

Vernehmlassung zur Änderung der Raumplanungsverordnung

Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes

über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien:

Vernehmlassungsverfahren bis 9. Oktober 2024.

Raumplanungsverordnung

(RPV)

Änderung vom ...

An

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,

Energie und Kommunikation UVEK

Herrn Bundesrat

Albert Rösti

Per Mail an:

aemterkonsultationen@are.admin.ch

Zürich, 7. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti,

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVIL dankt für die gewährte Gelegenheit, zum Verordnungsentwurf, E_RPV, der anschliessend zum verabschiedeten RPG 2 ausgearbeitet wurde, Stellung zu nehmen.

Die SVIL setzt sich seit ihrer Gründung für die Erhaltung der Landwirtschaft zur Sicherung der Ernährung ein.

Bereits 1919 hat die SVIL in einem ersten Eidgenössischen Siedlungsgesetz Vorschläge zur Raumordnung der Schweiz und der Sicherung des guten Landwirtschaftslandes vor der Zersiedlung vorgelegt. Die SVIL hat in den 70er Jahren wesentlich zur Annahme der Verfassungsartikel für eine geordnete Besiedelung des Landes und dann zur Annahme des ersten Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes beigetragen.

Der Vollzug in den folgenden Jahrzehnten war nicht leicht, doch wurde einiges erreicht.

Nun scheint eine weitere grundlegende Entscheidung anzustehen, ob wir in der Schweiz das notwendige Landwirtschaftsland und eine technisch entwickelte Landwirtschaft beibehalten wollen oder ob unter der verlorenen Kontrolle über das Bevölkerungswachstum die Schweiz zum City-State mutieren soll. Die bereits vor fast einem Jahr vom Bundesrat kommunizierten völlig falschen und

veralteten Zahlen über die noch vorhandenen Fruchtfolgeflächen und über den Zustand der Ernährungssicherheit sind ein Alarmzeichen, dass die Politik den Boden im sprichwörtlichen Sinne verliert. Die vorliegende Verordnung zum RPG 2 zeigt, dass dieser Prozess der schleichenden Erosion an Boden und Landwirtschaft zu Gunsten einer Entwicklung zum City-State unaufhaltsam fortschreitet, jedoch beharrlich kleingeredet wird.

Es geht jetzt darum, dass der Bundesrat die falschen Zahlen zur Versorgungssicherheit zum Anlass nimmt, eine klare Standortbestimmung zur Raumentwicklung und Bevölkerungspolitik vorzunehmen. Dieser Aufgabe wird das vorliegende RPG 2, das sich mit dem ländlichen Raum und schwerpunktmässig mit unserer Ernährungsgrundlage befassen sollte, insbesondere nun die vorliegende Verordnung nicht gerecht.

Weil diese Zusammenhänge ungenügend erfasst und durchdacht sind, muss in Anbetracht der internationalen Lage der Bundesrat kurzfristig die Lagerbestände deutlich erhöhen, wie die SVIL das bereits vor 11 Jahren anlässlich des damals total revidierten Landesversorgungsgesetzes verlangt hatte. Denn bereits diese damalige «Totalrevision» 2013 zeigte, dass die Politik die Versorgungssicherheit und die Grundlagen einer intakten Landwirtschaftszone und einer darauf produzierenden Landwirtschaft nicht mehr in der erforderlichen Masse unterstützte.

Jetzt ist der Moment, diese krasse Fehleinschätzung der Politik zu korrigieren und mit unserer geschichtlichen Erfahrung wieder in Einklang zu bringen.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerische Vereinigung
Industrie und Landwirtschaft

SVIL

Im Auftrag des Vorstandes



Hans Bieri, Geschäftsführer

Die ganze Revision RPG 2 zeigt, wie schwierig es wird, wenn bei einer Gesetzesänderung die Regelung der Einzelheiten (Verordnung) nicht übersichtlich zusammen mit den Formulierungen der Gesetzesänderung geklärt werden.

Die Verordnung regelt den Vollzug der im Gesetz postulierten Inhalte. Wir kommen nicht umhin, deshalb auch entsprechende Artikel im verabschiedeten RPG 2, die einen direkten Bezug zur vorliegenden Verordnung haben, einzubeziehen.

Wir äussern uns zu den folgenden Hauptpunkten der Vorlage:

1. Zur **Stabilisierungsthematik**
2. Zum **Gebietsansatz und Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone**
3. Zu **3a. Kapitel: Stabilisierungsziele ausserhalb der Bauzonen**
4. Fazit

