



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Bundesamt für Raumplanung (ARE)
3003 Bern

Zug, 29. August 2017 ek

**Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Juni 2017 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) eröffnet. Der Regierungsrat des Kantons Zug bedankt sich einleitend für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Für eine vertiefte Diskussion ist die Vernehmlassungsfrist von nur gerade zwei Monaten äusserst kurz. Hinzu kommt der ungünstige Zeitpunkt der Vernehmlassung inmitten der Sommerferien. Der Tragweite der von der RPG 2-Revision erfassten Themen wird dies bei Weitem nicht gerecht. Trotzdem unterbreiten wir Ihnen unsere Stellungnahme mit den

Anträgen:

1. Die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) sei abzulehnen und die Revisionsarbeiten seien vorerst abubrechen.
2. Eventualiter sei die Vorlage entsprechend unserer nachfolgenden Begehren anzupassen bzw. zu überarbeiten.

Begründung:

1. Hauptantrag: Ablehnung der Vorlage

Wir haben uns schon mehrfach intensiv mit der RPG 2-Revision befasst. Wir beschränkten uns nicht darauf, die Vorlage nur zu kritisieren, sondern erarbeiteten in Zusammenarbeit mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sowie der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) an vorderster Front eigene Ideen und Formulierungsvorschläge. Diese blieben zwar bis anhin nicht ganz unberücksichtigt. In den für die Kantone wesentlichen inhaltlichen Punkten erfuhr jedoch der Gesetzesentwurf kaum Anpassungen. Er wurde bisweilen sogar entgegen den Empfehlungen der Kantone noch verschärft.

Es lässt sich unschwer feststellen, dass unsere gewichtigen Anliegen, so namentlich die konsequente Beschränkung der Revisionsvorlage auf eine Rahmengesetzgebung, die Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und das Vermeiden der Abbildung von Partikularinteressen, auch nach der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs nur ungenügend berücksichtigt wurden. Hier nur ein paar Beispiele:

- Einzelne Revisionsvorschläge erhöhen den administrativen Aufwand der mit Bauen ausserhalb der Bauzonen befassten Behörden massiv. Es ist u. E. nicht gelungen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen massgeblich zu vereinfachen. Die Revisionsvorschläge zur Anpassung des RPG gehen bisweilen weit über das als Rahmenerlass bestimmte Gesetz hinaus und zentralisieren weitere raumplanerische Kompetenzen auf Bundesebene.
- Die Handlungsspielräume der kantonalen und kommunalen Behörden sollen mit der Revision sogar noch mehr eingeschränkt werden: Zusammenarbeit in funktionalen Räumen und Bauen ausserhalb der Bauzonen / Landwirtschaft und Bauen ausserhalb der Bauzonen / Planungsansatz (mit strikter Kompensation) / Baupolizei / Kriterien für Speziallandwirtschaftszone resp. übrige Zonen der Kantone.

Das Ziel, den Trennungsgrundsatz durch die Vorlage zu stärken, wurde u. E. verfehlt. Dies zeigen die nachfolgenden Beispiele. Die Gesetzesrevision will

- mit der Kompensationsforderung im Rahmen des Planungsansatzes nicht mehr zonenkonform bzw. nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbaren Bauten und Anlagen neu einen grossen monetären Wert als Tausch- oder Kompensationsobjekt verleihen. Bis sich ein solcher Tausch lukrativ realisieren lässt, bleiben diese nicht mehr zonenkonform bzw. nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbaren Bauten und Anlagen in der Landschaft stehen;
- mit dieser Kompensationsregelung eine neue Gattung von Spekulationsobjekten schaffen;
- mit neuen Vorschriften zum landwirtschaftlichen Bauen die von den anderen Politikbereichen (inkl. Umweltschutz) und der Gesellschaft geforderte Dynamik in der Landwirtschaft im Keim ersticken lassen;
- mit dem Planungsansatz bewusst den Trennungsgrundsatz durchbrechen.

In seiner heutigen Form ist der vorliegende Revisionsentwurf deshalb abzulehnen und die Revisionsarbeiten sind zu stoppen. Die heute geltenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen vermögen wohl nicht vollständig zu überzeugen, sind aber noch viel besser als der vorliegende Revisionsentwurf. Die Kantone brauchen mehr Spielraum und das RPG soll ein Rahmenerlass bleiben.

Die Kantone haben wiederholt darauf hingewiesen, dass der Inhalt der RPG 2-Revision für die politische Akzeptanz des Projekts wichtiger als das Einhalten eines vorgegebenen Zeitplans ist. Die Vorlage droht zu scheitern, wenn die offenen Fragen vor der Verabschiedung der Botschaft nicht geklärt werden können. Generell ist ungewiss, ob die Verschärfungen, die die Vorlage im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen vorsieht, im Parlament gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage präsentierten Stand Chancen haben wird. Werden die Vorschläge namentlich im Bereich der Landwirtschaft nicht akzeptiert, so droht die Vorlage aus dem Gleichgewicht zu geraten. Vor diesem Hintergrund ist die Verknüpfung der RPG 2-Revision mit der radikalen Zersiedelungsinitiative heikel. Die Zersiedelungsinitiative greift im Kern Anliegen auf, die mit der RPG 1-Revision bereits beschlossen wurden und sich aktuell in den Kantonen in der Umsetzung befinden. Soweit die Initiative ein faktisches Verbot von Neueinzonungen fordert, hat sie keinen Anknüpfungspunkt zur RPG 2-Revision. Die Vorgaben der Initiative für das Bauen ausserhalb der Bauzonen würden die Landwirtschaft noch stärker einschränken als die Vorschläge der RPG 2-Revision. Aus unserer Sicht gibt es hinreichende Gründe, die Initiative unabhängig von der RPG 2-Revision abzulehnen und diesen Entscheid der Bevölkerung zu erklären.

Wir hegen die Erwartung, dass die Kantone mit diesem auch für sie aufwändigen Vorgehen die RPG 2-Revision konstruktiv mitprägen können und dass diesem Prozess die nötige Zeit eingeräumt wird. Sollte dies nicht gewährleistet sein, erachten wir weder die Voraussetzungen noch den Zeitpunkt der Vorlage als politisch erfolgsversprechend. Wir werden deshalb bei Vorliegen der Botschaft entscheiden müssen, ob unsere Anliegen aufgenommen wurden und wir die Vorlage im politischen Prozess unterstützen können.

Wir kommen deshalb zu folgendem Fazit: Für die weitere Revision im Sinn der RPG 2-Revision besteht nach wie vor keine Dringlichkeit. Die Revision vermag keine Vorstellung zu vermitteln, wie sich die Raumplanung in den kommenden zwanzig Jahren entwickeln soll und wie die verschiedenen Ansprüche an den Raum befriedigt werden können. Die Vorlage ist konzeptionell weder ausgereift noch stringent. Sie geht zu wenig auf die kantonalen und kommunalen Anliegen ein und missachtet die verfassungsmässige Kompetenzordnung. Die Vernehmlassungsunterlagen sind lückenhaft, da wichtige Grundlagen fehlen, um das Projekt und die übergeordneten Ziele verstehen und beurteilen zu können.

Hauptantrag:

Die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) sei abzulehnen und die Revisionsarbeiten seien vorerst abzubrechen.

2. Eventualantrag: Anpassung bzw. massive Entschlackung der Vorlage

2.1 Funktionale Räume

Artikel 2 Abs. 1^{bis}:

^{1bis}Sie arbeiten insbesondere auch in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung erforderlich ist.

Es besteht keine Notwendigkeit für einen neuen Gesetzesartikel, da bereits heute mit Art. 2 und 7 RPG die Kantone und Gemeinden verpflichtet sind, die Planungen mit den Nachbarn abzustimmen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Die neuste Generation der Richtpläne und Agglomerationsprogramme zeigt, dass dieser nicht toter Buchstabe bleibt. Zentraler wäre wohl eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen. Hier fehlt es oftmals an der Koordination, was die zehn unterschiedlichen Sachpläne verdeutlichen. Einzig für diesen Zweck bedarf es – wenn überhaupt – einer gesetzlichen Grundlage.

Auch auf der kommunalen Ebene wird immer häufiger über die Grenzen geschaut. Viele Beispiele aus dem Kanton Zug verdeutlichen dies: gemeinsame Schulhäuser auf der Grenze; keine proportionale Verteilung der Arbeitszonen im Kanton Zug; gemeinsame Infrastrukturen wie Hallenbäder, Tennisplätze etc.

Antrag:

Diese Bestimmung sei abzulehnen bzw. es sei auf diese Regelung zu verzichten.

2.2 Raumplanerische Interessenabwägung

Artikel 2 Abs. 2^{bis}:

^{2bis}Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden wägen auf der jeweiligen Ebene die Interessen gegeneinander ab und legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

Die raumplanerische Interessenabwägung ist in das RPG aufzunehmen. Es braucht einen neuen Artikel, damit die Kantone in der anstehenden Diskussion im Parlament allenfalls noch eine weitergehende Bestimmung einbringen können (siehe raumplanerische Interessenabwägung Massnahme L 12 Generalklausel im RPG zur Abweichung via Richtplanstufe). Um für den Prozess im Parlament gerüstet zu sein, sind u. E. folgende Massnahmen zu treffen:

- Bessere und griffigere Formulierung des vorliegenden Vorschlags in dem Sinn, dass es mit der Richtplanung mehr Möglichkeiten für Abweichungen von Interessenabwägung einschränkenden Vorgaben anderer Gesetze gibt. Dabei ist nicht spezifisch auf ein Gesetz hinzuweisen, sondern die Bestimmung ist allgemein zu formulieren.

- Die neue Bestimmung muss die Behörden in die Pflicht nehmen, welche von dieser Interessenabwägung Gebrauch machen wollen. Die Interessenabwägung samt klarer Begründung soll transparent aufzeigen, welche Interessen im einen Fall höher als andere zu gewichten sind.
- Des Weiteren sollen konkrete Vorschläge für die Anpassung von anderen Gesetzen (NHG, USG etc.) vorgelegt werden, so dass im Parlament allenfalls Alternativen in die Diskussion eingebracht werden können:
 - Artikel 6 Abs. 2 NHG: Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafür sprechen.
 - Artikel 7 Abs. 3 NHG: Das Gutachten bildet nur eine der Grundlagen für die Entscheidungsbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.
- Die Bestimmung soll zudem festhalten, dass es sich bei der Richtplanung per se um eine an die Kantone delegierte nationale Aufgabe handelt und sie alle, auch nationale Interessen abzustimmen und zu koordinieren hat. Mit einer solchen Gesetzesbestimmung kann im kantonalen Richtplan auch ein schwerer Eingriff in ein BLN-Gebiet gerechtfertigt werden. Zentral ist dabei, dass die in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) festgelegten Biotope keine Interessenabwägung zulassen. Dies ist auch via Richtplanung nicht denkbar, da es dazu eine Anpassung der Verfassung bräuchte.

Antrag:

Diese Bestimmung sei im oben dargelegten Sinn anzupassen.

2.3 Bauen im Untergrund

Artikel 3 Abs. 5:

⁵Die Nutzungen des Untergrundes, insbesondere von Grundwasser, Rohstoffen, Energien sowie baulich nutzbaren Räumen sind frühzeitig untereinander sowie mit den oberirdischen Nutzungen und den Planungen abzustimmen.

Aufgrund einer nicht überwiesenen Motion zu diesem Thema im Nationalrat sollte der Bundesrat nicht von sich aus tätig werden. Eine solche Bestimmung ist unnötig und die Thematik ist bereits heute im Gesetz bzw. in der Verordnung geregelt, wie die nachfolgende Aufzählung zeigt:

Artikel 1 RPV: die vorgeschlagenen Themen gehören zu den raumwirksamen Tätigkeiten;

Artikel 2 RPV: gilt auch für Grundwasser, Rohstoffe, Energien etc. im Untergrund;

Artikel 2 RPG: statuiert eine Planungspflicht auch für den Untergrund.

Antrag:

Diese Bestimmung sei abzulehnen bzw. es sei auf diese Regelung zu verzichten.

2.4 Inventare

Artikel 6 Abs. 4

⁴Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit.

Die Inventare nach NHG, wie auch regionale Entwicklungskonzepte verfügen weder über die Qualitäten noch über die Wirkung von Sachplänen des Bundes oder Richtplänen der Nachbarkantone. Den Inventaren fehlt auch die nötige demokratische Legitimation, da bei deren Erlass weder eine geeignete Mitwirkung der Bevölkerung noch der kantonalen oder kommunalen Behörden stattfinden können. De facto sind diese Inventare von einzelnen Fachpersonen erarbeitet worden, welche bisweilen im Alleingang die Objektlisten erstellt haben. Die verwendeten Massstäbe und Wertungen erschliessen sich allein diesen Behörden. Solche Listen des Bundes schränken die kantonale Planungsautonomie in unzulässigem Mass ein.

Mit der RPG 2-Revision besteht nun die Möglichkeit, die Hierarchie und Bedeutung der verschiedenen Planungsinstrumente und Inventare wieder klarzustellen. Konkret sollen die kantonalen Richtpläne Sachpläne und die genehmigten kantonalen Richtpläne der Nachbarkantone berücksichtigen. Diese Pläne sind behördenverbindlich und es besteht kein Spielraum, ausser sie werden gleichzeitig und im gleichen Verfahren wie die kantonalen Richtpläne angepasst. Die Richtpläne ziehen die Inventare und die Entwicklungskonzepte als Grundlage für die Interessenabwägung bei.

Antrag:

Die Bestimmung sei in der vorliegenden Form zu streichen. Sie sei vielmehr wie folgt umzuformulieren:

Artikel 6 Abs. 4 und 5:

⁴Sie berücksichtigen die Sachpläne des Bundes und die Richtpläne der Nachbarkantone.

⁵Sie ziehen die Konzepte des Bundes, die Bundesinventare gemäss Artikel 5 NHG, regionale Entwicklungskonzepte oder landwirtschaftliche Planungen als Grundlage in ihre Richtplanung ein.

2.5 Bauen ausserhalb Bauzonen

Der Schwerpunkt der überarbeiteten Gesetzesvorlage liegt beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die verschiedenen Artikel werden in Themengruppen strukturiert.

a) *Speziallandwirtschaftszonen / Weitere Zonen*

Artikel 16a Speziallandwirtschaftszonen:

¹Speziallandwirtschaftszonen dienen den Bedürfnissen von Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieben, bei denen die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht.

²Lage und Grösse der Zonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

³Land kann neu einer Speziallandwirtschaftszone zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich dafür eignet und benötigt wird;
- b. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- c. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- d. mit der Zone die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

Artikel 18 Abs. 4 und 5:

⁴Lage und Grösse der Weiteren Zonen ausserhalb der Bauzonen sind, soweit diese zumindest teilweise für die Bebauung vorgesehen sind, über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

⁵Land kann einer Zone im Sinn von Absatz 4 in jedem Fall nur dann zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich dafür eignet und benötigt wird;
- b. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- c. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- d. mit der Zone die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

Unseres Erachtens reichen die bisherigen Regelungen in Art. 16a Abs. 3 (Fordern eines Planungsverfahrens durch den Kanton) sowie in Art. 18 RPG (weitere Zonen und Gebiete) vollständig. Es kann nicht sein, dass der Bund mit diesen beiden neuen Bestimmungen die Interessenabwägung wieder einschränkt will. Diese Interessenabwägung muss im kantonalen Richtplan und in der kommunalen Nutzungsplanung erfolgen. Der Bund will hiermit offenbar zusätzlich in die bisherigen Kompetenzen der Kantone eingreifen.

Das vom Kanton zwecks Ausscheidung einer Landwirtschaftszone nach Art. 16 Abs. 3 RPG durchzuführende Planungsverfahren muss ohnehin den Regeln von Art. 2 und 3 RPG folgen. Dies ergibt sich aus der Gesetzessystematik. Eine Überarbeitung dieser Bestimmung drängt sich nicht auf. Der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ohne Anpassung dieser Bestimmung Rechnung getragen werden.

Das Argument, die gesetzlichen Vorgaben für die «Speziallandwirtschaftszone und die Weiteren Zonen und Gebiete (Art. 18 RPG) » seien jenen der Bauzone anzugleichen, ist nicht stichhaltig. Sowohl Zonen nach Art. 18 RPG als auch «Speziallandwirtschaftszonen» sind generell abstrakt, da sie nur im Einzelfall und nur mit Bezug zu ihrem Zweck und dem voraussichtlichen Standort raumplanerisch sinnvoll umschrieben werden können. Dies unterscheidet die beiden Zonentypen von der Bauzone.

Das Ausscheiden von «Speziallandwirtschaftszonen» ist heute schon ein äusserst anspruchsvoller Prozess, namentlich in Bezug auf die Abwägung der verschiedenen raumplanerischen Interessen (z. B. Erschliessung und Kulturlandschutz gegen Landschaftsschutz, Umweltschutz [z. B. Geruch] und Landwirtschaft). Aus der Sicht des Umweltschutzes müssten solche Zonen

möglichst weit weg von Siedlungen in freien Landschaftskammern ausgeschieden werden. Diesem Umweltschutzinteresse steht jedoch der Landschaftsschutz entgegen. Die Kantone brauchen folglich Spielraum für eine korrekte raumplanerische Interessenabwägung. Die Kriterien nach Art. 16a Abs. 3 RPG (Revisionsentwurf) sind dafür keineswegs hilfreich, sondern vielmehr hinderlich. Konkret bedeuten die aufgelisteten Kriterien, dass faktisch keine Abbauzonen oder Deponiezonen mehr denkbar sind, da in der Regel immer auch Kulturland zerstückelt werden muss oder Fruchtfolgeflächen zur Disposition stehen. Des Weiteren ist auf eine Gemeindegrenzen übergreifende Planung zu verzichten. Dies gilt für die gesamte Planung, nicht nur für diese beiden «Spezialfälle».

Wir schlagen stattdessen vor, dass die «Speziallandwirtschaftszone» nach Art. 16a Abs. 3 RPG in ihrer heutigen Form erhalten bleiben soll. Die Abgrenzung zwischen Bauten und Anlagen zur bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft inkl. ergänzender Betriebsteile und Bauten und Anlagen zur überwiegend bodenunabhängigen Landwirtschaft soll anhand des Trockensubstanzkriteriums (für die Tierhaltung) und des (betriebswirtschaftlichen) Deckungsbeitragskriteriums (für die Tierhaltung sowie alle anderen Betriebszweige) vorgenommen werden. Die Hors-sol-Produktion (breit verstanden) ist grundsätzlich bodenunabhängig soweit sie nicht der Setzlingsproduktion für die Aufzucht im eigenen Freiland dient.

Antrag:

Auf die Änderung von Art. 16a RPG sei zu verzichten bzw. im obgenannten Sinn zu überarbeiten.

b) Rückbaurevers und langfristige Existenzfähigkeit

Artikel 23b Beseitigung:

¹Baubewilligungen für neu erstellte Bauten, Gebäudeteile oder Anlagen ausserhalb der Bauzonen werden unter dem Vorbehalt erteilt, dass diese nach Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung zu entfernen und der frühere Zustand wiederherzustellen ist, wenn zu diesem Zeitpunkt keine Bewilligung für eine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung erteilt werden kann. Bewilligungen für neue Nutzungen sind ebenfalls unter einem solchen Vorbehalt zu erteilen.

²Das zuständige Gemeinwesen stellt den Wegfall der ursprünglichen oder nachträglich bewilligten Zweckbestimmung mittels Verfügung fest und setzt eine angemessene Beseitigungsfrist.

³Bei nicht leicht entfernbaren Wohnbauten kann auf die Beseitigungsaufgabe verzichtet werden. Der Bundesrat kann zudem Kategorien von Bauvorhaben bezeichnen, an deren späterer Beseitigung kein Interesse besteht und die daher ohne Beseitigungsaufgabe bewilligt werden können.

⁴Dem für die Anordnung der Beseitigung zuständigen Gemeinwesen steht für den Ersatz der Beseitigungs- und Wiederherstellungskosten ein Pfandrecht am Standortgrundstück und an allfälligen weiteren für die Erteilung der Bewilligung relevanten Grundstücken zu. Dieses Pfandrecht entsteht ohne Eintrag im Grundbuch und geht jeder eingetragenen Belastung vor. Artikel 836 Absatz 2 ZGB ist sinngemäss anwendbar.

⁵Das kantonale Recht kann vorsehen, dass statt des Grundpfandrechts nach Absatz 4 eine öffentlich-rechtliche Grundlast im Sinne von Art. 784 ZGB den Rückbau sichert.

Artikel 23c Längerfristige Existenzfähigkeit zonenkonformer und standortgebundener Betriebe:

¹Für Bewilligungen, die ohne Beseitigungsaufgabe nach Artikel 23b Absatz 1 erteilt werden, ist ein Nachweis der Existenzfähigkeit des Betriebs auf längere Frist erforderlich.

²Bewilligungen sind in jedem Fall zu verweigern, wenn die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebs offensichtlich nicht gegeben ist.

Inskünftig sollen Baubewilligungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen nur noch unter Vorbehalt erteilt werden. Das würde heissen, dass bei einem Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung die Baute bzw. der Gebäudeteil oder die Anlage entfernt werden müsste. Der Nachweis der langfristigen Existenzfähigkeit wäre in diesen Fällen nicht mehr erforderlich. Würden Bewilligungen ohne Beseitigungsrevers erteilt, wäre der Nachweis der Existenzfähigkeit des Betriebs auf längere Zeit weiterhin erforderlich.

Mit diesen Bestimmungen würde die Bürokratie weiter ausgebaut und es gäbe erneut viele unbestimmte Rechtsbegriffe, wie namentlich «leicht entfernbar» oder «auf längere Frist», die wohl zu vielen Beschwerdefällen führen würden. Diese Bestimmung dürfte ausserdem zu einer starken Mehrbelastung und wohl zu einer Personalaufstockung der Baubewilligungs- und Baupolizeibehörden führen, da sie schliesslich die Beseitigung der mit dem Revers belegten Bauten und Anlagen durchsetzen müssten.

Antrag:

Die Bestimmungen seien zu streichen.

c) *Planungsansatz*

Artikel 23d Planerische Regelung von Eigenheiten:

¹Kantone, die aufgrund räumlich relevanter Eigenheiten spezifische Bedürfnisse eigenständig regeln wollen, können im kantonalen Richtplan Inhalt und Art dieser Regelung festlegen.

²Solche Regelungen dürfen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen.

³Baubewilligungen, die gestützt auf solche Regelungen erteilt werden, setzen den Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, die den Anforderungen von Absatz 2 genügt.

⁴Der Kanton gewährleistet den Vollzug.

Mit diesem Planungsansatz sollen auf Stufe Richtplan die Voraussetzungen geschaffen werden, um für bestimmte regionale Besonderheiten Abweichungen vom bisherigen Ausnahmeregime gemäss Art. 24 ff. RPG zu ermöglichen. Unseres Erachtens ist der Planungsansatz, den wir grundsätzlich unterstützen, noch weiter zu vertiefen.

Wir erachten den Planungsansatz noch als unausgereift. Substanzielle Abklärungen werden noch notwendig sein. Weitere Elemente des Planungsansatzes müssen vertieft werden, so zum Beispiel die Erfordernisse an die konzeptionelle Grundlage, der Rechtsschutz etc. Entscheidend ist aber auch die Regelung der Kompensation. Diese darf einerseits nicht zulasten des Kulturlands und der Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaft gehen und muss andererseits auch vollzugstauglich sein. Diese Anforderung erfüllt der bisherige Ansatz noch nicht. Der heute festgelegte uneingeschränkte Planungsansatz ist eine Einladung, die Bedürfnisse der Bauzone oder in der Bauzone nur schwer finanzierbare Nutzungen im Nichtbaugebiet zu platzieren. Der Trennungsgrundsatz von Bauzone und Nichtbauzone wird so durchbrochen. Die Kompensation dürfte in den meisten Fällen zulasten der Landwirtschaft gehen, was unerwünscht ist. Zudem ist der Vorschlag einseitig auf Gebäudevolumen fixiert.

Trotzdem ist der Planungsansatz sinnvoll, namentlich in Regionen mit immer wieder auftretenden Bedürfnissen, die bisher fallweise gestützt auf Art. 24 ff. RPG bewilligt werden mussten. Sie sollen neu mit einer geordneten Planung möglich werden. Bei diesem Planungsansatz sind jedoch noch die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

- Wie sieht der Anwendungsbereich aus (obwohl er per definitionem offen ist, sind die Vorstellungen zum möglichen Anwendungsbereich zu klären)?
- Welche Abweichungen gegenüber den Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 24 ff. RPG sind denkbar?
- Braucht es dazu einen Kriterienkatalog?
- Muss die Bemessung der Kompensation mit den gleichen Kriterien erfolgen, wie die Bemessung der Abweichung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 24 ff. RPG?
- Ist der Planungsansatz nicht besser mit anderen Instrumenten der Raumplanung zu lösen, namentlich mit weiteren Zonen gemäss Art. 18 RPG?
- Bedarf es eines überwiegenden öffentlichen Interesses bzw. «wichtiger Gründe» oder eines Bedarfsnachweises?
- Welcher konzeptioneller Grundlagen bedarf es (z. B. Freizeit- und Erholungskonzept; landwirtschaftliche Planung; Tourismuskonzept; Agrotourismuskonzept)?
- Muss der Planungsansatz auf Stufe Richtplanung erarbeitet werden?
- Welche kompensatorische Massnahmen braucht es, eventuell zugunsten von Natur- und Landschaftsschutz? Sind allenfalls Rückbauten notwendig?
- Weil es eines Richtplanverfahrens bedarf, braucht es die Genehmigung durch den Bundesrat?

Antrag:

Die oben aufgelisteten Fragen seien vorab zu beantworten und die Bestimmung sei in der Folge entsprechend zu überarbeiten.

d) *Bewilligung für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone*

Artikel 23f Zonenkonformität allgemein:

1 ...

²... Zonenkonformer Wohnraum setzt ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1996 über das bäuerliche Bodenrecht voraus. Er muss für dessen Bewirtschaftung unentbehrlich sein, unter Vorbehalt des Wohnbedarfs der abtretenden Generation.

³Die gleichen Landwirtschaftsflächen dürfen bei der Begründung der Notwendigkeit von Bauten und Anlagen nicht mehrfach berücksichtigt werden.

⁴ ...

Trotz des vorgeschlagenen Verzichts auf den Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit eines Betriebs sollen offensichtlich dennoch Notwendigkeit und Dimensionen von landwirtschaftlichen Gebäuden weiterhin einer Prüfung unterzogen werden. Die Forderung von Art. 23f Abs. 3 RPG ergibt sonst keinen Sinn. Diese Forderung bedeutet nichts weiteres, als dass der zur Bewirtschaftung der Schweizer Landwirtschaftsfläche notwendige Gebäudepark über kurz oder lang gebaut ist. Betriebs- und arbeitswirtschaftliche Optimierungen durch die Schaffung grösserer Einheiten oder den Wechsel des Produktionszweigs wären dann nicht mehr möglich. Die Raumplanung erstickt den Strukturwandel anstatt ihn zuzulassen, wie das die Agrarpolitik fordert. Artikel 23f Abs. 2 und 3 RPG sind zu streichen.

Antrag:

Artikel 23f Abs. 2 und 3 RPG seien zu streichen.

Artikel 23g Die Kernlandwirtschaft ergänzende Betriebsteile:

¹Zonenkonform sind neben den Bauten und Anlagen nach Artikel 23f unter Vorbehalt von Absatz 3 auch die Bauten und Anlagen, die nötig sind für:

a. Aufbereitung, Lagerung oder Direktverkauf aus der Region stammender landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte, wenn diese überwiegend einen engen Bezug zum Standortbetrieb haben;

b. ...

c. ...

d. ...

e. ...

² ...

³Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, sind nur in den Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a zonenkonform.

⁴ ...

⁵ ...

Im Titel der Bestimmung ist der Begriff «Kernlandwirtschaft» zu streichen und es ist vielmehr von der «bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft» zu sprechen. Der Begriff «Kernlandwirtschaft» ist zu technokratisch.

In Art. 23g Abs. 1 Bst. a wird von Direktverkauf gesprochen. Der Bauernstand verkauft immer direkt an die nächste Abnehmerschaft. Die Raumplanung muss hier keine weitere Differenzierung einführen, zumal die Erläuterungen nicht schlüssig sind.

Artikel 23g Abs. 3 soll dahingehend geändert werden, dass Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, als zonenkonform bewilligt werden können, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird. Der bisherige Wortlaut des heute geltenden Art. 16a Abs. 3 RPG soll in Art. 23g vollständig übernommen werden.

Antrag:

Artikel 23g sei im obgenannten Sinn zu ändern.

e) *Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzonen*

Artikel 24^{bis} Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen:

Für bestehende Bauten und Anlagen dürfen Bewilligungen nach den Artikeln 24a–24f nur unter den folgenden Voraussetzungen erteilt werden:

- a. Die Baute oder Anlage wird für zonenkonforme oder standortgebundene Zwecke nicht mehr benötigt oder es wird sichergestellt, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt.
- b. ...
- c. ...
- d. ...
- e. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks wird dadurch nicht gefährdet.

Artikel 24^{bis} Bst. a soll wie folgt geändert werden: «... nicht mehr benötigt ~~oder es wird sichergestellt, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt~~ » Die Idee, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen mittels Dienstbarkeiten oder dergleichen für eine spätere zonenkonforme Nutzung aufzubewahren, wird nicht unterstützt.

Es ist ein neuer Art. 24^{bis} Bst. f aufzunehmen: «Die Baute gliedert sich besonders gut in die Landschaft ein.» Von solchen Objekten kann das ohne weiteres und explizit gefordert werden. In diesen Fällen wird das Eingliederungsgebot heute oft zu lasch gehandhabt.

Antrag:

Artikel 24^{bis} sei im obgenannten Sinn zu ändern.

Artikel 24d Bestehende landwirtschaftliche Wohnbauten und schützenswerte Bauten und Anlagen:

¹ ...

^{1bis} Teilweise Änderungen landwirtschaftlicher, in ihrer Substanz erhaltener Wohnbauten, die weder unter Artikel 23f Absatz 2 noch unter Artikel 24c fallen, sind zulässig, soweit sie für eine

zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung unumgänglich sind und die äussere Erscheinung sowie die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.

Diese neu rechtlich zonenfremd gewordenen Wohnbauten sollen die gleichen Rechte erhalten wie die altrechtlichen Wohnbauten. Damit entfällt für die Verwaltung die sogenannte Geschichtsforschung. Aus diesem Grund sollen nicht nur teilweise Änderungen, sondern auch massvolle Erweiterungen landwirtschaftlicher in ihrer Substanz erhaltener Wohnbauten unter den Anwendungsbereich von Art. 24d Abs. 1^{bis} fallen.

Antrag:

Artikel 24d Abs. 1^{bis} sei im obgenannten Sinn zu ändern.

f) *Organisationsbestimmungen*

Artikel 25b Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen:

¹Die zuständige kantonale Behörde entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann.

²Sie stellt sicher, dass:

- a. unbewilligte Nutzungen sofort untersagt und wirksam unterbunden werden;
- b. der Rückbau unbewilligter baulicher Veränderungen zielstrebig angeordnet und vollzogen wird.

³Sie kann anstelle der Baupolizeibehörde Anordnungen treffen und insbesondere auch die Ersatzvornahme androhen und durchführen.

⁴Nur sie kann gültig den ausnahmsweisen Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes beschliessen.

Der Bund will inskünftig die Zuständigkeiten im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen vorgeben. Er greift damit wohl in unzulässiger Weise in die Organisationsautonomie der Kantone ein. Dies lässt sich mit Art. 75 BV nicht rechtfertigen, wonach der Bund lediglich die Grundsätze der Raumplanung festlegen darf und der Vollzug den Kantonen obliegt. Auch diese Bestimmung würde wohl zu einem massiven Mehraufwand sowie zu einer Aufstockung des Personalbestands bei den Kantonen führen.

Antrag:

Diese Bestimmung sei zu streichen.

g) *Strafbestimmung*

Artikel 24g:

¹Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich ausserhalb der Bauzonen:

- a. Bauten oder Anlagen ohne die vorgeschriebene Baubewilligung errichtet oder ändert;

- b. durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder in anderer irreführender Weise für sich oder eine andere Person zu Unrecht eine Baubewilligung nach diesem Gesetz erwirkt;
- c. eine rechtskräftige baupolizeiliche Anordnung, die sich auf dieses Gesetz stützt, nicht befolgt.

²Wer fahrlässig handelt, wird mit Geldstrafe bestraft.

³Die Behörde nach Artikel 25b Absatz 1 sowie das Bundesamt für Raumentwicklung können im Strafverfahren die Rechte einer Privatklägerschaft wahrnehmen und auch gegen einen Strafbefehl Einsprache erheben.

⁴Strafbares Verhalten nach den Absätzen 1 oder 2 stellt von Bundesrechts wegen einen Revisionsgrund dar.

Mit dieser Bestimmung wird wohl über das Ziel hinausgeschossen. Soweit darf der Staat selbst im Interesse der Einhaltung des Trennungsgrundsatzes nicht gehen. Im Übrigen ist die Durchsetzung des Baurechts und die Verfolgung von Zuwiderhandlungen im kantonalen Recht bereits geregelt. Die vorliegende Strafbestimmung würde zu einer Ungleichbehandlung von Verstössen gegen die Bauordnung oder gegen Auflagen der Baubewilligung innerhalb und ausserhalb der Bauzonen führen. Dies würde u. E. dem Gleichbehandlungsgebot widersprechen.

Antrag:

Die Bestimmung sei zu streichen.

2.6 Weiterer Revisionsbedarf

Sollte auf die RPG 2-Revision nicht verzichtet werden, müssten u. E. auch die Regelungen in den nachfolgend erwähnten Themenbereichen einer eingehenden Prüfung unterzogen werden:

- Artikel 24a RPG «Stilles Lager»:
Diese Bestimmung führt zunehmend zu Problemen. Die «stillen Lager» mutieren mit der Zeit zu Gewerbebetrieben. Die Kriterien für eine Bewilligung sind zu erhöhen. Es kann nicht angehen, dass mit diesem Artikel faktisch eine Bewilligungspflicht besteht («... so ist die Bewilligung zu erteilen.»). Besser wäre wohl die Formulierung: «... kann die Bewilligung erteilt werden, wenn ...». Des Weiteren sollte vor der Erteilung der Bewilligung der Nachweis erbracht werden, dass der Abbruch der für die Zweckänderung vorgesehenen Fläche / Baute eine unbillige Härte bedeuten oder der Abbruch zu einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung führen würde.
- Artikel 24d RPG Neurechtliche landwirtschaftliche Bauten:
Der erste Teil Sachüberschrift korrespondiert nicht mit der entsprechenden Sachüberschrift in der RPV (siehe dort: «Änderung neurechtlicher landwirtschaftlicher Wohnbauten»). Absatz 1^{bis} klärt, unter welchen Bedingungen teilweise Änderungen zulässig sind. Dabei orientiert sich dieser Absatz teilweise an Kriterien von Art. 24c (für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder energetische Sanierung): Die äussere Erscheinung sowie die bauliche Grundstruktur muss im Wesentlichen unverändert bleiben – dies im Unterschied zu Art. 24c, der

auch Verbesserungen bezüglich der Einpassung in die Landschaft zulässt. Bei neurechtlichen Bauten handelt es sich je länger je mehr um ältere Bauten, die bisweilen bezüglich Einpassung in die Landschaft problematisch sind. Absatz 1^{bis} führt jedoch dazu, dass diese problematischen Bauten nicht ersetzt werden. Ebenso sollte geprüft werden, ob auch neurechtliche Bauten abgebrochen und wieder aufgebaut werden dürfen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der korrespondierende Abs. 1 des Art. 42a RPV nicht mit dem neuen Art. 24d RPG übereinstimmt (RPV: nur «... für eine zeitgemässe Wohnnutzung ...»).

- Artikel 24e RPG bzw. Art. 42b RPV Hobbymässige Tierhaltung:
Artikel 42b Abs. 1 RPV ist nicht umsetzbar. Wie soll die hobbymässige Tierhaltung als Erweiterung der Wohnnutzung der nahe gelegenen Wohnbaute gelten? Wie wird dies berechnet? Was wird angerechnet, Box, Auslauf, Strohlager? Wie wird dies in der Wohnfläche angerechnet? Als Wohnfläche oder als Nebenfläche? Im Übrigen können heute Wohnbauten praktisch nicht mehr ausgebaut werden, also gibt es keine Möglichkeit mehr für die hobbymässige Tierhaltung.
- Artikel 24f RPG Altrechtliche gewerbliche Bauten und Anlagen:
Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte u. E. diese Bestimmung wie folgt formuliert werden:
«Gewerblich genutzte Bauten und Anlagen, die vor dem 1. Januar 1980 rechtmässig erstellt, geändert wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind, können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden.»
- Diverse Themen des geltenden RPG wurden nicht in die Revision einbezogen, so namentlich Art. 36 und Art. 37 RPG. Diese Übergangsbestimmungen stammen noch aus den Anfängen des RPG. Unseres Erachtens sollten diese Vorschriften geprüft und allenfalls angepasst werden.
- Umgang mit Verjährung:
Es kommt immer mehr vor, dass es nicht rechtmässig erstellte, neurechtliche Bauten und Anlagen gibt, die von der Verjährung profitieren können. Wie geht man mit solchen Fällen um? Gelten dann auch die Bestimmungen nach Art. 24d RPG (neurechtliche Wohnbauten)?

3. Weiteres Vorgehen

Die Kantone haben wiederholt darauf hingewiesen, dass der Inhalt der RPG 2-Vorlage für die politische Akzeptanz des Projekts wichtiger ist als das Einhalten eines vorgegebenen Zeitplans. Die Vorlage droht u. E. zu scheitern, wenn die offenen Fragen vor der Verabschiedung der Botschaft nicht geklärt werden können. Generell ist ungewiss, ob die Verschärfungen, welche die Vorlage im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen vorsieht, im Parlament gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage präsentierten Stand Chancen haben. Werden die Vorschläge namentlich im Bereich der Landwirtschaft nicht akzeptiert, so droht die Vorlage aus dem Gleichgewicht zu geraten. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die Verknüpfung der

RPG 2-Vorlage mit der radikalen Zersiedelungsinitiative als heikel. Die Zersiedelungsinitiative greift im Kern Anliegen auf, die mit der RPG 1-Vorlage bereits beschlossen wurden und sich aktuell in der anspruchsvollen Umsetzung befinden. Soweit sie ein faktisches Verbot von Neuzonebauten fordert, hat sie keinen Anknüpfungspunkt zu RPG 2. Die Vorgaben der Initiative für das Bauen ausserhalb der Bauzonen würden die Landwirtschaft noch stärker einschränken als die Vorschläge der Vorlage RPG 2 und die Ernährungssicherheit gefährden. Aus unserer Sicht gibt es hinreichende Gründe, die Initiative unabhängig von RPG 2 abzulehnen und diesen Entscheid der Bevölkerung zu erklären.

Ausserdem ist für eine vertiefte Diskussion die Vernehmlassungsfrist von nur gerade zwei Monaten äusserst kurz. Hinzu kommt der ungünstige Zeitpunkt der Vernehmlassung inmitten der Sommerferienzeit. Der Tragweite der von der RPG 2-Revision erfassten Themen wird dies nicht gerecht.

Die LDK und BPUK sind in diesem Dossier nach wie vor sehr engagiert und pflegen auch einen engen Austausch mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Die Kantone hegen die Erwartung, dass sie mit diesem (auch für sie aufwändigen) Vorgehen die RPG 2-Vorlage konstruktiv mitprägen können und dass diesem Prozess die nötige Zeit eingeräumt wird. Sollte dies nicht gewährleistet sein, so erachten wir weder die Voraussetzungen noch den Zeitpunkt der Vorlage als politisch erfolgsversprechend. Wir werden deshalb bei Vorliegen der Botschaft entscheiden müssen, ob unsere Anliegen aufgenommen wurden und wir die Vorlage im politischen Prozess unterstützen können oder nicht.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- info@are.admin.ch
- Christa.Hostettler@bpuk.ch
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Volkswirtschaftsdirektion
- Landwirtschaftsamt
- Baudirektion
- Amt für Raumplanung