

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern
elektronisch an: info@are.admin.ch

Bern, 6. September 2021
damian.jerjen@espacesuisse.ch

Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative). Vernehmlassungsvorlage der Kommission UREK-S: Stellungnahme

Résumé en français ci-dessous en annexe

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben EspaceSuisse eingeladen, zum ergänzten Entwurf der UREK-S (E-RPG) für eine Teilrevision des RPG, zweite Etappe (RPG 2), Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Städte und Gemeinden sowie zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu äussern. Eine französischsprachige Zusammenfassung der Stellungnahme finden Sie in der Beilage.

1. Ausgangslage

Die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hat bereits im Vorfeld viel zu reden gegeben. Zu einem ersten Entwurf hat EspaceSuisse im Mai 2015 Stellung genommen und dabei vor allem den Zeitpunkt der Revision kritisiert. Gestützt auf das Ergebnis der ersten Vernehmlassung wurde der Entwurf des RPG überarbeitet und erneut in Vernehmlassung gegeben. Kernthema des überarbeiteten Entwurfs bildete das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Daneben enthielt die Vorlage Bestimmungen zur Raumplanung in funktionalen Räumen und zur Planung im Untergrund. Zu diesem Entwurf hat EspaceSuisse 2017 erneut Stellung genommen und beantragt, die zweite Etappe der RPG-Revision zeitlich erneut zurückzustellen und insbesondere den Planungs- und Kompensationsansatz nochmals sorgfältig zu prüfen. Nach einer erneuten Überarbeitung in Zusammenarbeit mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK legte der Bundesrat dem Parlament 2018 seine Botschaft zu RPG 2 vor. Dieser zweite Vorschlag des Bundesrats hat im Nationalrat keine Mehrheit gefunden. Anfang 2020 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) mit der Behandlung der Vorlage begonnen. Unter anderem wurde EspaceSuisse angehört. Der Verband für Raumplanung empfahl der Kommission, auf die Vorlage einzutreten und damit eine Debatte zum Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen zu ermöglichen. Mehrere grössere Umweltorganisationen erachteten die Vorschläge des Bundesrates für unzureichend. Sie haben deshalb im September 2020 eine Volksinitiative eingereicht (Landschaftsinitiative II). Der Bundesrat lehnt die Landschaftsinitiative II ab, will ihr aber einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Im Rahmen der Beratungen hat die UREK-S nun einen eigenen

Vorschlag erarbeitet und diesen überarbeiteten Gesetzesentwurf (E-RPG) am 29. April 2021 in Vernehmlassung geschickt. Der Vorschlag der UREK-S baut auf dem Entwurf des Bundesrates vom 31. Oktober 2018 auf und soll auch als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative II dienen. Die Vorlage wird daher im Lichte der heutigen Regelung, des Entwurfs des Bundesrates vom 31. Oktober 2018 und der Landschaftsinitiative II betrachtet.

2. Allgemeine Würdigung

Die Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone haben sich über die Jahre zu einem unübersichtlichen Regelwerk entwickelt. Selbst für Fachleute ist es heute schwer, die Übersicht über die vielen Bestimmungen zu wahren. Wünschbar wäre daher, das Bauen ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Dies ist jedoch nur beschränkt möglich. Denn eine Vereinfachung würde heissen, dass man entweder viele der in den letzten Jahren erfolgten Lockerungen rückgängig machen oder die heutigen Ausnahmetatbestände lockern und damit den verfassungsmässigen Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet über Bord werfen würde. Eine weitere Lockerung des Trennungsgrundsatzes würde aus Sicht von EspaceSuisse für die schweizerische Raumplanung ein schwerer Rückschlag bedeuten und auch die mit RPG 1 angestrebte Innenentwicklung und Verdichtung in Frage stellen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht nur teilweise in die richtige Richtung. Er zeigt mit dem Planungs- und Kompensationsansatz einen Weg auf, wie man kantonalen und regionalen Bedürfnissen besser Rechnung tragen kann. Der Planungs- und Kompensationsansatz wurde jedoch gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates von der UREK-S derart angepasst, dass wir den Trennungsgrundsatz gefährdet sehen. Zudem enthält der neue Planungs- und Kompensationsansatz immer noch viele offene Fragen und Unklarheiten inhaltlicher und verfahrensmässiger Art. Weiter genügen aus Sicht von EspaceSuisse die Bestimmungen zur Stabilisierung der Bauten ausserhalb der Bauzonen den ursprünglichen Anliegen der Landschaftsinitiative II nicht.

Die Vorlage der UREK-S wird in der vorliegenden Form von EspaceSuisse abgelehnt.

Um die Diskussionen zum Bauen ausserhalb der Bauzone bzw. zur zweiten Etappe der Teilrevision RPG weiterhin zu ermöglichen, äussern wir uns nachfolgend dennoch inhaltlich zu den einzelnen Bestimmungen. Dies im Lichte der übergeordneten Grundsätze des Trennungsgrundsatzes und dem Stabilisierungsziel der Landschaftsinitiative II.

EspaceSuisse äussert sich zum Vorschlag der UREK-S anhand folgender zwei Prämissen:

1. Die Teilrevision RPG 2 stärkt den verfassungsmässigen Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet.
2. Die Teilrevision RPG 2 nimmt die Anliegen der Landschaftsinitiative II auf.

Zusätzlich gilt es den Klimawandel als die grösste Herausforderung der Raumentwicklung sowie die aktuellen Strategien des Bundesrates im Bereich des Landschaftsschutzes mit einzubeziehen. Die Teilrevision RPG 2 muss den Landschaftsschutz und damit den Klimaschutz stärken und unter anderem einen Beitrag zur Umsetzung der Strategien zur Biodiversität, der Bodenstrategie, der Strategie Baukultur sowie des aktualisierten Landschaftskonzeptes Schweiz leisten.

Abschliessend halten wir fest, dass sowohl die Gesetzesbestimmungen als auch der Erläuternde Bericht vom 29. April 2021 weiterer Klärung bedürfen. Im Hinblick auf die parlamentarische Debatte wäre eine entsprechende inhaltliche Überarbeitung und Präzisierung wünschenswert.

3. Planungsziel und -grundsatz zur Stabilisierung der Gebäudezahl und Bodenversiegelung (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}, Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis}; Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater}; Art. 24g; Art. 38c E-RPG)

3.1 Allgemeines zum neuen Planungsziel und -grundsatz, «Stabilisierungsziel»

Die Aufnahme eines Planungsziels und -grundsatzes zur Stabilisierung der Anzahl Gebäude und der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen, eines sog. «Stabilisierungsziel» wird im Grundsatz ausdrücklich begrüsst. Dieses Ziel ist für die Einhaltung des Trennungsgrundsatzes und der von der Landschaftsinitiative II geforderten, langfristigen Plafonierung der Anzahl Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet von grosser Wichtigkeit. **Das Stabilisierungsziel ist jedoch nur zu erreichen, wenn es klarer umrissen wird.** Es ist insbesondere nicht klar, ob es sich bei dem Konzept der Stabilisierung um eine quantitative Beschränkung mit Rückwirkung, um eine dauerhafte Beschränkung mit möglichen Ausnahmeregelungen oder um eine sofortige quantitative Beschränkung handelt. Hinzu kommt, dass mit einer reinen quantitativen Sichtweise, dem qualitativen Aspekt zu wenig Beachtung geschenkt wird: Bauten wirken oft nicht störender, weil sie grösser sind, sondern weil sie gestalterisch nicht in die Landschaft passen. Eine Schärfung des Stabilisierungsziels ist auch hinsichtlich der Erreichung des obersten Ziels der Bodenstrategie des Bundes wichtig, nämlich **netto null Bodenverbrauch bis 2050.**

Im Gesetzesvorschlag der UREK-S wird im Gegensatz zur Landschaftsinitiative II auf die Gebäudeanzahl und nicht auf die Gebäudefläche abgestellt. Dafür wird aber im Vorschlag der ständerätlichen Kommission die Stabilisierung der Bodenversiegelung als eigenständiges Ziel aufgeführt. Damit geht die Kommission grundsätzlich weiter als die Landschaftsinitiative II. Mit der Beschränkung auf die nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen und dem Ausschluss des Sömmerungsgebiets schwächt sie dieses Ziel jedoch wieder ab.

Die Beschränkung des Stabilisierungsziels sowohl auf die nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen als auch auf das ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftsgebiet ist aus Sicht von EspaceSuisse nicht nachvollziehbar. Umso mehr als damit – mit der Landwirtschaft – ein grosser Treiber der Versiegelung ausgenommen wird. Die Massnahmen einzig auf einen Teil der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen auszurichten, dürfte kaum zum gewünschten Effekt führen. In diesem Sinne müsste das Stabilisierungsziel zumindest in angepasster Form und in Koordination mit den entsprechenden strategischen Zielen, auch auf die Strassen von Bund und Kantonen sowie Energieanlagen ausgeweitet werden.

Aus raumplanerischer Sicht und vor dem Hintergrund des Trennungsgrundsatzes und dem Anliegen der Landschaftsinitiative II sollte das Stabilisierungsziel grundsätzlich sowohl für die Landwirtschaft (allenfalls angepasst auf die immer grösser werdenden Gebäudeflächen), als auch für kantonale und nationale Verkehrsanlagen sowie Energieanlagen gelten.

EspaceSuisse beantragt folgende Präzisierungen des Stabilisierungsziels:

- 1. Das Stabilisierungsziel ist klarer zu umreissen.**
- 2. Das Stabilisierungsziel sollte auch für die kantonalen und nationalen Verkehrsanlagen, für Energieanlagen und für die Landwirtschaft gelten, allenfalls – wie oben ausgeführt – in etwas angepasster Form.**

3.2 Anreizstrategie Abbruchprämie

Mit einer Einordnung in die Ziele und Grundsätze (Art. 1 und 3 RPG) wird das Stabilisierungsziel einer Interessenabwägung zugänglich, d.h. es ist den anderen Zielen und Grundsätzen grundsätzlich gleichgestellt. Damit ist die Erreichung des Stabilisierungsziels gefährdet. Es braucht deshalb konkrete Massnahmen, um das Ziel auch tatsächlich zu erreichen.

Im Gesetzesvorschlag der UREK-S wird als einzige Massnahme zur Erreichung des Stabilisierungsziels – im Sinne einer Anreizstrategie – auf die Abbruchprämie (Art. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater} E-RPG) verwiesen. Die Abbruchprämie ist Ersatz für die Beseitigungspflicht, welche in der bundesrätlichen Fassung vorgesehen war und in der Vernehmlassung 2019 scheiterte. Die Prämie soll den Abbruch unerwünschter Bauten und Anlagen finanzierbar machen bzw. entsprechende Anreize setzen.

Die Idee eines Anreizsystems mittels einer Abbruchprämie wird im Grundsatz begrüsst. Um das Stabilisierungsziel zu erreichen, ist der Abbruch bestehender Bauten unumgänglich. Das Anreizsystem mittels Abbruchprämie allein dürfte hierfür nicht genügen.

Aus Sicht von EspaceSuisse bräuchte es weitere konkrete Massnahmen. Denkbar wäre eine weitere Konkretisierung im Bundesrecht, wie beispielsweise **Mindestanforderungen an die kantonale Richtplanung** (neuer Artikel 8x RPG). Darin können die Kantone verpflichtet werden, in ihrem Richtplan die Aufträge zu erteilen, die nötig sind, um die Stabilisierungsziele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{ter} und b^{quater} E-RPG zu erreichen. Über den Richtplan bestünde zudem die Möglichkeit, Aufträge zu formulieren, dass Inventare von Bauten zu erstellen sind, die aufgrund ihrer baukulturellen oder landschaftsprägenden Qualitäten vor einem Abbruch geschützt werden sollen. In diesem neuen Artikel 8x könnten auch die Regeln zur «Zählweise» untergebracht werden, die im aktuellen Gesetzesvorschlag wenig sinnvoll in den Übergangsbestimmungen enthalten sind (Art. 38c Abs. 2 E-RPG). Alternativ oder in Kombination wäre auch eine Grundlage in den kantonalen Gesetzen zu prüfen.

EspaceSuisse bezweifelt im Weiteren, ob mit einer Prämie tatsächlich ein ausreichender Anreiz geschaffen werden kann, Bauten und Anlagen abzubauen, wenn gleichzeitig mittels Ausnahmeregelungen bestehende Bauten umgebaut und umgenutzt werden können. Damit dürfte es für einen Eigentümer regelmässig interessanter sein, Gebäude zu verwerten, als sie abzureissen. Unglücklich ist, dass im E-RPG abschliessend bundesrechtlich festgehalten wird, dass bei einem Abbruch lediglich die Abbruchkosten vergütet werden. Es sollte den Kantonen offengelassen werden, in welcher Höhe die Abbruchprämien entrichtet werden.

Die Abbruchprämie soll gemäss Vorschlag der UREK-S auch bei zonenkonformen Ersatzbauten ausgerichtet werden. Dies ist nicht nachvollziehbar, da bereits heute bei einem zonenkonformen Neubau stets geprüft werden muss, ob dieser an Ort und Stelle eines nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Gebäudes errichtet werden kann. Ein entsprechender **Rückbau sollte nicht über die Abbruchprämie finanziert** werden. Auch sollte aus Sicht von EspaceSuisse zumindest in den Erläuterungen präzisiert werden, dass für illegale Bauten und Anlagen, die nach Bundesrecht ohnehin abgebrochen werden müssten, keine Abbruchprämie entrichtet wird. Nicht zuletzt betrifft die Förderung des Abbruchs auch schützenswerte und landschaftsprägende Bauten, welche (noch) nicht nach kantonalem Recht unter Schutz gestellt worden sind. Diese Bauten abzubauen, läuft den Anstrengungen des Landschaftsschutzes und der Wahrung der Baukultur zuwider.

Die **Mittel für die Finanzierung der Abbruchkosten** sollen gemäss Vorschlag der UREK-S primär von den Kantonen bereitgestellt werden, und zwar aus den Erträgen aus dem Mehrwertausgleich. Dies beurteilt EspaceSuisse kritisch. Denn damit werden Mittel fehlen, welche grundsätzlich für die Umsetzung der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2012 (RPG 1) bzw. für die Entschädigung von materiellen Enteignungen aufgrund von Rückzonungen oder zum Zwecke der Siedlungsentwicklung nach innen, vorgesehen waren. Hinzu kommt, dass die Kantone unterschiedlich hohe Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich generieren. Die Kantone wären hingegen frei, einen Mehrwertausgleich auch ausserhalb der Bauzonen einzuführen und so allenfalls benötigte Gelder zu generieren.

EspaceSuisse beantragt bezogen auf die Bestimmungen zur Abbruchprämie folgende Präzisierungen:

- 1. Zusätzlich zur Abbruchprämie sind weitere Massnahmen auf Stufe Richtplanung und/oder kantonaler Gesetzgebung vorzusehen, damit das Stabilisierungsziel gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{ter} und b^{quater} E-RPG erreicht werden kann.**
- 2. Die Abbruchprämie ist an die Beseitigung störender Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu knüpfen und dahingehend zu präzisieren, dass sie keine Anwendung findet auf landwirtschaftliche Ersatzbauten, schützenswerte oder landschaftsprägende Bausubstanz und illegal errichtete Bauten.**
- 3. Die Abbruchprämie soll nicht (einzig) aus den Erträgen aus dem Mehrwertausgleich finanziert werden. Es soll den Kantonen offenstehen, wie sie die finanziellen Mittel generieren und in welcher Höhe die Abbruchprämie entrichtet wird.**

3.3 Berichterstattung und Sanktionen

Die **Berichterstattungspflicht** in Artikel 24g E-RPG entspricht einer Forderung der Landschaftsinitiative II und ist für die Umsetzung der Stabilisierung nützlich. Jedoch genügt die reine Berichterstattungspflicht der Kantone kaum als Massnahme zur Erreichung des Stabilisierungsziels. Der Bericht mit Verbesserungsmassnahmen des Bundesrates an das Parlament ist eine Information zwischen Behörden. Die Berichterstattung muss mit entsprechenden Übergangsbestimmungen und Sanktionen ergänzt werden.

Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass neben der Zahl der Gebäude auch deren Nutzung erfasst werden sollte.

Artikel 38c E-RPG zeigt – unter dem Titel der **Übergangsbestimmungen** – die **Konsequenzen bei Nichterreichen der Stabilisierungsziele** auf. Die Entwicklung der Anzahl Bauten und versiegelten Flächen wird einem Monitoring der Kantone unterworfen. Wird das Stabilisierungsziel bis 8 Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage nicht erreicht, müssen die Kantone ihre Richtpläne anpassen und weitergehende Massnahmen definieren (siehe dazu Bemerkungen oben). Sollte die Richtplananpassung nicht bis 11 Jahre nach Inkrafttreten der Revision vom Bundesrat genehmigt sein, gilt es jede zusätzliche Baute oder Anlage zu kompensieren. Die Stabilisierungsziele sind dann bis spätestens nach 16 Jahren zu erreichen. Der massgebende Referenzzustand für die Stabilisierung bezieht sich auf den Tag des abschliessenden Parlamentsbeschlusses zur zweiten Teilrevision des RPG (RPG 2). EspaceSuisse begrüsst, dass im Gesetzesentwurf Sanktionsmassnahmen festgelegt werden. Davon abgesehen sind jedoch die Fristen zur Umsetzung des Stabilisierungsziels deutlich zu lange. Die Richtplanaufträge erst 8 Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zu erteilen, erscheint in Anbetracht der Dringlichkeit zu handeln, als viel zu spät.

Wir weisen zudem darauf hin, dass es unzulässig ist, Regeln im Richtplan festzulegen, welche – von ihrer Rechtsnatur her – in ein Gesetz aufgenommen werden sollten. Der kantonale Richtplan ist kein Gesetz. Das vorgeschlagene Verfahren droht daher das Planungssystem des Raumplanungsrechts zu verzerren. Aus diesem Grund wäre eine entsprechende Grundlage in einem Gesetz angezeigt.

In Berücksichtigung der Zweifel betreffend die Wirkung der Abbruchprämie dürften die meisten Kantone eine Richtplananpassung vornehmen müssen. Der Auftrag zur Stabilisierung ist deshalb sofort zu erteilen (vgl. den Antrag oben für einen Art. 8x). Massstab hierfür bilden die Übergangsbestimmungen zur ersten Etappe der Teilrevision des RPG (RPG 1).

Erreicht ein Kanton die vorgegebenen Stabilisierungsziele, ist er ab diesem Zeitpunkt von jeglichen Pflichten aus den Übergangsbestimmungen befreit. Dies ist dahingehend problematisch, als unklar ist, was geschieht, wenn das Stabilisierungsziel nicht mehr eingehalten wird. Auf diese Frage gibt der Gesetzesentwurf keine Antwort. Und da es sich um Übergangsregelungen mit Fristen handelt, liegt die Vermutung nahe, dass diese irgendwann dahinfallen. Somit fehlt ein Instrument, welches sicherstellt, dass das Stabilisierungsziel auf Dauer und damit auch das Ziel der Bodenstrategie 2050 erreicht werden kann.

EspaceSuisse begrüsst die Aufnahme von Sanktionsbestimmungen. EspaceSuisse beantragt hierzu:

- 1. Richtplanaufträge sind unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen und innert einer bestimmten Frist – analog den Übergangsbestimmungen zu RPG 1 – zu fordern.**
- 2. Die Richtplanaufträge müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen.**
- 3. Es ist sicherzustellen, dass Kantone, welche erstmals das Stabilisierungsziel erreichen, dieses Ziel auch längerfristig halten müssen.**

4. Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 8c; 18 Abs. 1, 1^{bis} und 2; Art. 18^{bis} E-RPG)

Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist im Raumplanungsgesetz und in der Raumplanungsverordnung detailreich und abschliessend geregelt. Für regionale und lokale Besonderheiten lässt das Gesetz wenig Spielraum. Tauchen in der Praxis regionale Probleme auf, steigt der politische Druck, sie über eine Anpassung des RPG zu «lösen». Kommt es zu einer Gesetzesanpassung, gelten die neuen Vorschriften für die ganze Schweiz und nicht nur für die betroffene Region. Wie bereits in den Stellungnahmen zu den früheren Gesetzesentwürfen zu RPG 2 festgehalten, verstehen wir den Planungs- und Kompensationsansatz als neuen Lösungsansatz, wie beim Bauen ausserhalb der Bauzone in Ausnahmefällen Flexibilität geschaffen und den Kantonen Gestaltungsspielraum im Umgang mit regionalen und lokalen Problemstellungen eingeräumt werden kann. Im Grundsatz begrüssen wir eine gebietsweise, übergeordnete Planung ausserhalb der Bauzonen, welche den Behörden erlaubt, auf regionaltypische Eigenheiten Rücksicht zu nehmen. **Der Planungs- und Kompensationsansatz in der vorgeschlagenen Form gefährdet jedoch die Stabilisierungsziele** und führt zu einer teilweisen Kantonalisierung des Bauens ausserhalb der Bauzone. Das damit verfolgte Ziel, bedeutende Mehrnutzungen ausserhalb der Bauzonen zu erlauben, widerspricht dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz. Es ist anzunehmen, dass der vorgeschlagene Ausnahmetatbestand zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen wird und damit die Situation im entsprechenden Gebiet verschlechtert. Dies wiederum **widerspricht dem Gebot des Trennungsgrundsatzes sowie den Anliegen aus der Landschaftsinitiative II.**

Die Regelungen zum Planungs- und Kompensationsansatz sind zwingend so auszugestalten, dass der Trennungsgrundsatz gestärkt und das Stabilisierungsziel erreicht wird. Die Vorlage des Bundesrates vom 31. Oktober 2018 war bezüglich des Planungs- und Kompensationsansatzes klarer formuliert und kam obenstehenden Anliegen eher entgegen. **Es muss sichergestellt werden, dass durch den Planungs- und Kompensationsansatz die Situation nicht verschlechtert wird.** Im Richtplan muss deshalb zwingend festgelegt werden, worin die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen bestehen und wie sie verbindlich und dauerhaft gesichert werden sollen (vgl. BBl 2018 7500, Art, 8c Abs. 2 Bst. c.). Wir schlagen bezüglich Artikel 8c Absatz 2 E-RPG eine **Rückkehr zum bundesrätlichen Vorschlag vom 31. Oktober 2018** vor. Diese Version war das Resultat einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Kantone. Ihr wurde gemäss der Botschaft des Bundesrates (BBl 2018 7443) von verschiedenen Ansprechpartnern ein hoher Reifegrad attestiert.

EspaceSuisse lehnt den Planungs- und Kompensationsansatz in der vorliegenden Fassung ab und beantragt, auf die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates vom 31. Oktober 2018 zurückzugehen und diese hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu vertiefen.

Im Folgenden weisen wir auf weitere zu berücksichtigende Punkte im Zusammenhang mit dem Planungs- und Kompensationsansatz hin:

Aus den Erläuterungen wird nicht klar, was unter «in bestimmten Gebieten» verstanden wird. Der Planungs- und Kompensationsansatz ist für spezifische Problemstellungen (im Sinne von Ausnahmen) gedacht, eine generelle Anwendung ist abzulehnen. Diese Gebiete dürfen demnach nicht zu weit gefasst werden. Der Planungsansatz soll auf **klar begrenzte und in sich eine Einheit bildende Gebiete** beschränkt sein.

Artikel 8c Absatz 1^{bis} E-RPG wird von EspaceSuisse vollumfänglich abgelehnt. Diese Bestimmung läuft dem Trennungsgrundsatz und dem Stabilisierungsziel klar entgegen. Zudem bestehen für schützenswerte oder landschaftsprägende, nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Bauten bereits Möglichkeiten für eine vollständige Umnutzung, wenn sie unter Schutz gestellt wurden und ihr Erhalt nicht anderweitig erreicht werden kann (Art. 24d Abs. 2 RPG und 39 Abs. 2 RPV).

Artikel 18^{bis} Absatz 1 E-RPG müsste analog des oben Gesagten dahingehend ergänzt werden, dass Nutzungen im Sinne von Artikel 8c «im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen». Dieses Erfordernis ist für EspaceSuisse zentral, um den Trennungsgrundsatz nicht zu schwächen. Umso nötiger erscheint eine solche Anforderung angesichts des Stabilisierungsziels. Auch hier schlagen wir deshalb eine **Rückkehr zum bundesrätlichen Vorschlag vom 31. Oktober 2018** vor.

Artikel 18^{bis} Absatz 2 E-RPG erlaubt eine «Standortoptimierung» ohne Kompensations- oder Aufwertungsmassnahmen. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Ausführungen im Erläuternden Bericht vom 29. April 2021 unklar und **droht, das Stabilisierungsziel zu unterlaufen.**

Die Anwendung des Planungs- und Kompensationsansatzes sollte mit dem selbständigen und direkt anwendbaren bundesrechtlichen Erfordernis einer **planerischen Interessenabwägung im konkreten Bewilligungsfall** verbunden werden. Dies könnte über eine Ergänzung in Artikel 18^{bis} Absatz 3 E-RPG geschehen, indem «der Bauentscheid mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar» sein muss.¹

¹ Vgl. hierzu Forumsbeitrag Heinz Aemisegger/Arnold Marti, Vernehmlassungsvorlage UREK-S zu RPG2: Drohende Einschränkung des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes bei Planungs- und Umweltfragen ausserhalb der Bauzone, in URP/DEP 2021, S. 435 ff.

In **Artikel 18^{bis} Absatz 4 E-RPG** ist zu präzisieren, was unter dem Begriff «**Kleinsiedlungen**» (französisch: «petites entités urbanisées») zu verstehen ist, beziehungsweise in welchem Verhältnis diese zu den Kleinsiedlungen nach Artikel 33 RPV stehen. Eine Kompetenzdelegation an die Kantone sieht EspaceSuisse kritisch. Umnutzungen oder Nutzungserweiterungen in Kleinsiedlungen sollten bundesrechtlich abschliessend geregelt werden.

Unklar ist, ob und unter welchen Bedingungen die **Ausnahmeregelungen nach Artikel 24 ff. RPG** in Gebieten nach Artikel 8c E-RPG zusätzlich zur Anwendung kommen.

Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 29. August 2017 sieht EspaceSuisse weiterhin Probleme bei der Rechtsetzungsdelegation direkt an die Richtplanstufe: Gemäss Gesetzesvorschlag sind Inhalt und Art der abweichenden Regelungen im kantonalen Richtplan festzulegen. Es stellt sich die Frage, ob solche abweichenden Regelungen nicht der **Form eines Rechtssatzes** bedürften. Der Richtplan ist nach Meinung von EspaceSuisse das geeignete Instrument, um den örtlichen Gestaltungsbereich einer Privilegierung beim Bauen ausserhalb der Bauzone zu definieren (vgl. die heutige Regelung zu den Streusiedlungsgebieten, Art. 39 Abs. 1 RPV) oder die im Bundesrecht vorgesehenen Lockerungen zu präzisieren (vgl. die heutige Regelung zu den landschaftsprägenden Bauten, Art. 39 Abs. 2 RPV). Der grobe Rahmen (Ausmass und Art) der Abweichung sollten jedoch in einem kantonalen Gesetz (oder im RPG selbst, allenfalls in der RPV) definiert werden. Ein Grund für die Wahl des Richtplans zur Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes dürfte darin liegen, dass der Bund über die Genehmigung der Richtplananpassungen die Entwicklung in einem gewissen Mass kontrollieren kann. Auch kantonale Gesetze sind der Kontrolle jedoch nicht ganz entzogen. Im Rahmen eines abstrakten oder konkreten Normkontrollverfahrens kann das Bundesgericht prüfen, ob sich der Kanton an die Bundesgesetzgebung gehalten hat (Urteil BGer 1C_222/2016 vom 5. Juli 2017, Kanton Freiburg). Es könnte auch explizit im RPG eine Genehmigungspflicht für die entsprechenden kantonalen Sonderregelungen vorgesehen werden. Wird am im E-RPG vorgeschlagenen System festgehalten, müssen jedenfalls eine effektive Kontrolle der Rechtsanwendung durch das Bundesgericht und das Beschwerderecht des ARE und der ideellen Organisationen sichergestellt werden.

EspaceSuisse beantragt zudem

- 1. Die ersatzlose Streichung von 8c Absatz 1^{bis} E-RPG.**
- 2. Artikel 18^{bis} Absatz 1 E-RPG so zu ergänzen, dass Nutzungen im Sinne von Artikel 8c «im Ergebnis zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen».**
- 3. Artikel 18^{bis} Absatz 2 E-RPG in Bezug auf das Stabilisierungsziel zu überprüfen.**
- 4. In Artikel 18^{bis} Absatz 4 E-RPG zu verdeutlichen, was unter dem Begriff «Kleinsiedlungen» zu verstehen ist, beziehungsweise in welchem Verhältnis diese zu den Kleinsiedlungen nach Artikel 33 RPV stehen.**
- 5. Die Sicherstellung der Kontrolle der Rechtsanwendung durch das Bundesgericht und des Beschwerderechts des ARE und der ideellen Organisationen.**

5. Weitere Artikel

Neben den oben erwähnten Änderungen werden im Gesetzesentwurf der UREK-S weitere Anpassungen vorgeschlagen. Diese vorgeschlagenen Änderungen entsprechen teilweise der heutigen Praxis oder erscheinen bisweilen sinnvoll (Art. 3 Abs. 5, Art 24^{bis} und 24^{ter}), in anderen Teilen erweitern sie die zonenwidrigen Nutzungsmöglichkeiten. **Im Allgemeinen vertritt EspaceSuisse die Haltung, dass die bereits zu zahlreichen Ausnahmeregelungen eher reduziert statt erweitert werden sollen** – mit dem Ziel, den Trennungsgrundsatz zu stärken und dem Stabilisierungsziel zu entsprechen.

EspaceSuisse beantragt, auf die Aufnahme zusätzlicher Ausnahmetatbestände grundsätzlich zu verzichten.

Im Folgenden gehen wir kurz auf die einzelnen Artikel ein, die bisher keine Erwähnung gefunden haben.

Ingress: Die UREK-S schlägt eine Anpassung des Ingresses vor. Neu soll im Ingress auch Artikel 104a BV aufgeführt werden, der sich auf die Ernährungssicherheit bezieht. Gemäss Erläuterndem Bericht vom 29. April 2021 soll auf Artikel 104a verwiesen werden, da dieser im Vergleich zum thematisch breit angelegten Landwirtschaftsartikel 104 BV einen spezifischeren Bezug zur Aufgabenstellung der Raumplanung aufweise. **Aus Sicht von EspaceSuisse wäre trotzdem eine Abstützung auf den generellen, zugegebenermassen sehr breit abgefassten Artikel 104 BV zu prüfen**, da dieser auch den Beitrag der Landwirtschaft zur «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft» aufführt.

Artikel 3 Absatz 5 E-RPG: Die Bestimmung über die Nutzung des Untergrunds (Art. 3 Abs. 5) ist bei den Planungsgrundsätzen in Artikel 3 RPG eingeordnet. Planungsgrundsätze regeln den Planungsvorgang näher, wenn die Planung bereits Pflicht bzw. Aufgabe ist. Bei dem «neuen» Thema des Untergrunds geht es aber darum, die Behörden überhaupt zur Planung anzuhalten: Die Planung im Untergrund soll allgemeine Planungspflicht werden.

EspaceSuisse beantragt eine Verschiebung von Artikel 3 Absatz 5 E-RPG zu Artikel 2 RPG mit einem eigenständigen Absatz.

Artikel 16 Absatz 4 E-RPG: In Artikel 16 ff. sieht die UREK-S verschiedene Neuerungen im Interesse der Landwirtschaft vor, ebenso tut dies der Minderheitsantrag betreffend Immissionsgrenzwerte für Wohnnutzungen. Das Anliegen, dass in Landwirtschaftszonen landwirtschaftliche Nutzungen Vorrang gegenüber zonenwidrigen baulichen Nutzungen haben sollen, ist im Grundsatz zu befürworten. Es gilt indes zu beachten, dass die Landwirtschaftszone multifunktional ist und beispielsweise auch ihre Funktionen für die Förderung der Biodiversität, den ökologischen Ausgleich und die Naherholung erhalten können muss. Aus dem Gesetzestext und dem Erläuternden Bericht vom 29. April 2021 geht nicht klar hervor, inwiefern die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen Vorrang gegenüber der nicht landwirtschaftlichen Nutzung, noch wie die Landwirtschaft im engeren Sinn einen Vorrang gegenüber den anderen landwirtschaftlichen Nutzungen hat. Generell steht EspaceSuisse einer vorweggenommenen Interessenabwägung kritisch gegenüber.

Falls Artikel 16 Absatz 4 E-RPG beibehalten wird, beantragt EspaceSuisse zu präzisieren, welche zonenkonformen landwirtschaftlichen Nutzungen Vorrang haben, dies jedoch unter Beachtung der Multifunktionalität der Landwirtschaftszone und ohne die raumplanerische Interessenabwägung zu gefährden.

Artikel 16a Absatz 1^{bis} E-RPG beabsichtigt einerseits die Förderung von Energie aus Biomasse, insbesondere Holz, und andererseits soll deren Transport über das Nichtbaugebiet erleichtert werden. Wird der Begriff «Betriebe in der Umgebung» im Sinne von Artikel 34a RPG ausgelegt, liegt die Fahrdistanz innerhalb von 15 km. Es ist somit denkbar, dass auf einem landwirtschaftlichen Betrieb Biomasse aus einer Umgebung von weit mehr als 100 km² zusammengeführt und zu thermischen Zwecken verarbeitet wird. Dies könnte zu Anlagen mit industriellem Charakter führen. Der bestehende Artikel 34a Absatz 3 RPV, welcher verlangt, dass die ganze Anlage sich dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnet, muss deshalb zwingend weiterhin als Massstab für die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates angewandt werden.

EspaceSuisse stimmt dem Artikel 16a Absatz 1^{bis} E-RPG nur unter der Bedingung zu, dass die heute geltenden Ausführungsbestimmungen als Beurteilungsmassstab bestehen bleiben.

Für die Ergänzung von **Artikel 16a Absatz 2 E-RPG** sieht EspaceSuisse keinen Handlungsbedarf. Das Bundesgericht hat das Verhältnis von Artikel 36 RPV im Kontext der Planungsziele und -grundsätze geklärt (Urteil BGer 1C_426/2016 vom 23.8.2017, Waldkirch SG). Sollte die bundesgerichtliche Praxis zu unerwünschten Entwicklungen im Bereich der inneren Aufstockung führen, wäre dies auf Verordnungsebene zu prüfen und zu klären. Wir erachten es nicht als nötig, das Verhältnis auf Gesetzesstufe zu regeln.

EspaceSuisse beantragt die Streichung von Artikel 16a Absatz 2 E-RPG.

Artikel 18 Absatz 1, 1^{bis} und 2 E-RPG klärt das Verhältnis zwischen den «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» (Artikel 18^{bis} E-RPG) sowie den sogenannten «weiteren Zonen» ausserhalb der Bauzonen, welche standortgebundenen Nutzungen offenstehen. Dies ist im Lichte der eingangs gemachten Bemerkungen zu begrüssen.

Artikel 24^{bis} E-RPG: Der Mehrwert der Regelung zu den Mobilfunkanlagen erschliesst sich aus der Norm und dem Erläuternden Bericht vom 29. April 2021 nicht. Die Bundesgerichtspraxis ist klar, so dass eine gesetzliche Bestimmung nicht notwendig ist. Mobilfunkanlagen sind schon heute bei relativer Standortgebundenheit bewilligungsfähig.

EspaceSuisse beantragt die Streichung von Artikel 24^{bis} E-RPG.

Artikel 24^{ter} E-RPG: Im Fokus der Regelung steht das Ziel, bei Wärmeverbunden möglichst kurze Leitungsnetze zu ermöglichen, auch wenn diese zwecks Erschliessung über Nicht-Baugebiet führen. Bereits heute werden Bauten und Anlagen für thermische Netze raumplanerisch ermöglicht. Daher ist eine solche Bestimmung nicht notwendig.

EspaceSuisse beantragt die Streichung von Artikel 24^{ter} E-RPG.

Artikel 24^{quater} E-RPG: Grundsätzlich wird die Regelung begrüsst, dass die Artikel 24a-24e und 37a RPG nur noch so weit zur Anwendung kommen sollen, als es der betreffende Kanton in seiner Gesetzgebung explizit vorsieht. Der Kanton soll also entscheiden können, welche dieser Ausnahmetatbestände er überhaupt aktiviert. Er kann damit die Bundesregelung für sein Gebiet auch einschränken, was bereits bisher aufgrund von Artikel 27a RPG zumindest teilweise möglich war. In der Rechtslehre werden jedoch Stimmen laut, dass diese «Rekantonalisierung der erleichterten Ausnahmegewilligungen» auf den Rechtsschutz im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen äusserst negative Wirkungen hätte, weil dem Bundesgericht weitgehend nur noch eine Willkürprüfung verbliebe und hinsichtlich des

Rechtsschutzes insgesamt das in der Praxis sehr wichtige und bedeutsame Beschwerderecht des ARE und der ideellen Organisationen möglicherweise entfallen oder nur noch eingeschränkt weiterbestehen würde.² Diesbezüglich besteht noch Abklärungsbedarf.

EspaceSuisse beantragt eingehend zu prüfen, inwiefern Artikel 24^{quater} E-RPG den Rechtsschutz im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen gefährden könnte.

Artikel 24e Absatz 6 E-RPG: Ausgehend von der grundsätzlichen Forderung, den Trennungsgrundsatz zu stärken und die Ausnahmebestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen eher zu entschlacken als anzureichern, schlagen wir eine **Streichung der Erweiterung von Artikel 24e Absatz 6 E-RPG** vor. Neben der Tatsache, dass die Erleichterungen für die Hobbytierhaltung nicht im Sinne des Trennungsgrundsatzes und des Stabilisierungszieles sein dürften, wird die Vorlage weiter mit einer aus Sicht von EspaceSuisse unnötigen Bestimmung angereichert und verkompliziert.

EspaceSuisse beantragt die Streichung von Artikel 24e Absatz 6 E-RPG.

Mit **Artikel 25 Absatz 3 und 4 E-RPG** sollen kantonale Mindestzuständigkeiten geschaffen werden. Dies wird von EspaceSuisse begrüsst. Um den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu stärken, müssen die Voraussetzungen für einen wirksamen Vollzug gegen das illegale Bauen ausserhalb der Bauzonen verbessert werden. Die Kantone nehmen hier eine wichtige Rolle ein. Sie sollen illegale Nutzungen sofort untersagen und unterbinden, wenn sie entdeckt worden sind. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Verzichts auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist aus der Optik der erforderlichen Fachkompetenzen vergleichbar mit der Prüfung der grundsätzlichen Zulässigkeit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (die auch den Kantonen obliegt). Sie erfordert umfassende baurechtliche Kenntnisse. Die Kantone sind gefordert, entsprechende personelle Ressourcen und Kompetenzen zu schaffen.

EspaceSuisse begrüsst Artikel 25 Absatz 3 und 4 E-RPG ausdrücklich.

6. Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen

Zwar war ein erklärtes Ziel der Teilrevision RPG 2, insbesondere im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen das aktuelle Gesetz zu entschlacken und zu vereinfachen. EspaceSuisse erachtet die drei folgenden ergänzenden Anträge dennoch als prüfenswert. Dabei geht es um die Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Raumplanung, die Unterstützung von Projekten sowie um die Förderung der Baukultur.

EspaceSuisse befürwortet die Schaffung von gesetzlichen **Grundlagen für die Aus- und Weiterbildungstätigkeit** in der Raumplanung. Gerade bei den laufenden Bestrebungen zur Innenentwicklung und Verdichtung zeigt sich, wie wichtig die Ausbildung sowie die Schulung von Behörden und Fachleuten ist. Raumplanungsfachleute sind sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor gefragter denn je. Das heutige Aus- und Bildungsangebot hält mit der wachsenden Nachfrage nicht Schritt. EspaceSuisse hat deshalb 2016 zusammen mit weiteren Verbänden, Hochschulen und Universitäten eine Charta unterzeichnet, in der er sich zur Nachwuchsförderung verpflichtet. Die Aus- und Weiterbildung ist nicht primär Sache des Bundes. Dem Anliegen dienlich wäre jedoch eine Förderbestimmung im RPG, wie es sie in zahlreichen Bundesgesetzen gibt. Vergleichbare Rechtsgrundlagen finden sich

² Vgl. hierzu Forumsbeitrag Heinz Aemisegger/Arnold Marti, Vernehmlassungsvorlage UREK-S zu RPG2: Drohende Einschränkung des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes bei Planungs- und Umweltfragen ausserhalb der Bauzone, in URP/DEP 2021, S. 438 ff.

beispielsweise im Energiegesetz (Art. 11), im Geoinformationsgesetz (Art. 40), im Gewässerschutzgesetz (Art. 64), im Natur- und Heimatschutzgesetz (Art. 14a), im Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Art. 2 Abs. 1 Bst. d) sowie im Bundesgesetz über den Wald (Art. 29 ff.).

Die Vorlage der UREK-S lässt die Regelungen zur **Baukultur** vermissen, welche Gegenstand der Landschaftsinitiative II sind, sowie im Landschaftskonzept Schweiz postuliert werden. Geringfügige Anpassungen der Planungsgrundsätze in Artikel 3 RPG liessen dieses Manko heilen. EspaceSuisse verweist hierfür auf seine Stellungnahme vom 8. Juli 2021 (siehe Beilage) zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und den darin formulierten Antrag, Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b sowie Absatz 3 Buchstabe a^{bis} RPG wie folgt zu ergänzen:

*Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b RPG: Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen und **eine hohe Baukultur gewährleisten**.*

*Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a^{bis} RPG: Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche **unter Wahrung einer hohen Baukultur**.*

Im ersten Entwurf zur zweiten Revisionsstufe des RPG wurde eine Rechtsgrundlage für die **Unterstützung von Projekten** vorgeschlagen (Art. 29a E-RPG-2014). Diese Bestimmung war im zweiten Entwurf vom 31. Oktober 2018 nicht enthalten und wird auch im vorliegenden Vorschlag vermisst. Sie würde eine gezielte Bundesunterstützung für innovative Projekte der nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Eine gesetzliche Verankerung wurde im Übrigen bereits mit der überwiesenen Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrats vom 24. April 2007 (07.3280) gefordert. Mit Projekten wie Modellvorhaben und «projets urbains» unterstützt der Bund bereits heute unbürokratisch und für relativ wenig Geld neue Lösungswege für aktuelle Probleme. Von den Ergebnissen und Erfahrungen, die mit den Vorhaben gemacht werden, können andere Städte, Gemeinden und Regionen profitieren. Bei den Angeboten zur Siedlungsberatung greift EspaceSuisse oft und gerne auf die Ergebnisse von Modellvorhaben und «projets urbains» zurück. Diese Projekte sollen eine explizite rechtliche Grundlage erhalten.

EspaceSuisse beantragt die Aufnahme von Bestimmungen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung, zur Förderung der Baukultur sowie zur Unterstützung von Projekten.

Zu prüfen wäre zudem die **Wiederaufnahme** der im bundesrätlichen Vorschlag vom 31. Oktober 2018 vorgesehenen generellen **Beseitigungspflicht** (Art. 23d), um das Stabilisierungsziel zu erreichen. Gerade in Kantonen, in denen sich die Finanzierung der Abbruchprämie als schwierig erweist, könnte die Wiederaufnahme der Beseitigungspflicht den gewünschten Effekt der Stabilisierung bewirken. Neue Bauten und Anlagen sollten grundsätzlich nur noch mit einer Beseitigungsaufgabe bewilligt werden. Die Beseitigungspflicht würde vorliegen, wenn die bewilligte Nutzung wegfällt und keine andere zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung gefunden werden kann.

EspaceSuisse beantragt die Wiederaufnahme der Beseitigungspflicht in Zusammenhang mit dem Stabilisierungsziel erneut zu prüfen.

Für die Berücksichtigung unserer Anträge und für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens. Für eine allfällige Besprechung unserer Anträge stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
EspaceSuisse



Jean-François Steiert
Präsident



Damian Jerjen
Direktor

Beilagen:

- Résumé et extraits en français de la prise de position d'EspaceSuisse sur le projet de loi de la CEATE-E du 29 avril 2021 (ci-dessous)
- Prise de position d'EspaceSuisse sur la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité du 8 juillet 2021 / Stellungnahme von EspaceSuisse zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative vom 8. Juli 2021

Résumé et extraits de la prise de position d'EspaceSuisse sur le projet de loi de la CEATE-E du 29 avril 2021

Les chiffres reprennent ceux de la prise de position.

2. Appréciation générale

Au fil des ans, la réglementation relative aux constructions hors zone à bâtir s'est transformée en une multitude de règles dont il est difficile de déceler le fil rouge. Une simplification, plus qu'un toilettage, serait grandement souhaitable et souhaité. La faisabilité d'une telle simplification semble toutefois bien difficile, voire impossible. Il semble, en effet, impensable de revenir sur de nombreux assouplissements intervenus ces dernières années tout comme il est impensable, pour EspaceSuisse, d'assouplir encore les constructions hors zone à bâtir. Un tel procédé jetterait par-dessus bord le principe constitutionnel de séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas, sans compter le fait qu'il représenterait un sérieux recul des efforts fournis en matière de développement vers l'intérieur et de densification visés par la LAT 1.

Le projet de loi de la CEATE-E ne va que partiellement dans la bonne direction. Certes, avec l'approche de planification et de compensation, il ouvre une piste afin de mieux prendre en compte les besoins cantonaux et régionaux. Toutefois, les modifications apportées au projet de loi initial du Conseil fédéral mettent en péril le principe de séparation garanti au niveau constitutionnel. En outre, la nouvelle approche en matière de planification et de compensation comporte encore de nombreuses questions ouvertes et ambiguïtés en termes de contenu et de procédure. Par ailleurs, il s'avère que les préoccupations de l'initiative paysage ne sont que partiellement prises en considération : dans les buts et principes, l'objectif de stabiliser le nombre de bâtiments hors zone à bâtir et l'étendue des surfaces imperméabilisées a bien été introduit, il manque toutefois des dispositions concrètes sur la manière dont ce but peut être atteint, de même que de réelles possibilités de sanction.

EspaceSuisse rejette le projet de la CEATE-E dans sa forme actuelle.

Afin de poursuivre les discussions – nécessaires - sur les constructions hors zone à bâtir et sur la deuxième étape de la révision partielle de la LAT, nous avons néanmoins commentés, dans la prise de position en allemand, le contenu des différentes dispositions. Ceci s'est fait à la lumière du principe fondamental de la séparation des zones ainsi que de la revendication de stabiliser les constructions hors zone à bâtir. Nous redonnons ci-dessous en français les principales conclusions issues de la prise de position.

3. But et principe d'aménagement pour la stabilisation du nombre de bâtiments et l'imperméabilisation du sol (art. 1 al. 2 let. b^{ter} et b^{quater}, art. 3 al. 2 let. a^{bis} ; art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater} ; art. 24g ; art. 38c projet de LAT)

3.1 Informations générales sur le nouveau principe de planification, "objectif de stabilisation".

L'inclusion d'un principe de planification visant à stabiliser le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation des sols hors zones à bâtir est expressément saluée dans son principe. Cet objectif de stabilisation ne peut toutefois être atteint que s'il est plus clairement défini. Le renforcement de l'objectif de stabilisation

est également important pour atteindre l'objectif principal de la stratégie fédérale en matière de sols, à savoir une consommation nette zéro des sols d'ici 2050.

Du point de vue de l'aménagement du territoire et compte tenu du principe de séparation et des préoccupations de l'Initiative pour le paysage II, les objectifs de stabilisation devraient en principe s'appliquer aussi bien à l'agriculture (si nécessaire adaptée aux surfaces des bâtiments en constante augmentation) qu'aux installations de transport et d'énergie cantonales et nationales.

EspaceSuisse demande les clarifications suivantes concernant l'objectif de stabilisation :

- 1. le principe de stabilisation devrait être défini plus clairement.**
- 2. l'objectif de stabilisation doit également s'appliquer aux installations de transport cantonales et nationales, aux installations d'énergie et à l'agriculture, si nécessaire sous une forme spécifique.**

3.2 Stratégie d'incitation avec une prime à la démolition

L'idée d'un système d'incitation par le biais d'une prime à la démolition est accueillie favorablement dans son principe. Afin d'atteindre l'objectif de stabilisation, la démolition de bâtiments existants est inévitable. Le système d'incitation par le biais d'une prime à la démolition ne sera très probablement pas suffisant à cet effet. Du point de vue d'EspaceSuisse, d'autres mesures seraient nécessaires. Une concrétisation supplémentaire dans le droit fédéral serait envisageable, tels que des exigences minimales pour la planification directrice cantonale. Selon la proposition de la CEATE-E, la prime à la démolition devrait également être versée pour les bâtiments de remplacement conformes à la zone agricole. Cela n'est pas compréhensible, car il faut déjà examiner aujourd'hui si un nouveau bâtiment conforme à la zone agricole peut être érigé à l'emplacement d'un bâtiment existant qui n'est plus utilisé à des fins agricoles. Une démolition correspondante ne doit pas être financée par la prime de démolition.

Selon la CEATE-E, les fonds destinés à financer les coûts de démolition doivent être fournis en premier lieu par les cantons, à savoir par les recettes issues de la compensation de la plus-value. Ce procédé n'est pas convaincant. Il signifierait un manque de fonds destinés à l'origine à la mise en œuvre de la première révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 2012 (LAT 1) et à l'indemnisation des expropriations matérielles dues à des déclassements ou encore à des fins de développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

EspaceSuisse demande les clarifications suivantes concernant les dispositions relatives à la prime à la démolition:

- 1. En plus de la prime à la démolition, d'autres mesures doivent être prévues au niveau du plan directeur cantonal ou/et de la législation cantonale afin d'atteindre l'objectif de stabilisation.**
- 2. La prime à la démolition doit être liée à la suppression de bâtiments et installations gênants situés hors zone à bâtir et il doit être spécifiée qu'elle ne s'applique pas aux bâtiments agricoles de remplacement, aux bâtiments dignes de protection ou aux bâtiments qui caractérisent le paysage et aux bâtiments érigés illégalement.**

3. La prime de démolition ne doit pas être financée (uniquement) par le produit de la compensation de la plus-value. Il devrait appartenir aux cantons de décider de la manière dont ils génèrent les ressources financières et le montant de la prime de démolition.

3. Rapport et sanctions

Nous tenons dans ce contexte à souligner qu'il est inadmissible de fixer dans le plan directeur cantonal des règles qui - du fait de leur nature juridique - devraient être fixées dans une loi. En raison de sa nature juridique, le plan directeur cantonal n'est pas une loi. La procédure proposée risque donc de dénaturer le système de planification du droit de l'aménagement du territoire.

Si un canton atteint les objectifs de stabilisation spécifiés, il est exempté de toute obligation au titre des dispositions transitoires à partir de ce moment-là. Cela pose un problème dans la mesure où l'on ne sait pas ce qui se passe si l'objectif de stabilisation n'est plus atteint par la suite. Le projet de loi ne répond pas à cette question. Et comme il s'agit de dispositions transitoires avec des échéances, ils expireront à un moment donné. Il n'existe donc pas d'instrument permettant de garantir la réalisation de l'objectif de stabilisation à long terme et, partant, de l'objectif de la stratégie en faveur des sols à l'horizon 2050.

EspaceSuisse salue le principe de dispositions transitoires relatives aux sanctions, celles-ci doivent cependant être clarifiées :

- 1. Les mandats donnés au plan directeur cantonal doivent être exigés immédiatement après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et dans un certain délai - par analogie avec les dispositions transitoires de la LAT 1.**
- 2. Les mandats donnés au plan directeur doivent se fonder sur une base juridique.**
- 3. Il faut s'assurer que les cantons qui atteignent l'objectif de stabilisation pour la première fois soient tenus de le maintenir à long terme.**

4. Système de planification et de compensation (art. 8c ; 18 al. 1, 1^{bis} et 2 ; art. 18^{bis} projet LAT)

Le système de planification et de compensation, dans sa forme proposée, met en péril les objectifs de stabilisation et conduit à une cantonalisation partielle des dispositions hors zone à bâtir. L'objectif d'autoriser des utilisations supplémentaires importantes hors zones à bâtir est en contradiction avec le principe constitutionnel de séparation. On peut supposer que le système tel que proposé conduira à des utilisations plus importantes, plus intensives ou plus perturbatrices et aggravera ainsi la situation hors zone à bâtir.

EspaceSuisse rejette le système de planification et de compensation dans la version actuelle et demande de revenir à la proposition initiale du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 et de l'approfondir au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire.

Le système de planification et de compensation doit en particulier être limité à des sites clairement définis qui forment une unité en soi. Il n'est pas clair si et dans quelles conditions les exceptions prévues aux articles 24 et suivants de la LAT s'appliqueront également dans les périmètres relevant de l'article 8c projet LAT.

EspaceSuisse soulève le problème de délégation des compétences au plan directeur cantonal : selon le projet de loi, les exceptions possibles doivent être définies dans le plan directeur cantonal.

Selon EspaceSuisse le plan directeur cantonal est approprié pour définir les périmètres d'aménagement qui se prêtent à ces exceptions (cf. l'actuelle réglementation sur les territoires à habitat traditionnellement dispersé, art. 39 al. 1 OAT) ou pour préciser les assouplissements prévus par le droit fédéral (cf. l'actuelle réglementation sur les constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage, art. 39 al. 2 OAT). Toutefois, le cadre général (étendue et type) de la dérogation doit être défini dans une loi (cantonale ou fédérale).

EspaceSuisse demande de

- 1. supprimer sans remplacement l'article 8c al. 1^{bis} du projet LAT.**
- 2. modifier l'article 18^{bis} al. 1 du projet LAT afin que les utilisations au sens de l'article 8c "n'entraînent pas d'utilisations plus importantes ou plus perturbatrices".**
- 3. réexaminer l'article 18^{bis} al. 2 projet LAT sous l'angle de l'objectif de stabilisation.**
- 4. de préciser à l'article 18^{bis} al. 4 du projet LAT ce qu'il faut entendre par "petites entités urbanisées" et comment elles se rapportent aux petites entités urbanisées selon l'article 33 OAT.**
- 5. veiller à ce que l'application de la loi puisse être contrôlée par le Tribunal fédéral et que l'ARE et les organisations à but non lucratif aient un droit de recours.**

5. Autres articles

Les autres modifications proposées par le projet de loi de la CEATE-E correspondent en partie à la pratique actuelle ou semblent parfois judicieuses (art. 3 al. 5, art. 24^{bis} et 24^{ter}), souvent, toutefois, elles élargissent les possibilités d'utilisation hors zone à bâtir. De manière générale, EspaceSuisse est d'avis que les exceptions, déjà trop nombreuses, devraient être réduites plutôt qu'étendues - dans le but de renforcer le principe de séparation et de respecter l'objectif de stabilisation.

EspaceSuisse demande que l'article 3 al. 5 projet de LAT soit déplacé à l'article 2 LAT avec un alinéa séparé.

Si l'article 16 al. 4 projet de la LAT devait être maintenu, EspaceSuisse demande qu'il soit précisé quelles sont les utilisations agricoles conformes à la zone agricole qui sont favorisées, en tenant compte de la multifonctionnalité de la zone agricole et sans remettre en cause la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire.

EspaceSuisse n'accepte l'article 16a al. 1^{bis} projet LAT qu'à la condition que les dispositions d'exécution actuellement applicables – en particulier l'art. 34a OAT - restent déterminantes pour juger du bien-fondé de la demande.

EspaceSuisse demande la suppression de l'article 16a al. 2 projet LAT

EspaceSuisse demande la suppression de l'article 24^{bis} projet LAT

EspaceSuisse demande la suppression de l'article 24^{ter} projet LAT

EspaceSuisse demande d'examiner en détail dans quelle mesure l'article 24^{quater} projet LAT pourrait mettre en cause la protection juridique dans le domaine des constructions hors zones à bâtir.

EspaceSuisse demande la suppression de l'article 24e al. 6 projet LAT

EspaceSuisse salue tout particulièrement l'art. 25 al. 3 et 4 projet LAT

6. Introduction de dispositions supplémentaires

Il est vrai que l'un des objectifs déclarés de la révision partielle de la LAT 2 était de rationaliser et de simplifier le droit en vigueur, notamment dans le domaine des constructions hors zones à bâtir. EspaceSuisse considère néanmoins que les propositions complémentaires suivantes méritent d'être prises en considération.

EspaceSuisse demande l'introduction de dispositions visant à promouvoir la formation de base et continue en matière d'aménagement du territoire, à favoriser la culture du bâti et à soutenir les projets.

EspaceSuisse demande de reconsidérer la réintégration de l'obligation générale de démolir en lien avec l'objectif de stabilisation.