1. Zur Stabilisierungsthematik

Stabilisierungsobjekte sind *Gebäudezahl* ausserhalb Bauzonen (um diese zu beschränken) und *Versiegelungsflächen* (um die weitere Zerstörung gewachsener Landwirtschaftsböden zu verhindern). Im verabschiedeten RPG 2 soll die Zahl der Gebäude ausserhalb der Bauzone gesamthaft begrenzt werden. Dabei wird zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bauten kein Unterschied gemacht. Der drohende Konflikt, dass dabei das landwirtschaftliche Bauen behindert wird, ist mit dem gewährten allgemeinen «Zuwachspolster» von 1% kaum zu lösen. Denn wenn dieser Zuwachsspielraum betr. Gebäude oder Bodenversiegelung ausgeschöpft ist, dann wird auch das landwirtschaftliche Bauen betroffen sein, weil im RPG 2 auch die zonenkonforme Landwirtschaft dem Stabilisierungsziel unterworfen wird. Dass der Spielraum durch ein «Wachstum von 1 Prozent pro Jahr» nicht funktionieren wird, liegt daran, dass der nichtlandwirtschaftliche Nutzungsdruck auf das Gebiet «ausserhalb Bauzonen» weiter sehr stark zunehmen wird. Von daher wird der gewährte «Spielraum» von 1 Prozent schnell ausgeschöpft, was dann zum Kompensationsmechanismus führt, der zu Lasten der Landwirtschaft einer Plafonierung gleichkommt. Doch dieses aus dem Landschaftsbild abgeleitete Mass der zulässigen Gebäudezahl kann doch nicht über die Zulässigkeit zonenkonformer Bauten bestimmen. Der begrenzende Faktor für die Landwirtschaft ist ja die Zonenkonformität. Wir kommen nochmals darauf zurück.

Die Bautätigkeit in der Landwirtschaftszone wird unter dem ästhetischen Gesichtspunkt der Landschaft betrachtet und damit wird auch die zonenkonforme Nutzung dem rein ästhetischen Kriterium des Landschaftsbildes (Gebäudezahl pro Fläche) unterworfen. Mit landschaftsästhetischen Kriterien soll die Bauentwicklung ausserhalb Bauzonen reguliert werden. RPG 2 und die vorliegende E-RPV folgen einer Sichtweise, die von der Landschaftsinitiative übernommen wurde. Das erklärt, warum der vorliegende Entwurf, allen komplizierten Regulierungsversuchen zum Trotz, die Landschaftsinitiative (zu Lasten der Landwirtschaft) umsetzt.

Die Konzeptidee, die Landschaft rein abstrakt mit der zulässigen Gebäudezahl pro Fläche zu regulieren, widerspricht der Raumplanung als *Ordnung der Bodennutzung*. Was in *Erscheinung* tritt und zu *Landschaft* wird, ist die der zulässigen Bodennutzung folgende Form. «form follows function». Die Nutzungsordnung der Raumplanung von Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen führt zur «geordneten Besiedlung des Landes». Der Vollzug muss sich damit befassen, die zonenkonforme Nutzung der verschiedenen Nutzungszonen zu definieren. Der nichtlandwirtschaftliche Druck auf die Landwirtschaftszone darf nicht zulasten der zonenkonformen Landwirtschaft gelöst werden.

Die Landwirtschaftszone ist nicht (mehr) «übriges Gebiet»

Die Nutzungs-Grundordnung der Raumplanung beruht auf der Trennung des Bodenmarktes, einerseits in die Bauzone mit einem freien unregulierten Bodenmarkt und andererseits in die Landwirtschaftszone mit Bodenpreisbeschränkung, dem bäuerlichen Bodenrecht, mit der Einschränkung, wer Boden erwerben darf, und mit der Beschränkung der Bauinvestitionen durch die an die Bodenproduktion gebundene Belehnungsgrenze.

Damit ist *die landwirtschaftliche Bautätigkeit klar an wirtschaftliche Rahmenbedingungen gebunden, die sich ausschliesslich aus dem Zonenzweck der bodenabhängigen Lebensmittelproduktion ergeben.* *Es ist deshalb überflüssig, die landwirtschaftliche Bautätigkeit weiter zu regulieren oder planungs- oder baurechtlich zu beschränken.*

Das Problem liegt im Gefälle des gespaltenen Bodenmarktes. Dieses Gefälle zieht in der Landwirtschaftszone Nutzungsinteressen ausserhalb der Bauzone an, die nicht zonenkonform sind. Man kann das bis zu einem gewissen Mass dulden oder mit Heimatschutzargumenten teilweise sogar unterstützen. **Es ist jedoch ein grundlegender Verstoss gegen das Konzept der Raumplanung, wenn man nun das zonenkonforme landwirtschaftliche Bauen mit den nicht zonenkonformen Bauten in Bezug auf die ästhetisch zulässige Belastung der Landschaft gleichsetzt.**

Denn die Beschränkung des landwirtschaftlichen Bauens aus ästhetischen «landschaftlichen» Gründen stellt eine nicht zumutbare wirtschaftliche Härte dar, bzw. eine Art 'materieller Enteignung', die einseitig die Landwirtschaft betrifft. Denn die Landwirtschaft ist besonderen Wettbewerbs- und Produktionsbedingungen ausgesetzt und weist deshalb gegenüber den am Baugebiet orientierten — in der Landwirtschaftszone zonenfremden — Nutzungs- und Ertragsmöglichkeiten keinen wirtschaftlich belastbaren Spielraum auf, was sich aus den in der Landwirtschaftszone für die Landwirtschaft geltenden Einschränkungen (Preisbeschränkung, BGBB, Belehnungsgrenze, etc., siehe oben) ergibt.

Die Landschaftsinitiative ging von der ästhetischen Beobachtung aus, dass die gesamte Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen in der Landwirtschaftszone das Landschaftsbild belastet. Es sind darin auch jene Interessen inbegriffen, welche die Landwirtschaft als «störend» betrachten, weil sie die Landwirtschaftszone und die Landwirtschaft als Konkurrenten zu ihren Nutzungsinteressen für Freizeit, Erholung und entsprechenden Aufenthaltsmöglichkeiten, die aus den Agglomerationen auf den ländlichen Raum drängen, betrachten. Einerseits wird der Dichtestress aufgrund der in wenigen Jahrzehnten um mehr als einen Drittel zugewachsenen Wohnbevölkerung hemmungslos bestritten, andererseits wird der Verlust von Natur, Landschaft und Ökologie ausserhalb der Bauzone zum Hauptkonflikt emporstilisiert, um dann die metropolitanen Interessen auf Kosten der Landwirtschaft zu lösen. Diese Denkweise setzt sich auch über den Verfassungsauftrag der Ernährungssicherheit hinweg. Und es wird beharrlich ignoriert, dass die Ursachen dieses Raumkonfliktes im Bevölkerungswachstum des Baugebietes liegen.

Im Gegensatz zu diesem Konfliktgeschehen wird als einzige Massnahme vorgeschlagen, von alledem zu abstrahieren und 'einfach' die Gebäude in der Landwirtschaftszone zu begrenzen.

Daraus ergibt sich im RPG 2 und in der nun vorliegenden Verordnung eine Regulierungsfülle, die jeden vernünftigen Massstab sprengt.

Über die Ursache, dass auf einer begrenzten Landesfläche eine immer weiter ansteigende Bevölkerungszahl zu einem immer ausgeweiteteren Stoffdurchsatz führt — und somit für Verkehr, Versorgung, Arbeiten, Wohnen, Erholung und Freizeit den noch freien Raum in Anspruch nimmt —, wird nicht gesprochen. Damit verfehlt die Revision die ihr gestellte Aufgabe!

Die unbegrenzte Zuwanderung wird deshalb den Druck auf den ländlichen Raum weiter erhöhen, auch deutlich auf Kosten der Landwirtschaft. Deshalb ist das Konzept, auch das *landwirtschaftliche* Bauen aus *landschaftlichen* Gründen zu beschränken, falsch. Denn gerade *die Landwirtschaft muss eine zunehmende Bevölkerung ernähren*, sie muss dabei den technologischen und wirtschaftlichen Strukturwandel bewältigen und auch zunehmende Konflikte mit Erholung, Tourismus, Verkehr etc. zusätzlich tragen.

Aus diesen Gründen ist es verkehrt, in der Landwirtschaft eine ästhetische oder sonstige Belastung des ländlichen Raumes zu sehen und daraus die Zonenkonformität der Landwirtschaft weiter zu schwächen.

Wie nun die vorliegende Verordnung mit der erwähnten Beschränkung der Landwirtschaft zeigt, ist es unumgänglich, nachfolgend auch beim bereits verabschiedeten RPG 2 anzusetzen, und zwar deshalb, weil die vorliegende Verordnung eine völlig zonenwidrige Beschränkung der Landwirtschaft erlaubt bzw. sogar fördert.

Es muss deshalb zwingend folgende Änderung (gelb hinterlegt) in das verabschiedete RPG 2 aufgenommen werden:

Unser Vorschlag:

Einfügen einer Ausnahme für die Gebäudezahl auch für die Landwirtschaft analog zur Ausnahme der Versiegelungsflächen im RPG 2:

Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}

² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

b^{ter}. die Zahl der Gebäude im Nichtbaugebiet zu stabilisieren. **Ausgenommen bleiben landwirtschaftlich genutzte zonenkonforme Gebäude;**

b^{quater}. die Bodenversiegelung in den ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen nach Artikel 16 zu stabilisieren, soweit sie nicht landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt ist;

Die E RPV ist dann entsprechend zu überarbeiten.

Begründung

Bei der Versiegelung hat man im Gesetz die zonenkonforme Landwirtschaft und die für den Tourismus notwendigen Infrastrukturflächen von dieser Begrenzung ausgenommen. Siehe Art. 1, Abs. 2 b^{quater} RPG. In der Verordnung wird diese Ausnahme — im Gegensatz zum Gesetz — nur noch auf die Sömmerungsweiden eingeschränkt. Siehe Art. 25a, Abs.2 E-RPV.

Bei der *Gebäudezahl* hat man jedoch im Entwurf keine Ausnahme für die zonenkonforme Landwirtschaft gemacht.

Bei der Überschreitung der auf 1 % beschränkten Zunahme von Bauten oder Versiegelungsflächen wird nun eine *Kompensation* als Bedingung für alle Baugesuche eingefügt, was dazu führt, dass auch landwirtschaftliches Bauen, obwohl zonenkonform, nicht bewilligt werden kann, bis eine sog. Kompensation durch Rückbau eines anderen Gebäudes in entsprechender Grösse gefunden wird. Das ist unrealistisch und die Folge davon, dass man sich mit den Ursachen des Siedlungsdruckes auf den ländlichen Raum gar nicht auseinandersetzt.

Das ist für die Landwirtschaft nicht annehmbar.

2. Zum Gebietsansatz und Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone

Der Verordnungsentwurf zeigt, dass die vorangehende Gesetzesänderung RPG 2 die Stellung der Landwirtschaft nicht stärkt, sondern sie neuen, künftig massiv zunehmenden nichtlandwirtschaftlichen Ansprüchen aus dem Siedlungsgebiet am ländlichen Raum aussetzt.

Die nichtlandwirtschaftlichen Ansprüche an den ländlichen Raum nehmen ständig zu und treten in eine Konkurrenz um die künftige Funktion des ländlichen Raumes im City-State Schweiz.

Im verabschiedeten Entwurf RPG 2 heisst es dazu in Art. 16 Abs. 4:

⁴ *In Landwirtschaftszonen hat die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen **Vorrang** gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen.*

Was heisst «Vorrang» für die Landwirtschaft? Dieser schwammige Begriff schützt die Landwirtschaft nicht, sondern wird dazu missbraucht, den Anspruch nichtzonenkonformer Nutzungen in der Landwirtschaftszone einzuführen mit der Begründung, die Landwirtschaft habe ja Vorrang und es ändere sich nichts zu Lasten der Landwirtschaft.

Im Streit um den zonenkonformen Ausbau eines Landwirtschaftsbetriebes gegen Ansprüche auf Besitzstandswahrung nichtzonenkonformer Nutzungen wird der zonenkonforme Nutzungsanspruch der Landwirtschaft entgegen den Zonenvorschriften, dass die Landwirtschaft ja klar zonenkonform ist, beschränkt.

Es ist Aufgabe des raumplanerischen Vollzuges diesen Konflikt zu lösen. Anstatt, dass die Raumplanung diesen Konflikt löst, schiebt sie ihn nun gemäss der Verordnung auf die privaten Akteure ab, wobei nun die Richter als Raumplaner einspringen müssen. Der Begriff «Vorrang» ist ein Begriff bei Auseinandersetzungen konfligierender Interessen. Es ist aber nicht der Sinn der Raumplanung, die Nutzungskonflikte die Gerichte austragen zu lassen. Und da geschieht es eben, dass dann die Landwirtschaft gar nicht mehr «Vorrang» hat, sondern nur Gerichtskosten tragen muss, bis es dem bauwilligen Landwirt sogenannt «verleidet».

Dabei muss doch so klar sein, dass bei einer zonenkonformen landwirtschaftlichen Nutzung in der Landwirtschaftszone sich die Frage des Vorranges gegenüber nichtzonenkonformen Nutzungen gar nicht stellt.

Warum also dieser Pleonasmus?

Der Begriff «Vorrang» verdeckt die faktische Schwächung der Position der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone.

Der Begriff «Vorrang» verwischt auch die grundlegende Trennung des Bodenmarktes zwischen Bauzone und Landwirtschaftszone. Diese Trennung ist grundsätzlicher Natur. Sie steht aber unter dem gleichen Erosionsdruck, welche die nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsansprüche in der Landwirtschaftszone auslösen.

Der Begriff «Vorrang» wird zum Trojanischen Pferd dadurch, dass bisherige klare Errungenschaften der Raumplanung plötzlich unklar sind und *anstelle des raumplanerischen dem gerichtlichen 'Vollzug' ausgesetzt werden*. So wird nun erreicht, dass zonenkonforme landwirtschaftlich Bauten bzw. Baugesuche landschaftsästhetischen Ansprüchen nach gebäudefreien Landschaften gegenübergestellt werden, ohne dass entsprechende Schutzzone anstelle der Landwirtschaftszone ausgeschieden werden. Man wird diese Schwächung der Landwirtschaft damit begründen, dass der Richtplan zeige, dass die Landwirtschaft eben nicht überall «Vorrang» habe.

Einer gleichen Problematik unterliegt auch der Begriff der «Überlagerung».

Jedenfalls kann man das angeblich nicht gelöste Problem des Bauens ausserhalb Bauzonen nicht dadurch lösen, dass man das landwirtschaftliche Bauen, das stets bodenabhängig ist und dem getrennten Bodenmarkt des BGGB untersteht, in der Landwirtschaftszone zu Gunsten anderer Interessen aus dem Baugebiet zu erschweren beginnt. Man kann dann behaupten, die Landwirtschaft habe trotz dem Erschwernis wegen nichtlandwirtschaftlichen Einsprachen ja immer noch «Vorrang». Er könne ja immer noch seine bisherige Landwirtschaft weiter betreiben, was sein nichtlandwirtschaftlicher Nachbar ja nicht könne....

Die überlieferten Streusiedlungsgebiete sind in ihrer Siedlungsstruktur bzw. Gebäudeabständen geprägt durch die historisch kleineren Betriebsgrössen. Aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft ergibt sich, dass immer mehr dieser altrechtlichen Bausubstanz aus dem

landwirtschaftlichen Kontext herausfallen und andererseits die verbleibende Landwirtschaft zunehmende bauliche und technische Entwicklung verlangt. *Es ist Aufgabe des raumplanerischen Vollzuges, diesen Konflikt zu lösen und nicht – wie meistens – untätig zu bleiben und den Konflikt dann dem Rechtsstreit zu überlassen.* Wenn eine historische Streulage in die Landwirtschaftszone eingezont wird, hat der raumplanerische Vollzug den damit erzeugten Konflikt zu lösen. Wie das geschehen soll, hat die SVIL vor 50 Jahren bereits im Gross- und Kleinteil von Giswil aufgezeigt. Der unterlassene raumplanerische Vollzug beschert uns heute viele ungelöste Konflikte, wo nun im Immissionsstreit die Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone nicht einmal mehr Vorrang hat.

Unsere Forderung: Der Begriff «Vorrang» ist zu streichen und stattdessen die ungeschmälerte Zonenkonformität der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone in Gesetz und Verordnung unmissverständlich klarzustellen.

Jede aufmerksame kommunale Raum-/Nutzungsplanung zusammen mit der landwirtschaftlichen Strukturplanung sieht sofort, wo diese Konflikte liegen, und hat per Gesetz den Auftrag entsprechende Lösungen auszuarbeiten. Es geht nicht an, den Missstand der vernachlässigten Raumentwicklung einfach wie bisher den baugesuchstellenden Landwirten und den aus dem Baugebiet zugezogenen Nachbarn zu überlassen.

Dass man unter der McKinsey-Reform die Meliorationsämter aufgelöst, die Landwirtschaftsämter von der Volkswirtschaft zu den Bauämtern und die ehemaligen Landwirtschaftsämter zu «Ämter für die Landschaft» umfunktioniert hat, hat den raumplanerischen Vollzug in der Landwirtschaftszone enorm geschwächt.

Die Revision des RPG 2 und der vorliegende Vollzug bringen ja selbstredend zum Ausdruck, dass es am raumplanerischen Vollzug fehlt, die Raumkonflikte zu lösen. Die Ursachen liegen, wie bereits angetönt, darin, dass es politisch nicht gelingt, den raumplanerischen Vollzug durchzusetzen gegen die Einflussnahme derjenigen Kräfte, die die Entwicklung der Schweiz zum City-State vorantreiben.

Als Folge davon wird versucht, den Konflikt auf der abstrakten Ebene der statistischen Rechnereien mit einem ebenso unrealistischen administrativen Aufwand zu lösen: mit 'Lockerung hier' und dafür 'kompensatorische Einschränkungen da'. Die ganze so bewirtschaftete Unübersichtlichkeit wird unter dem Druck aus dem Siedlungsgebiet massiv weiter ansteigen.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die erste Revision des Raumplanungsgesetzes in den 90er Jahren auf Grund der damalige Motion Durrer (Obwalden!), die bereits eine Aufweichung der Landwirtschaftszone unter dem fadenscheinigen Argument der inneren Aufstockung (Übergang zum Produktmodell) bewirkte. Auf der anderen Seite war es ein fragwürdiges Ziel, Art. 24, RPG in Bezug auf die Ausnahmewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen ‚flexibler‘ zu gestalten.

Wüest, Hannes; Rey, Urs (1994): Bauten ausserhalb der Bauzone. Eine Bestandesaufnahme. Bundesamt für Raumplanung. Bern. Wüest, Hannes; Rey, Urs (1996): Veränderungsdynamik ausserhalb der Bauzonen. Bundesamt für Raumplanung. Bern. Wüest, Hannes; Rey, Urs (1994): Bauten ausserhalb der Bauzone. Eine Bestandesaufnahme. Bundesamt für Raumplanung. Bern. Wüest, Hannes; Rey, Urs (1996): Veränderungsdynamik ausserhalb der Bauzonen. Bundesamt für Raumplanung. Bern.

Es war die SVIL, die damals Hannes Wüest auf diesen ungelösten Konflikt aufmerksam machte. Und es war der damalige stv. Direktor des BLW, Prof. Hans Popp, der immer wieder vor der Aufweichung der Zonenkonformität der Landwirtschaftszone warnte.

Im Grunde ist auch Art. 16 Abs. 3 RPG bereits unklar.

Wie einleitend bemerkt, ist es unumgänglich auch das verabschiedete Gesetz RPG 2 einzubeziehen, um besser zu verstehen, wo die Ursachen der sich im Verordnungsentwurf zeigenden Schwierigkeiten liegen.

Art. 16 Abs. 3 RPG:

Was sind die „verschiedenen Funktionen“ der Landwirtschaftszone? Sind es Schutzzonen, welche die landwirtschaftliche Nutzung einschränken oder je nach objektiven Gegebenheiten (Trinkwasser) sogar ausschliessen? Solche Schutzzonen sind klar auszuscheiden und die daraus folgenden Produktionseinschränkungen der bisherigen ortsüblichen landwirtschaftlichen Nutzung zu entschädigen. Denn Verursacher dieser Einschränkung ist der wachsende Trinkwasserbedarf infolge des Siedlungs-/Bevölkerungswachstums. Diese Entschädigungsregel muss auch gelten beispielsweise für ganze oder teilweise Bauverbote landwirtschaftlicher Bauten wegen dem Landschaftsschutz. Damit wird deutlich, die Landwirtschaftszone ist nicht wie nach alter Denkweise ein Restraum, an dem sich die verschiedensten nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinteressen (aus dem City-State!) entschädigungslos bedienen können.

Das hat beim Bau bodenbeanspruchender Infrastrukturen eine Weile gedauert, bis man das begriffen und die Entschädigungen angepasst hat.

Es gibt deshalb nicht „verschiedene Funktionen der Landwirtschaftszone“. Die Funktion der Landwirtschaftszone ist die Lebensmittelproduktion zur Ernährungssicherung der Bevölkerung des hoheitlichen Gesamttraumes. Muss die Landwirtschaft anderen Nutzungen weichen, so muss dies auf Ebene der Nutzungsplanung und vor dem Verfassungsauftrag der Ernährungssicherheit ausgefochten, entsprechend entschädigt und Ersatz geschaffen werden.

Die Festsetzung von *zonenfremden Nutzungen auf Richtplanebene als Überlagerung bestehender Landwirtschaftszonen* wie auch entsprechende *Bundesinventare zu Natur und Landschaft (BLN)* können nur den *Status einer Anregung* haben. Auf Ebene der Nutzungsplanung sind die Richtplanvorgaben genau abzuklären und abzuwägen. **Die in der Verordnung vertretene Meinung, man könne über kantonale Richtpläne die bestehenden Landwirtschaftszonen zu Gunsten von Raumansprüchen aus dem Siedlungsgebiet beschränken, ist abzulehnen.**

Diese der Verordnung zu Grunde liegende Denkweise betrachtet die Landwirtschaftszone als ‚übriges Gebiet‘ aus der Zeit, als die Raumplanung noch auf das Baugebiet beschränkt war.

Die oben beanstandeten Formulierungen von Art. 16 Abs. 3 und 4 RPG tragen wesentlich zum sich ausbreitenden Missverständnis bei, die Landwirtschaftszone sei ein Tummelfeld für die verschiedensten Ansprüche an den ländlichen Raum als Ausgleichsraum für Nutzungsbedürfnisse aus dem Siedlungsgebiet.

Wir beantragen Art. 16 Abs. 3 und 4 RPG zu streichen.

~~RPG-Abs.3 Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung.~~

~~RPG, Abs. 4 In Landwirtschaftszonen hat die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen Vorrang gegenüber zonenwidrigen Nutzungen.~~

Begründungen

Ausgangslage, die bisherige Ordnung

In der Landwirtschaftszone ist die Landwirtschaft die einzige zonenkonforme Nutzung. Es versteht sich von selbst, dass nichtzonenkonforme Nutzungen nur im Sinne der Besitzstandsgarantie bestehen, aber sich nicht gegen die Zonenvorschriften weiterentwickeln dürfen.

Standortgebundene Nutzungen, meist Infrastrukturen, stehen ausserhalb des Zonenzweckes und leiten sich aus den Versorgungsbedürfnissen des Gesamttraumes (Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen) ab.

Der Konflikt

Als Folge der Zunahme der Wohnbevölkerung von >25% seit Einführung des Rauplanungsgesetzes hat sich die Nutzung des Gesamttraumes entsprechend erhöht und zusätzlich intensiviert, was nach dem erwähnten Prinzip «form follows function» somit ihren baulichen Ausdruck im Gesamttraum findet: Die bauliche Erscheinung des Gesamttraumes ist die Folge der Zunahme der Bevölkerung und ihrem entsprechend wachsenden wirtschaftlichen Stoffwechsel.

Die Politik sträubt sich vehement, diesen Tatbestand und Zusammenhang anzuerkennen. *Weil sie die Ursachen der masslosen Einwanderung nicht antasten will, versucht sie deshalb auf der ästhetischen Regulierungsebene des Landschaftsbildes anzusetzen.* Das ist für die Landwirtschaft nicht praktikabel.

Die Landschaftsinitiative

Bereits die Landschaftsinitiative ging von der irrigen Annahme aus, man könne diesen Prozess der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen plafonieren. Dabei wird dem Raum ausserhalb der Bauzonen zugemutet, nicht nur unverbauete Landschaften zu erhalten, sondern als Folge des Siedlungswachstums der Agglomeration ebenso deren Dichtestress durch die Erholungsfunktion für die wuchernden Agglomerationen aufzufangen. Diese wohlstandsverursachte 'Erwartungshaltung' an den «Ländlichen Raum» nimmt laufend zu. Neben der Raumbelastung durch schnell wachsende Freizeit- und Erholungsaktivitäten soll dieser Raum auch noch mehr Artenvielfalt bieten. Und all diese Ansprüche sollen neben der Ernährung für eine viel zu grosse Wohnbevölkerung in der Landwirtschaftszone befriedigt werden!?

Die Landwirtschaftszone

Davon klar zu unterscheiden ist die Entwicklung der Landwirtschaft selbst als zonenkonforme Nutzung innerhalb der Landwirtschaftszone. Durch den wirtschaftlichen Strukturwandel nimmt die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ab. Die verbleibenden Landwirtschaftsbetriebe bewirtschaften somit eine grössere Fläche, was allein schon zu notwendigen baulichen Anpassungen bzw. Erneuerungen und Vergrösserung der verbleibenden Betriebszentren führt. Zusätzlich ergeben sich bauliche Anpassungen aus der wirtschaftlich notwendigen Differenzierung des Angebotes sowie aus der bei drastisch wachsender Bevölkerungszahl notwendigen Intensivierung der Produktion.

Mit anderen Worten, es findet auch in der zonenkonformen Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone **als Folge des Bevölkerungswachstums eine beachtliche, wirtschaftlich notwendige Bautätigkeit statt.**

Der Mangel der Landschaftsinitiative

Die Landschaftsinitiative hatte diese beiden Prozesse des landwirtschaftlichen Strukturwandels einerseits sowie der zunehmenden Belastung des Landschaftslandes durch das Siedlungswachstum andererseits in einen Topf geworfen, in der erklärten Absicht unter dem Argument des «Landschaftsschutzes» ganz klar die künftige Entwicklung der Landwirtschaft ebenfalls beschränken zu können. Denn die Landwirtschaft wird auch für den Schwund der Artenvielfalt verantwortlich gemacht.

Der Sinn des «Gegenvorschlages» war, das Problem des Bauens ausserhalb der Bauzone in die Revision RPG 2 einzugliedern und eine Lösung zu finden, **den Konflikt der nichtlandwirtschaftlichen**

Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen nicht zu Lasten der Landwirtschaft zu lösen, die ja gezwungenermassen in der Landwirtschaftszone bauen muss.

Dies ist in der vorliegenden Verordnung nicht gelöst worden.

Zum Mangel der vorliegenden Verordnung

Weil der vorliegende «Gegenvorschlag» diese beiden Bereiche des Immobiliendruckes auf die Landschaft und den Zonenzweck der Landwirtschaftszone zur Ernährungssicherung nicht klar trennt, sind die Auswirkungen des vorliegenden Verordnungsentwurfes bezüglich der Auswirkungen auf die Landwirtschaft ähnlich wie jene der zurückgezogenen Landschaftsinitiative.

Die gegenseitige «Verrechnung» zwischen dem landwirtschaftlichen zonenkonformen Bauprozess mit den nicht-landwirtschaftlichen Gebäudeparks ist fragwürdig. Man kann nicht die wirtschaftliche Notwendigkeit von Baumassnahmen in der Landwirtschaft vom Landschaftsschutz abhängig machen. So vermischt man genau das, was man in der Raumplanung und im Bäuerlichen Bodenrecht trennen muss. **Man kann nicht das landwirtschaftliche Bauen, das sich in einem Umfeld von Preisbeschränkung und Belehnungsgrenze abspielt, mit dem nichtlandwirtschaftlichen Immobiliendruck aus den Agglomerationen auf die Landschaft raumplanerisch gleichsetzen.**

Wenn die Stabilitätsziele nicht eingehalten werden, — was wegen dem enormen wirtschaftlichen Immobiliendruck ausserhalb Bauzonen mit Sicherheit sich weiter zuspitzen wird und somit die Kompensationspflicht auslöst, — dann bewirkt dies, dass die Landwirtschaft nicht mehr bauen kann. *Das kann ja nicht der Sinn der Raumplanungsrevision sein.*

Dazu kommt, dass aufgrund der vorliegenden Vermischung der Landschaftsbelastung seitens der nichtlandwirtschaftlichen Bausubstanz mit der landwirtschaftlichen Bausubstanz andererseits massive Anreize geschaffen werden, über Inventare und über die Richtplanung das landwirtschaftliche Bauen substantiell einzuschränken.

3. Zu Kapitel 3a.: Stabilisierungsziele ausserhalb der Bauzonen

Zu:

Art. 25a Stabilisierungsziele ausserhalb der Bauzonen

(Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 8d Abs. 2 RPG)

1 Das Stabilisierungsziel nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{ter} RPG gilt für Gebäude im Sinn von Artikel 2 Buchstabe b der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR).

Wir sind der Meinung, dass das Stabilisierungsziel für zonenkonforme landwirtschaftliche Bauten keinen Sinn macht. Das landwirtschaftliche Bauen ist durch deren Bodenabhängigkeit und den Zonenzweck ausreichend definiert. Ein Stabilisierungsziel für die Landwirtschaft ist unnötig und sachfremd. Das in der Verordnung verlangte Stabilisierungsthema muss die übermässigen Nutzungsansprüche an den ländlichen Raum betreffen als Folge des überbevölkerten Siedlungsgebietes, City-State. Die Landwirtschaft untersteht nicht diesem Ziel.

(Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 8d Abs. 2 RPG)

Art. 25 a Abs 2 RPV: Das Stabilisierungsziel nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{quater} RPG gilt für Bodenversiegelungen ausserhalb der Bauzonen, ausgenommen das Sömmerungsgebiet gemäss dem Geobasisdatensatz nach Artikel 5 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998¹.

Hier ist nicht klar, warum die in Art. 1, Abs. 2. lit b^{quater} RPV für landwirtschaftliche Versiegelungsflächen gewährte Ausnahme auf einmal wieder fehlt.

(Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 8d Abs. 2 RPG)

Art. 25 a Abs 4: Bodenversiegelungen sind zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt, wenn sie aus Gründen der Tourismus- und Freizeitnutzung als standortgebunden bewilligt werden und in einem Gebiet mit schwergewichtig touristischer Nutzung liegen. Der kantonale Richtplan legt diese Gebiete fest.

Nichtlandwirtschaftliche Bodenversiegelungen müssen gemäss Absatz 4 standortgebunden sein. Nach unserer Meinung versteht sich das von selbst: Alle nicht zonenkonformen neuen Nutzungen müssen standortgebunden sein.

Der Richtplan müsste folglich die Standortgebundenheit räumlich einengen. Das ist unklar bzw. unlogisch, denn die Standortgebundenheit ergibt sich ja aus der konkreten Sachlage.

Art. 25b RPV Erreichung der Stabilisierungsziele

(Art. 1, 8d und 24f RPG)

Die Stabilisierungsziele sind erreicht, wenn die aktuellen Werte bezüglich der Gebäudeanzahl und der versiegelten Fläche im betreffenden Kanton nicht mehr als 101 Prozent der massgebenden Werte am 29. September 2023 betragen.

Der Aufwand, mit solchen Zählungen einen für die Raumplanung praktikablen Überblick bzw. Kontrolle über die Bauentwicklung ausserhalb Bauzonen zu bekommen, ist unverhältnismässig.

Art. 25f RPV Kompensationspflicht bei Verfehlen der Stabilisierungsziele

(Art. 38b Abs. 3 RPG)

1 In Kantonen, in denen Artikel 38b Absatz 3 RPG direkt oder sinngemäss (Art. 8d Abs. 4 RPG) zur Anwendung kommt, müssen neu zugelassene Gebäude ausserhalb der Bauzonen durch einen Abbruch von bestehenden Gebäuden so kompensiert werden, dass die ursprüngliche gesamthafte Gebäudefläche nicht vergrössert wird.

2 Mit der Bauausführung darf erst begonnen werden, wenn die kompensatorischen Abbrüche und Renaturierungen erfolgt sind.

3 Bei längerfristigen Renaturierungen genügt es, wenn die baulichen Arbeiten abgeschlossen sind und die Renaturierung gesichert ist. Die blosser Sicherung von kompensatorischen Abbrüchen und Renaturierungen kann genügen, wenn Bauten oder Anlagen ersetzt werden, für die ununterbrochener zonenkonformer oder standortgebundener Bedarf gegeben ist.

Wird das Stabilisierungsziel nicht erreicht, ist auch die Landwirtschaft, obwohl sie die einzige zonenkonforme Nutzung ist, mitbetroffen. Das heisst, die Landwirtschaft muss den Raumkonflikt, den das nichtlandwirtschaftliche Bauen verursacht, durch eigene Beschränkungen mittragen.

Das kann nicht der Sinn der Raumordnung sein.

4. Fazit

Das Bauen ausserhalb der Bauzone und der Verlust an Kulturland stehen immer direkter im Bezug zur Versorgungssicherheit im Bereich der Ernährung.

Der vorliegende Entwurf erschwert weiter die landwirtschaftliche Bautätigkeit. Der raumplanerische Konflikt (siehe oben) wird nicht gelöst, sondern letztlich auf ein reines Plafonierungsproblem gemäss

Landschaftsinitiative zurückgeführt, das sich zu Lasten der Landwirtschaft und ihrer zonenkonformen Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone auswirkt.

Die historische Vielgliedrigkeit der ländliche Siedlungsstrukturen und die wirtschaftlichen und raumplanungsrechtlichen Regeln im Umgang mit der nichtlandwirtschaftlichen Bausubstanz müssen in der Praxis des Vollzuges der Förderung und nicht Behinderung der landwirtschaftlichen Siedlungs- und Produktionsstrukturen gelöst werden.

Die Ursache des Konfliktes liegt nicht bei der Landwirtschaft, die angeblich Natur und Landschaft belaste und deshalb in ihrer Entwicklung beschränkt werden müsse. Die Ursache liegt im *fortwährend steigenden Anspruchsdruck aus dem City-State auf die Landschaft und die Landwirtschaft*. Unter diesem Druck hat der raumplanerische Vollzug seine Richtung geändert. Man gibt dem das Land und das Denken amorphisierenden Konsumdruck nach und postuliert dann — diesen Konsuminteressen folgend — „**verschiedene Funktionen** der Landwirtschaftszone“. In diesem völlig ungleichen Wettbewerb um den Boden (der das bäuerliche Bodenrecht immer mehr aushebelt) werden in der Richtplanung Bedürfnisse aus dem City-State nach erholsamen Landschaften, nach mehr Ökologie und „Vielfalt“ der Natur hineingeschrieben, die dann auf Ebene der Nutzungsplanung die Stellung der zonenkonformen Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone immer deutlicher übergehen.

Der Konflikt besteht in der zunehmenden Belastung der Landwirtschaftszone durch die masslose Entwicklung zum City-State. Die Meinung, man könne diese Konfliktentwicklung am «Monitor» lösen, hilft nicht. Es fehlt der praktische Bezug zur Raumordnung. Der Ernährungsauftrag der Landwirtschaft muss praktisch umsetzbar sein. **In der Landwirtschaftszone müssen Lebensmittel produziert werden.** Darauf muss der raumplanerische Vollzug in der Landwirtschaftszone **im RPG 2 und in der Verordnung in einer nochmaligen Überarbeitung ausgerichtet werden.**

SVIL/HB 7. Oktober 2024