ihrer Raumplanung, da der Bund stärkere Instrumente zur Durchsetzung der Freiräume zugesprochen bekommt und ihnen damit an Handlungsspielraum weggenommen wird.

W6 Gesamtwirtschaft +1

Wie bereits bei den Unternehmungen erwähnt (W2), profitieren diese von einem potenziell effizienteren Infrastruktursystem. Entsprechend wirkt die Revision im Bereich Wirtschaft positiv auf die Gesamtwirtschaft.

6.3.2 Dimension Umwelt

U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt

A

Bei einer sorgfältigen Infrastrukturplanung durch den Bund hat der Kulturlandschutz eine hohe Priorität. Mit der Revision werden die Möglichkeiten erhöht, die Realisierung wie in der Planung vorgesehen wahrnehmen zu können. Entsprechend erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die First-Best Variante realisiert werden kann, wo der Kulturlandschutz stark gewichtet ist. Ob nun aber bei der First-Best Variante effektiv die Kultur- und Naturräume maximal geschont werden, oder für eine höhere Effizienz der Infrastruktur doch mehr Kulturland zerstört wird, kann sich von Projekt zu Projekt unterscheiden. Zudem ist unklar, wie viel Kulturland und Naturraum die Projekte, die den Infrastrukturprojekten weichen müssen, zerstören.

Auch wenn die Infrastrukturprojekte mit den Reformen bei der Freihaltung der Gebiete ein stärkeres Gewicht bekommen, sind die Interessen bei der Planung im Einzelfall immer noch abzuwägen (z.B. zum Kulturlandschutz). Die Wirkung auf das Kulturland und die Naturräume ist deshalb noch offen.

U4 Umweltbelastung

A

Siehe U1.

U5 Umwelt- und Unfallrisiken

+1

Von den Infrastrukturnetzen geht ein erhebliches Risiko für die natürliche Umwelt aus. Umgekehrt sind die Infrastrukturnetze ihrerseits Gefahren ausgesetzt. Wie der Bund in der Infrastrukturplanung festlegt, müssen die potenziellen Risiken und Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen der Infrastrukturnetze stehen.³²

Mit einer weitsichtigen Planung der Infrastrukturen können unter Umständen gewisse Umwelt- und Unfallrisiken reduziert werden. Gerade mit der Verlegung in den Untergrund, die gemäss Art. 8d ebenfalls im Richtplan angedacht sein sollte, ist das Potenzial gross um die Verletzbarkeit der Infrastrukturen durch Umweltereignisse zu reduzieren.³³

6.3.3 Dimension Gesellschaft

In der gesellschaftlichen Dimension sind keine relevanten Wirkungen zu erwarten.

³² UVEK (2010). Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, S. 80.

³³ UVEK (2010). Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, S. 48.

6.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z3 Irreversibilität +1

Die Möglichkeit, bereits früh in der Planung die Sicherungsbereiche für die Infrastrukturen festzulegen, ermöglicht es, teilweise schwer reversible Bauten in diesen Gebieten zu verhindern, welche Infrastrukturbauten erheblich behindern könnten. Mit der Stärkung der Instrumente zur frühzeitigen Sicherung von Flächen für Infrastrukturbauten können solche Irreversibilitäten u.U. reduziert werden. Die Infrastrukturen sind zwar z.T. ebenfalls schwer reversibel, werden aber in einem koordinierten Prozess mit Interessenabwägungen erstellt.

Z4 Belastung künftiger Generationen +1

Kurzfristig schränkt die Freihaltung der Räume die Nutzung der Gebiete ein. Für die künftige Generation bedeutet dies aber gleichzeitig, dass ihren Spielraum dank der freigehaltenen Gebiete grösser ist. Sie können immer noch entscheiden, ob die Gebiete effektiv so für die Infrastrukturen genutzt werden sollen wie geplant, oder anderweitig.

Z8 Zielkonflikte +1

Es bestehen verschiedene Zielkonflikte: Aus wirtschaftlicher Sicht haben die Infrastrukturprojekte klar einen positiven Nutzen und sollten deshalb eine hohe Priorität bekommen. Aus ökologischer Sicht jedoch ist u.U. die effizienteste Umsetzung nicht optimal für den Kulturlandschutz. Die Landbesitzer, Kantone und Gemeinden werden durch die Sicherungsbereiche in ihrer Nutzung allenfalls eingeschränkt. Mit den heutigen Sachplänen werden diese teilweise ebenfalls eingeschränkt, doch dank den umfassenderen Möglichkeiten des Bundes steigt auch die Wahrscheinlichkeit und Umfang solcher Einschränkungen.

Wie die Konflikte gelöst werden, ist offen: Ob das Gewicht für die Infrastrukturen im Einzelfall steigt, ist offen. Wenn die Planung aber einmal beschlossen ist, so erhalten diese mit der RPG-Revision stärkeres Gewicht im Vergleich zu anderen Interessen, da der Bund mehrere Möglichkeiten hat, die Planung durchzusetzen.

Die frühzeitige Planung bringt die (potenziell ohnehin vorhandenen) Zielkonflikte zum Ausdruck und kann sie allenfalls auch frühzeitig entschärfen. Dies bewerten wir per Saldo positiv.

6.4 Alternative Regelungen?

Wie erwähnt ist es das Ziel dieser Reformpunkte, das Instrument des Sachplanes zu stärken und damit die Planung der Infrastrukturvorhaben des Bundes in der Raumplanung besser durchsetzen zu können. Der Handlungsbedarf resultiert aus der bis anhin noch ungenügender Freihaltung der Korridore für Infrastrukturvorhaben. Aus Sicht des ARE sollten dazu einerseits die Infrastrukturämter das Instrument des Sachplans stärker ausschöpfen und andererseits die Kantone und die Gemeinden ihre Planung konsequenter auf die Sachpläne abstimmen.

Gibt es materiell Alternativen zu dieser primär auf gesetzliche Verankerung abzielenden Regelung, z.B. mittels verstärkter Information? In der Diskussion mit dem ARE kam zum Ausdruck, dass sowohl die Ämter als auch die Kantone und Gemeinden besser informiert werden müssten. Die Ämter müssten das Instrument des Sachplans besser kennen, was das ARE unter anderem mit dem Bericht von VLP-ASPLAN bezweckte.³⁴ Die Kantone und Gemeinden müssten sich besser über die Planungsvorhaben des Bundes informieren und informieren können. Beispielsweise wurden die Objektblätter lange nur in einem PDF mit relativ grobem Massstab zur Verfügung gestellt. Mit der Bereitstellung im GIS konnte die Durchsetzungskraft bis auf Gemeindestufe verbessert werden, da erst so die notwendige Information einfach und in hohem Detaillierungsgrad öffentlich zugänglich wurde. Es stellt sich die Frage, ob die Stärkung des Instruments Sachplan nicht auch einfach mit mehr Information erreicht werden könnte. Das ARE meint, dass die Information sicherlich ergänzend zur Gesetzesrevision verbessert werden muss, um mit der Gesetzesrevision effektiv das Instrument des Sachplans stärken zu können. Aus rechtlicher Sicht müsste gemäss ARE ergänzend zu den Gesetzesbestimmungen das Verfahren bei Konflikten definiert werden, was auch auf Verordnungsstufe erfolgen kann.

Nach unserer Einschätzung gibt es zur Stärkung des Instruments «Sachplan» kaum eine Alternative, allerdings müssen u.E. gleichzeitig sowohl die Informations- und Vollzugsanstrengungen verbessert werden wie auch die gesetzliche Verankerung verbessert werden, weil sich diese beiden Stossrichtungen gegenseitig ergänzen und nur so der Stellenwert des Sachplans bundesintern und gegenüber den weiteren Akteuren erhöht werden kann. Ob es dann auch noch das Instrument der «Sicherungsbereiche» braucht, kann mit den verfügbaren Grundlagen nicht abschliessend beurteilt werden.

6.5 Zusammenfassung

Die RPG-Revision im Bereich Infrastrukturen ermöglicht es dem Bund insgesamt, die Interessen für die Infrastrukturen nach der ersten Planung besser durchzusetzen. Das heisst nicht, dass im Einzelfall die Interessen für die Infrastruktur immer gegenüber den anderen Interessen höher gewichtet werden; vielmehr bedeutet es: wenn die Interessen einmal abgewogen sind und die Infrastrukturen entsprechend geplant sind, wird auch der Raum dafür freigehalten. Somit können Infrastrukturprojekte eher entsprechend der Planung realisiert werden.

Damit ist zu erwarten, dass die Infrastrukturen optimaler realisiert werden können, was einerseits bedeutet, dass sie effizienter und andererseits ressourcenschonender und risikominimierter sind. Davon profitieren sowohl die Unternehmungen als auch die privaten Haushalte, sowie die Umwelt. Je nach konkreter Ausgestaltung der Infrastrukturprojekte kann die Revision aber auch negativ auf die Umwelt wirken.

Von der langfristigen Planungsmöglichkeit profitiert der Bund, da seine Interessen durchgesetzt werden. Dahingegen werden die Landbesitzer, aber auch die Kantone und Gemeinden bei ihrer Nutzung, resp. Planung eingeschränkt.

³⁴ Vgl. VLP-ASPLAN (2014). Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt. März 2/2014.

7 Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald

7.1 Inhalt

a) Vorbemerkung

Entsprechend dem Ergebnis der Relevanzanalyse wird daher dieses Paket nur summarisch behandelt.

b) Stärkung der Umweltanliegen

Dieses Paket verdeutlicht, dass Umweltanliegen in der Raumplanung angemessen berücksichtigt werden müssen, was in der Praxis meist heute schon der Fall ist. Es wird eine Wirkungsbeurteilung eingeführt, die aber gerade in Umweltthemen bereits über die UVP verankert ist. Das materielle Umweltrecht und auch das Ergebnis von Interessenabwägungen wird durch die Revision nicht verändert: Ob sich die Umweltinteressen durchsetzen, ist mit oder ohne RPG-Revision genau gleich eine Frage der Interessenabwägung und letztlich der gerichtlichen Interpretation der Umweltvorschriften.

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
1	2	a	Biodiversität als Ziel genannt	
2	3		Stufengerechte Wirkungsbeurteilung	Die Wirkungsbeurteilung soll bei Sach-, Richt- und Nutzungsplanungen zur Anwendung kommen, aber nicht mittels zusätzlicher Verfahren, sondern als Teil der bisherigen Verfahren. In einer Verordnung werden die Anforderungen an die entsprechenden Wirkungsberichte festgelegt. Im Vergleich zur UVP wird sich im Umweltbereich nicht viel ändern.
3	2	d	Planungsgrundsatz: Aufwertung von Landschaften und Erholungsräumen	
3	2	e	Planungsgrundsatz: Sicherung von Lebensräumen für die Erhaltung von Arten	
8c	1	a	Richtplaninhalt: Landschaften und Lebensräume: Schutz, Vernetzung, Weiterentwicklung ³⁵	Hier kann der Bund im Rahmen der Richtplangenehmigung verstärkt Einfluss entfalten und die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie unterstützen. Es bleibt allerdings offen, welche Flächen und welche Lagen davon betroffen sein werden.
8c	2		Richtplaninhalt: Waldentwicklung	

³⁵ Buchstabe c) wird unter „Tourismus“ separat behandelt und betrifft die Bestimmung, wonach: Gebiete, die für intensive touristische Nutzung und für Erholung vorgesehen sind, im Richtplan zu bezeichnen sind.

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
8d		c	Richtplaninhalt: Standorte für Materialabbau und Abfallentsorgung	Diese Aspekte sind heute bereits praktisch überall Bestandteil der Richtpläne, es wird daher keine relevante Wirkung erwartet.
9			Die kantonalen Richtpläne berücksichtigen alle relevanten Planungen.	Zum Teil heute der Fall, aber z.T. nicht vollständig.
13e	2	b	Freihaltung	Es kann auch die Ausscheidung neuer Schutzzonen verhindert werden.
37	1		Vorübergehende Nutzungszonen können durch den Bundesrat u.a. zur Sicherung von Flächen für besonders bedeutende Naturräume erlassen werden.	
USG Art. 10bis (neu)			Wirkungsbeurteilungen nach RPG Art. 2, Abs. 2bis umfassen auch Wirkungsbeurteilungen auf die Umwelt.	

c) Exkurs: Bestimmungen zu Naturgefahren

In der Relevanzanalyse wurden die folgenden Bestimmungen kurz diskutiert. Angesichts der geringen Relevanz wurde auf eine weitere Behandlung verzichtet.

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
1	2	d ter	Ziel: Schutz vor Naturgefahren	
8c	3		Richtplaninhalt: Gebiete mit Naturgefahren	
15b		b	Bauvorschriften sollen den Schutz vor Naturgefahren erleichtern	

Nach Einschätzung des ARE, die wir teilen, sind diese Gesetzesanpassungen zwar zweckmässig, sie werden aber die heutige Praxis kaum verändern, weil dem Schutz vor Naturgefahren bereits heute hohe Priorität eingeräumt wird, so dass von der Änderung keine relevante Wirkung zu erwarten ist. Tendenziell wird ein vorausschauender Umgang mit Naturgefahren gestärkt.

d) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit einer Reform ist in den Dokumenten zur Vorlage nicht ausführlich beschrieben. Grundsätzlich geht es darum, die verschiedenen (sektoralen) Ziele des Bundes auch in der Raumplanung zu verankern (öffentliche Interessen, z.T. öffentliche Güter wie Naturschutz; es geht um Aspekte, bei denen das «Marktversagen» offensichtlich ist).

Mit Blick auf Art. 2, Abs. 3 wird im erläuternden Bericht der Zweck wie folgt umschrieben: «Die Wirkungsbeurteilung wird durch diesen Artikel neu im Gesetz verankert und soll in der Sach-,

Richt- und Nutzungsplanung angewendet werden. Damit wird eine prozessbegleitende methodische Unterstützung und Kontrolle der Planungen bewirkt, mit dem Ziel, die Qualität der Planungen zu erhöhen. Auf der Grundlage der Wirkungsbeurteilung sollen die Planungsbehörden frühzeitig und stufengerecht die erwarteten Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft sowie deren Wechselwirkungen abschätzen und bei den Entscheiden berücksichtigen und dokumentieren.» Eine breitere Darlegung des Zusammenspiels zwischen Umweltschutz und Raumplanung und eine Analyse möglicher Probleme und Lücken wäre hilfreich. Mit der Reform werden einige punktuelle Verbesserungen eingeführt, die zur Kohärenz beitragen. Ein drängendes Problem im Zusammenspiel von Umwelt- und Raumplanungsrecht im Sinne eines eigentlichen «Regulierungsversagens» ist allerdings nicht dokumentiert.

Eine Stärkung der Thematik «Natur und Landschaft» wird u.a. wie folgt begründet: «Die im April 2012 vom Bundesrat verabschiedete Strategie Biodiversität Schweiz sieht in Ziel 8 vor: *„Die Biodiversität im Siedlungsraum wird bis 2020 so gefördert, dass der Siedlungsraum zur Vernetzung von Lebensräumen beiträgt, siedlungsspezifische Arten erhalten bleiben und der Bevölkerung das Naturerlebnis in der Wohnumgebung und im Naherholungsgebiet ermöglicht wird.“* » Die Reformen entsprechen somit den Strategien des Bundesrates. Insbesondere im Bereich Natur und Landschaft sowie Biodiversität basieren sie auf ausführlichen konzeptionellen Überlegungen (z.B. Biodiversitätsstrategie, Landschaftskonzept). Die RGP-Revisionselemente bilden Bausteine zu diesen Strategien.

Für die Interessenabwägungen ist es auch wichtig, dass alle relevanten Ziele auf gleicher Stufe (d.h. im Gesetz) festgehalten sind. Zudem bilden die Artikel 1 und 3 des RPG auch eine Art Agenda der Raumplanung, welche programmatisch festhält, welche raumwirksamen Themen zu beachten sind.

7.2 Wirkungsmodell

Auf eine grafische Darstellung wird verzichtet, da das Paket nur summarisch behandelt wird.

Stichwortartig sieht die Wirkungskette wie folgt aus:

- Verstärkte Vorgaben des Bundes zur Berücksichtigung von Umweltfragen auf verschiedenen Stufen der Raumplanung
- → die Interessenabwägung wird verbessert, das Ergebnis resp. die Entscheide dieser Interessenabwägungen sind aber offen;
- → in der Tendenz werden die Umweltanliegen aber eher gestärkt

7.3 Wirkungsanalyse

7.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmungen	-1
-------------------	----

Im Einzelfall ist es denkbar, dass Einschränkungen entstehen, z.B. durch eine «vorübergehende Nutzungszone» gemäss Art. 37 Abs. 1.

W5 Öffentliche Hand	-1
---------------------	----

Sofern im Einzelfall auf bestimmte Bauten und Nutzungen verzichtet wird, weil die Revision die Umweltanliegen tendenziell stärkt, kann dies einen Verlust von Steuereinnahmen nach sich ziehen.

W6 Gesamtwirtschaft	-1
---------------------	----

Die erwähnten Einschränkungen können zwar die Koordination erleichtern, aber in Einzelfällen auch eine Einschränkung für die wirtschaftliche Entwicklung verstärken.

7.3.2 Dimension Umwelt

U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt	+1
---	----

Der Schutzgedanke wird tendenziell gestärkt. Wie oft und wie stark sich dies auswirkt, ist offen. Die Interessenabwägung ist immer noch möglich, und die materiellen Umweltvorschriften werden nicht verändert.

U4 Umweltbelastung	+1
--------------------	----

Siehe U1.

U4 Umwelt- und Unfallrisiken	+1
------------------------------	----

Siehe U1.

7.3.3 Dimension Gesellschaft

G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte	+1
---	----

Der Spielraum für künftige Generationen wird tendenziell erhöht, falls die oft kaum reversible Nutzung von Naturräumen vermieden wird.

7.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z4 Belastung künftiger Generationen	+1
-------------------------------------	----

Siehe G5

Z8 Zielkonflikte	+1
------------------	----

Die Revision kann dazu beitragen, dass Zielkonflikte frühzeitig und klarer zum Ausdruck gebracht, berücksichtigt und auch entschärft werden.

7.4 Alternative Regelungen?

Gemäss RFA-Prüfpunkt 4 ist zu diskutieren, ob die angestrebten Ziele – hier also eine Stärkung der Umweltanliegen - mit alternativen Regelungsinstrumenten oder –inhalten wirksamer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten erreicht werden könnten.

Noch besser könnten die Ziele grundsätzlich durch eine Veränderung (Verschärfung) des materiellen Umweltrechts (hier i.w.S. gemeint, inkl. Wald, NHG usw.) erreicht werden, oder z.B. durch eine Stärkung der Beschwerderechte. Beides steht hier aber im Rahmen des Raumplanungsrechts nicht zur Diskussion und hätte natürlich auch bedeutendere Konsequenzen z.B. für die Wirtschaft.

Eine Alternative wäre eine Strategie, die primär auf Information und Überzeugungsarbeit setzt. Da es aber um eine Stärkung des Stellenwertes der Umweltanliegen im Rahmen von raumplanerischen Prozessen und Verfahren geht, kann das Ziel u.E. mit Information allein nicht erreicht werden.

Theoretisch könnten die Reforminhalte auch auf Stufe Verordnung oder Vollzugshilfe geregelt werden, da es aber um die Stärkung der erwähnten Anliegen geht, bietet u.E. nur eine gesetzliche Verankerung die nötige Legitimation, z.B. auch gegenüber den Kantonen im Rahmen der Richtplanprüfung. Zweifellos sind zur Erreichung der vom Bundesrat angestrebten Ziele z.B. im Bereich Biodiversität weitere Massnahmen notwendig, die z.B. in der Biodiversitätsstrategie enthalten sind, aber die hier vorliegende Reform ist ein wichtiger Baustein in dieser Strategie: In diesem Sinn gibt es dazu u.E. auch keine direkte Alternative.

Für die Stufe Gesetz spricht auch folgende Überlegung: Die zu beachtenden Aspekte und Ziele sollten von allen Akteuren, insbesondere von allen Kantonen beachtet werden. Gleichrangige Ziele sollten alle auf gleicher Stufe erwähnt werden: Interessenabwägungen müssen alle Punkte gemäss den RPG-Artikeln 1 und 3 behandeln (wenn eine Interessenabwägung nicht darauf eingeht, kann sie von den Gerichten als unvollständig zurückgewiesen werden). Eine Nichterwähnung im Gesetz würde somit die Position dieser Ziele in den Interessenabwägungen schwächen.

Als Alternative wäre denkbar, dass das Gesetz sehr offen formuliert wird, und der Bundesrat seine Anforderungen, die er an die kantonalen Richtpläne stellt, periodisch und flexibel den

Problemlagen anpasst. Dies würde die Legitimation des Bundesrates und der Ämter bei der Durchsetzung der Bundes- und Koordinationsanliegen schwächen, aber die Flexibilität und den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen. Allerdings wäre dies u.E. einer griffigen und kohärenten Raumplanung eher abträglich.

7.5 Zusammenfassung

Diese Reformen stärken zwar die Berücksichtigung der Umweltanliegen, insbesondere der Landschaften und Lebensräume sowie der Biodiversität, es bleibt aber offen, ob die Kantone mit diesen neuen Spielregeln auch effektiv den Umwelt- und Naturschutz verbessern, und wie die Interessenabwägungen im Einzelfall aussehen werden. Die Wirkungsbeurteilung ist im Umweltbereich mit der UVP (bei Grossvorhaben: mehrstufig) bereits gut verankert, aber auf der strategischen Ebene könnte sich eine Verbesserung ergeben (explizitere Interessenabwägung).

8 Tourismus

8.1 Inhalt

a) Neuerung

Im Bereich Tourismus werden die Kantone aufgefordert, in ihrem Richtplan zukünftig die Gebiete für die intensive touristische Nutzung und die Erholung zu bezeichnen (Art. 8c Abs. 1 lit. c RPG). Damit legen die Kantone fest, in welchen Gebieten die intensive Nutzungen grundsätzlich möglich sein soll. Der Richtplan soll für die bezeichneten Gebiete auch aufzeigen, wie weit die Nutzung gehen darf und welche Grundsätze zur Schonung der Landschaft bei der intensiven touristischen Nutzung eingehalten werden müssen. Einige Kantone bezeichnen im Richtplan bereits heute die Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung (bspw. GR, OW, NW und GL), andere sind in der Vorkonsultation zur Klärung der Strategien und Prioritäten (bspw. BE). Daneben müssen die Kantone seit der ersten RPG-Revision Grossvorhaben, u.a. auch jene im Intensivtourismus, bereits heute im Richtplan bezeichnen (bspw. in BE die Erschliessung des Eigergletschers im Zusammenhang mit dem sog. V-Projekt der Jungfraubahnen). Je nach Kanton bringt deshalb der neue Art. 8c Abs. 1 lit. c RPG keine oder nur eine marginale Neuerung.

b) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Der erläuternde Bericht bezeichnet die Thematisierung der Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung im Richtplan als unabdingbar, weil die «intensive touristische Nutzungen und die Erholungsnutzung regelmässig mit erheblichen räumlichen Auswirkungen verbunden sind.» Zudem sind in den relevanten Gebieten häufig ausgeprägte Schutz-/Nutzungs-Konflikte vorhanden, da sie in eigentlichen Schutzgebieten liegen. Aus Gesprächen mit dem ARE lässt sich die Absicht ableiten, dass mit der Bezeichnung der Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung in den Richtplänen eine erste Interessensabwägungen schon früher (bereits auf der Ebene der Planungsvorentscheide) und nicht erst bei der Baubewilligung resp. Plangenehmigung vorgenommen wird, sodass die Planungssicherheit sowohl für die Tourismus- und Bergbahn-Branche wie auch für die übrigen Interessen erhöht wird.

Beispielhaft zeigt dies die Diskussion im Jahr 2013 um die Verschiebung des Jagdbanngebietes in der Titlisregion.³⁶ Der Konflikt zwischen dem Tourismus und dem Wildtierschutz in einem eidgenössischen Jagdbanngebiet konnte entschärft werden, indem mit einem neuen Jagdbanngebiet ein «qualitativ und quantitativ sehr guter Ersatz» gefunden werden konnte. Bei Aufrechterhaltung des Jagdbanngebietes wären die geplanten Ausbauprojekte kaum möglich gewesen. Der Richtplan des Kantons Obwalden legt das Gebiet als Tourismus-Schwerpunkt fest, und damit hat sich der Bedarf gezeigt, schon vor der Diskussion um Einzelprojekte eine

³⁶ Bundesrat (2013). Bundesrat passt das Jagdbanngebiet Hutstock in der Zentralschweiz an. Online im Internet: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51032>

gute Lösung zu suchen. Das Beispiel zeigt somit, dass die Klärung von Konflikten auf konzeptioneller Stufe einen Vorteil bringt, und hierfür kann die Verankerung im Richtplan einen guten Weg bedeuten. Damit konnte Rechtssicherheit geschaffen werden, und es wurde eine potenziell langjährige gerichtliche Auseinandersetzung vermieden.

Die Kantone BE, GL und GR³⁷ sehen für eine effiziente Ausgestaltung des intensiven Tourismus einen raumplanerischen Koordinationsbedarf, sowohl mit allen Tourismusgebieten als auch anderen raumwirksamen Bereichen wie der Verkehrsinfrastruktur. Dies sei über den Richtplan möglich. Der Kanton GR machte die Wintersportgebiete bereits zum Gegenstand seiner kantonalen Richtplanung. Zur Genehmigung einer Seilbahn durch den Bund müssten gemäss Seilbahngesetz (Art. 1, 3 und 9) auch die raumplanerischen Voraussetzungen erfüllt werden und ein Vorhaben deshalb Bestandteil des Richtplanes sein.

Sachlich gesehen besteht für die Bezeichnung der Gebiete u.E. ein klarer Bedarf. Die Frage, ob der Handlungsbedarf gross genug ist, um alle Kantone zu verpflichten, die relevanten Gebiete im Richtplan zu bezeichnen, oder ob dies weiterhin freiwillig sein soll, ist letztlich eine politische Abwägung. Zu alternativen Regelungen vgl. Abschnitt 8.4.

8.2 Wirkungsmodell

Der neuer Artikel 8c schreibt fest, dass die Kantone die Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung und Erholung im Richtplan bezeichnen müssen. Spätestens mit der nächsten Überarbeitung wird die Bezeichnung fällig und es entsteht eine Wirkung in jenen Kantonen, in denen die Bezeichnung nicht bereits freiwillig erfolgte. Solange die Kantone den Richtplan nicht überarbeiten, entsteht keine Wirkung.

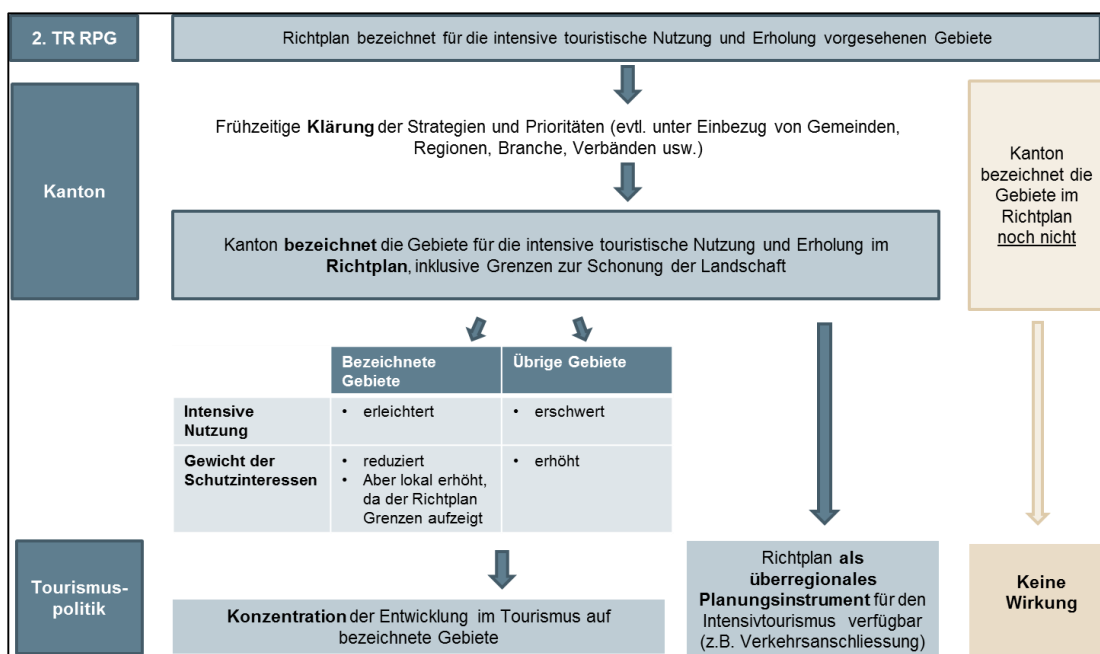
Vor der Bezeichnung der Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung im Richtplan, muss der Kanton klären, in welchen Gebieten eine solche Nutzung sinnvoll ist und entsprechend zugelassen werden soll. Hier geht es darum, einerseits die Strategien und Prioritäten innerhalb der Tourismusbranche zu klären, denn unter Umständen will oder kann der Kanton nicht in allen von den Gemeinden und der Branche gewünschten Gebieten eine intensive touristische Entwicklung zulassen. Die Gemeinden und die Branche müssen ggf. Schwerpunktregionen festlegen. Andererseits müssen die Interessen zwischen den Tourismusbranchen und anderweitigen Interessensvertreter wie beispielsweise den Landschaftsschützern frühzeitig geklärt werden. Sind die Strategien und Prioritäten geklärt, bezeichnet der Kanton im Richtplan die Gebiete für die intensive touristische Nutzung und Erholung. Das revidierte Raumplanungsgesetz sieht zudem vor, dass der Kanton gewisse Grundsätze für diese Gebiete ausarbeitet, die zur Schonung der Landschaft beitragen.

³⁷ Amt für Raumentwicklung Graubünden (2014). Richtplan. Kapitel 4 Tourismus.
Führungsgremium Richtplan Glarus 2004 (2008). Kantonaler Richtplan Glarus.
Telefongespräch mit Erich Linder, Stellvertretender Kantonsplaner des Kantons Bern.

In den bezeichneten Gebieten wird die intensive Nutzung für den Tourismus erleichtert. Es ist zu erwarten, dass der Kanton und andere Bewilligungsinstanzen in diesen Gebieten Schutzinteressen weniger gewichten und touristische Bauten eher zulassen, weil die Gebiete bereits bezeichnet sind und die Prioritätensetzung sowie die Interessensabwägung damit teilweise resp. in den Grundzügen bereits stattgefunden hat. In den übrigen Gebieten gewichtet der Kanton die Schutzinteressen hingegen stärker und schliesst Bauten für den Intensivtourismus eher aus, da sie gemäss Richtplan nicht für die intensive touristische Nutzung vorgesehen sind. Es ist zu erwarten, dass sich auch allfällige Gerichtsentscheide durch diese Festlegungen leiten lassen. Es resultiert eine zweiteilige Entwicklung; in den Gebieten zur intensiven touristischen Nutzung werden Schutzinteresse weniger gewichtet, dafür jene der Intensivtourismusbranche mehr, während in den übrigen Gebieten die Schutzinteresse stärker berücksichtigt werden, dafür der Intensivtourismus eher eingeschränkt wird. Da bei der Aktualisierung des Richtplanes jeweils neue Gebiete bezeichnet werden können, ist diese Einschränkung für die nicht bezeichneten Gebiete im Prinzip langfristig auch veränderbar. Insgesamt ist aber eine Konzentration der touristischen Entwicklung auf die bezeichneten Gebiete zu erwarten.

Für die Tourismuspolitik bedeutet das einerseits, dass bereits frühzeitig eine regional differenzierte Tourismus-Entwicklungsstrategie festzulegen ist und sich der Intensivtourismus auf die vorgesehenen Gebiete konzentrieren wird. Dank der Bezeichnung im Richtplan sind aber auch überregionale Entwicklungspotenziale, sowie ggf. Koordinationsbedürfnisse mit anderen raumplanerischen Aspekten zu erkennen (bspw. Verkehrserschliessung).

Abbildung 8-1: Wirkungsmodell - Tourismus



8.3 Wirkungsanalyse

Die Beurteilungen stützen sich u.a. auf ein Telefongespräch mit Erich Linder, Stellvertretender Kantonsplaner des Kantons Bern, sowie auf die Richtpläne der Kantone Graubünden und Glarus, die die Gebiete für die intensive touristische Nutzung bereits bezeichneten und einige Überlegungen dazu im Richtplan präsentieren. Im neuen Gesetzesartikel und der dazugehörigen Erläuterung wird die intensive touristische Nutzung nicht definiert. Entsprechend bleibt den Kantonen ein Handlungsspielraum bei der Umsetzung, was die Spannweite der möglichen Wirkungen vergrössert.

8.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmungen

A

Falls die Kantone die Gebiete für die intensive touristische Nutzung konsequent bezeichnen, kann dies für die Tourismusbranche und die Gemeinden Einschränkungen mit sich bringen, da die Entwicklung für den Intensivtourismus kurz- bis mittelfristig auf eine beschränkte Anzahl Gebiete limitiert wird. Vermutlich werden jedoch die bereits heute intensiv genutzten Gebiete auch als solche bezeichnet, sodass die erstmalige Bezeichnung der Gebiete ungefähr die aktuelle Situation inkl. bereits geplanten Veränderungen abbildet. Deshalb werden kurz- bis mittelfristig höchstens vereinzelte Unternehmen im Intensivtourismus eingeschränkt. Auch langfristig sollte für die Tourismusbranche und die Gemeinden nicht eine starke Einschränkung zu spüren sein, schliesslich können mit der jeweiligen Überarbeitung des Richtplanes auch neue Gebiete bezeichnet werden. Es ist gerade diesbezüglich davon auszugehen, dass sich im Vergleich zur bisherigen Politik im Kanton wenig ändern wird. Das heisst, wenn der Kanton bereits heute touristische Bauten unterstützte, so wird auch die Bezeichnung der Gebiete eher grosszügig erfolgen. Parallel zur allfälligen Einschränkung der Tourismusbranche werden auch dem Intensivtourismus vorgelagerte Unternehmen ähnlich tangiert sein. Sollte eine Unternehmung eine intensive Nutzung in einem Gebiet anstreben, das hierfür nicht vorgesehen ist, so hätte es auch ohne die neue RPG-Bestimmung grosse Hürden zu überwinden, da für eine intensive Nutzung zahlreiche Bewilligungen erforderlich sind. Die Einschränkungen sind daher eher theoretischer Natur.

Für den naturnahen Tourismus, der auf Ruhezeiten und Erholungsgebiete angewiesen ist, bleibt dahingegen bei konsequentem Schutz der nicht-bezeichneten Gebiete umso mehr Raum zur Verfügung, da damit beispielsweise alle nicht-bezeichneten Gebiete eher frei von neuen grösseren Bergbahnen und Skipisten bleiben. Das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial für den naturnahen Tourismus vergrössert sich entsprechend.

Für alle anderen Unternehmungen (andere Branchen) sollten mit der Ausnahme von Einzelfällen keine Einschränkungen bezüglich Standortwahl resultieren. Schliesslich bedeutet es noch lange nicht, dass keine anderen Unternehmungen mehr im Gebiet sein oder bauen dürfen, wenn ein Gebiet im Richtplan für die intensive touristische Nutzung vorgesehen ist.

W3 Haushalte**A**

Bereits heute bieten einige Gebiete schwerpunktmässig Angebote im Intensivtourismus an und andere Gebiete fokussieren eher auf den naturnahen Tourismus. Eine regionale Trennung der Angebote könnte durch die RPG-Revision allenfalls verstärkt werden. Daraus können je nach Art der Tourismusnachfrage einer Privatperson für sie Vor- oder Nachteile resultieren. Angebote wird es auf alle Fälle auch zukünftig in beiden Bereichen geben, denn auf der einen Seite werden Gebiete für die intensive touristische Nutzung «freigegeben», auf der anderen Seite werden aber auch Ruhezonen und Erholungsgebiete ausgeschieden.

Erfahren einige Gebiete effektiv eine Einschränkung in der intensiven touristischen Entwicklung, so kann das auch auf die Beschäftigungsmöglichkeiten einschränkend wirken (Beispiel Landwirte an Skiliften).

Die Konzentration der Tourismusgebiete verstärkt tendenziell auch die Konzentration nach innen. In touristischen Ballungszentren wie Zermatt oder Gstaad könnten dadurch die Preise, insbesondere die Bodenpreise und Wohnungsmieten, ansteigen. Andere Faktoren dürften dafür aber bei weitem stärker sein, und den Einfluss der RPG-Revision erachten wir als gering.

W5 Öffentliche Hand**A**

Falls der Kanton Gebiete für die intensive touristische Nutzung im Richtplan bezeichnet, bedeutet die Klärung der Strategien und Prioritäten der Gemeinden und Tourismusbranche sowie die Interessensabwägung gegenüber anderen Interessen für den Kanton kurzfristig einen erhöhten Planungsaufwand. Sind die Gebiete jedoch einmal entsprechend bezeichnet, so sollte die Interessenabwägung für einzelne Baugesuche zwar nicht weniger aufwändig, aber aufgrund der Vorgaben einfacher sein.

Die öffentliche Hand finanziert zum Teil Seilbahnen mit, insbesondere wenn deren Finanzierung schwierig wird. Mit der Konzentration des Intensivtourismus – auf vermutlich tendenziell weniger Regionen als ohne die RPG-Revision – und einer überregionalen Planung grosser Investitionen könnte sich die Rentabilität von Bergbahnen in diesen Gebieten eher verbessern. Damit reduziert sich in der Tendenz auch die oft beobachtete finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand.

Würden gewisse Standorte, die sich zurzeit im Tourismus am Etablieren sind, nicht als Gebiet zur intensiven touristischen Nutzung bezeichnet, so wäre ihr Standort klar geschwächt. Damit würde eine potenzielle wirtschaftliche Entwicklung eingeschränkt, womit gleichzeitig potenzielle Steuereinnahmen verloren gingen. Wie oben bereits erläutert sind diese Einschränkungen eher theoretischer Natur und es wären davon voraussichtlich höchstens vereinzelte Gebiete betroffen.

W6 Gesamtwirtschaft**+1**

Bei konsequenter und restriktiver Bezeichnung der Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung besteht die Gefahr, dass die Entwicklung des Intensivtourismus eingeschränkt und ab-

geschwächt wird. Dies könnte auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, wenn auch höchstens marginal, abschwächen. Wie oben erläutert, halten wir die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios für gering.

Auf der anderen Seite könnte eine allfällige Konzentration der intensiven touristischen Nutzung gesamtschweizerisch in einem Wettbewerbsvorteil für die Tourismusbranche resultieren. Beispielsweise liessen sich Grundinvestitionen und Marketingmassnahmen auf weniger Gebiete konzentrieren, wodurch die Gesamtkosten sinken würden. Gerade die grossen Investitionen für den Intensivtourismus rentieren oft nur, wenn sie überregional genutzt werden können und in einem Gesamttourismuskonzept inkl. geeigneter Verkehrserschliessung verankert sind. Der Richtplan kann dabei als überkommunales Raumplanungsinstrument mithelfen, Entwicklungszusammenhänge und Koordinationsbedarf, wie beispielsweise mit dem Verkehrskonzept, aufzuzeigen.³⁸ Deshalb wird mit dem neuen RPG-Artikel eine wichtige Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit der Intensivtourismusbranche gelegt. Diese positiven Effekte überwiegen u.E. klar, wie insbesondere die Kantonsgespräche und auch indirekt das Beispiel Titlis zeigen.

8.3.2 Dimension Umwelt

U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt +1

Grosse Anlagen im Intensivtourismus nehmen räumlich grosse Flächen in Anspruch, weshalb deren Einfluss auf die Umwelt beträchtlich sein kann. Werden sie im Richtplan ebenfalls erfasst, kann deren Einfluss auf die Umwelt gesamtheitlich tendenziell besser abgeschätzt und ggf. gesteuert werden.

Die Belastung des Kulturlands und insbesondere der Naturräume für den Tourismus sollte sich neu stärker auf die bezeichneten Gebiete fokussieren. In den nicht bezeichneten Gebieten erhöht sich der Schutz. Aber auch in den bezeichneten Gebieten sollte sich die Belastung in klareren Grenzen bewegen, denn die Kantone werden mit der RPG-Revision gleichzeitig aufgefordert für diese Gebiete konzise Grundsätze zur Schonung der Landschaft zu definieren.

U4 Umweltbelastung +1

Siehe U1.

8.3.3 Dimension Gesellschaft

G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte -1

In einigen Gebieten wird bei konsequenter und restriktiver Handhabung des Richtplanes zum Tourismus die intensive touristische Nutzung zugelassen, in anderen nicht. Dadurch könnten

³⁸ Amt für Raumentwicklung Graubünden (2014). Kantonaler Richtplan, 4.2-1. Sowie Telefongespräch mit Erich Linder, Stv. Kantonsplaner Kanton Bern, 6.8.2015.

nicht-bezeichnete Tourismusgebiete benachteiligt werden, was als ungerecht betrachtet werden kann. Die Steuereinnahmen und das Beschäftigungspotenzial im Intensivtourismus wären entsprechend nur auf gewisse Gebiete beschränkt.

G6 Regionale Effekte

-1

Die Vor- und Nachteile der Bezeichnung zur intensiven touristischen Nutzung verteilen sich regional (siehe G5).

8.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z1 Problemlage

A

Wie in der obigen Diskussion aufgezeigt, wird die wirtschaftliche Entwicklung partiell womöglich in Einzelfällen eingeschränkt, aber insgesamt durch die räumlich koordinierte Planung unterstützt. Gleichzeitig wird der Schutz der Umwelt insgesamt eher verstärkt. Die gesamthafte Entwicklung der Problemlage ist ambivalent.

Z3 Irreversibilität

+1

Irreversible Belastungen durch intensiven Tourismus in weniger geeigneten Gebieten werden tendenziell eher vermieden.

Z4 Belastung künftiger Generationen

+1

Die Belastung künftiger Generationen nimmt tendenziell ab. Erstens weil der Verbrauch von Fläche für die touristische Infrastruktur wahrscheinlich insbesondere langfristig eher konzentriert verläuft und dadurch mehr Gebiete frei bleiben. Zweitens weil sie sich, sobald die Kantone die Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung im Richtplan bezeichnet haben, bei der Planung auf klarere Rahmenbedingungen stützen können und drittens weil sie tendenziell eher weniger die Last von nicht rentablen Tourismusinfrastrukturen tragen müssen.

Z5 Risiken/Unsicherheiten

+1

In den Richtplänen werden die Entwicklungsräume für die intensive touristische Nutzung klarer und auf einer verbindlicheren Stufe definiert sein, damit reduziert sich die Unsicherheit tendenziell. Zwar ist nicht sicher, welche Grundsätze für den Schutz der Landschaft sie in diesen Gebieten festlegen; dies ist aber gegenüber der heute schon bestehenden Unsicherheit über Bewilligungschancen nicht stark zu gewichten.

Z8 Zielkonflikte

+1

Es bestehen u.U. Zielkonflikte zwischen den wirtschaftlichen und ökologischen Interessen, aber auch zwischen Teilgebieten. Durch die Massnahme wird der Intensivtourismus allenfalls eingeschränkt, aber dafür werden dessen Entwicklungsräume geklärt und damit auch wirtschaftlich eine Konzentration und bessere Auslastung erreicht. Müssen die Gebiete im Richtplan bezeichnet werden, so kommen diese Zielkonflikte zum Ausdruck, können aber durch den Diskurs frühzeitig entschärft werden. Damit fällt die Beurteilung positiv aus.

8.4 Alternative Regelungen?

Eine Alternative könnte sein, sich mit einem Tourismusentwicklungskonzept zu begnügen, das ebenfalls raumplanerische Überlegungen darstellt, statt die Kantone zu verpflichten, die Gebiete zur intensiven touristischen Nutzung im Richtplan zu bezeichnen.

Prinzipiell ginge ein Tourismuskonzept weiter als nur die räumliche Ausscheidung der relevanten Gebiete. Die Verankerung im RPG und in den kantonalen Richtplänen bildet aber einen klaren Rechtsrahmen, während Tourismuskonzepte rechtlich z.T. unverbindlich und unterschiedlich ausfallen können. Ohne Verankerung im Richtplan kann auch die erhoffte Rechtssicherheit für die touristische Entwicklung nicht sichergestellt werden, d.h. der Stellenwert bei Interessenabwägungen wird über die Verankerung im Richtplan und die Genehmigung durch den Bundesrat klar erhöht, was die Tourismuskantone und –branche sich auch erhoffen. Auch die demokratische Verankerung ist im Richtplan besser. Sich nur auf Tourismusentwicklungskonzepte zu beschränken, stellt deshalb keine Alternative dar. Dies zeigt auch der Fakt, dass bereits einige Kantone (u.a. GL, NW, OW und GR, sowie BE aktuell daran) freiwillig die Gebiete in den Richtplänen bezeichnen.

Es könnte aber die Frage gestellt werden, ob dies nicht weiterhin freiwillig sein soll. Dies ist letztlich eine Ermessensfrage. Das Obligatorium lässt sich damit begründen, dass die kantonalen Richtpläne das wichtigste intersektorale und auch interkantonale raumplanerische Koordinationsinstrument sind - auch vertikal für die Abstimmung mit den bundesrechtlichen Schutzinteressen -, und daher auch alle Kantone darin alle wichtigen raumwirksamen Aspekte festhalten sollen.

Auch bei der Frage der Definition der «intensiven touristischen Nutzung» kann man verschiedene Wege beschreiten: Wenn der Handlungsspielraum der Kantone vorgegeben werden soll, so müsste die Botschaft zum RPG2 oder spätestens eine Verordnung oder ein Leitfaden Klarheit schaffen, was die intensive touristische Nutzung alles umfasst, um die Einheitlichkeit über die Kantone zu gewährleisten.

8.5 Zusammenfassung

Im Bereich Tourismus werden die Kantone aufgefordert, in ihrem Richtplan zukünftig die Gebiete für die intensive touristische Nutzung und die Erholung zu bezeichnen und für diese Gebiete Grundsätze zur Schonung der Landschaft festzulegen. Sobald die Kantone effektiv die Gebiete bezeichnen, können die unterschiedlichen Interessen, sowie die Strategien und Prioritäten der Gemeinden und Tourismusbranche frühzeitig geklärt werden. Zudem wird damit der Intensivtourismus in die gesamtkantonale Raumplanung eingefügt, sodass Koordinationsbedürfnisse wie beispielsweise eine Verkehrsanschliessung besser erkannt werden können. In den bezeichneten Gebieten wird die Nutzung für den Intensivtourismus erleichtert und das Schutzinteresse tendenziell weniger gewichtet als in den übrigen Gebieten. Als Folge wird sich die intensive touristische Nutzung verstärkt auf einige Gebiete konzentrieren.

Bei restriktiver und konsequenter Umsetzung der RPG-Revision im Bereich Tourismus besteht theoretisch die Gefahr, dass einige Unternehmen im Intensivtourismus und damit auch marginal die Gesamtwirtschaft durch die Einschränkung der Gebiete für die intensive touristische Nutzung in ihren Entwicklungsmöglichkeiten gehemmt werden. Dadurch würden potenzielle Steuereinnahmen und Arbeitsplätze verloren. Dieser Effekt wird voraussichtlich aber nicht eintreten oder sehr limitiert sein, denn das prioritäre Interesse der Kantone ist es nicht, die Entwicklungen zu hemmen, sondern dort wo sinnvoll zu stärken.

Falls der Kanton die RPG-Revision im Bereich Tourismus nicht schon umgesetzt hat, ergibt sich für ihn kurzfristig ein höherer Planungsaufwand.

Die Umwelt wird insgesamt tendenziell besser geschützt, gerade weil auch für die Gebiete, die zur intensiven touristischen Nutzung zugelassen sind, gewisse Grundsätze für die Schonung der Landschaft festgelegt werden sollen.

Gesellschaftlich betrachtet bewirkt die Massnahme allenfalls eine Ungleichheit zwischen den Regionen, falls nicht allen Regionen die gleiche Entwicklungsmöglichkeit zugestanden wird.

Wie sich insgesamt zeigt, wirkt die RPG-Revision im Tourismusbereich - wenn auch nur marginal - für die Wirtschaft als auch aus ökologischer Sicht eher positiv aus.

9 Nutzung des Untergrunds

9.1 Inhalt

a) Überblick

Der Untergrund wird bereits heute für eine Vielzahl von Zwecken genutzt, sei es als Baugrund für Infrastrukturen (wie unterirdische Gebäude, Tunnel, Leitungstrassen), zur Speicherung (Erdgas- oder CO₂-Speicherung) oder zur Entsorgung (Entsorgung radioaktiver Abfälle), wie auch zum Abbau von Rohstoffen (Steine, Erden und Salz) und zur Nutzung von Ressourcen (Grund-, Mineral-, Thermalwasser und Tiefen-Geothermie)³⁹. Die Nutzung der geothermischen Energie beispielsweise hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen (Erdsonden) und greift immer häufiger und durch leistungsfähige Technik auch tiefer in den Untergrund ein.

Die bestehenden Regelungen zur Nutzung des Untergrundes sind nur lückenhaft und nur für einzelne Ansprüche geregelt. Im geltenden RPG ist die Nutzung des Untergrundes nicht erwähnt, und es existieren auch keine einheitlichen Kriterien oder eine einheitliche Praxis zur Nutzung des Untergrundes. Auch in den Richt- und Nutzungsplänen wird die Nutzung des Untergrundes nur selten geregelt. Die fehlende Rechtssicherheit und die zunehmenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüchen an die Nutzung des Untergrundes durch neue Technologien, Siedlungsdruck oder klimapolitische Vorgaben führen vermehrt zu **Nutzungskonflikten im Untergrund**, insbesondere in städtischen Gebieten oder bei Grossprojekten. Der Bedarf nach einem Einbezug des Untergrundes in der Raumplanung wird deshalb von vielen Seiten unterstrichen⁴⁰, ist in der Umsetzung aber nicht unbestritten.

Mit dem neuen Art. 8e und dem Art. 3. Abs. 5 werden die bundesrechtlichen Grundlagen zur Nutzung des Untergrundes verbessert. Art. 8e Abs. 1 legt fest, dass «**soweit erforderlich im Richtplan Festlegungen zum Untergrund getroffen werden können**». Es handelt sich dabei um eine «kann»-Formulierung ohne Vorgabe von Mindestinhalten. Die Wirkung hängt somit entscheidend davon ab, was Kantone und Gemeinden daraus machen werden.

In Art. 8e Abs. 2 werden zudem «beispielhaft mögliche Bereiche aufgezählt, bezüglich derer auf Richtplanstufe Koordinationsbedarf bestehen könnte»⁴¹. Insbesondere kann aufgezeigt werden, wie eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Untergrundes sichergestellt wird und wie die Nutzungen von Grundwasser, Rohstoffen, Energien und baulich nutzbaren Räumen untereinander und mit den Planungen an der Erdoberfläche abgestimmt werden. Un-

³⁹ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011

⁴⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011

⁴¹ ARE (2014), 2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 15.

ter baulich nutzbare Räume fallen beispielsweise Verkehrs- und Energieinfrastrukturen, tiefreichende Einbauten im Zusammenhang mit privaten Bauwerken sowie die Lagerung von Stoffen.

Mit dem Art. 3 Abs. 5 wird im RPG verankert, dass «die **Nutzung des Untergrunds nachhaltig sein muss**». Dies entspricht letztlich einem Einbezug der relevanten (wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen) Interessen, welche den Untergrund betreffen, und damit einem allgemeinen Planungsgrundsatz. Dieser Planungsgrundsatz muss von den Behörden aller Stufen, die sich mit der Raumplanung befassen – soweit erforderlich – berücksichtigt werden. Folglich sollten die Nutzungskonflikte, die den Untergrund betreffen, angegangen werden und dabei neben Nutzungsansprüchen (öffentlichen, privaten, zukünftiger Generationen) auch Schutzinteressen (Gewässerschutz, Schutz des archäologischen Erbes) berücksichtigen. Allerdings bleibt es noch offen, wie dieser Planungsgrundsatz konkretisiert und im Vollzug schlussendlich umgesetzt wird.

Im folgenden Abschnitt sind die relevanten neuen Bestimmungen im Gesetzesentwurf bezüglich Nutzung des Untergrunds nochmals aufgeführt und kommentiert.

b) Relevante Bestimmungen bezüglich Nutzung des Untergrunds

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
3	5		Planungsgrundsatz: «Die Nutzung des Untergrunds muss nachhaltig sein»	Es bleibt offen, wie dieser Grundsatz konkretisiert und umgesetzt wird.
8e	1		Soweit erforderlich können Festlegungen zum Untergrund Richtplaninhalt sein	Es wird kein neues Planungsinstrument aufgebaut. Die Kompetenzverteilung wird nicht verändert. Die Planung ist fakultativ resp. nur dort vorzunehmen, wo sie nötig ist.
8e	2		Insbesondere kann aufgezeigt werden, wie eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Untergrundes sichergestellt wird und wie die Nutzungen von Grundwasser, Rohstoffen, Energien und baulich nutzbaren Räumen untereinander und mit den Planungen an der Erdoberfläche abgestimmt werden.	Beispielhafte Aufzählung von möglichen Bereichen, zu denen auf Richtplanstufe Koordinationsbedarf bestehen könnte.

c) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

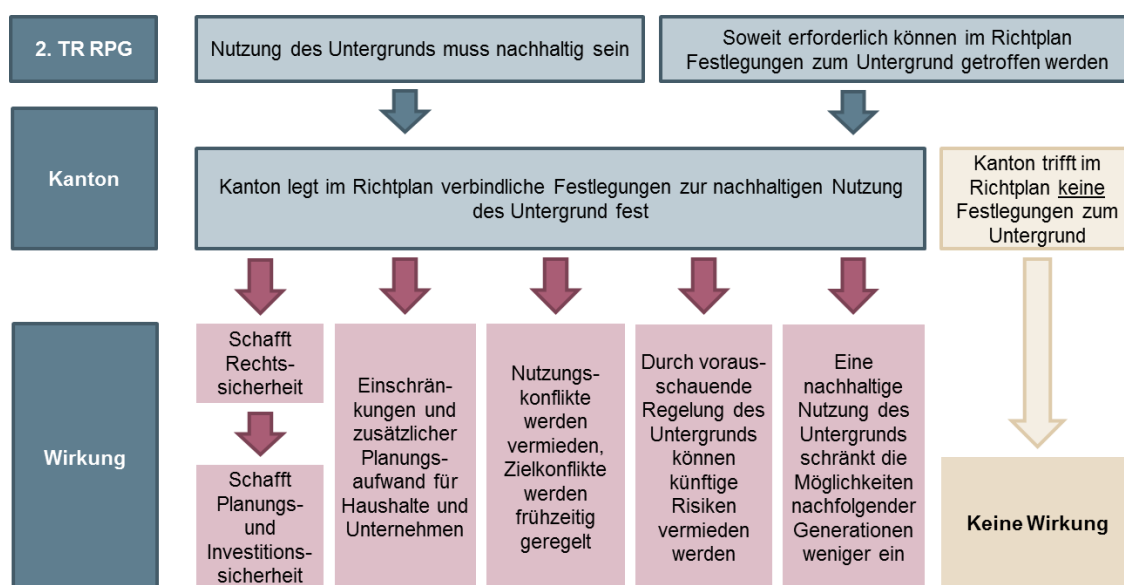
Die Grundüberlegungen zum Handlungsbedarf wurden bereits oben dargelegt.⁴² Grundsätzlich besteht ein hoher Handlungsbedarf, allerdings ist das Thema noch relativ neu und komplex, so dass eine präzise Regelung kaum möglich ist, eine flexible Regelung («soweit erforderlich») gemäss Vorsorgeprinzip aber gut begründet scheint.

⁴² Siehe auch Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011

Bisher ist unklar, ob das RPG auch für den Untergrund anwendbar ist, auch wenn dem ARE kein Fall bekannt ist, bei dem die Anwendbarkeit bestritten wurde. Der Untergrund kann auch wie ein «funktionaler Raum» betrachtet werden, bei dem klar ist, dass es zu Interessenkonflikten kommen kann. Allerdings muss beim heutigen Kenntnisstand und der Vielfalt der Probleme und lokalen Konstellationen offen bleiben, wie die Konflikte im Einzelfall zu lösen sind. Daher hat sich das ARE für eine sehr allgemein gehaltene Regelung entschieden.

9.2 Wirkungsmodell

Abbildung 9-1: Wirkungsmodell – Nutzung des Untergrunds



9.3 Wirkungsanalyse

Es werden nur diejenigen Wirkungen beschrieben, die gemäss Relevanzanalyse nicht «keine relevante Wirkung» aufweisen.

Generell hängt die Wirkung der neuen Gesetzesartikel im RPG zur Nutzung des Untergrundes davon ab, ob und wie die Kantone die nachhaltige Nutzung des Untergrundes regeln und sicherstellen werden. Falls die Kantone die Möglichkeit einer Planung des Untergrundes vorzunehmen, nicht ergreifen, ist mit keinerlei Wirkung zu rechnen. Bei einer kantonalen Regelung der Nutzung des Untergrundes im Sinne des Gesetzgebers ist hingegen mit folgender Wirkung zu rechnen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Kantone schon heute Regelungen treffen könnten, und die Wirkung der neuen Kann-Formulierung somit offen bleibt.

9.3.1 Dimension Wirtschaft

W2 Unternehmen

A

Verbindliche Festlegungen und Regelungen zur Nutzung des Untergrundes führen in erster Linie zu einer Verbesserung bei der bestehenden Rechtsunsicherheit. Dies klärt aktuelle und künftige Nutzungskonflikte und schafft eine Sicherheit über die Möglichkeiten und Grenzen einer Nutzungen des Untergrunds. Geklärte Nutzungsrechte und Rechtssicherheit bedeuten für Unternehmen auch Planungs- und Investitionssicherheit.

Für alle Unternehmen, die *jetzt schon* im Untergrund tätig sind, wird die Planung ihrer Vorhaben aufgrund der zu erwartenden Vorgaben jedoch unter Umständen komplizierter und aufwändiger. So werden u.U. zusätzliche Bewilligungen oder Abklärungen notwendig sein. Allerdings können klare Vorgaben und eine frühzeitige Klärung von Konflikten solche Verfahren auch beschleunigen. Umgekehrt kann eine frühzeitige Planung auch in jenen Fällen Rechtssicherheit schaffen, bei denen eine Nutzung bereits besteht, aber spätere Anpassungen diskutiert werden.

Unternehmen die *künftig* im Untergrund tätig sein werden, profitieren von einer Regelung der Untergrundnutzung, denn ohne Regelung gilt: wer zuerst nutzt, verhindert damit allenfalls spätere, vielleicht sogar wichtigere Nutzungen.

Welcher Effekt überwiegen wird, bleibt offen. In der Tendenz schätzen wir die Situation so ein, dass sich vor allem mittel- bis langfristig die Rechts- und Planungssicherheit verbessern werden, was sich positiv auswirkt.

W3 Haushalte

A

Einerseits ist auch für die Haushalte mit einer Verminderung der bestehenden Rechtsunsicherheit zu rechnen (beispielsweise bei der Geothermie), andererseits werden vom Hauseigentümerverband Planungserfordernisse grossen Ausmasses, zusätzliche Beschränkungen für das private Grundeigentum und grosse Kosten befürchtet.

W5 Öffentliche Hand

A

Mit einer Regelung der Nutzung des Untergrunds werden künftige Nutzungskonflikte frühzeitig geklärt, dafür stellt der Vollzug einen Mehraufwand für die öffentliche Verwaltung dar. Allerdings bedeutet die Regelung von Konflikten im Einzelfall oftmals noch viel mehr Aufwand als eine frühzeitige Gesamtplanung. Aufgrund der Kann-Formulierung kann die öffentliche Hand situativ die beste Lösung wählen. Die Kompetenzteilung bei der Nutzung des Untergrundes zwischen Kantonen und Bund bleibt mit dem Gesetzesvorschlag unverändert.

W6 Gesamtwirtschaft

A

Zum einen hat dieser Planungsgrundsatz z.T. Mehraufwand für Planungen zur Folge. Zum anderen wirkt sich eine Verbesserung der Rechtssicherheit bei der Nutzung des Untergrundes, wenn auch voraussichtlich in geringem Mass, auch auf die Gesamtwirtschaft positiv aus.

9.3.2 Dimension Umwelt

U3 Nicht erneuerbare Ressourcen +1

Mit einer nachhaltigen Nutzung des Untergrundes sind tendenziell positive Auswirkungen für die Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen zu erwarten, weil klar wird, wo und unter welchen Umständen eine Nutzung möglich ist.

U5 Umwelt- und Unfallrisiken +1

Eine zunehmende Nutzung des Untergrunds führt zu Mehrfachnutzungen, die zu Nutzungskonflikten führen können, welche mit Umwelt- und Unfallrisiken verbunden sind (bspw. Entsorgung radioaktiver Abfälle, Nutzung der Tiefen-Geothermie, etc.). Eine frühzeitige Koordination der Nutzung des Untergrunds mit klaren Richtlinien reduziert diese Risiken der Mehrfachnutzung.

9.3.3 Dimension Gesellschaft

G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung +1

Vorausgesetzt, die Kantone nehmen die Möglichkeiten einer Regelung der Nutzung des Untergrunds wahr und diese Regelungen werden auch konsequent vollzogen, so schafft dies eine bisher noch fehlende Rechtssicherheit im Untergrund. Es ist noch offen, ob und wie die Kantone die Nutzung des Untergrunds regeln werden. Wie auch immer die Regelungen schlussendlich aussehen werden, im Vergleich zur heutigen Situation ist mit einer Zunahme der Rechtssicherheit zu rechnen.

9.3.4 Zusatzkriterien der NHB

Z4 Belastung zukünftiger Generationen +1

Eine wenig nachhaltige und ungeregelte Nutzung des Untergrundes heute schränkt die Möglichkeiten nachfolgender Generationen in massiver Weise ein. Von einer nachhaltigen und koordinierten Nutzung des Untergrundes können zukünftige Generationen hingegen nur profitieren.

Z5 Risiken/Unsicherheiten +1

Eine vorausschauende Regelung des Untergrunds kann mögliche künftige (durch Mehrfachnutzung ausgelöste) Risiken erkennen und durch eine nachhaltige und koordinierte Nutzung des Untergrundes können solche Risiken durch entsprechende Vorsichtsmassnahmen eingedämmt werden.

Z8 Zielkonflikte +1

Durch eine koordinierte Regelung des Untergrunds können mögliche Zielkonflikte frühzeitig erkannt und gelöst werden.

9.4 Alternative Regelungen?

Insgesamt sind die Überlegungen zu den Umweltthemen analog anwendbar, d.h. es spricht einiges für eine Regelung auf Gesetzesstufe, auch wenn diese mit der doppelten Einschränkung «soweit erforderlich» und «können» sehr unverbindlich ausfällt.

Umstritten bleibt, ob die Situation nicht eine griffigere Regelung erfordern würde.⁴³

Im Sinne der Rechtssicherheit könnte man eine klare Prioritätenordnung für bestimmte Nutzungen erwägen: Diese würde aber der grossen Vielfalt an lokalen Problem- und Konfliktlagen kaum gerecht und widerspräche dem Grundsatz der Subsidiarität. Aus dem gleichen Grund scheint auch eine Informationsstrategie wenig geeignet. Auch eine Vollzugshilfe wäre keine geeignete Alternative, da es hier nicht um eine grosse Zahl ähnlicher Fälle geht, sondern um verschiedene komplexe und z.T. neuartige Einzelfälle.

9.5 Zusammenfassung

Das revidierte Gesetz sieht zwar vor, dass Bauten im Untergrund geregelt werden können, diese Planung ist für die Kantone aber nicht obligatorisch. Zudem haben die Kantone auch ohne den neuen Art. 8e bereits die Möglichkeit bei Bedarf eine Planung des Untergrundes vorzunehmen.

Somit hängt die Wirkung der neuen Gesetzesartikel im RPG zur Nutzung des Untergrundes massgeblich davon ab, ob und wie die Kantone die nachhaltige Nutzung des Untergrunds regeln und sicherstellen werden. Falls die Kantone und Gemeinden eine Raumplanung des Untergrundes entwickeln, die es erlaubt, dass Nutzungskonflikte gut und zukunftsgerichtet gelöst werden können, dann hat die Gesetzesrevision hauptsächlich positive Auswirkungen. Nebst der Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit sind dabei auch die Reduktion von Risiken und die Möglichkeiten der Untergrundnutzung nachfolgender Generationen zu nennen.

⁴³ Gemäss den Befürwortern einer strikteren Regelung der Nutzung des Untergrunds hat es der Bund mit dem Revisionsvorschlag eine Chance verpasst, mittels eidgenössischer Raumplanung eine Rechtssicherheit zu schaffen und damit auch eine Planungs- und Investitionssicherheit.

10 Weitere Massnahmenpakete

Die folgenden Massnahmenpakete wurden gemäss Beschluss der Begleitgruppe nach der Relevanzanalyse nicht mehr weiter vertieft. Es werden daher die Ergebnisse der Relevanzanalyse dokumentiert.

10.1 Fruchtfolgeflächen / Kulturlandschutz

Dieses Massnahmenpaket wurde nicht aufgrund der Relevanz ausgeklammert, sondern weil entschieden wurde, dass in diesem Thema eine Lösung ausserhalb der RPG-Revision gesucht werden soll (evtl. Anpassung des Sachplans FFF).

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
8c	1	a	Richtplaninhalt: Kulturlandflächen und ihr Schutz	Verdeutlichung einer Pflicht, die heute schon gemäss Sachplan FFF besteht.
13			Konzepte und Sachpläne	Verdeutlichte Grundlage auch für Sachplan FFF
13a	2		Kantone stellen die Lage, Eigenschaft und Qualität der FFF fest.	Dient der Verbesserung der heute ungenügenden Datenlage, insb. bei der Bodenqualität.
13b			Bestandesschutz der FFF wird verdeutlicht, die hohen Anforderungen an eine Einzonung werden auf Gesetzesstufe gehoben.	Deutliche Verstärkung des Schutzes gegenüber heute, insbesondere dank den Kompensationsregeln. Der Stellenwert des Kulturlandschutzes und damit der Anforderungen an Einzonungen, die in gewisser Weise bereits mit dem RPG 1 erhöht wurden, werden gestärkt.
13b	2	c	Voraussetzung für Einzonung von FFF ist eine optimale Nutzung	
13 c 13d			Mindestumfang und Kompensation: – Grundsätzlich sind FFF bei Einzonung zu kompensieren – ...mit Ausnahmen bei übergeordnetem öffentlichen Interesse und im Landwirtschaftsgebiet – Strengeres Regime, wenn der Mindestumfang der FFF unterschritten ist: Einzonungsverbot für FFF, solange Mindestumfang nicht gesichert ist, und bei öffentlichem Interesse volle Kompensation (oder, in Variante, ⁴⁴ mit Ausnahmemöglichkeit durch Bundesrat)	Art. 13b Abs. 2 Bst. c kann z.B. Geschäftsbauten und Parkplätze betreffen

Die Vorlage sieht einen deutlichen Ausbau der Schutzbestimmungen für die FFF vor. Faktisch soll – je nach Variante mit gewissen Einschränkungen - ein absoluter Bestandesschutz der FFF eingeführt werden. Während der Schutz der FFF damit massiv gestärkt wird, geht ein

⁴⁴ Der Absatz 2 gemäss Hauptvorschlag bliebe auch mit der Variante erhalten, d.h. die Variante wäre ein ergänzender Absatz 3 (und nicht ein alternativer Absatz 2).

erheblicher Teil des raumplanerischen Ermessungsspielraums der Kantone und auch ein Teil der Entwicklungsmöglichkeiten verloren.

Weitere Themen, die den Kulturlandschutz betreffen

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
3	3		Planungsgrundsatz: Bedürfnisse der Wirtschaft erwähnt.	Hat in der Praxis kaum Auswirkungen.
15b		c	Bauvorschriften der Kantone und Gemeinden müssen so ausgestaltet sein, dass Gewerbeareale optimal genutzt werden.	Damit wird angestrebt, dass keine neuen Gewerbeareale mit schlechter Ausnutzung erstellt werden. Es gibt allerdings keine Sanktionsmöglichkeiten für den Bund; eine allfällige Verschärfung der Bauvorschriften ist Sache der Kantone (Baugesetze) und der Gemeinden (Baureglemente / Zonenpläne).

Die erwähnte Neuerung zu den Gewerbezonem kann zu einer Einschränkung für künftige Gewerbebauten mit ineffizienter Bodennutzung führen. Die Wirkung ist schwer vorauszusehen, da weder das Ausmass noch das Tempo allfälliger Anpassungen der kantonalen und kommunalen Vorschriften prognostiziert, noch die einschränkende Wirkung auf künftige Bauten abgeschätzt werden kann.

Es stellt sich die Frage, wieso nur Gewerbe-, nicht aber Industrie- und Dienstleistungs- und auch Wohnzonen mit einer ähnlichen Regelung erfasst werden sollen.

Abbildung 10-1: Relevanzanalyse - Fruchtfolgeflächen

Kriterium	Relevanz	Kulturlandschutz 1 Fruchtfolgeflächen
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	-1	Kein marktw. Mechanismus, sondern Vorschriften / Plafonds
W2 Unternehmungen	-2*	Kurzfristig Entwicklungsbremse, langfristig evtl. durch Konzentration auch Optimierung, Verknappung Bauland, Erhöhung Bodenpreise Bei RPG 1 wurden die Landwirtschaftsbetriebe (und öffentliche Hand) noch geschont. Mit RPG 2 gilt für sie auch eine Kompensationspflicht. Wenn es in der Praxis um Einzonungen von FFF geht, geht es meist um die Ausdehnung der Gewerbezone (weniger häufig Wohnzone). Deshalb sind die Unternehmen tendenziell mehr als die Haushalte betroffen.
W3 Haushalte	-1*	Wie W2, allerdings sind Haushalte weniger betroffen als die Unternehmen, da im Gegensatz zum Gewerbeland noch mehr Baulandreserven für Wohnzonen vorhanden sind.
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt	0	-
W5 Öffentliche Hand	-2	Öffentliche Hand bei RPG1 noch geschont, mit RPG2 gilt auch für sie eine Kompensationspflicht. Vollzugskosten, Mindereinnahmen, evtl. Entschädigungen
W6 Gesamtwirtschaft	-1	Mehrheitlich werden für den Wirtschaftsstandort kurz- und mittelfristig eher negative Effekte (Entwicklungsbremse) gesehen, längerfristig evtl. positive (z.B. durch Innovationen)
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug	A	Positiv: Vereinheitlichung, Klärung und Verbesserung der Wirkung Negativ: mit grösserem Vollzugaufwand verbunden Die Meinungen darüber, was überwiegt, gehen auseinander.
U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt	2	Schutz des Kulturlandes wird erhöht
U2 Erneuerbare Ressourcen	1	Indirekt positiv: weniger Zersiedelung, weniger Verkehr, weniger Energieverbrauch
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	1	Wie U2
U4 Umweltbelastung	1	Wie U2
U5 Umwelt- und Unfallrisiken	0	-
G1 Gesundheit und Sicherheit	0	-
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	0	-
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	1	Kulturland und Landwirtschaft ist auch Teil der Identität
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung	1	Rechtssicherheit wird besser, Gleichbehandlung aller Kantone auch. Zwar kann der Unterschied zwischen FFF und sonstigem Kulturland u.U. markanter werden, was nicht unbedingt "gerecht" scheinen mag, aber die FFF werden auch einheitlicher erhoben und der Vollzug wird vereinheitlicht, womit die sachliche Begründung für ungleiche Behandlung deutlich verbessert werden sollte. Damit dürfte per Saldo die Rechtsgleichheit zunehmen. Das schliesst nicht aus, dass diese Regelung regional unterschiedliche Wirkungen zeigt (G6).
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte	1	Mehr Handlungsspielraum für künftige Generationen
G6 Regionale Effekte	-2	Kann grosse Unterschiede geben, u.U. zulasten gewisser Regionen. Der Unterschied zwischen Kulturland und FFF wird zudem grösser. Landwirte mit FFF müssen kompensieren, Landwirte mit Kulturland jedoch nicht.
Z1 Problemlage	A	Verschärft die wirtsch. Problemlage u.U., entschärft aber die Problemlage bei FFF, Zersiedelung und deren Folgeproblemen
Z2 Trend	2	Entschärft einen Trend bei FFF, Zersiedelung und deren Folgeproblemen
Z3 Irreversibilität	2	Entschärft die Irreversibilität bei FFF und Zersiedelung
Z4 Belastung künftiger Generationen	2	Erhöht Handlungsspielraum künftiger Generationen
Z5 Risiken/Unsicherheiten	A	Einerseits werden bestehende Unsicherheiten bezüglich FFF mit RPG2 geklärt, andererseits entstehen kurz- und mittelfristig Unsicherheit über die Auswirkungen des neuen Gesetzes.
Z6 Minimalanforderungen	0	-
Z7 Räumlicher Wirkungsperimeter	A	Grossräumig, kann aber positiv wie negativ sein
Z8 Zielkonflikte	-1	Thema ist von grossen Zielkonflikten gekennzeichnet (Wirtschaft/Kulturland, Landwirtschaft/übrige Wirtschaft usw.) Mit der neuen Regelung wird dieses Konfliktfeld noch weiter zugespitzt. Man könnte es aber auch so sehen, dass bestehende oder schwelende Zielkonflikte nun angegangen und klarer gelöst werden.
Gesamteinschätzung Relevanz:	2	

Potenzielle Wirkung, entspricht der Relevanz, jeweils bezüglich des entsprechenden Kriteriums

- 0 keine relevante Wirkung
- 1 / -1 geringe bis mittelgrosse pos. oder neg. Wirkung
- 2 / -2 grosse pos. oder neg. Wirkung
- A Ambivalent, kann positiv oder negativ sein
- X unbekannt, unsicher

* Die potenziell negativen Wirkungen beziehen sich auf den „entwicklungsbremsenden“ Effekt; umgekehrt können – daher das Sternchen – durch die verdichtere und effizientere Raumordnung auch Effizienzsteigerungen resultieren (kürzere Wege, günstigere Infrastrukturen). Zudem führen potenziell steigende Bodenpreisen zu Verteilungseffekten zwischen Landbesitzern und potenziellen Landkäufern.

10.2 Wohnungspolitik

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
3	3	a ter	Als Planungsgrundsatz: Massnahmen für sozialen Wohnungsbau, z.B. entsprechende Zonen	Dieser Auftrag («sollen») richtet sich an die Planungsbehörden, also Kantone und Gemeinden, und stellt eine Rückendeckung insbesondere für entsprechende Zonen dar. Es werden keine Grundlagen für Subventionen oder Abgaben geschaffen, einzig kann neu der Ertrag einer allfälligen Mehrwertabgabe eines Kantons oder einer Gemeinde auch für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden.

Die Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen resp. sozialen Wohnungsbaus liegen in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden und sind allesamt schon bei der heutigen Rechtslage auf Bundesebene möglich. Es ist nicht zu erwarten, dass die vorgeschlagene Änderung auf breiter Front eine wesentliche Wirkung entfaltet, aber in Einzelfällen kann sie ein Anstoss sein oder ein (vermeintliches) Hindernis für entsprechende Bemühungen beseitigen.

Abbildung 10-2: Relevanzanalyse - Wohnungspolitik

Kriterium	Relevanz	Modernisierung Planungsinstrumentarium
		6 Wohnungspolitik
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	-1	Es handelt sich grundsätzlich um Markteingriffe
W2 Unternehmungen	A	Ev. Einschränkungen für Immobilienunternehmen, wenn sie z.B. bei einer Überbauung einen bestimmten Anteil preisgünstige Wohnungen schaffen müssen. Umekehrt kann auch von einer Förderung des Wohnungsbaus generell profitiert werden. Allenfalls müssen Massnahmen über Steuern mitfinanziert werden. Gesamtbeurteilung eher -1.
W3 Haushalte	A	Können u.U. profitieren, müssen aber auch dafür bezahlen
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt	0	-
W5 Öffentliche Hand	-1	Eher -1 wegen Finanzierung des preisgünstigen Wohnungsbaus oder analoger Massnahmen.
W6 Gesamtwirtschaft	0	-
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug	0	-
U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt	0	-
U2 Erneuerbare Ressourcen	0	-
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	0	-
U4 Umweltbelastung	0	-
U5 Umwelt- und Unfallrisiken	0	-
G1 Gesundheit und Sicherheit	0	-
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	1	Wirkt für Zielgruppen evtl. stärkend
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	0	-
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung	0	-
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte	1	Wirkt für Zielgruppen evtl. stärkend
G6 Regionale Effekte	0	-
Z1 Problemlage	0	-
Z2 Trend	0	-
Z3 Irreversibilität	0	-
Z4 Belastung künftiger Generationen	0	-
Z5 Risiken/Unsicherheiten	0	-
Z6 Minimalanforderungen	0	-
Z7 Räumlicher Wirkungsperimeter	0	-
Z8 Zielkonflikte	0	-
Gesamteinschätzung Relevanz:	0	

10.3 Modellvorhaben

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
29a	2		Der Bund kann Modellvorhaben für nachhaltige Raumentwicklung unterstützen.	Die bereits seit längerem laufenden Programme mit Modellvorhaben erhalten damit eine explizite Rechtsgrundlage, ansonsten ändert sich nichts. Es ist nicht vorgesehen, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt werden (explizit so im erläuternden Bericht festgehalten).

Da mit der Revision keine Änderung bei den Modellvorhaben verknüpft ist (insbesondere keine zusätzlichen Mittel) und diese auch ohne explizite gesetzliche Grundlage laufen, gibt es keine (zusätzliche) direkt spürbare Wirkung dieser Reform.

Abbildung 10-3: Relevanzanalyse - Modellvorhaben

Kriterium	Relevanz	Modernisierung Planungsinstrumentarium
		8 Modellvorhaben
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	0	-
W2 Unternehmungen	0	-
W3 Haushalte	0	-
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt	0	-
W5 Öffentliche Hand	0	-
W6 Gesamtwirtschaft	0	-
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug	0	-
U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt	0	-
U2 Erneuerbare Ressourcen	0	-
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	0	-
U4 Umweltbelastung	0	-
U5 Umwelt- und Unfallrisiken	0	-
G1 Gesundheit und Sicherheit	0	-
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	1	Wissensgenerierung
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	0	-
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung	0	-
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte	0	-
G6 Regionale Effekte	0	-
Z1 Problemlage	0	-
Z2 Trend	0	-
Z3 Irreversibilität	0	-
Z4 Belastung künftiger Generationen	0	-
Z5 Risiken/Unsicherheiten	0	-
Z6 Minimalanforderungen	0	-
Z7 Räumlicher Wirkungsperimeter	0	-
Z8 Zielkonflikte	0	-
Gesamteinschätzung Relevanz:	0	

10.4 Weiteres, insb. Vollzug und Verfahren

Art.	Abs.	Bst.	Neuerung	Kommentar
8	1	d	Richtplaninhalt: «wie Zielerreichung und Umsetzung überprüft werden»	

Mit diesem Punkt wird, wie mit anderen Vollzugselementen, die oben bei den einzelnen Paketen erwähnt wurden (z.B. Art. 11, Art. 13), der systematische Vollzug des RGP tendenziell gestärkt. Auch Art. 15b ist unter die Verfahrensaspekte zu subsumieren.

Abbildung 10-4: Relevanzanalyse – Weiteres, insbesondere Vollzug & Verfahren

Kriterium	Relevanz	Verfahren
		9 Weiteres, insb. Vollzug & Verfahren
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	0	-
W2 Unternehmungen	0	-
W3 Haushalte	0	-
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt	0	-
W5 Öffentliche Hand	0	-
W6 Gesamtwirtschaft	0	-
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug	1	bringt tendenziell Klärung
U1 Kulturland, Naturräume und Artenvielfalt	1	stärkt tendenziell Schutz von Kulturland
U2 Erneuerbare Ressourcen	0	-
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	0	-
U4 Umweltbelastung	0	-
U5 Umwelt- und Unfallrisiken	0	-
G1 Gesundheit und Sicherheit	0	-
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	0	-
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	0	-
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung	1	bringt Klärungen und damit Rechtssicherheit
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte	0	-
G6 Regionale Effekte	0	-
Z1 Problemlage	0	-
Z2 Trend	0	-
Z3 Irreversibilität	0	-
Z4 Belastung künftiger Generationen	0	-
Z5 Risiken/Unsicherheiten	0	-
Z6 Minimalanforderungen	0	-
Z7 Räumlicher Wirkungssperimeter	0	-
Z8 Zielkonflikte	0	-
Gesamteinschätzung Relevanz:	0	

11 Bilanz der Wirkungen und Schlussfolgerungen

11.1 Gesamtbilanz

11.1.1 Übersicht

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einschätzungen. Bei den Massnahmenpaketen, die nicht weiter vertieft wurden, entsprechen die Beurteilungen den Grobeinschätzungen der Relevanzanalyse, bei den übrigen Massnahmenpaketen wurden die Einstufungen aus der Relevanzanalyse zum Teil in den Vertiefungen bestätigt, zum Teil korrigiert.

Abbildung 11-1: Gesamtübersicht über die Einschätzung der Wirkungen

Kriterium	Themen →	Kulturlandschutz		Modernisierung Planungsinstrumentarium								Verfahr.
		1 Fruchtfolgeflächen	2 Bauen ausserhalb der Bauzonen	3 Funktionale Räume und grenzüberschreitende Zusammenarbeit	4 Infrastrukturen koordinieren (u.a. Verkehr, Energie)	5 Umwelt: Natur, Landschaft, Biodiversität, Wald	5b Tourismus	6 Wohnungspolitik	7 Nutzung des Untergrunds	8 Modellvorhaben	9 Weiteres, insb. Vollzug & Verfahren	
W1 Marktmechanismen und Kostenwahrheit		-1	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0
W2 Unternehmungen		-2*	A	0	1	-1	A	A	A	0	0	0
W3 Haushalte		-1*	0	0	1	0	A	A	A	0	0	0
W4 Arbeitnehmer / Arbeitsmarkt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
W5 Öffentliche Hand		-2	0	A	A	-1	A	-1	A	0	0	0
W6 Gesamtwirtschaft		-1	0	1	1	-1	1	0	A	0	0	0
W7 Zweckmässigkeit im Vollzug		A	1	A	0	0	0	0	0	0	1	0
U1 Naturräume und Artenvielfalt		2	A	0	A	1	1	0	0	0	1	0
U2 Erneuerbare Ressourcen		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen		1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
U4 Umweltbelastung		1	0	0	A	1	1	0	0	0	0	0
U5 Umwelt- und Unfallrisiken		0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
G1 Gesundheit und Sicherheit		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen		0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte		1	A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G4 Rechtsgleichheit, -sicherheit, Gleichberechtigung		1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
G5 Solidarität, Gerechtigkeit, Verteilungseffekte		1	0	0	0	1	-1	1	0	0	0	0
G6 Regionale Effekte		-2	0	1	0	0	-1	0	0	0	0	0
Z1 Problemlage		A	A	0	0	0	A	0	0	0	0	0
Z2 Trend		2	0	0	0	0	A	0	0	0	0	0
Z3 Irreversibilität		2	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Z4 Belastung künftiger Generationen		2	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0
Z5 Risiken/Unsicherheiten		A	-1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Z6 Minimalanforderungen		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Z7 Räumlicher Wirkungssperimeter		A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Z8 Zielkonflikte		-1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0

Legende: 0 keine relevante Wirkung
 1 / -1 geringe bis mittelgrosse positive resp. negative Wirkung
 2 / -2 grosse positive resp. negative Wirkung
 A ambivalent (positive und negative Wirkungen möglich)
 * Die potenziell negativen Wirkungen beziehen sich auf den «entwicklungsbremsenden» Effekt; umgekehrt können – daher das Sternchen – durch die verdichtete und effizientere Raumordnung auch Effizienzsteigerungen resultieren (kürzere Wege, günstigere Infrastrukturen). Zudem führen potenziell steigende Bodenpreise zu Verteilungseffekten zwischen Landbesitzern und potenziellen Landkäufern.

11.1.2 Zur Erinnerung: Einschränkungen der Aussagekraft

Wie mehrfach erwähnt, sind die Auswirkungen schwer prognostizierbar, weil das RPG in vieler Hinsicht als Rahmengesetz konzipiert ist und in der Umsetzung viel Spielraum lässt. Somit hängen die Auswirkungen in vielen Fällen von der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Stufe ab, aber auch von künftigen Entscheiden des Bundesrats und des ARE (Verordnung, Beurteilung der Richtpläne usw.) wie auch der Gerichte.

Zu vielen Massnahmenpaketen ist zudem die Datenlage relativ schlecht, so dass die Auswirkungen kaum quantifiziert und schwer abgeschätzt werden können. Angesichts der Vielzahl von Massnahmenpaketen wurden auch nicht alle Massnahmen mit dem gleichen Vertiefungsgrad betrachtet.

11.1.3 Gesamtbeurteilung aus der Perspektive der Massnahmenpakete

Die einzelnen Massnahmenpakete der Vernehmlassungsvorlage sind in ihrer Wirkung sehr unterschiedlich und eine Gesamtbeurteilung ist daher kaum möglich. Insgesamt zeigt die Übersichtstabelle, dass ausser beim ausgeklammerten Thema Fruchtfolgeflächen nirgendwo weder grosse positive noch grosse negative Wirkungen zu erwarten sind. Der Grund liegt auch in der Art der Reformen:

- Einige haben den Charakter von Grundsätzen, sind «Kann-Formulierungen» oder sichern eine bereits gelebte Praxis nun auf Gesetzesstufe etwas besser ab. Daher ist von diesen Paketen eine eher geringe Gesamtwirkung zu erwarten, aber in der Summe stärken sie das Gewicht einer systematischen, vorausschauenden Planung und Interessenabwägung. Dazu zählen wir die *Pakete* «Funktionale Räume», «Infrastrukturen koordinieren», «Tourismus», «Wohnungspolitik», «Nutzung des Untergrunds» und «Modellvorhaben». Die Auswirkungen können im Einzelfall für eine Unternehmung, einen Haushalt oder eine Region auch negativ sein, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen erachten wir aber eher als leicht positiv, weil eine räumlich effiziente Organisation und eine vorausschauende, konfliktminimierende Raumplanung einen Standortvorteil darstellt (vgl. auch Begründung in 11.1.4a).
- Auch das *Paket Umwelt (mit Natur, Landschaft, Biodiversität und Wald)* gehört in die Kategorie der «Grundsatz-Gesetzgebung». Diese Reformen stärken zwar die Berücksichtigung der Umweltanliegen, insbesondere der Landschaften und Lebensräume sowie der Biodiversität, es bleibt aber offen, ob die Kantone mit diesen neuen Spielregeln auch effektiv den Umwelt- und Naturschutz verbessern und wie die Interessenabwägungen im Einzelfall aussehen werden. Potenziell können hier durch die Stärkung des Gewichts der Umweltaspekte eher auch negative wirtschaftliche Aspekte eintreten.
- Das potenziell gewichtigste Paket ist das *Thema Fruchtfolgeflächen*. Hier wurde auf eine Vertiefung verzichtet, weil das Thema aus dem RPG2 ausgeklammert wird.
- Beim *Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone»*, einem besonders komplexen Gebiet, sind die Veränderungen gegenüber der heutigen Praxis relativ gering: Die Vor- und Nachteile für landwirtschaftliches Nebengewerbe und entsprechende Bauten könnten sich, wie die

Ausführungen im Kapitel 4 und das Fazit im Abschnitt 4.5 zeigen, ungefähr die Waage halten, und diese ambivalente Einschätzung gilt auch für den Schutz des Kulturlandes.

11.1.4 Gesamtbeurteilung aus Sicht der Nachhaltigkeitsdimensionen

Bei den folgenden zusammenfassenden Ausführungen wird das Paket **Fruchtfolgeflächen** nicht einbezogen, da es aus dem RPG2 ausgeklammert wird.

a) Wirtschaft

Verschiedene Pakete erhöhen tendenziell die Planungs- und Investitionssicherheit durch eine frühzeitige Interessenabwägung. Dies wirkt sich gesamtwirtschaftlich positiv aus. Es ist offen, in welchen Fällen eine konkrete Interessenabwägung vermehrt zulasten einzelner Unternehmen oder Haushalte ausfallen wird. Potenziell können insbesondere durch die stärkere Beachtung der Umweltanliegen im Einzelfall auch wirtschaftliche Nachteile entstehen. Wichtig scheint uns die Gesamtsicht, dass eine gestärkte, wirksame und vorausschauende Raumplanung mittel- und längerfristig besonders in einem dicht besiedelten Land und bei steigenden Nutzungs- und Interessenkonflikten eine grosse Bedeutung hat. Die Schweizer Wirtschaft soll sich auch räumlich effizient organisieren können, längerfristig Infrastrukturkosten optimieren und Umweltfolgekosten vermeiden: Hier können die Reformen einen Beitrag leisten, auch wenn er u.E. relativ bescheiden ist.

b) Umwelt

Im Vordergrund der Reformen stehen der Schutz von Kulturland und die bessere Beachtung verschiedener Umweltinteressen in der Raumplanung, ohne dass das materielle Umweltrecht verändert wird. Beim Kulturland sind die Auswirkungen in den bedeutendsten Paketen («Bauen ausserhalb» und «Infrastrukturen») allerdings ambivalent und schwer voraussagbar. Insgesamt ist eher von einer leicht positiven Umweltbilanz der Reformen auszugehen.

c) Gesellschaft

Die gesellschaftlichen Auswirkungen sind eher gering. In der Gesamtbilanz wird die Rechtssicherheit (nach einer unvermeidlichen Übergangszeit) eher gestärkt. Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes eher von Vorteil. Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert.

d) Zusatzkriterien

Bei den sog. Zusatzkriterien gemäss NHB-Methodik gibt es zwei Tendenzen: Der Spielraum der künftigen Generationen wird eher erhöht und die Zielkonflikte werden frühzeitiger erkannt

und dadurch auch entschärft. Im Weiteren gibt es keine Auswirkungen, die in einer Gesamtbeurteilung besonders hervorstechen.

11.2 Bilanz nach Raumtypen und Staatsebenen

Bei dieser Nachhaltigkeitsbeurteilung ist auch gefragt, wie sich die Reformen auf verschiedene Raumtypen sowie auf die Kantone und Gemeinden auswirkt.

Ländliche Räume, Berggebiet: Diese Räume sind von den Reformen im Bereich «Bauen ausserhalb der Bauzone» und Tourismus überdurchschnittlich stark betroffen. Die Auswirkungen sind bezüglich Umwelt und Gesellschaft überwiegend positiv, während wir die wirtschaftlichen Auswirkungen als ambivalent einstufen. Ausserhalb der Bauzone ergeben sich Erleichterungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe und eher Hemmnisse für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Landwirtschaftsbezug.

Urbane Zentren und Agglomerationen: Diese sind von den oben genannten Paketen kaum betroffen, hingegen überdurchschnittlich vom Thema «Bauen im Untergrund». Insgesamt stärken die Reformen eine vorausschauende Planung, was gerade im komplexen und dynamischen urbanen Umfeld besonders wichtig und im Sinne der Investitions- und Planungssicherheit auch positiv zu werten ist.

Kantone und Gemeinden: Generell ist zu berücksichtigen, dass die Dachverbände der Kantone und Gemeinden die Reformen ablehnen, weil sie noch zu stark mit der Umsetzung des RPG1 befasst sind und eine Überforderung des Systems befürchten. Ausserdem wird die teilweise recht detaillierte Regelung einiger Themen kritisiert, welche den Spielraum einengen. Dies sind zwei Aspekte, die im Kriteriensystem von NBH/RFA nicht explizit zum Ausdruck kommen. Unsere Analyse hat Folgendes ergeben:

- Die Aufgabenteilung wird kaum verändert. Beim «Bauen ausserhalb der Bauzone» werden die kantonalen Kompetenzen eher gestärkt. Im Rahmen der Richtplanung werden die Anforderungen etwas erhöht resp. auf Gesetzesstufe verankert, gegenüber der aktuellen Praxis dürfte sich allerdings nicht viel ändern. Tendenziell wird die Richtplanung da und dort vielleicht etwas aufwändiger, dafür dürfte sich die frühzeitige Entschärfung von Konflikten sowohl bezüglich Verwaltungsaufwand wie auch Investitionssicherheit positiv auswirken.
- Bei den funktionalen Räumen ist die Ersatzvornahme einer überregionalen Planung durch den Bund als Eingriff in die bisherigen kantonalen Kompetenzen zu erwähnen, wobei dies eine theoretische Ultima-Ratio-Option bleiben dürfte.

11.3 Optimierungspotenzial

In der Vernehmlassung sind zahlreiche Kritiken und Verbesserungsvorschläge, und einige Punkte wurden durch die Anpassung am Zeitplan sowie die Ausklammerung des Themas Fruchtfolgeflächen auch bereits berücksichtigt. Es würde zu weit führen, die Verbesserungsvorschläge, die sich grösstenteils mit Anregungen aus einzelnen Stellungnahmen decken, die

aber auch vertieft diskutiert werden müssten, einzeln aufzuführen. Da die Vorlage ohnehin in vielen Punkten grundlegend neu gestaltet wird, wäre es auch nicht sinnvoll, einzelne Anregungen zu formulieren.

Das grösste Optimierungspotenzial sehen wir in der Verständlichkeit und der analytischen Fundierung der Reformen:

- Die Gliederung in Massnahmenpakete, wie sie (in schriftlicher Form und explizit) erst durch die vorliegende NHB/RFA erstellt wurde, könnte in aktualisierter Form auch in die Botschaft eingefügt werden.
- Die Gesamtdarstellung von geltendem und neuem Recht mit Farbcodes sollte weitergeführt werden, auch wenn dies auf Stufe «Botschaft» oft nicht gemacht wird.
- Die Begründung für die Reformen sollte gestärkt werden, womit auch die bisher stark auf rechtliche Aspekte fokussierenden Erläuterungen ergänzt werden könnten: Dies erfordert eine ausführlichere Darstellung der Vor- und Nachteile des bisherigen Systems und eine transparentere Darstellung möglicher Alternativen. Diese wurden u.W. zum Teil in Arbeitsgruppen diskutiert, die entsprechenden Überlegungen sind aber für Aussenstehende nicht verfügbar. In vielen Bereichen fehlt es auch an fundierten Evaluationen des bisherigen Systems. Für Nicht-Insider sind die konzeptionellen Überlegungen, die sicherlich in vielen Themenbereichen angestellt wurden, nicht nachvollziehbar, was sich auch in verschiedenen kritischen Stellungnahmen in der Vernehmlassung gezeigt hat.
- Die Verbesserung der Datenlage ist in vielen Bereichen notwendig und z.T. auch eingeleitet. Es wäre sinnvoll, aufgrund der nun festgestellten Lücken (insbesondere bei der Entwicklung der Bauten und der Wohn-, Landwirtschafts- und Gewerbenutzungen ausserhalb der Bauzonen, aber auch bei den Fruchtfolgeflächen) nochmals zu prüfen, ob die geplanten Verbesserungen ausreichend sind.
- Beim Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» ist die Sachlage besonders komplex. Hier wäre es im Hinblick auf eine sachgerechte Behandlung im parlamentarischen Prozess deshalb besonders wichtig, die Neuerungen verständlicher darzustellen (auch mit Grafiken, Beispielen, häufig gestellten Fragen usw.). Zudem sind u.E. in diesem Thema sowohl die Ausgangslage wie auch die Datenlage besonders problematisch, was eine Abwägung verschiedener Reformoptionen stark erschwert. Es stellt sich hier – aber auch bei anderen Themen – auch die Frage, ob nicht ein Teil der Fragen auf Verordnungsstufe geregelt werden könnte (diese Frage wird in der Vorlage selbst bereits angesprochen; Fragen von Rechtssicherheit, Legitimation, Flexibilität und Verständlichkeit sind hierbei abzuwägen).

11.4 Zum Handlungsbedarf und zu alternativen Regelungen

Diese Fragen (entsprechend den RFA-Prüfpunkten 1 und 4) müssen für jedes Massnahmenpaket betrachtet werden.

Die entsprechenden Überlegungen zum **Handlungsbedarf** zeigen, dass bei allen Massnahmenpaketen eine Art von Markt- oder Regulierungsversagen i.w.S. vorliegt, das heisst, dass öffentliche Interessen im Instrumentarium der Raumplanung besser verankert werden sollen.

Allerdings sind die konzeptionellen Überlegungen, die diesen Handlungsbedarf untermauern, bei den meisten Massnahmenpaketen nicht ausreichend dokumentiert. Nach unserer Einschätzung ist der Handlungsbedarf resp. der Problemdruck bei den meisten Massnahmenpaketen nicht sehr gross, jedoch ist eine Gesetzesrevision auch eine Chance, das Recht an die vielen neuen Problemfelder (wie z.B. Biodiversität, Untergrund, funktionale Räume) anzupassen, die im Laufe letzten 35 Jahre aufgetaucht sind. Wenn man von der Raumplanung erwartet, dass sie eine zeitgemässe und vorausschauende Koordinationsfunktion wahrnimmt, so braucht sie auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Alternativen zu den vorgeschlagenen Regelungen gibt es teilweise (vgl. die vorangehenden Kapitel), wobei diese sowohl Vor- wie auch Nachteile gegenüber der vorgeschlagenen Gesetzesrevision aufweisen. In einigen Fällen wären u.E. grundlegende konzeptionelle Überlegungen notwendig, um das Instrumentarium zur Zielerreichung zu optimieren. In den meisten Fällen lässt sich die angestrebte Wirkung durch eine reine Anpassung des Vollzugs oder der Verordnung weniger gut erreichen als durch eine Verankerung im Gesetz.

11.5 Vertiefungsbedarf

Bei jedem Massnahmenpaket stellen sich zahlreiche Fragen, die vertieft diskutiert werden sollten (vgl. auch Vernehmlassungs-Eingaben und –Auswertung). Aus unserer Sicht ist der Klärungsbedarf beim Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» am grössten. Wie erwähnt fehlen dort z.T. wichtige Daten.

Es wäre u.E. sinnvoll, in den nun geplanten Arbeitsgruppen zu Beginn nochmals zu prüfen, welche Grundlagen und Daten innert nützlicher Frist beschafft werden können. Die Wirkungsanalyse sollte in die Arbeiten der Arbeitsgruppen integriert werden, damit das Fachwissen unterschiedlicher Akteure genutzt werden kann (z.B. Nutzung kantonaler Erfahrungen und Daten).

Im Hinblick auf die Botschaft ist u.E. eine relativ starke Überarbeitung der RFA/NHB notwendig, weil sich die Vorlage deutlich verändern dürfte, weil aus den Arbeitsgruppen neue Erkenntnisse entstehen könnten und weil sich die Datenlage angesichts des neuen Zeitplans bis zum Vorliegen der Botschaft ebenfalls verändern könnte.

11.6 Umsetzung

Es bleibt zu entscheiden,

- ob und wie die vorliegende Studie für die weiteren Arbeiten in den Arbeitsgruppen genutzt wird und einfließt,
- wie die Wirkungsanalyse resp. eine NHB/RFA mit den gesetzgeberischen Arbeiten verflochten wird (z.B. parallele und/oder nachgelagerte Analysen),
- wie eine Aktualisierung parallel zur Erstellung der Botschaft geplant wird (zeitlich, organisatorisch, finanziell).

12 Anhang - Daten zu Landwirtschaftsflächen und Bauen ausserhalb der Bauzone

12.1 Verlust von Landwirtschaftsflächen

Der Gesamtüberblick in der folgenden Tabelle zeigt, dass sich die Landwirtschaftsfläche innert 25 Jahren um 5% respektive über 85'000 ha vermindert hat. Die Säulengrafik darunter zeigt, dass ein beträchtlicher Teil davon zu Wald- und Naturraum wurde, während vom Rest der grösste Teil durch Gebäude-, aber auch Verkehrs- und Industrie Flächen beansprucht wurde.

Abbildung 12-1: Flächennutzungsbilanz

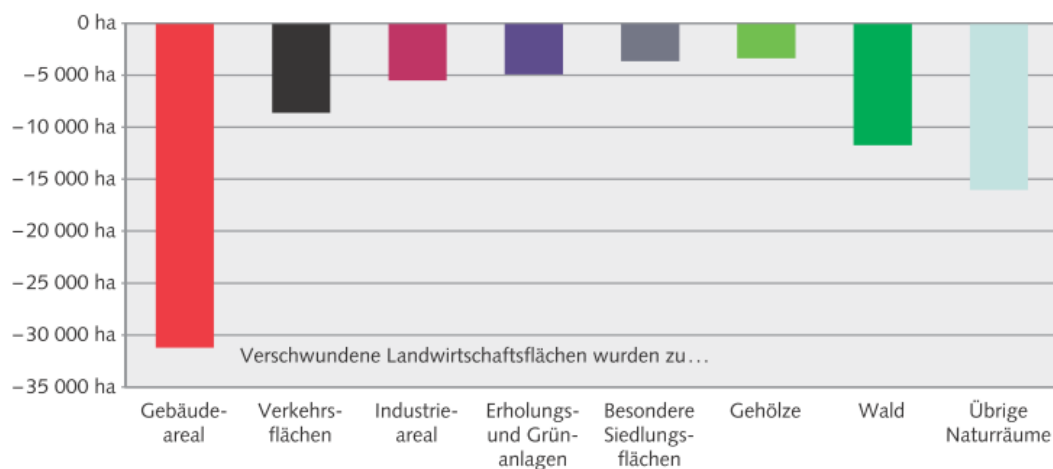
Nutzungsart	Flächen			Veränderungen			
	1979/85r ha	1992/97r ha	2004/09 ha	85-09 ha	85-97 Prozent	97-09 Prozent	85-09 Prozent
Gesamtfläche	4'129'039	4'129'039	4'129'039		0%	0%	0%
Siedlungsflächen	249'478	281'947	307'899	58'421	13%	9%	23%
Industrie- und Gewerbeareal	18'129	22'049	23'975	5'846	22%	9%	32%
Gebäudeareal	114'996	135'478	152'012	37'016	18%	12%	32%
Verkehrsflächen	82'455	90'295	95'237	12'782	10%	5%	16%
Besondere Siedlungsflächen	19'610	17'402	17'031	-2'579	-11%	-2%	-13%
Erholungs- und Grünanlagen	14'288	16'723	19'644	5'356	17%	17%	37%
Landwirtschaftsflächen	1'566'725	1'514'654	1'481'657	-85'068	-3%	-2%	-5%
Obst-, Reb- und Gartenbauflächen	73'689	61'453	50'970	-22'719	-17%	-17%	-31%
Ackerland	436'584	427'120	407'068	-29'516	-2%	-5%	-7%
Naturwiesen, Heimweiden	513'085	502'154	509'766	-3'319	-2%	2%	-1%
Alpwirtschaftsflächen	543'367	523'927	513'853	-29'514	-4%	-2%	-5%
Bestockte Flächen (Wald, Gebüsch, Gehölze)	1'254'512	1'281'904	1'293'045	38'533	2%	1%	3%
Unproduktive Flächen	1'058'324	1'050'534	1'046'438	-11'886	-1%	0%	-1%

1979/85r, 1992/97r = revidierte Daten

Gesamtfläche = Anzahl Stichprobenpunkte innerhalb der Landesgrenze (Stand 1.1.2014)

Quelle: BFS, Arealstatistik 1979/85, 1992/97, 2004/09

Abbildung 12-2: Verlust der Landwirtschaftsflächen, 1985-2009



Quelle: BFS, Arealstatistik 1979/85, 2004/09

Betrachtet man die Umwandlung von Landwirtschafts- in Siedlungsflächen etwas genauer, ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 12-3: Netto-Verschiebungen zwischen Landwirtschaftsflächen und Siedlungsflächen 1979/85 bis 2004/2009 in ha

	ohne Umschwung	mit Umschwung	Anteil an Gesamtverlust
Industrie- und Gewerbegebäude	-1'796	-5'403	11%
Ein- und Zweifamilienhäuser	-2'991	-15'492	32%
Reihen- und Terrassenhäuser	-497	-1'788	4%
Mehrfamilienhäuser	-1'442	-5'722	12%
Öffentliche Gebäude	-285	-1'194	2%
Landwirtschaftliche Gebäude	-1'134	-5'240	11%
Nicht spezifizierte Gebäude	-279	-1'205	2%
Gebäude total	-8'424	-36'044	74%
Verkehr		-7'978	16%
Ver-/Entsorgung und dergl.		666	-1%
Sport-/Park-/Golfanlagen und dergl.		-5'665	12%
Total		-49'021	100%

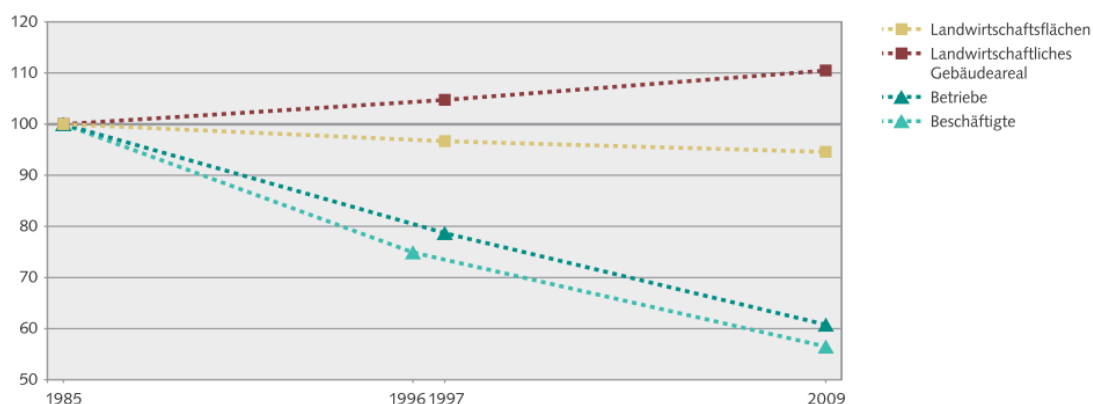
Quelle: Arealstatistik BFS.

Es zeigt sich, dass die Gebäude rund drei Viertel an der Umwandlung in Siedlungsfläche ausmachen.

Im Hinblick auf das Bauen ausserhalb der Bauzone sind die Landwirtschaftsgebäude besonders interessant: Der Anteil der landwirtschaftlichen Gebäude ist relativ hoch (11%, fast so hoch wie die Industrie- und Gewerbegebäude).

Bemerkenswert ist, dass die Fläche für landwirtschaftliche Gebäudeareale zugenommen hat, obwohl die Landwirtschaftsfläche abgenommen hat, wie die folgende Grafik illustriert.

Abbildung 12-4 Landwirtschaftsflächen und Betriebsstrukturen (Index 1985 = 100)



Quellen: BFS, Arealstatistik, Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung

12.2 Bauten ausserhalb der Bauzone

a) Einführung, Datenlage

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Datenlage zum Bauen ausserhalb der Bauzone auch heute noch schlecht ist. Dies hat auch der Bundesrat in der Antwort auf die Interpellation Fluri bestätigt (siehe Kasten).

Interpellation Kurt Fluri: Zahlenbasis für landwirtschaftliches Bauen ausserhalb der Bauzone (10.12.2014)

Der Bundesrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

Ist er bereit, die Grundlagen für eine schweizweit verbindliche und einheitliche, detaillierte Erfassung landwirtschaftlicher Bauten ausserhalb der Bauzone zu schaffen, insbesondere zu deren Umfang, Zweck und räumlicher Lage?

Begründung: Weder der Bund noch die Kantone oder die Gemeinden erfassen detailliertere Zahlen zum landwirtschaftlichen Bauen ausserhalb der Bauzone. Insbesondere ist derzeit nicht bekannt, in welchem Umfang und zu welchem Zweck landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzone erstellt werden. Es ist unklar, in welchem Umfang Ställe, für welche die Futterbasis auf dem eigenen Betrieb teilweise oder ganz fehlt, erstellt werden. Zahlen über die Zunahme beim Geflügel lassen darauf schliessen, dass beispielsweise für die Pouletmast derzeit eine starke Zunahme im Gange ist, und Beispiele zeigen, dass diese Ställe im Widerspruch zum Raumplanungsgesetz und zum Ziel des Kulturlandschutzes aus Gründen des nötigen Abstands als Folge der Emissionen meist in der offenen Landschaft auf guten landwirtschaftlichen Böden gebaut werden. Einheitliches Zahlenmaterial kann es in Zukunft erlauben, solche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und die Auswirkungen abzuschätzen.

Antwort des Bundesrates vom 25.02.2015

Der Bundesrat teilt die Ansicht des Interpellanten, wonach die statistischen Grundlagen betreffend landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzonen weiter verbessert werden müssen. Eine rechtliche Grundlage für die Erfassung dieser Daten besteht bereits im Rahmen von Artikel 45 RPV. Namentlich ist in Absatz 2 festgehalten, dass die Kantone dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) "erforderliche Auskünfte" für die Prüfung der Auswirkungen der Gesetzgebung zum Bauen ausserhalb von Bauzonen zu erteilen haben. Das ARE wertete in den letzten Jahren schweizweite Datensätze (etwa das Gebäude- und Wohnungsregister des BFS oder Gebäudedaten von Swisstopo) aus, um Aufschlüsse über den Gebäudebestand und die Entwicklung ausserhalb der Bauzonen zu erhalten. Letztmals geschah dies auf Basis von Zahlen des Jahres 2011. Das ARE ist daran, die Aktualisierung dieser Auswertungen vorzubereiten. Ein wichtiges Ziel ist es, die dafür benötigten Datengrundlagen und damit auch die Analysetiefe weiter zu verfeinern. Auch eine mögliche Integration kantonaler Angaben wird ein Thema sein. Mögliche Kostenfolgen für den Bund und die Kantone sind dabei jedoch zu bedenken. Das ARE lanciert die entsprechenden Arbeiten im Laufe des Jahres 2015. Die vom Interpellanten in der Begründung erwähnten Tatbestände sollen dabei bestmöglich aufgenommen werden.

Es lassen sich daher leider nur grobe Indizien zur Bedeutung dieser Bauten und damit auch für die Analyse der RPG-Revision ableiten.

b) Angaben aus dem Monitoring

Die folgenden Angaben entstammen (z.T. wörtlich) dem «Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen» des ARE.⁴⁵

Bemerkenswert ist zunächst die hohe Zahl von Bauten ausserhalb der Bauzone:

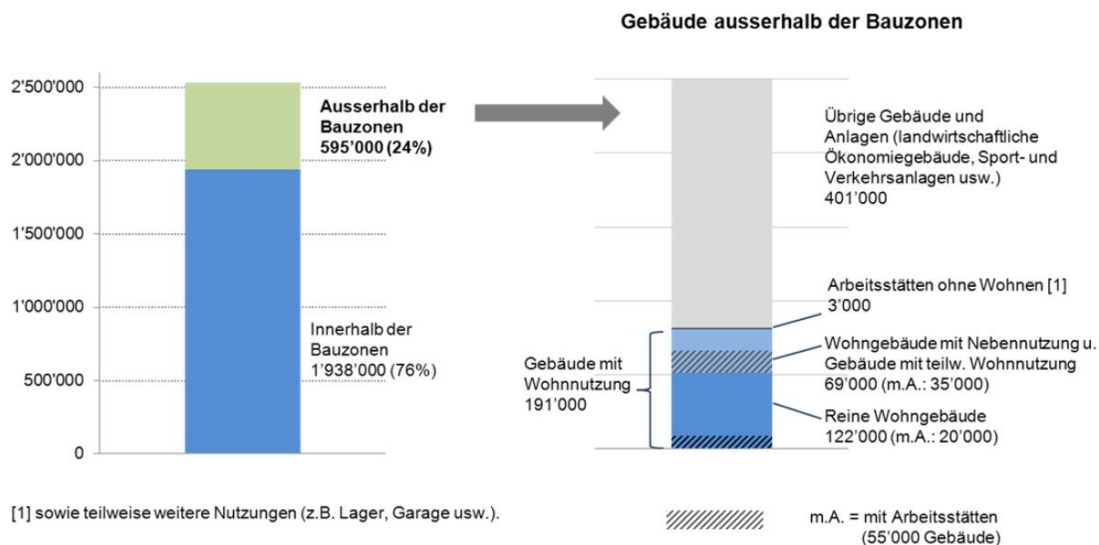
«Von der gesamten Siedlungsfläche der Schweiz liegen 36 Prozent ausserhalb der Bauzonen (die Siedlungsfläche umfasst neben dem Gebäude- und Industrieareal unter anderem auch die Verkehrsflächen). Betrachtet man allein die Anzahl Gebäude, beläuft sich der Anteil ausserhalb der Bauzonen auf 24 Prozent. In absoluten Zahlen ausgedrückt entspricht dies 595'000 Gebäuden.»

«Rund ein Viertel der Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen stehen aktuell in einem engen Zusammenhang mit der Landwirtschaft, d.h. sie sind Wohnort eines landwirtschaftlichen Betriebsleiters. Die Landwirtschaft spielt überhaupt eine grosse Rolle bei den Gebäuden ausserhalb der Bauzonen. In rund 58'000 Gebäuden ausserhalb der Bauzonen befindet sich eine Arbeitsstätte, davon handelt es sich in über 80 Prozent um eine solche der Landwirtschaft. Deutlich weniger häufig befinden sich Arbeitsstätten des Ausbaugewerbes, der Gastronomie und des Detailhandels in Gebäuden ausserhalb der Bauzonen, und nur vereinzelt finden sich Arbeitsstätten der Steuer- und der Unternehmensberatung, des Garten- und Landschaftsbaus, des Gesundheitswesens, von Dienstleistungen des Sports und weiterer Wirtschaftszweige.»

«Besonders hohe Anteile von Gebäuden und Wohnungen ausserhalb der Bauzonen weisen die Kantone Graubünden, die beiden Appenzell, Uri und Obwalden auf. Die Anteile bei den Gebäuden liegen in diesen Kantonen durchwegs über 40 Prozent, in Obwalden und in Appenzell-Innerrhoden sogar über 50 Prozent. Bei den Wohnungen erreichen die Anteile zwischen 20 und 30 Prozent. Vor allem in touristischen und in Agrargemeinden sind hohe Anteile an Gebäuden ausserhalb der Bauzonen festzustellen, nämlich rund 40 bis 50 Prozent. Besonders hoch ist in den Agrargemeinden auch der Anteil Wohnungen ausserhalb der Bauzonen; er beläuft sich auf knapp 30 Prozent.

Die hohen Anteile von Gebäuden und Wohnungen ausserhalb der Bauzonen in den erwähnten Gebieten sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass letztere traditionelle Streusiedlungsgebiete aufweisen.»

⁴⁵ ARE (2012), Standbericht Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen.

Abbildung 12-5 Gebäude innerhalb und ausserhalb der Bauzonen, Schweiz 2010/2011

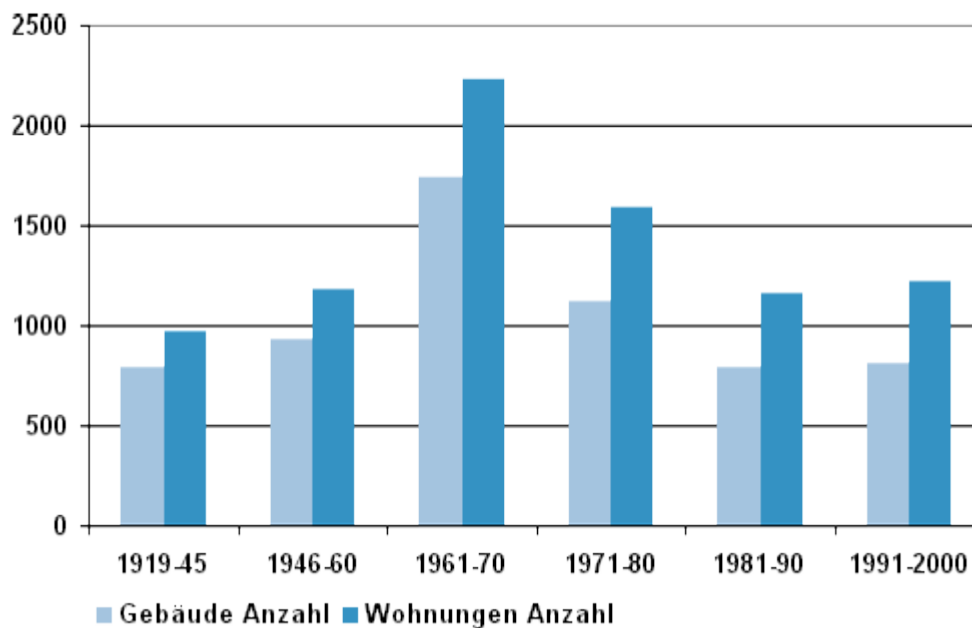
Entnommen aus ARE (2012), S. 18.

Quellen: Bundesamt für Raumentwicklung: Bauzonenstatistik 2007; Bundesamt für Statistik: eidg. GWR, GWS 2010, BUR; Swisstopo: VECTOR 25, Gebäudedaten; Berechnungen IC Infraconsult.

c) Entwicklung

«Die Datenlage zum Bauen ausserhalb der Bauzonen erlaubt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur grobe Aussagen. So sind die (digital verfügbaren) Angaben zu den Bauzonen teilweise unvollständig oder nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Sie werden allerdings schon bald mit der im Jahr 2012 erstellten neuen Bauzonenstatistik des ARE aktualisiert. Was die Gebäude betrifft, bestehen Angaben zur Nutzung sowie zu Baujahr und weiteren Merkmalen lediglich für Gebäude mit Wohnnutzung und teilweise für Gebäude, in denen sich Arbeitsstätten befinden.»

«Bezogen auf die Gebäude mit Wohnnutzung und auf die Wohnungen – hiervon liegen auswertbare Daten vor – lässt sich Folgendes feststellen: In den Jahren 2001 bis 2010 hat sowohl die Zahl der Gebäude ausserhalb der Bauzonen (um rund 500 pro Jahr) als auch diejenige der Wohnungen ausserhalb der Bauzonen (um rund 700 pro Jahr) zugenommen. Die neu erstellten Wohnungen und Gebäude sind oft gleichzeitig Wohnsitz von Landwirten. Die zwischen 2001 und 2010 ausserhalb der Bauzonen neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung und Wohnungen machen 3 bzw. 2 Prozent der Gesamtzahl der neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung bzw. Wohnungen aus. Diese Anteile liegen sehr viel tiefer als die entsprechenden Anteile im Bestand. Im Jahr 2000 befanden sich 13 Prozent der Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen, im Jahr 2010 noch 12 Prozent. Bei den Wohnungen blieb der Anteil mit 7 Prozent stabil.»

Abbildung 12-6: Gebäude und Wohnungen ausserhalb der Bauzone, nach Bauperiode

Quellen: INFOPLAN-ARE; BFS, eidg. Volkszählung 2000; aus ARE (2010) Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone. Auswertung der eidg. Volkszählung 2000, Vergleich mit 1990.

Quelle: ARE / BFS (Hrsg.) (2005), Daniel Hornung, Martin Lindenmann, Ueli Roth: «Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone». Bern.

«Von den 191'000 Gebäuden mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen wurden rund 5'000 in den Jahren 2001 bis 2010 erstellt. Dies entspricht einer mittleren jährlichen Bautätigkeit von rund 500 Gebäuden pro Jahr. In Relation zur Gesamtzahl der zwischen 2001 und 2010 neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung machen die neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen 3 Prozent aus.

In einem Viertel der zwischen 2001 und 2010 ausserhalb der Bauzonen neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung befinden sich auch eine oder mehrere Arbeitsstätten. Dabei handelt es sich bei zwei Dritteln um Arbeitsstätten der Landwirtschaft.»

«Ob diese Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen der Zersiedelung Vorschub leistet, ist nicht eindeutig zu beantworten. Aufgrund der verfügbaren Daten ebenfalls nicht beantwortbar ist auch die Frage, wie sich die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen auf die Landschaft auswirkt.»

Literaturverzeichnis

- Amt für Raumentwicklung Graubünden (2014).
Kantonaler Richtplan. Stand November 2014. Graubünden.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014)
2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014)
Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014)
Sicherung von Energieinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet:
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05395/index.html?lang=de> (31.07.2015).
Und:
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014)
Sicherung von Verkehrsinfrastrukturen. Faktenblatt. Zweite Etappe Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). Online im Internet:
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/05394/index.html?lang=de> (31.07.2015)
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012)
Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen. Standbericht 2011. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2010)
Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone. Auswertung der eidg. Volkszählung 2000, Vergleich mit 1990. Bern
- ARE / BFS (Hrsg.) (2005)
Daniel Hornung, Martin Lindenmann, Ueli Roth: «Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone». Bern.
- Bundesrat (2013)
Bundesrat passt das Jagdbanngebiet Hutstock in der Zentralschweiz an. Online im Internet: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51032>
- Ecoplan (in Bearbeitung)
Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in Agglomerationen. Bestandesaufnahme, Einschätzungen und Perspektiven der Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2010)
Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010. Bern
- Führungsgremium Richtplan Glarus 2004 (2008)
Kantonaler Richtplan Glarus. Glarus.

Muggli Rudolf (2014)

Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2014)

Der Sachplan des Bundes: ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt. März 2/2014. Bern.

TAK – Tripartite Agglomerationskonferenz (2013)

Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, verabschiedet von der TAK am 7. Juni 2013.

TAK – Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2007)

Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik.

TAK – Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2006)

Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen;

TAK – Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2004)

Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

Weitere Quellen, die verwendet, aber nicht direkt zitiert wurden:

ARCOPLAN, ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2003)

10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2006)

Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe 2006.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2013)

Mise en oeuvre du Projet de Territoire Suisse – Les surfaces d'assolement sous pression?. Rapport de la section Espaces ruraux et Paysages, juin 2013.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014)

Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG. Stand: November 2014.

Avenir Suisse (2010a)

Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug: Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Kantonsmonitoring Raumplanung.

BLW Bundesamt für Landwirtschaft (2012)

Schutz des Kulturlandes. Fakten und Herausforderungen.

CEAT Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (2013)

Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes et utilisations.

Ecoplan (2009)

Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Im Auftrag des ARE. Bern.

Ecoplan / Evaluanda (2015 – Publikation in Vorbereitung)

Evaluation der Bundespolitik zur Sicherung von Kulturland; Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz in den Kantonen und Praxis des Bundes bei eigenen Vorhaben; im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK).

Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013)

Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

Sager Fritz, Rüefli Christian (2005)

Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. In: Swiss Political Science Review, Vol. 11, No. 2, pp. 101-129.

Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Schweizerischer Städteverband Schweizerischer Gemeindeverband (2012)

Raumkonzept Schweiz.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2011)

Rechtsgutachten – Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen.