

## Anhörung vom 25. Januar 2017 zum Thema Bauen ausserhalb der Bauzone im Rahmen der ARE-Arbeitsgruppe - Ergänzende Stellungnahme der Nationalen Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE

Sehr geehrter Herr Kappeler, sehr geehrte Damen und Herren

Im Mai des vergangenen Jahres erhielten wir die Gelegenheit unsere Anliegen zu Bauen ausserhalb der Bauzone darzulegen und im Nachgang zur Anhörung unsere Anträge schriftlich einzureichen. Den seither stark überarbeiteten Dokumenten entnehmen wir, dass unsere Anliegen kaum Eingang gefunden haben, was wir sehr bedauern. Für die Einladung zur zweiten Anhörung vom 25.1.2017 zum Thema Bauen ausserhalb der Bauzone danken wir bestens. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und legen Ihnen unsere zwei Hauptanliegen erneut schriftlich dar.

### I. Grundsätzliches:

1. **Qualität beim Bauen fordern und fördern - Baukultur in den Zielen des RPG verankern (Anträge 1 bis 4)**

#### **Die Schweiz ist Landschaft**

Die vielfältige Kulturlandschaft gehört zur DNA der Schweiz. Dazu gilt es Sorge zu tragen. In einer repräsentativen Umfrage hat das Link Institut für Markt und Sozialforschung herausgefunden, dass die Schweizerinnen und Schweizer an ihrer Heimat die Landschaft am meisten schätzen. Die Schweizerinnen und Schweizer definieren sich sehr stark über ihre Landschaften. Die Schweizer Landschaft wirkt identitätsstiftend. Diese gehören zur DNA unseres Landes: Imposante Berge, malerische Seen, eine qualitativ hochwertige Landwirtschaft gehören ebenso zu den Identifikationsmerkmalen der Schweiz, wie ihr Ruf als wichtiger Finanzplatz und erstklassiger Hochschul-Standort sowie ihre lange Tradition im Handwerk. Die Gesamtheit der Schweizer Kulturlandschaft ist ein Abbild dieser Identifikationsmerkmale.<sup>1</sup> Dazu müssen wir Sorge tragen.

#### **Bauen prägt unsere Landschaft**

Angetrieben durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft und die Infrastrukturentwicklung (z.B. Energie) verblasst das gewohnte Bild der regionsspezifischen Schweizer Landschaften und macht einem neuen, «banalisierten» und austauschbaren Landschaftstypus Platz. Verloren geht damit auch die Identifikation der Bevölkerung und die Attraktivität als Ort für Inspiration und Regeneration.

#### **Die Kulturlandschaft ist bedroht**

Von diesen Herausforderungen sind auch die landschafts- und siedlungsprägenden, schützenswerten Ortsbilder, Baudenkmäler und archäologische Stätten in hohem Masse betroffen. Folglich muss diesem Umstand u. Erachtens bei der Revision des Raumplanungsgesetzes entsprechend Nachachtung verschafft werden. Bis in hohe Lagen hinauf sind Siedlungen und Landschaften in der Schweiz das Ergebnis eines seit Jahrtausenden dauernden Wechselspiels zwischen Natur und Mensch. Sie sind durch den Menschen geprägte Kulturlandschaften, die entsprechenden Schutz verdienen. Ein intaktes Orts- und Landschaftsbild stellt einen wesentlichen kulturellen Wert dar, denn es ist einmalig, hat identitätsstiftende Funktion, und ist für den Tourismus-Standort Schweiz unabdingbar.

#### **Baukultur fehlt – Baukultur in den Zielen verankern**

Baukultur muss bereits in den Zielen des Raumplanungsgesetzes verankert werden (Art. 1). Die Qualität der Gestaltung der gebauten Umwelt (=Baukultur) ist ebenso wichtig wie die anderen angeführten Anliegen (namentlich Biodiversität, Wohnqualität, räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft, Integration von AusländerInnen und gesellschaftlicher Zusammenhalt).

---

<sup>1</sup> Zitiert nach : StremLOW, Matthias, Swiss Made - From Cultural Landscape to Landscape Culture. ECLAS Annual Conference 2016, Rapperswil 2016.

Unter Berücksichtigung von Diskussionsbeiträgen von Karin Zaugg, Denkmalpflegerin Stadt Biel, und Hans-Christian Steiner, Denkmalpflege Kanton Luzern; NIKE, cmk, 7.2.2017.

Die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen und die Verbesserung der Siedlungsqualität in der Landschaft machen Massnahmen zur Qualitätssicherung der Baukultur und zur Erhaltung des Kulturerbes unabdingbar.

Die Gestalt des umbauten Raums ist direktes Ergebnis des baukulturellen Schaffens, deshalb muss das Streben nach hoher Siedlungsqualität ein Planungsgrundsatz auf Stufe Bund/RPG sein (Art. 3).

## **2. Qualität beim Bauen ausserhalb der Bauzone fördern – Qualitative Ansätze wegen hoher Raumwirksamkeit nötig (Anträge 5 bis 13)**

### **Zunahme der Bauten im Nichtbaugebiet**

Gemäss Angaben des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE stehen heute gegen 600 000 Gebäude in der Schweiz in der Nichtbauzone (24% aller Gebäude). Bei knapp einem Drittel (191 000) dieser Gebäude handelt es sich um Wohnungen. Die Mehrheit der Bauten im Nichtbaugebiet ist älteren Datums (vor 1972 oder vor Inkrafttreten des RPG 1980 erstellt). Obwohl ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht gebaut werden darf, nimmt die Anzahl Bauten dort weiterhin zu (2001 bis 2010 um rund 5000 Gebäude). Zur Ergründung dieser Entwicklung hat das ARE beim Institut für Wirtschaftsstudien Basel eine Studie in Auftrag gegeben, die 2015 publiziert wurde. Sie zeigt, dass die tiefen Bodenpreise – ein Schutz der Landwirtschaft – dafür verantwortlich sind. Hinzukommen eine Reihe von nicht beabsichtigten Fehlanreizen, wie sie beispielsweise bei der Erschliessung, der Besteuerung und der Abschöpfung von Planungsmehrwerten auftreten können. Darum ist es dringend notwendig, dass das RPG die nicht beabsichtigten Fehlanreize möglichst zu beseitigen versucht.

### **Baukultur fehlt – Qualitative Ansätze und eindeutige Begrifflichkeit nötig**

Die Revision der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 23 und Art. 24) ist unseres Erachtens eine der wichtigsten Aufgaben der Schweizerischen Raumpolitik, um der Zersiedelung Einhalt zu gebieten und um das charakteristische Landschaftsbild gewisser Regionen, insbesondere der Streusiedlungen, durch die Gesetzesvorlage ausreichend zu schützen. Nichtbaugebiete dürfen nicht durch die Hintertüre zu «Mini-Bauzonen» mutieren. Die klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten muss ein zentrales Anliegen der Raumplanung sein.

Mehrere einzelne Gesetzesanpassungen (z.B. St. Galler Standesinitiative, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone etc.) haben die Bestimmungen verunklärt. Diesem Umstand kann mit der vorgeschlagenen Systematik begegnet werden, was wir begrüssen. Hingegen müssen diese Bestimmungen nicht nur neu geordnet, sondern auch materiell überarbeitet werden. Sie müssen unzweideutig formuliert sein und die Schutzinteressen klar zum Ausdruck bringen. Beispielsweise sind die verwendeten Begriffe, wie «massvoll erweitert», «teilweise geändert» oder «im Wesentlichen» zu wenig präzise, um einer eindeutigen Gesetzesauslegung zu dienen und um dem Schutzgedanken gemäss NHG wirklich Nachachtung zu verschaffen.

### **Bauten ausserhalb der Bauzone entfalten grosse Raumwirkung, deshalb müssen bauliche Vorhaben hohe Qualitätsanforderungen erfüllen**

Falls ausserhalb der Bauzone trotz Trennungsgrundsatz gebaut wird, müssen an solche bauliche Vorhaben hohe Qualitätsanforderung gestellt werden, weil sie eine sehr grosse Raumwirkung entfalten und prägende Elemente der Landschaft sind. Um der Verunstaltung der Landschaft entgegenzuwirken sind zwei Bedingungen zu erfüllen:

1. Bauten/bauliche Vorhaben müssen sich qualitativ in ihre Umgebung und die Landschaft einfügen.
2. Der Bau an sich muss sehr hohen architektonischen Qualitätsanforderungen genügen.

Neben der Verankerung der Baukultur in den Zielen und Planungsgrundsätzen des PRG müsste die Begrifflichkeit zu den architektonischen Qualitäten im Kapitel «Bauen ausserhalb der Bauzone» angepasst und erweitert werden, denn dadurch könnten die Qualitätsanforderungen besser definiert und ihnen schliesslich auch Nachachtung verschafft werden.

## II. Anträge

### Antrag 1

Art. 1, Abs. 2 VE-RPG vom 4.12.2015 Ziele ist wie folgt zu ergänzen bzw. zu ändern(Fett):

<sup>2</sup> Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

...

**a<sup>bis</sup> die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität und der Erhaltung schützenswerter Ortsbilder**

...

**b<sup>bis</sup> baukulturelle Werte zu erhalten und zu schaffen;**

**b<sup>ter</sup> die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;**

...

**d<sup>bis</sup> die EnergieRessourcen sparsam und effizient zu nutzen;**

Begründung:

Die schweizerische Kulturlandschaft ist in ihrer Vielfalt einmalig. Ihre Intaktheit ist für den nationalen Zusammenhalt, für die Identität und den Tourismus von höchster Bedeutung. Wesentliche Elemente einer intakten Kulturlandschaft sind: Kultur- und Naturdenkmäler von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung, Ortsbilder, historische Verkehrswege und archäologische Stätten. Gemäss BV Art. 78, Abs. 2, NHG und der ratifizierten Konventionen von Granada wie auch derjenigen von Malta ist der Bund zum Schutz von Landschaften, Siedlungen und Kulturdenkmälern verpflichtet. Der Erhalt des baukulturellen Erbes ist ein gleichwertiges Anliegen zu den explizit aufgeführten Zielen wie dem Erhalt der Biodiversität, der Wohnqualität, guten Voraussetzungen für die Wirtschaft, der Förderung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den einzelnen Landesteilen oder der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Der Schutzgedanke betreffend Kulturdenkmäler ist deshalb in das einleitende Kapitel in den Artikeln 1 und 3 zu den Zielen und Planungsgrundsätzen aufzunehmen.

Lit. d<sup>bis</sup> sollte offen formuliert werden, da beispielsweise auch der Boden oder Wasser eine wesentliche Ressource darstellen.

### Antrag 2

Art. 3, Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> neu VE-RPG vom 4.12.2015 (Fett):

**a<sup>bis</sup> Massnahmen getroffen werden, um die Kulturlandschaft zu erhalten und qualitativ weiterzuentwickeln.**

Begründung:

Die unter Antrag 1 angeführte Begründung zur Ergänzung der Ziele betrifft auch die Planungsgrundsätze, deshalb ist in Art. 3 eine analoge Ergänzung nötig.

### Antrag 3

Art. 3, Abs. 3 lit. a VE-RPG vom 4.12.2015 Ziele ist wie folgt zu ergänzen (Fett):

<sup>3</sup>Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen

a ...

a<sup>bis</sup> ...

**a<sup>ter</sup> ...Massnahmen getroffen werden, um das baukulturelle Erbe zu erhalten, insbesondere sind schützenswerte Ortsbilder zu erhalten und qualitativ weiterzuentwickeln;**

Begründung:

Die unter Antrag 1 angeführte Begründung zur Ergänzung der Ziele trifft auch auf die Planungsgrundsätze zu, deshalb ist in Art. 3 eine analoge Ergänzung nötig.

#### Antrag 4

Art. 8 a, Abs. c neu VE-RPG vom 4.12.2015 ist wie folgt zu ergänzen (Fett):

<sup>1</sup>Der Richtplan bezeichnet:

b. ...

**c. Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler, die geschützt, vernetzt oder weiterentwickelt werden sollen;**

d. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;

*Begründung:*

Der Bundesrat liess im Bereich des Kulturerbes drei Inventare erarbeiten: ISOS, IVS und BLN. Der Bundesgerichtsentscheid «Rüti» (BGE 135 II 209) hat erklärt, dass die drei Bundesinventare Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG entsprechen. Der vorliegende Entwurf nimmt diesen Sachverhalt in Art. 9 auf. Die materielle Stärkung und die unmissverständliche Benennung der Bundesinventare ISOS, IVS und BLN wurden indes unterlassen. Dabei kommt gerade dem ISOS beim Vorhaben nach einer qualitätsvollen Verdichtung eine Schlüsselrolle zu.

#### Antrag 5

Art. 23a VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt umzuformulieren (Fett):

<sup>1</sup>Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen dürfen in jedem Fall nur erteilt werden, wenn das betreffende Vorhaben mit den Anliegen der Raumplanung vereinbar ist und **keinen überwiegenden öffentlichen Interessen entgegensteht.**

*Begründung:*

Die Bestimmungen, die inskünftig für alle Vorhaben ausserhalb der Bauzonen gelten sollen, im Artikel 23 a zusammenzufassen, begrüssen wir grundsätzlich. Die im geltenden Recht unter Art. 24 lit. b angeführte Interessenabwägung ist gemäss Anmerkung ebenfalls darin verankert worden. Die vorgeschlagene Formulierung «mit den Anliegen der Raumplanung vereinbar ist» bringt dies jedoch nicht deutlich genug zum Ausdruck und ist deshalb zu ergänzen.

#### Antrag 6

Art. 23a Abs. 2 VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt umzuformulieren (Fett):

<sup>2</sup>~~Wenn möglich~~ **Grundsätzlich** sind für solche Vorhaben bestehende Gebäudevolumen zu nutzen oder zu ersetzen.

*Begründung:*

Es braucht unmissverständliche Formulierungen, um das Hauptziel, die Zersiedelung einzudämmen, zu erreichen. Dieser Abschnitt soll die Bewilligungsvoraussetzungen für Bauvorhaben klar und deutlich formulieren.

#### Kommentar zu Art. 23d

Die in diesem Artikel vorgesehene Möglichkeit für Kantone im Rahmen des Richtplans Spezialregelungen für spezielle Bedürfnisse vorsehen zu können, scheint einen gesamtheitlichen Lösungsansatz für alle Ausnahmeregelungen zu bieten. In der vorliegenden Fassung ist er jedoch noch zu wenig ausgereift und ist nicht breit diskutiert worden – zumal dieser sog. Planungsansatz in der Vernehmlassungsvorlage noch nicht enthalten war (etwa das Verhältnis zu den ebenfalls neu formulierten Art. 16a und Art. 18 Abs. 4 und 5). Ob die in Art. 23d Abs. 3 vorgesehene Kompensation umsetzbar wäre, bezweifeln wir.

#### Antrag 7

Art. 23h Abs. 1 VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt zu ergänzen (Fett):

<sup>1</sup>Für nicht landwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Artikel 23f Absatz 3 Buchstabe e können massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen zu wenig Raum zur Verfügung steht **und die Erweiterungsfläche kompensiert werden kann.**

*Begründung:*

Damit die Bebauung des Nichtbaugebietes nicht weiter zunimmt – eines der Hauptziele der RPG Revision – sollen notwendige Erweiterungen möglich sein, jedoch die neu überbaute Fläche durch Rückbau kompensiert werden. Auf diese Weise kann wertvolles Kulturland erhalten werden.

**Antrag 8**

Art. 24bis lit. b VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt zu ergänzen (Fett):

**b<sup>bis</sup> Die Baute und Anlage ist angemessen in der Landschaft und im Bestand integriert.**

**Begründung:**

Baukulturelle Qualität muss für sämtliche Bauvorhaben gefordert werden und kann nicht nur bei einzelnen Unterkategorien von Bauvorhaben gefordert werden (siehe Erläuterungen). Im geltenden RPG ist eine sinngemäss ähnliche Bestimmung enthalten. Eine Bestimmung, die Qualität einfordert, darf nicht gestrichen werden.

Qualität wird nicht allein durch die Unveränderbarkeit der äusseren Erscheinung definiert, wesentliche weitere Begriffe wie Integration in die Topographie, Unter- und Einordnung betreffend Massstab, Materialität und Ausdruck sind zu verankern. Sie sind einfach und klar vermittelbar (entgegen der Behauptung in den Erläuterungen).

**Antrag 9**

Art. 24bis lit. d VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt umzuformulieren (Fett):

~~d. Es ist höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden~~ **Die notwendige** Erschliessung ~~notwendig ist vorhanden~~ und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der Bewilligung anfallen, werden auf die Eigentümerin oder den Eigentümer überwält.

**Begründung:**

Gemäss Studie, die das ARE beim Institut für Wirtschaftsstudien Basel in Auftrag gegeben und 2015 publiziert hat, ist die Erschliessung einer der wichtigsten Treiber, der zur ungebremsten Bebauung des Nichtbaugebietes führt. (siehe: Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2015): Bauen ausserhalb der Bauzonen: Fehlanreize im Nichtbaugebiet – eine Übersicht. Schlussbericht vom 27.07.2015. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.) Deshalb ist hier eine unzweideutige Formulierung notwendig.

**Antrag 10**

Art. 24a VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt zu ergänzen (Fett):

<sup>1</sup>Erfordert die Änderung des zwecks einer Baute oder Anlage keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 Absatz 1, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn:

- a. Dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung, Umwelt und **Kulturlandschaft** entstehen; ...

**Begründung:**

Die explizite Erwähnung in diesem Kontext ist angebracht, da die Kulturlandschaft ein verfassungsrechtlich geschütztes Gut darstellt (siehe auch Antrag 1).

**Antrag 11**

Art. 24c Abs. 1 VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt zu ändern und zu ergänzen (Fett):

<sup>1</sup>Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich ~~geschützt~~ erhalten, **sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen gegen ihren Weiterbestand sprechen.**

**Begründung:**

Der Begriff «schützen» ist in diesem Zusammenhang verwirrend, zumal er in Art. 24d Abs. 2 mit anderer Bedeutung verwendet wird.

Vom Bestandsschutz soll abgewichen werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen gegen ihren Weiterbestand sprechen. Bei bestehenden zonenwidrigen Bauten, die den Schutzzielen von Natur- und Heimatschutz zuwiderlaufen, ist es sinnvoller sie zu entfernen als sie zu erneuern oder umzubauen.

## Antrag 12

Art. 24c Abs. 4 VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt umzuformulieren und zu ergänzen (Fett):

**~~Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen an solchen Bauten und Anlagen sind~~ zulässig, soweit sie für eine dauerhafte und zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung nötig sind oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Sie müssen in ihrer baulichen Grundstruktur, Massstäblichkeit und Materialität auf den Bestand sowie in ihrer räumlichen Wirkung auf die Landschaft Bezug nehmen.**

Begründung:

Eine Präzisierung zur Art und Qualität der baulichen Veränderungen ist hier angebracht, um die baukulturellen Werte im Nichtbaugebiet zu erhalten bzw. im Falle eines Ersatzneubaus zu schaffen. Auch bei nicht schützenswerten Bauten soll ein hoher Qualitätsanspruch geltend gemacht werden.

## Antrag 13

Art. 24d Abs. 1<sup>bis</sup> VE-RPG vom 16.1.2017 ist wie folgt umzuformulieren (Fett):

<sup>1bis</sup>...für eine energetische Sanierung unumgänglich sind ~~und die äussere Erscheinung sowie die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben.~~ **Die teilweisen Änderungen müssen in ihrer baulichen Grundstruktur, Massstäblichkeit und Materialität auf den Bestand sowie in ihrer räumlichen Wirkung auf die Landschaft Bezug nehmen.**

Begründung:

Siehe Antrag 12. Im Fall der schützenswerten Bauten sind nur teilweise Änderungen vorgesehen, was wir sehr begrüssen.

### III. Zusammenfassung der Anträge:

1. Trennungsgrundsatz strikt durchsetzen
2. Mut zum qualitativen Anspruch aufbringen
3. Baukultur in den Zielen des RPG verankern
4. Klare und sprechende Begriffe einführen

In der Landschaft qualitativvoll zu bauen bedeutet nicht Komplexität, sondern Zurückhaltung, Unter- und Einordnung betreffend Massstab, Materialisierung, Ausdruck und Topographie.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Anliegen entgegen bringen, und bitten Sie, unsere Stellungnahme eingehend zu prüfen.

Freundliche Grüsse



Jean-François Steiert  
Präsident des Vereins NIKE



Stanislas Rück, dipl. Arch. ETHZ  
Denkmalpfleger des Kantons Freiburg,  
Vorstandsmitglied der NIKE