

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 30. August 2017

**775. Raumplanungsgesetz, zweite Etappe der Revision
(Vernehmlassung zu neuen Elementen)**

Nach einer ersten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, hat der Bundesrat in den letzten Jahren eine zweite Teilrevision vorangetrieben (nachfolgend RPG2) und dazu 2014/2015 eine Vernehmlassung durchgeführt. Mit RPG2 möchte der Bund der Zersiedelung entgegenwirken. Dies soll durch einen besseren Schutz von Kulturland, der frühzeitigen Abstimmung von Verkehrs- und Energieinfrastrukturen auf die Raumentwicklung und einer Förderung der grenzüberschreitenden Raumplanung erreicht werden. Mit Beschluss Nr. 459/2015 nahm der Regierungsrat zu dieser Gesetzesvorlage Stellung.

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses hat der Bundesrat mit Beschluss vom 4. Dezember 2015 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, insbesondere den Themenbereich «Bauen ausserhalb der Bauzonen» zu vertiefen. Im Rahmen dieser Vertiefungsarbeiten sind neue Elemente entwickelt und in die Vorlage aufgenommen worden: Im Vordergrund steht der neue Planungs- und Kompensationsansatz. Dieser soll es den Kantonen ermöglichen, im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen gewisse Spezialregelungen zu treffen, damit sie räumlichen Besonderheiten besser Rechnung tragen können. Die Vernehmlassungsvorlage enthält zudem weitere neue Elemente im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen.

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 lud das UVEK die Kantonsregierungen ein, zu diesen neuen Elementen von RPG2 Stellung zu nehmen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an info@are.admin.ch):

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns den Entwurf für die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (nachfolgend RPG2) mit neuen Elementen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns wie folgt:

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf umfasst neben den erwähnten neuen Elementen sämtliche Gesetzesbestimmungen von RPG2 und somit auch solche, die bereits Gegenstand der Vernehmlassung von 2014/2015 bildeten und zu denen wir uns bereits mit Schreiben vom 29. Juni 2015 geäußert haben. Sie ersuchen darum, im Rahmen der ergänzenden Vernehmlassung das Augenmerk auf die neuen Elemente zu richten. Wir erlauben uns, auch auf Bestimmungen einzugehen, die nicht als neue oder ergänzende Elemente in den Entwurf eingeflossen sind.

A. Allgemeine Bemerkungen

Kernelement des vorliegenden Gesetzesentwurfes bilden die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Sie wurden in einem eigenen Kapitel zusammengefasst, was der Übersichtlichkeit dient und zum besseren Verständnis beiträgt.

Zur Eindämmung der Zunahme des Bauvolumens ausserhalb der Bauzonen bietet der Gesetzesentwurf mit der Rückbaupflicht von Neubauten einen Anknüpfungspunkt. Heute bestehende Bauten dürfen aber wie bisher erweitert werden; beseitigt werden sie praktisch nie. Da zudem noch unsicher ist, ob die Durchsetzung der Rückbaupflicht gelingen wird, ist deren eindämmende Wirkung sowohl kurz- als auch mittelfristig fraglich. Das Problem der sehr vielen grossen, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Scheunen der typischen Aussiedlungsbetriebe der 70er- und 80er-Jahre bleibt so weiterhin landschaftswirksam bestehen. Wenn die Zunahme von Bauten ausserhalb der Bauzonen wirksam bekämpft werden soll, ist eine gezieltere staatliche Förderung der Landwirtschaft als bisher anzustreben. Dies betrifft insbesondere Regelungen in der Strukturverbesserungsverordnung (SVV; SR 913.1; zinslose Darlehen, A-Fondsperdu-Beiträge usw.) wie auch im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11; Übernahme des Wohnhauses zu Ertragswert usw.).

Wir begrüßen die bessere Umschreibung der Zonenkonformität der Landwirtschaftszone und deren Abgrenzung. Entscheidend werden die Bestimmungen in der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) sein, die nur in der Version von Anfang 2017 vorliegt. Die darin vorgesehene Gesamtsicht des landwirtschaftlichen Betriebs wird begrüßt.

Anpassungen an Bestimmungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone sollten verstärkt darauf geprüft werden, wie bei verschiedenen Szenarien mit den erlaubten Bauten und Anlagen umgegangen werden soll. Es stellt sich beispielsweise die Frage, wie sich solche Bestimmungen bei Hofaufgabe mangels Nachfolge oder bei Erreichen des Pensionsalters sowie bei Extensivierung des Hofes, etwa durch Aufgabe der Tierhaltung auswirken.

Aufgrund des nach wie vor engen Bewilligungsrahmens bleibt Innovation im landwirtschaftlichen Bereich schwierig. Welchen Beitrag hier der neu eingeführte Planungs- und Kompensationsansatz zu leisten vermag, ist noch nicht absehbar.

Wir haben in der Vernehmlassung vom 29. Juni 2015 den verstärkten Fruchtfolgeflächen-Schutz begrüsst. Dieser ist nicht mehr Bestandteil der Vorlage und soll gesondert bearbeitet werden. Wir erwarten von den laufenden Arbeiten am Sachplan Fruchtfolgeflächen entsprechende Antworten, wie der Kulturlandschutz auf gesamtschweizerischer Ebene künftig gehandhabt werden soll.

Im Rahmen von RPG2 wurden weder zum vorliegenden Entwurf noch bei der Vernehmlassung von 2014/2015 die Änderungen der RPV vorgelegt. Das ist bedauerlich, denn zahlreiche Regelungen im Gesetz sind in ihrer Wirkung stark von der Umsetzung auf Verordnungsstufe abhängig. Für die Prüfung der Zweckmässigkeit der neuen Regelungen im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen hätten diese zudem anhand konkreter Praxisbeispiele geprüft und dargestellt werden sollen. Nur auf diese Weise können die Auswirkungen der neuen Bestimmungen nachvollziehbar aufgezeigt werden. Dies gilt insbesondere auch für das Kernelement von RPG2, den Planungs- und Kompensationsansatz.

Zentral ist für uns, dass die mit RPG2 vorzunehmenden Gesetzesanpassungen Raum für ein sorgfältiges und schrittweise planerisches Vorgehen auch ausserhalb der Bauzone bieten. Ausgangspunkt bildet dabei eine bestimmte Problemstellung, welche die Entwicklung eines Gebietes wesentlich prägt und mit einer gesamträumlichen Betrachtung gelöst werden soll.

1. Die gesamträumliche Betrachtung soll in eine konzeptionelle Grundlage münden, die sowohl die erwünschte räumliche Entwicklung als auch die dazu notwendigen Massnahmen und eine Umsetzungsagenda enthält. Im Kanton Zürich hat sich in vergleichbaren Fällen in den letzten Jahren der Prozess der Gebietsplanung bewährt, der einen handlungsorientierten Masterplan zum Ergebnis hat.
2. Die Eckwerte einer solchen konzeptionellen Grundlage (oder eines handlungsorientierten Masterplans) sollen in den kantonalen Richtplan übergeführt, vom Kantonsrat festgesetzt und vom Bundesrat genehmigt werden. Dabei ist auch festzuhalten, wie die Regelungen für die künftige Entwicklung grundeigentümerverbindlich verankert werden sollen (z. B. im Rahmen der Nutzungsplanung).
3. Auf Stufe Nutzungsplanung werden die grundeigentümerverbindlichen Regelungen für das Bauen im Landschaftsraum getroffen. In Ergänzung sind auch vertragliche Regelungen denkbar, beispielsweise um einen Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen herbeizuführen.

4. Baubewilligungen werden gestützt auf die jeweils massgebende Nutzungsplanung erteilt. In Teilgebieten, für die keine gesonderte Nutzungsplanung erarbeitet wurde, sind die gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene weiterhin direkt durch die Kantone anzuwenden.

B. Zu einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 2 Abs. 1^{bis} E-RPG: Planungspflichten; Funktionale Räume

Die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinaus ist ein zentrales Anliegen der Raumplanung im Kanton Zürich. Wir unterstützen deshalb das Gebot der Zusammenarbeit bei funktional-räumlichen Verflechtungen und setzen es bereits heute um. Der im Dezember 2014 vorgelegte Entwurf wollte das Gebot bei den Mindestinhalten der Richtplanung (Art. 8 RPG) einfordern und durch eine Ausweitung der Bundeskompetenzen bei der Genehmigung absichern, was wir ablehnten. Das Anliegen der «Zusammenarbeit in funktionalen Räumen» erscheint uns nun im ersten, einleitenden Titel des RPG richtig eingeordnet. Die Einfügung bei der Planungspflicht nach Art. 2 RPG ist sinnvoll, da sie so auf allen Stufen Wirkung entfalten kann. Die einschränkende Formulierung zum Erfordernis der Zielerreichung ist wichtig, da die Zusammenarbeit nicht Selbstzweck werden darf. Unter dieser Bedingung und mit dieser Verortung kann die Bestimmung akzeptiert werden.

Zu Art. 2 Abs. 2^{bis} E-RPG: Planungspflichten; Interessenabwägung

Die Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung ist für uns eine Voraussetzung zur Qualitätssicherung und Wahrung von Handlungsspielräumen in der Raumplanung. Wir unterstützen deshalb die Verankerung der Interessenabwägung im Gesetz. Erreicht wird mit Art. 2 Abs. 2^{bis} E-RPG neben einer Stärkung der Abwägung auch eine Zuweisung der Abwägungskompetenz an die planenden Behörden. Darüber hinaus verlangt die ergänzende Bestimmung eine ausreichende Dokumentation der Abwägung, was für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Abwägungsentscheide wichtig und sinnvoll ist.

Die zugehörige Bestimmung in der Raumplanungsverordnung (Art. 3 RPV) führt sinnvollerweise die Methodik der Abwägung genauer aus. Diese Bestimmung soll wie geplant erhalten bleiben und allenfalls noch präzisiert werden.

Antrag: Die entsprechenden Bestimmungen der RPV zur raumplanerischen Interessenabwägung sollen beibehalten und allenfalls noch präzisiert werden.

Zu Art. 3 Abs. 5 E-RPG: Planungsgrundsätze; Untergrund

Die im Dezember 2014 vorgeschlagenen Bestimmungen zum Untergrund enthielten ausführliche und für die planenden Behörden möglicherweise äusserst kostenintensive Vorgaben, so etwa bei den Mindestinhalten der Richtpläne. Dies war in Anbetracht der Erfordernisse im Planungsalltag unangemessen. Der nun überarbeitete Entwurf schlägt die Verankerung des Anliegens bei den Planungsgrundsätzen in Art. 3 RPG vor. Die Formulierung beschränkt sich auf das Abstimmungserfordernis in vier massgeblichen Bereichen. Dies ist in Anbetracht dessen, dass die Planung im Untergrund mit den heutigen Bestimmungen bereits möglich ist, ausreichend. Die Berücksichtigung des Untergrunds in RPG2 erscheint uns zwar weiterhin nicht zwingend, kann in dieser abgeschwächten Form jedoch akzeptiert werden.

Zu Art. 6 Abs. 4 E-RPG: Grundlagen; Bundesinventare

Zur Frage, inwieweit die verschiedenen Bundesinventare bei der Richtplanung zu berücksichtigen sind, fehlt unseres Erachtens im RPG bisher eine Bestimmung, die den sachgerechten Umgang mit den Inventaren verdeutlicht.

Die vorgeschlagene Regelung in Art. 6 Abs. 4 E-RPG bringt unseres Erachtens eine übermässig starke Verbindlichkeit der Inventare zum Ausdruck. Der direkte Bezug zu den grundlegenden behördenverbindlichen Instrumenten der Raumplanung ist nicht stufengerecht. Die inzwischen erfolgte Präzisierung, dass neben den Inventaren nach Art. 5 NHG auch diejenigen gemäss Art. 18a und 23b–23d NHG erfasst sind, genügt nicht.

Nach unserem Verständnis sollte die ausdrückliche Nennung der Inventare in Art. 6 Abs. 4 E-RPG dazu dienen, den sachgerechten Umgang mit Inventaren in der Raumplanung zu verdeutlichen und damit auch den Charakter der Inventare klarzustellen. Von daher ist die Aufnahme einer Bestimmung im RPG richtig. Inventare unterscheiden sich von den anderen Grundlagen, namentlich den Konzepten und Sachplänen, jedoch ganz wesentlich. Ihre Erarbeitung stützt sich auf objektive, wissenschaftliche Kriterien der Inventarisierung und es findet (richtigerweise) keine politische Abwägung über die aufzunehmenden Inhalte statt. Die Abwägung erfolgt anschliessend im Rahmen der Planung, in der das Inventar als Grundlage beigezogen wird. Zusammenfassend sind Bundesinventare Bewertungsgrundlagen für die Interessenabwägung, die das Ergebnis der Abwägung nicht vorwegnehmen dürfen. Sie stehen somit am Anfang eines Planungsprozesses und sind nicht dessen Ergebnis.

Wir sind weiterhin der Auffassung, dass Art. 6 Abs. 4 E-RPG im vor genannten Sinne ergänzt bzw. angepasst werden soll. Eine Alternative könnte darin bestehen, dass in der RPV ausgeführt wird, wie die Bundesinventare verfahrensrechtlich einzustufen sind und wie mit ihnen sachgerecht umzugehen ist. Dabei ist sicherzustellen, dass die Bundesinventare als Planungsgrundlage im beschriebenen Sinn lediglich einen Ausgangspunkt bei der Interessenabwägung darstellen.

Antrag: Art. 6 Abs. 4 E-RPG ist dahingehend zu konkretisieren, als dass die Bundesinventare als Planungsgrundlage für die Interessenabwägung bezeichnet werden und das Ergebnis des Abwägungsprozesses nicht vorwegnehmen. Die Unterschiede zu behördenverbindlichen Instrumenten wie Sachplänen, die auf Abwägungsprozessen beruhen, sind zu benennen.

Eventualantrag: Falls Art. 6 Abs. 4 E-RPG unverändert beibehalten werden sollte, ist in der RPV auszuführen, wie die Bundesinventare verfahrensrechtlich einzustufen sind und wie mit ihnen sachgerecht umzugehen ist. Dabei ist sicherzustellen, dass die Bundesinventare als Planungsgrundlage einen Ausgangspunkt bei der Interessenabwägung darstellen und das Ergebnis des Abwägungsprozesses nicht vorwegnehmen dürfen.

Zu Art. 16a E-RPG: Speziallandwirtschaftszonen

Wir begrüssen die ausdrückliche Verankerung der Speziallandwirtschaftszone. Bestehende Betriebe für den produzierenden Pflanzenbau sollten jedoch die Möglichkeit erhalten, ihren Betrieb dem Markt anzupassen, ohne dass sie der Planungspflicht unterstellt werden. Sowohl für bestehende Betriebe ohne Speziallandwirtschaftszone als auch für Betriebe mit einer Planung sollte das Erstellen von Wohnraum für Erntehelferinnen und -helfer ermöglicht werden. Dieser Grundsatz könnte sowohl bei den Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a E-RPG) als auch beim zonenkonformen Wohnraum (Art. 23f Abs. 2 E-RPG) verankert werden. Da die entsprechenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe noch nicht vorliegen, ist nicht ersichtlich, ob eine Regelung zum Wohnraum für Erntehelferinnen und -helfer in der RPV vorgesehen ist.

Antrag: Das Erstellen von Wohnraum für Erntehelferinnen und -helfer ist sowohl im Rahmen der Bestimmungen zur Speziallandwirtschaftszone als auch zum zonenkonformen Wohnraum zu regeln und zu ermöglichen.

Da Speziallandwirtschaftszonen und auch weitere Zonen gemäss Art. 18 RPG zu ganz unterschiedlichen Zwecken geplant werden (Anbau von Gemüse oder Blumen, intensive Tiermast), besteht nicht nur bezüglich Lage und Grösse der Zonen, sondern auch hinsichtlich des Zwecks grenzübergreifender Abstimmungsbedarf.

Antrag: In Art. 16a Abs. 2 (und Art. 18 Abs. 4 E-RPG) ist auch der Zweck über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen.

Was die Anforderungen an die Speziallandwirtschaftszonen und die weiteren Zonen betrifft, so sollten sowohl die Vermeidung von Emissionen als auch die häushälterische Bodennutzung als Gebote in die Bestimmungen aufgenommen werden. Dadurch würden einerseits geschlossene Stoffkreisläufe und andererseits ein sorgfältiger Umgang mit der knappen Ressource Boden begünstigt. Hingegen erscheint es uns wenig zielführend, für die Speziallandwirtschaftszonen und die weiteren Zonen die gleichen Anforderungen wie für die Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG zu stellen.

Antrag: In Art. 16a Abs. 3 (und Art. 18 Abs. 5 E-RPG) sind auch die Anforderungen an die Vermeidung von Emissionen und an eine häushälterische Bodennutzung aufzunehmen.

Der in Art. 16a Abs. 3 Bst. b E-RPG verwendete Begriff der «Zerstückelung» ist ein technischer Begriff des BGGB. Die Zuweisung zu einer Speziallandwirtschaftszone darf nach Bst. b nicht zu einer «Zerstückelung» von Kulturland führen. In der vorgesehenen Nebenänderung (Art. 60 Abs. 1 Bst. j E-BGGB) soll nun aber eine Zerstückelung für die Schaffung einer solchen Zone gerade als neue Ausnahmebestimmung ermöglicht werden. Dies ist widersprüchlich und zu bereinigen.

Zudem bleibt die Regelungsabsicht von Bst. b unklar. Die Bestimmung kann so verstanden werden, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des nicht einzuzonenden Grundstückteils oder der Nachbargrundstücke nicht zu stark erschwert werden soll. Dies sollte aber nicht nur für das Kulturland, sondern auch für Gewässerparzellen, Materialgewinnungszonen, Wald usw. gelten.

Antrag: Der Begriff der «Zerstückelung» in Art. 16a Abs. 3 Bst. b E-RPG (und Art. 18 Abs. 5 Bst. b E-RPG) ist unter Berücksichtigung des Sinngehalts gemäss BGGB anzupassen.

Wir stimmen dem Wechsel vom bisherigen Konzept der inneren Aufstockung zur Schaffung von Speziallandwirtschaftszonen nach gesamtheitlicher Betrachtung des Betriebs zu. Zur Umsetzung bestehen allerdings noch viele offene Fragen. Zu klären wird insbesondere auch die Abgrenzung zu den die Kernlandwirtschaft ergänzenden Betriebsteilen gemäss Art. 23g RPG sein, die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform angesehen werden sollen.

Zu Art. 23b und Art. 23c E-RPG: Beseitigungsaufgabe und Beseitigung

In der Praxis sind mit der vorgesehenen Regelung Vollzugsprobleme zu erwarten. Die Durchsetzung der Beseitigungspflicht bleibt unklar, sofern sie nicht in einem nachfolgenden Baugesuch als Auflage aufgenommen werden kann. Eine neue zonenkonforme Nutzung kann nur bewil-

ligt werden, sofern ein Gesuch vorliegt. Es ist sicherzustellen, dass nach Baubewilligungserteilung geprüft wird, ob das Vorhaben auch umgesetzt wird. Der Entwurf enthält keine Fristen und keine Bestimmungen zur Durchführung von Kontrollen des Nutzungszwecks. Auch bezüglich Finanzierung, Belehnung oder anderen Sicherheiten bestehen offene Fragen.

Antrag: Es ist mit Bezug auf Art. 24a E-RPG zu klären, ob Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen für Bauten, Gebäudeteile oder Anlagen zulässig sind, die mit einer Beseitigungsauflage bewilligt wurden.

Antrag: In Art. 23b Abs. 1 Bst. b E-RPG ist zu klären, ob es sich um eine standortgebundene Nutzung nach Art. 24 RPG handelt (z. B. Anbau / Einbau einer Mobilfunkantenne, einer Trafostation oder dergleichen) oder ob damit ausschliesslich die landwirtschaftliche Nutzung gemeint ist.

Antrag: Es ist zu klären, ob ein Gebäude gemäss Art. 23c Abs. 1 E-RPG auch dann beseitigt werden muss, wenn auf dem Dach eine Solaranlage gemäss Art. 22a RPG installiert wurde.

Nach Art. 23b Abs. 3 E-RPG kann bei nicht leicht entfernbaren Wohnbauten auf die Beseitigungsauflage verzichtet werden. Eine Unterscheidung in leicht und nicht leicht entfernbare Wohnbauten dürfte Schwierigkeiten bereiten.

Antrag: In Art. 23b Abs. 3 E-RPG ist das Kriterium «nicht leicht entfernbar» wegzulassen.

Gemäss dem neu eingefügten Abs. 4 in Art. 23b E-RPG können «zonenkonforme und standortgebundene Vorhaben ohne Beseitigungsauflage bewilligt werden, wenn der Betrieb, für den sie benötigt werden, längerfristig existenzfähig ist». Als Variante für Art. 23b Abs. 4 E-RPG wird zudem vorgeschlagen, dass «[z]onenkonforme und standortgebundene Vorhaben ohne Beseitigungsauflage nur bewilligt werden [können], wenn sichergestellt ist, dass die betreffenden Bauten oder Anlagen für den zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck verfügbar bleiben». Diese zusätzliche Bestimmung schliesst ein, dass auch für Betriebe, deren längerfristige Existenz nicht nachgewiesen ist, eine zonenkonforme Bewilligung erteilt werden kann. Die erste Variante erachten wir als praktikabler. Es ist kaum anzunehmen, dass die zuständige kantonale Behörde bei Betriebsaufgabe z. B. infolge Pensionierung die betroffene Familie zwingt, ihr Haus zu verlassen.

Als wichtig erscheint uns vor allem, dass bereits hohe Hürden für die Bewilligung von neuen Wohnbauten bestehen. So gibt es heute bereits viele Betriebe, deren Betriebsleiterin oder Betriebsleiter nicht auf dem Hof wohnt (meist aus familiären Gründen) und längere Anfahrtswege in Kauf nimmt. Mit der zunehmenden Digitalisierung auf Landwirtschaftsbetrieben verliert die dauerhafte Überwachung vor Ort zunehmend an Bedeutung.

Antrag: Auf Art. 23b Abs. 4 E-RPG ist zu verzichten.

Bei der Interessenabwägung gemäss Art. 23a E-RPG muss die Zukunft des Betriebs zwingend abgeklärt werden, da ansonsten gegen die in Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG verankerten Planungsgrundsätze verstossen wird. Weshalb es noch eine «Auffangbestimmung» braucht, erschliesst sich uns nicht. Die Beseitigungsaufgabe ist vom Erfordernis der langfristigen Existenzfähigkeit loszulösen. Aufgrund des fehlenden Entwurfs der RPV ist nicht ersichtlich, wie die längerfristige Existenzfähigkeit auf Verordnungsstufe geregelt sein wird.

Antrag: Art. 23b Abs. 5 E-RPG ist wegzulassen oder in Art. 23a E-RPG aufzunehmen.

In Art. 23b Abs. 5 E-RPG werden lediglich zonenkonforme Bewilligungen für Betriebe ausgenommen, die offensichtlich nicht längerfristig existenzfähig sind. Es ist klar zu regeln, dass für eine zonenkonforme Bewilligung nach Art. 23f E-RPG und Art. 23g E-RPG die längerfristige Existenzfähigkeit (Betriebsgrösse und Betriebsnachfolge) geregelt sein muss.

Zu Art. 23d RPG: Planungs- und Kompensationsansatz

Der Planungsansatz ist ein zentraler Bestandteil der ergänzten RPG2-Vorlage. Damit wird ein neuer Ansatz für die Herausforderungen ausserhalb der Bauzonen verfolgt, der eine Entwicklung entsprechend den kantonalen Raumentwicklungskonzepten sicherstellt und damit eine ganzheitliche Sicht einnimmt. Ähnlich wie innerhalb der Bauzonen soll auch ausserhalb der Bauzonen die Möglichkeit bestehen, Gebiete sorgfältig planerisch zu erfassen und Vorgaben bezüglich Bauten und Nutzungen zu machen. Damit könnte in begründeten Einzelfällen von den regulären Bestimmungen zum zonenkonformen Bauen in der Landwirtschaftszone und den Ausnahmebestimmungen des RPG zum Bauen ausserhalb Bauzonen abgewichen werden, ohne dass im Bundesrecht weitere neue (und allgemein anwendbare) Ausnahmetatbestände geschaffen werden müssten. Der neue Ansatz soll den Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbaugebiet nicht schwächen. Er darf auch nicht zu Lasten der Umwelt, insbesondere von Natur und Landschaft, gehen. Im Ergebnis soll dadurch nicht mehr bauliche Entwicklung ermöglicht werden, sondern diese an den richtigen Ort gelenkt werden. Wir unterstützen deshalb die Verankerung des Planungsansatzes im Rahmen von RPG2. Eine Überweisung der Botschaft zu RPG2 unter Ausklammerung des Planungsansatzes lehnen wir entschieden ab.

Antrag: Der Planungsansatz ist im Rahmen der laufenden Revision RPG2 auf Gesetzesstufe zu verankern.

Der vorliegend unterbreitete Regelungsvorschlag eines «Planungs- und Kompensationsansatzes» gemäss Art. 23d E-RPG lehnt sich eng an die heutigen Bestimmungen zu den Weilerzonen (Art. 33 RPV), den Streusiedlungen und den landschaftsprägenden Bauten (Art. 39 RPV) an. Die Kompensation der zusätzlich eröffneten Handlungsspielräume soll durch den gleichzeitigen Rückbau von bestehenden Volumen erfolgen und die besonderen Bestimmungen zum Planungsansatz wären auf Stufe des kantonalen Richtplans zu erlassen. Die vorgeschlagene Regelung vermag unseren Anforderungen an eine beständige gesetzliche Regelung noch nicht zu genügen. Dies steht im Einklang mit den Befunden, zu denen die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) im April 2017 im Rahmen einer ersten Konsultation zu Art. 23d E-RPG gelangt ist. In der vorliegenden Form wird der Planungsansatz als vielversprechend, jedoch noch unausgereift und kritikanfällig eingestuft. Die BPUK hat deshalb entschieden, eigene Arbeiten zum Planungsansatz zu leisten, die Ergebnisse an der Hauptversammlung vom 21. September 2017 zu behandeln und diese sodann dem UVEK zur Kenntnis zu bringen. Wir unterstützen dieses Vorgehen. Mit der Überweisung der Botschaft zu RPG2 ist deshalb so lange zuzuwarten, bis die wesentlichen Umsetzungsfragen zum Planungsansatz geklärt werden konnten.

Antrag: Die Bestimmungen zum Planungsansatz sind insbesondere gestützt auf die fachlichen Abklärungen der BPUK zu überarbeiten. Mit der Überweisung der Botschaft zu RPG2 ist so lange zuzuwarten, bis die wesentlichen Umsetzungsfragen zum Planungsansatz geklärt sind.

Der Planungsansatz geniesst dann eine grosse Akzeptanz, wenn der Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbaugebiet konsequent umgesetzt wird und der sich ergebende Handlungsspielraum in erster Linie dazu genutzt wird, um Entwicklungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu ermöglichen. Dabei besteht das Potenzial, das heute sehr komplizierte Regelwerk für das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu vereinfachen und auf wesentliche Grundzüge zu beschränken. Wie die Praxis innerhalb der Bauzonen am Beispiel der Sondernutzungspläne zeigt, können mit massgeschneiderten Planungen, die von einer Grundordnung abweichen, oftmals bessere Lösungen gefunden werden. Die rechtliche Verbindlichkeit und die politische Legitimation sind dabei wesentliche Erfolgsfaktoren.

Der Planungsansatz ist bereits heute im RPG mit den weiteren Nutzungszonen nach Art. 18 RPG sowie den Streusiedlungen und landschaftsprägenden Bauten nach Art. 29 RPV angelegt. Allerdings sind die Anwendungsfälle thematisch und räumlich beschränkt. Dies führte bisher dazu, dass gesamträumliche Betrachtungen im Landschaftsraum eher

die Ausnahme bilden und Einzelfallbetrachtungen die Praxis des Bauens ausserhalb der Bauzone prägen. Auch mit den heute bereits vorhandenen Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird die Entwicklung im Landschaftsraum fortschreiten. Wichtig wird sein, dass dieser Wandel aktiv und sorgfältig gestaltet wird. Dabei sollen Schutz- und Nutzungsaspekte in geeigneter Form verknüpft werden können. Der Planungsansatz darf dabei nicht als Weg zur Legalisierung von unzulässigen Einzelvorhaben missverstanden werden. Vielmehr sollen damit sich wiederholende Problemfälle oder aber komplexe gesamträumliche Entwicklungen angegangen werden können. Dabei ist wesentlich, dass der Planungsansatz als Alternative zu herkömmlichen Bewilligungsverfahren positioniert und verstanden wird. Den Kantonen soll und muss der Entscheid freistehen, ob und in welchen Fällen sie den Planungsansatz anwenden möchten. Nach unserem Verständnis ist der Planungsansatz nicht eine besondere Form der Ausnahmebestimmung, sondern eine Alternative zum zonenkonformen Bauen in der Landwirtschaftszone und zu den Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone. Dies sollte sich in der Form eines eigenen Abschnittes im Kapitel 4, Bauen ausserhalb der Bauzonen, niederschlagen.

Antrag: Der Planungsansatz ist als eigenständiger Abschnitt im Kapitel 4, Bauen ausserhalb der Bauzonen, und als Alternative zum zonenkonformen Bauen in der Landwirtschaftszone sowie zu den Ausnahmegewilligungen ausserhalb Bauzonen auszugestalten.

Wesentlich für die Aufrechterhaltung des grundlegenden Trennungsgrundsatzes Bau- und Nichtbaugebiet wird sein, dass mit dem Planungsansatz ermöglichte Entwicklungen gegenüber der Einzelfallbetrachtung zu besseren Lösungen führen. Der Weg, die bessere Lösung einzig über eine strenge quantitative Objektkompensation im Sinne von Art. 23d Abs. 2 und 3 E-RPG festzulegen, erscheint nicht als zielführend. Zwar wäre eine solche Volumenkompensation ohne Weiteres messbar. Allerdings werden damit ganz wesentliche Mehrwerte beispielsweise für Natur, Landschaft oder Baukultur ausgeklammert, die durch eine gesamträumliche Betrachtung erzielt werden können. Die gesetzlichen Bestimmungen sollen daher genügend Raum auch für qualitative Kompensationen eröffnen. Dabei muss gelten, dass dasjenige, das im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung im Bewilligungsverfahren ohne Kompensation möglich wäre, auch im Rahmen einer Planung im Sinne dieses neuen Ansatzes nicht kompensationspflichtig sein soll, da ansonsten der Planungsansatz gegenüber der Einzelfallbetrachtung benachteiligt würde.

Antrag: Im Rahmen des Planungsansatzes ist auch die qualitative Kompensation zu ermöglichen. Für Vorhaben, die gemäss Einzelfallbeurteilung keiner Kompensation unterliegen, ist auch im Rahmen des Planungsansatzes auf eine Kompensation zu verzichten.

Für den Kanton Zürich ist ein Planungsansatz, der ausserhalb der Bauzonen eine gesamträumliche Betrachtung fördert, von besonderem Interesse. Im kantonalen Richtplan hat der Kantonsrat die Vorkehrungen für die Einführung eines solchen Planungsansatzes bereits getroffen. Unter Pt. 3.1.2 a ist Folgendes festgelegt:

«Der Kanton kann bei mehreren Vorhaben in einem Gebiet, die erhebliche Auswirkungen auf die Landschaft haben, von den beteiligten Planungsträgern eine fachübergreifende Gebietsplanung verlangen oder diese initiieren (vgl. Art. 2 RPV). Diese wird in partnerschaftlicher Zusammenarbeit der Planungsträger aller Stufen und weiterer betroffener Akteure erarbeitet. Eine Gebietsplanung koordiniert Einzelvorhaben, macht Synergien nutzbar und entwickelt Massnahmen zur Minimierung von negativen Auswirkungen. Für jede Gebietsplanung ist ein geeignetes Verfahren festzulegen.»

Zudem verfügt der Kanton Zürich mit dem kantonalen Gestaltungsplan nach § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes bereits heute über ein nutzungsplanerisches Instrument, das für die Umsetzung einer durch den kantonalen Richtplan legitimierten gesamträumlichen Betrachtung bestens geeignet ist.

Allerdings sollte für die Umsetzung in der Nutzungsplanung genügend Spielraum verbleiben. Ob die grundeigentümergebundenen Regelungen mit einem kantonalen Nutzungsplan, mit einer Speziallandwirtschaftszone nach Art. 16a E-RPG oder einer weiteren Zone nach Art. 18 RPG getroffen werden, ist unerheblich. Bei grösseren Gebieten sollte auch eine Kombination von verschiedenen Nutzungsplanungsinstrumenten möglich bleiben.

Antrag: Für die Umsetzung des Planungsansatzes auf Ebene der Nutzungsplanung sollen neben kantonalen Nutzungszonen auch Speziallandwirtschaftszonen nach Art. 16a E-RPG und Zonen nach Art. 18 RPG eingesetzt werden können. Eine Kombination von verschiedenen Instrumenten der Nutzungsplanung ist ebenfalls zu ermöglichen.

Zu Art. 23g E-RPG: Die Kernlandwirtschaft ergänzende Betriebsteile

Mit der Überschrift «Kernlandwirtschaft» wird unnötigerweise ein neuer Begriff ins RPG eingeführt. Stattdessen ist direkt auf die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft Bezug zu nehmen.

Antrag: Die Überschrift von Art. 23g E-RPG ist wie folgt zu fassen: Ergänzende Betriebsteile für die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft. Sinngemäss ist auch die Überschrift von Art. 23h E-RPG anzupassen.

Die Beschränkung von Art. 23g Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 Bst. b E-RPG auf die Pferdehaltung führt zu einer Abweichung zwischen Pferden und anderen Nutztieren, was sich insbesondere bei Betrieben mit weniger als einer Standardarbeitskraft nachteilig auswirkt.

Antrag: Es ist zu prüfen, inwieweit Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 Bst. b von Art. 23g E-RPG auf andere Tierkategorien ausgeweitet werden können.

In Art. 23g Abs. 2 E-RPG werden Einbauten in bestehende, landwirtschaftlich nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen geregelt. In Art. 23g Abs. 2 Bst. a E-RPG werden Einbauten für die Herstellung von Tieren, Pflanzen und Pilzen als Grundlage für Nahrungs- und Futtermittel zugelassen. Dies wird insbesondere in Bezug auf die Fischzucht grundsätzlich begrüsst. Befürchtungen von zunehmenden Umnutzungsgesuchen von Gebäuden mit drohendem Rückbau, die Zunahme der bodenunabhängigen Produktion (Futtermittel, Nährstoffe) und weiträumigen Transporten stehen in einem Spannungsfeld zu neuen Perspektiven für marktorientierte Landwirtschaftsbetriebe. Die Grenzziehung zwischen Tätigkeiten, die in einer Landwirtschaftszone erfolgen dürfen, und solchen, die aus Gründen der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden in eine Gewerbezone gehörten, erweist sich als vielschichtig. Es ist deshalb zu verlangen, dass die baulichen Massnahmen für die Herstellung von Tieren, Pflanzen und Pilzen als Grundlage für Nahrungs- und Futtermittel nicht übermässige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.

Antrag: Die Produktion von Tieren, Pflanzen und Pilzen als Grundlage für Nahrungs- und Futtermittel ist in Art. 23g Abs. 2 Bst. b E-RPG dahingehend einzuschränken, dass durch den Einbau keine zusätzlichen übermässigen negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Verkehr, Lärm, Licht usw.) entstehen.

Der anschliessende Vorbehalt in Art. 23g Abs. 3 E-RPG kann zu Unklarheiten führen, da die neu zugelassene Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln zum Beispiel auf Fische und Kulturpilze abzielt, die nie bodenabhängig hergestellt werden. Diese Unklarheit ist bei der Festlegung der Definition gemäss Art. 23g Abs. 5 Bst. c E-RPG zu berücksichtigen.

Antrag: Bei der Formulierung von Art. 23g Abs. 5 Bst. c E-RPG ist zu berücksichtigen, dass Tätigkeiten wie Fisch- oder Pilzzucht, die an sich nicht bodenabhängig sind, auch ausserhalb von Speziallandwirtschaftszonen nach Art. 16a E-RPG ermöglicht werden sollen.

Da die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln nur in landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen zulässig ist, besteht die Gefahr, dass Flächen umgenutzt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt durch Neubauten ersetzt werden sollen.

Antrag: Es ist eine Regelung zu treffen, wonach bei einer Umnutzung nach Art. 23g Abs. 2 Bst. a die wegfallenden Flächen bei zukünftigen Bedarfsberechnungen (z. B. Remisenflächen) angerechnet werden.

Aufgrund des fehlenden Entwurfes der RPV ist wiederum nicht ersichtlich, ob eine derartige Präzisierung auf Verordnungsstufe vorgesehen ist.

Zu Art. 24a E-RPG: Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen

Der Zusammenhang mit dem vorgesehenen Rückbau bei nicht mehr zonenkonformer Nutzung ist zu klären. Insbesondere ist die Frage zu beantworten, wie lange ein «stilles» Lager trotz Beseitigungsbestimmung möglich ist und ab wann die Beseitigung durchzusetzen ist.

Antrag: Es ist zu klären, bei welchem Sachverhalt bzw. in welchem Zeitpunkt eine Beseitigung durchzusetzen ist.

Vermutlich ist eine Aufteilung in zwei Regelungen für nach bisherigem Recht bewilligte Bauten bzw. nach neuem Recht (mit Beseitigungspflicht) bewilligte Bauten notwendig. Im gleichen Zug schlagen wir eine Umnutzungsmöglichkeit nur für untergeordnete Nebengebäude und mit Wohnbauten zusammengebaute Ökonomiebauten vor. Bei diesen sollen dafür neu untergeordnete bauliche Massnahmen ermöglicht werden, um diese beispielsweise als zweckmässigen Lagerraum nutzen zu können. Kleinere und angebaute Gebäudeteile an Wohnbauten vermögen sich eher in die Landschaft einzupassen. Mit einer derartigen Regelung würde weniger Anreiz bestehen, grosse Volumen und abgesetzte Bauten (z. B. Geflügelställe) zu erhalten, was sich bei einem Rückbau positiv auf das Landschaftsbild auswirken würde.

Antrag: Umnutzungsmöglichkeiten sind auf untergeordnete Nebengebäude und auf mit Wohnbauten zusammengebaute Ökonomiegebäude zu beschränken.

Zu Art. 24c E-RPG: Altrechtliche Bauten und Anlagen

Art. 24c E-RPG ist dahingehend zu ergänzen, dass rechtmässig bestehende Bauten und Anlagen (auch ehemals landwirtschaftlich genutzte, freistehende Ökonomiegebäude), die unverschuldet niedergegangen sind, gleichwertig ersetzt werden dürfen, auch wenn die Vorgaben nach Art. 41 RPV nicht eingehalten werden. Bei Art. 24c Abs. 3 ist zudem unklar, ob ein an einen Wohnhausteil angebauter Ökonomieteil künftig wieder aufgebaut werden kann oder nicht. Wir sind der Ansicht, dass in einem solchen Fall der Wiederaufbau von Ökonomiebauten zuzulassen ist.

Antrag: Art. 24c E-RPG ist dahingehend zu ergänzen, dass rechtmässig bestehende Bauten und Anlagen (auch ehemals landwirtschaftlich genutzte, freistehende Ökonomiegebäude ohne Beseitigungsrevers), die unverschuldet niedergegangen sind, gleichwertig ersetzt werden dürfen, auch wenn die Vorgaben nach Art. 41 RPV nicht eingehalten werden.

Zu Art. 25b E-RPG: Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen

Grundsätzlich wird eine Zuständigkeit der kantonalen Behörden zur Unterstützung kommunaler Baubehörden bei unbewilligten Nutzungen ausserhalb der Bauzonen als sinnvoll erachtet. Die Zuständigkeitsregelungen von Art. 25b Abs. 2, 3 und 4 E-RPG bedeuten jedoch für die betroffenen kantonalen Stellen einen erheblichen Mehraufwand. Die für den Vollzug erforderlichen personellen Mittel sind gegenwärtig nicht vorhanden. Es besteht zudem die Gefahr, dass sich die örtlichen Baubehörden für den Vollzug des Bauens ausserhalb der Bauzonen nicht mehr als in erster Linie verantwortliche Stellen betrachten. Art. 25b Abs. 3 E-RPG verschärft die Unklarheiten bei der Zuständigkeit zusätzlich, indem die kantonale Behörde anstelle der kommunalen Baupolizei Anordnungen treffen kann, aber nicht muss.

Antrag: Die Zuständigkeit für die Prüfung der Verhältnismässigkeit und einen allfälligen Verzicht auf Wiederherstellung soll weiterhin auf kantonomer Ebene geregelt werden können.

Eventualantrag: Allenfalls könnte den Gemeinden im RPG ausdrücklich das Recht gegeben werden, in komplexen Fällen die Prüfung der Verhältnismässigkeit und einen allfälligen Verzicht auf Wiederherstellung der kantonalen Stelle zu übertragen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi