



11. Januar 2019

Zersiedelungsinitiative

Faktenblatt: Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die Gebäudezahl ausserhalb der Bauzonen ist historisch gewachsen. Der grösste Teil entfällt auf landwirtschaftliche Bauten. Dazu kommen Wohn- und Ferienhäuser. Die Zersiedelungsinitiative will grundsätzlich nur noch Bauten für die bodenabhängige Landwirtschaft und standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse zulassen. Bestehende Bauten sollen bleiben sowie geringfügig erweitert und umgenutzt werden dürfen. Bundesrat und das Parlament empfehlen, die Zersiedelungsinitiative abzulehnen. Die im Oktober 2018 verabschiedete Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) beinhaltet bessere Regeln zum Bauen ausserhalb der Bauzonen und ermöglicht regional differenzierte Lösungen. Diese bezwecken, die Gebäudezahl zu stabilisieren bzw. zu senken – zum Schutz des Kulturlandes und der Landschaft.

Auf dem Gebiet der heutigen Schweiz wird seit Jahrhunderten nicht nur in den Städten und Dörfern, sondern auch ausserhalb der Siedlungen gebaut. Zuerst handelte es sich dabei vor allem um Wohnhäuser von Bauernfamilien, Scheunen und Ställe sowie Mühlen oder Wege. Im 20. Jahrhundert kamen technische Bauten wie Kraftwerke oder Leitungen sowie normale Siedlungsbauten wie Wohnhäuser oder Gewerbeareale dazu. Aufgrund der Folgen unkontrollierten Bauens auf die Gewässer verlangte der Bund 1972 von allen Gemeinden generelle Kanalisationsprojekte für das überbaute Gebiet und für künftig in Frage kommende Überbauungsgebiete. Seither konnte im Prinzip nur noch dort gebaut werden, wo die Abwässer in eine öffentliche Kanalisation eingeleitet werden konnten – mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Bauten und von Infrastrukturen. Damit war der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ins Bundesrecht eingeführt, den das Raumplanungsgesetz 1980 weiterführte.

Ausserhalb der Bauzonen dürfen heute nur die nötigsten, an den Standort gebundenen Bauten und Anlagen erstellt werden. Dazu zählen neben landwirtschaftlichen Bauten zum Beispiel Strassen, Leitungen, Kiesgruben oder Skilifte. Von den rund 590 000 Gebäuden ausserhalb der Bauzonen wurden die meisten vor 1972 erstellt. Den weitaus grössten Teil nutzt die Landwirtschaft. 190 000 Gebäude dienen ganz oder teilweise dem Wohnen.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft führt dazu, dass Gebäude vermehrt leer stehen und sich die Landwirtschaft tendenziell auf die besten Böden zurückzieht. Kleine Höfe haben oft Mühe, eine Nachfolge zu finden, während andere Betriebe vermehrt grössere Flächen bewirtschaften. So werden auf der einen Seite immer mehr Landwirtschaftsgebäude – Ställe, Scheunen oder Maisensässe – nicht mehr benötigt, auf der andern Seite kommen neue Bauten wie Geflügelhallen, Schweineställe oder Gewächshäuser dazu. Um den Strukturwandel zu bewältigen, braucht es sinnvolle Lösungen.

Zersiedelungsinitiative und Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die Zersiedelungsinitiative schlägt einen schweizweiten und unbefristeten Bauzonenstopp vor, äussert sich aber auch zum Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Die Initiative will den Kreis der Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzonen erstellt werden dürfen, enger fassen: Landwirtschaftsbauten sollen nur noch bewilligt werden, wenn sie einen direkten Bezug zur Bewirtschaftung des Bodens haben, also zum Beispiel der Produktion von Freilandgemüse dienen oder der Haltung von Tieren, die mit hofeigenem Futter aufgezogen werden. Das Gesetz kann dazu Ausnahmen vorsehen. Aus Sicht des Bundesrates schadet die Initiative der Landwirtschaft, denn Bauten wie Gewächshäuser oder Geflügelhallen dürften grösstenteils nicht mehr auf Landwirtschaftsland erstellt werden. Bäuerinnen und Bauern müssten dafür in Bauzonen ausweichen, wo der Boden viel teurer ist.

Bei einem Ja zur Initiative dürften standortgebundene Bauten, die nicht der Landwirtschaft dienen, ausserhalb der Bauzonen zudem grundsätzlich nur noch bewilligt werden, wenn sie im öffentlichen Interesse sind. Dazu gehören etwa Wasserreservoirs. Heute können auch andere Vorhaben – beispielsweise ein Bergrestaurant – bewilligt werden.

Die Initiative sieht weiter vor, dass bestehende Bauten ausserhalb der Bauzonen von einer Bestandesgarantie profitieren und geringfügig erweitert beziehungsweise umgenutzt werden dürfen. Was das konkret heisst und was die Folgen wären, ist schwierig abzuschätzen, weil der Initiativtext diesbezüglich in verschiedener Hinsicht interpretationsbedürftig ist.

RPG 2: Mit regional differenzierten Lösungen den Gebäudebestand stabilisieren und die Gesamtsituation verbessern

Die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind vor allem aufgrund zahlreicher Ausnahmen in den letzten Jahren unübersichtlich und kompliziert geworden. Die Ausnahmen umfassen beispielsweise Umnutzungen alter Gewerbebauten, den Abbruch und Wiederaufbau von Wohnbauten, die vor 1972 erstellt wurden oder die hobbymässige Tierhaltung in Scheunen. Diese Ausnahmen gelten für die ganze Schweiz. Damit wird beispielsweise das Berner Oberland mit seinen kleinen Wohnhäusern gleich behandelt wie das Emmental mit grossen Bauernhäusern mit Stall und Tenn.

Hier setzt die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) an. Sie schlägt klarere Regeln vor, die die Balance zwischen Kulturlandschutz und Entwicklung begünstigen. Die Revision ermöglicht so massgeschneiderte, regional differenzierte Lösungen und respektiert den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Der Bundesrat hat am 31. Oktober 2018 die Botschaft an das Parlament verabschiedet. Diese beinhaltet drei zentrale Neuerungen:

1. Strengeres Regime bei Ausnahmen

Die Revisionsvorlage setzt den Kantonen bei den Ausnahmen einen klaren Rahmen: Sie sollen zwar mehr Gestaltungsspielraum erhalten, um zu entscheiden, welche Ausnahmen in ihrem Kanton in welchem Gebiet anwendbar sind – und welche nicht. Verzichtet der Kanton aber auf eine entsprechende Präzisierung, entfallen die heutigen Ausnahmen ganz. Den Rahmen für die Ausnahmen steckt das Raumplanungsgesetz ab, das dabei nicht über die heutigen Möglichkeiten hinausgeht. Die Kantone erhalten also keine «carte blanche». Mit einer Beschränkung oder einem Verzicht auf Ausnahmen können die Kantone die zonenkonforme Landwirtschaft stärken und zu einem verbesserten Schutz der Landschaft beitragen.

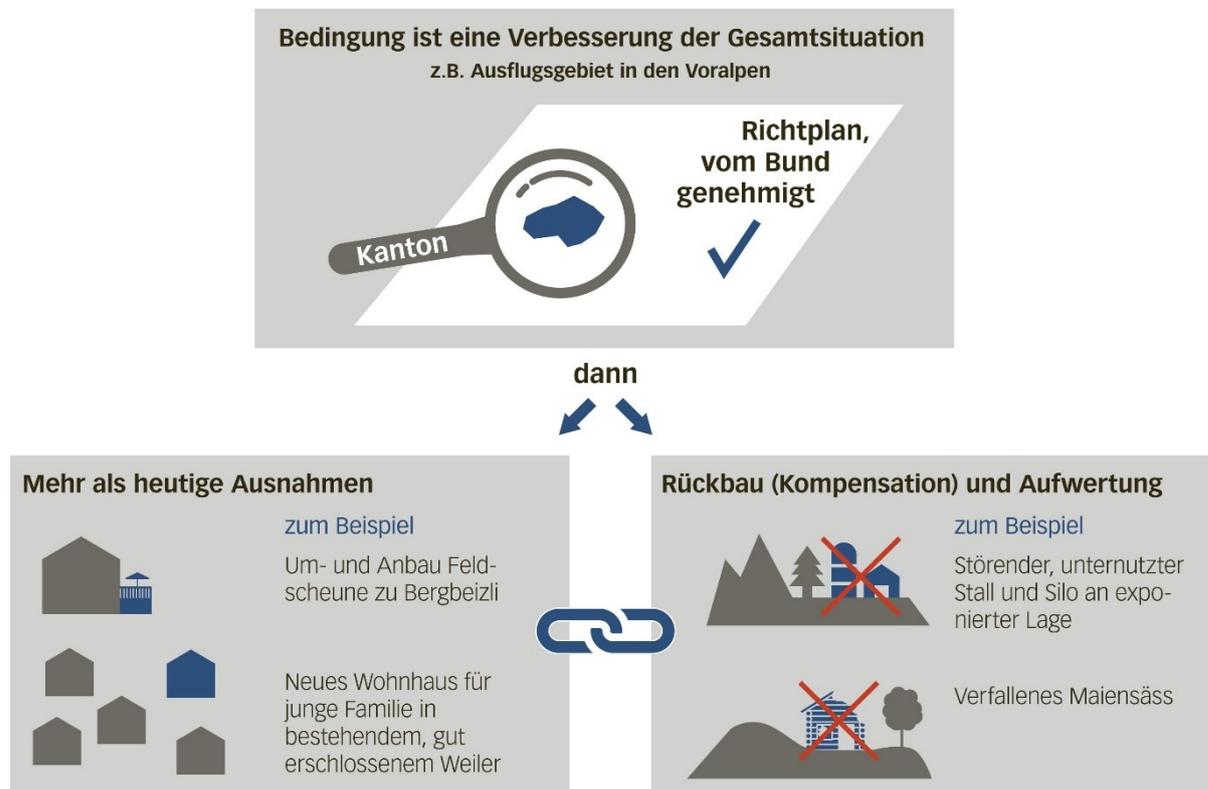
2. Mit Planungs- und Kompensationsansatz Gesamtsituation verbessern

Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz sollen die Kantone in bestimmten Fällen zwar über die heutigen Ausnahmen hinausgehen dürfen, um ihren regionalen Besonderheiten besser Rechnung tragen zu können. Dies ist aber an strenge Voraussetzungen gebunden:

Mehr Nutzungen werden nur in klar bezeichneten Gebieten oder für im Voraus bezeichnete Objekte (z.B. Käsereien, bestimmter Typ eines Bauernhauses) ermöglicht,

- wenn gleichzeitig mindestens gleich grosse und gleich störende Nutzungen im Sinne einer Kompensation entfernt werden,
- wenn eine Grundlage im kantonalen Richtplan besteht und damit ein öffentliches Interesse verfolgt wird
- und wenn sich mit den vorgesehenen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen die Gesamtsituation verbessert.

Der Planungs- und Kompensationsansatz



Der fundamentale Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet wird weiterhin respektiert: Der Planungs- und Kompensationsansatz ermöglicht den Kantonen einzig, in einem klar definierten, strengen Rahmen massgeschneiderte Lösungen zu finden. Weil die bauliche und landschaftliche Situation verbessert werden soll, dürfen Gebäude, die aus Sicht des Denkmal- oder Landschaftsschutzes wertvoll sind, nicht zur Kompensation von Bauvorhaben verwendet werden.

Beispiel für den Planungs- und Kompensationsansatz

Die Region Oberberg verfügt über ein kleines Ski- und Wandergebiet mit einer Sesselbahn, drei Skiliften und einem kleinen Bergrestaurant. Der Tourismusverband möchte das Gebiet sanft entwickeln und dazu drei verstreut liegende, nicht mehr verwendete Alphütten nutzen. In zwei Alphütten sollen während der Ski- und Wandersaison Getränke und einfache Mahlzeiten angeboten werden. Die dritte Alphütte, die an einem beliebten Wanderweg (historischer Verkehrsweg) liegt, soll sorgfältig zur Unterkunft mit Verpflegungsmöglichkeit für 30 Wanderer oder Skitourenfahrerinnen ausgebaut werden. Mit dem bisherigen RPG wäre dies alles nicht möglich.

Für den Kanton ist das familiäre Ski- und Wandergebiet von grossem Interesse. Er will vom neu im RPG eingeführten Planungs- und Kompensationsansatz Gebrauch machen. Eine Landschaftsplanung hat gezeigt, dass die Landschaft aufgewertet werden könnte, wenn ein grosser Lagerplatz aus den 1950er Jahren und einzelne auffällige und kaum mehr benutzte Ferienhäuser aus den 1970er Jahren zurückgebaut würden. Die Aufwertung des historischen Weges und die Wiederherstellung der Trockensteinmauer könnten zudem die traditionelle Kulturlandschaft zu neuem Leben erwecken. Gestützt auf diese Ideen legt der Kanton in seinem Richtplan das Gebiet, die Ziele und die Bedingungen für die neuen Nutzungen der Alphütten fest. Dabei ordnet er insbesondere an, dass die Alphütten erst umgebaut werden können, wenn der Lagerplatz und die beiden Ferienhäuser beseitigt worden sind. Der Richtplaneintrag wird nach einer öffentlichen Mitwirkung im Kanton und Beschluss durch den Regierungsrat vom Bund genehmigt.

Die Gemeinde Oberberg nimmt mit dem Tourismusverband die Sondernutzungsplanung an die Hand. Die Gemeinde verhandelt mit dem Baugeschäft, das auf dem rund 3000 m² grossen Lagerplatz Kies und Steine lagert. Da die Geschäftsnachfolge nicht geregelt ist, sind die Eigentümer bereit, den Platz gegen Entschädigung zur Renaturierung zur Verfügung zu stellen. Die Eigentümer von drei Ferienhäusern geben ihr Einverständnis für den Rückbau. Im Gegenzug erhalten sie einen Genossenschaftsanteil an einem bei der Talstation gelegenen alten Hotel, das zu Ferienappartements umgebaut wurde.

3. Landwirtschaftsland bleibt Landwirtschaftsland: Gebäuderecycling und Beseitigungspflicht

RPG 2 bezweckt, den Bestand von 590 000 Gebäuden ausserhalb der Bauzone nicht weiter anwachsen zu lassen bzw. langfristig zu senken. Dies wird über das Gebäuderecycling und die Beseitigungspflicht sichergestellt. Damit wird der Schutz des Kulturlandes verbessert.

Gebäuderecycling und Beseitigungspflicht: Will ein Landwirt einen neuen Wirtschaftszweig aufbauen, etwa eine Geflügelzucht, hat er zuerst zu prüfen, ob er dafür ein bestehendes Gebäude nutzen kann (Gebäuderecycling). Ist dies nicht der Fall, muss er prüfen, ob er ein altes Gebäude abreißen und durch einen Neubau ersetzen kann. Geht beides nicht, kann die Behörde einen Neubau bewilligen, sofern die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen

erfüllt sind. Fällt nach ein paar Jahren der ursprüngliche Zweck dieses Baus weg, stehen zwei Wege offen: entweder für eine andere zonenkonforme Nutzung wie etwa eine Pilz- oder Schweinezucht oder für eine standortgebundene Nutzung. Kann keine solche Nachfolgenutzung bewilligt werden, muss die Baute entfernt werden (Beseitigungspflicht). Es wird somit nicht mehr möglich sein, dass ein Stall für eine Geflügelmast etwa zu einer Lagerhalle für Oldtimer oder zu einem Firmenarchiv umgewandelt wird. Die Beseitigungspflicht gilt auch für Stromleitungen oder für andere standortgebundene Anlagen.

Dieses Prinzip kam bei der Plangenehmigung für die neuen Anlagen im Skigebiet Andermatt bereits zur Anwendung: Konkret wurde mit den Umweltverbänden vereinbart, innerhalb von 8 Jahren nach Erteilen der Plangenehmigung die Anlagen der seit Jahren still gelegten Seilbahn auf das Winterhorn (Hospental, Uri) zurückzubauen. Das führt zum Rückbau von Masten mit Seil sowie der Talstation und der Bergstation. Zur Vereinbarung gehört auch, die Ausscheidung eines Landschaftsschutzgebiets in diesem Gebiet zu prüfen.

Umnutzung oder Ersatzbau vor Neubau

Wenn keine Umnutzung und kein Ersatzbau möglich,



dann Neubau mit



Wer wird die Umsetzung von RPG 2 kontrollieren?

Der Vollzug des Planungs- und Kompensationsansatzes obliegt generell grundsätzlich den Kantonen. Wenn sie von diesem Ansatz Gebrauch machen, müssen sie die Eckwerte und Regeln bezüglich Mehrnutzung und Kompensation im kantonalen Richtplan festlegen. Die Genehmigung des Richtplans obliegt dem Bund. Die Kantone müssen dem Bund alle vier Jahre Bericht über die Umsetzung erstatten. Zudem ist vorgesehen, dass der Bund die Anwendung der neuen Regeln nach acht Jahren beurteilt und bei Bedarf Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet. Ausserdem können Nachbarn, Organisationen und Behörden wie üblich Rechtsmittel gegen Baubewilligungen ergreifen, die gestützt auf den Planungs- und Kompensationsansatz erteilt werden. Dies gilt auch für den Bund.

Die Kontrolle der Umsetzung der Beseitigungsverpflichtung liegt ebenfalls bei den Kantonen. Die Aufsichtspflicht des Kantons beim Bauen ausserhalb der Bauzone wird mit RPG 2 gestärkt. Notfalls kann er zur Ersatzvornahme schreiten.