

FSU Geschäftsstelle Alexanderstrasse 38 Postfach 216 7001 Chur

Per E-Mail info@are.admin.ch
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Esther Casanova
info@f-s-u.ch
Chur, 31.8.2017

Revision RPG 2 Ergänzende Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Dr. Lezzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. Juni 2017 das UVEK beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur zweiten Revisionsetappe des RPG mit Frist bis 31. August 2017 durchzuführen. Der FSU als Fachverband Schweizer Raumplaner bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der ergänzenden Vernehmlassung und äussert sich wie folgt:

Der FSU begrüsst die Änderungen in den Bereichen funktionale Zusammenarbeit, Planung im Untergrund und Interessenabwägung. Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone stuft der FSU jedoch als unausgereift ein und beantragt, diese zu überarbeiten.

Den Kantonen für das Bauen ausserhalb der Bauzone mehr Spielraum zukommen zu lassen, ist an sich zu unterstützen, wenn dies unter Berücksichtigung der funktionalen Räume, mit Respekt für das gebaute Kulturgut und im Lichte einer Gesamtstrategie für den Landschaftsraum geschieht.

Ein verständliches *planerisches* Konzept ist nicht erkennbar. Zum Ausdruck kommt dies dadurch, dass die Frage der Bewilligungen im Vordergrund steht und nicht das eigentliche Planen auch ausserhalb der Bauzone. Mit diesem Grundansatz wird man keine substanzielle Verbesserung gegenüber dem heutigen Recht erzielen und nur punktuelle bzw. interessensspezifische Verbesserungen erreichen.

Der Zeitdruck, unter welchem die Vorlage steht, lässt auch das Durchführen von Testplanungen und Fallprüfungen nicht zu. Solche wären nötig, um die vorgeschlagenen, an sich interessanten Neuerungen wie Planungs- und Kompensationsansatz testen zu können und gestützt darauf die Gesetzesvorlage zu präzisieren, bevor diese in den parlamentarischen Prozess geht.

2/7

Aus dieser grundlegenden Einschätzung beantragt der FSU, die Vorlage zu überarbeiten.

Zu den Themenfeldern im Einzelnen:

1. Bauen ausserhalb der Bauzone

1.1 Grundsätzliche Überlegungen

Wichtigster Inhalt der ergänzenden Vernehmlassung bildet das Bauen ausserhalb der Bauzone. Hier besteht in der Tat ein grosser Handlungsbedarf. Mit RPG 1 wurde für die Siedlung das Konzept der Innenentwicklung verankert. Mit dem klaren Entscheid zu RPG 1 hat das Schweizer Volk sich gegen eine weitere „Zersiedlung“ unseres Landes ausgesprochen. Ein massgebender und zunehmend wahrnehmbarer Anteil an dieser Zersiedlung hat das Bauen ausserhalb der Bauzone. Dazu kommt, dass diese Bauten und Anlagen häufig ohne besondere bauliche Qualitäten und Einpassung in die Landschaft erstellt werden.

Heute stehen gegen 400'000 Gebäude ausserhalb der Bauzonen, davon rund 200'000 mit Wohnnutzungen. In allen Teilräumen der Schweiz ist dieser Anteil an Bauten ausserhalb der Bauzonen ein relevanter Faktor in der Landschaft. Die bestehende gesetzliche Regelung im RPG ist für die gesamte Schweiz einheitlich und lässt kaum Handlungsfreiheiten im Zusammenhang mit regionalen Besonderheiten zu. Es wäre zu erwarten, dass mit RPG 2 und den neu strukturierten und ergänzten Artikeln zum Bauen ausserhalb der Bauzone nun auch ein planerisches Konzept zum Nichtsiedlungsgebiet verankert werden könnte. Leider fehlt bis heute ein entsprechendes Konzept für eine zukunftsfähige Entwicklung der Landschaft der Schweiz, auf dessen Basis die vorliegenden Gesetzesanpassungen nun beurteilt werden könnten. Die Vorlage erscheint somit weder vollständig noch schlüssig.

Eine Revision der gesetzlichen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone muss folgende Anforderungen erfüllen:

- Stärken des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz)
- Längerfristige Reduktion der Zahl der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone und in der Landwirtschaft und damit auch die mit den Nutzungen verbundenen Emissionen (Gebäude, Bewirtschaftung, Mobilität)
- Erhöhung der baugestalterischen Qualität und der verbesserten landschaftlichen Einpassung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone
- Erhalten von landschaftsprägenden Bauten und Anlagen als Kulturerbe
- Optimieren und Vereinfachen der heutigen Regelung (RPG und RPV)
- Berücksichtigen der Bedürfnisse der im Strukturwandel begriffenen Landwirtschaft
- Möglichkeit, auf regionalen Gegebenheiten einzugehen (wie Streusiedlungsgebiete, Temporärsiedlungsgebiete, Tourismusgebiete, usw.)

3/7

Die Vorlage kann diese Ziele nicht erreichen und lässt gar eine Verschlechterung der Situation befürchten.

1.2 Beseitigungsaufgabe, Planungs- und Kompensationsansatz

Die Beseitigungsaufgabe (Art. 23b) und der Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 23d) gehen in die richtige Richtung, werfen aber viele Fragen auf. Es erscheint aus unserer Sicht als unumgänglich, die Umsetzbarkeit konkret und bei unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten zu prüfen. Der Ansatz birgt Chancen, aber auch viele Risiken bezüglich der Flexibilisierung und des dadurch gewonnenen Spielraums. Es wäre klug, diese besser abzuschätzen und die Umsetzbarkeit konkreter zu prüfen, am besten in dem er in einem oder mehreren Kantonen konkret getestet würde. Die paar Beispiele für mögliche Anwendungen, wie sie im Erläuterungsbericht (S.19ff) aufgeführt sind, reichen dafür nicht aus. Aus einer solchen Testphase heraus können die Gesetzesbestimmungen präzisiert und konkretisiert werden.

1.2.1 Beseitigungsrevers

Beim Beseitigungsrevers stellen sich beispielsweise die Fragen, wie das überhaupt funktionieren kann oder ob die Beseitigungsaufgabe auch bei Bauten, welche mit Kompensation gebaut wurden (im kantonalen Regime), gilt. Als Grundlage wäre es nützlich, eine grobe Einschätzung der Anzahl Gebäude, die mit einer möglichen Kompensation zurückgebaut werden könnten, zu erhalten. Dies wäre ein Indikator für die Effektivität und Umsetzbarkeit der neuen Massnahme.

Fallbeispiele würden helfen, hier Klarheit zu schaffen.

1.2.2 Planungs- und Kompensationsansatz

Besonders kritisch zu beurteilen ist der Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 23d). Dieser Ansatz bietet den Vorteil, dass auf die vielfältigen landschaftlichen Situationen in der Schweiz seitens der Kantone räumlich spezifisch geantwortet werden könnte. Der Planungsansatz wäre eine Verlagerung vom Bewilligen, das in den letzten Revisionen immer mehr ausgebaut wurde, hin zum Planen und würde eine massgeschneiderte Lösung, die jeweils durch den Bund genehmigt werden müsste, ermöglichen. Der Bund müsste dann gegenüber den Kantonen die Messlatte hochhalten.

Der Ansatz wirft aber auch folgende Fragen auf:

- Sind bei den Kantonen die nötigen Ressourcen (Zeit, Geld und Know-how) vorhanden für diese qualitativ und politisch äusserst herausfordernde Arbeit? Durch die laufenden Umsetzungsarbeiten (RPG 1) sind die Kantone bereits sehr stark ausgelastet.
- Wie kann es gelingen, mit dem Kompensationsansatz zu einer Qualitätssteigerung in der Landschaft zu gelangen und ihn grundeigentümerverbindlich umzusetzen?
- Können die gesetzgeberischen Randbedingungen genügend klar und verbindlich definiert werden, sodass letztendlich die Zersiedelung auch ausserhalb der Bauzone eingeschränkt werden kann?

4/7

- Gilt die Kompensation nur in den Gebieten mit dem Planungsansatz: Gleichbehandlung zu anderen? Wie wird sichergestellt, dass die Kompensation in einem funktionalen und räumlichen Zusammenhang steht und der Bezug zu den funktionalen Räumen hergestellt werden kann? Wie kann eine Raumsicht entstehen? Wie sollen „grössere, intensivere oder störende Nutzungen“ definiert werden und was ist die Bemessungsgrundlage für die Kompensation?
- Wie steht das kantonale Planungsregime zu den bundesrechtlichen Ausnahmeregelungen?
- Wie steht der Ansatz zu den aktuellen gebietspezifischen Regelungen, wie beispielsweise den Streusiedlungsgebieten?

Antrag

Die Ansätze sind unausgereift und die Vorlage in diesen Bereichen abzulehnen. Gestützt auf Testplanungen und Fallprüfungen sind Beseitigungsaufgabe, Planungs- und Kompensationsansatz zu präzisieren.

2. Fruchtfolgeflächen

Der Entwurf schwächt die Leitfunktion der Raumplanung insbesondere in Sachen Fruchtfolgeflächen. Der vorliegende Entwurf geht neu davon aus, dass der Fruchtfolgeflächenschutz einen absoluten Schutz der Fruchtfolgeflächen impliziert. Die Vorlage nimmt zu wenig auf die effektive Bedeutung und auf die Besonderheiten der mineralischen Rohstoffversorgung Rücksicht. Abbauzonen stellen beispielsweise in der Regel vorübergehend mit einer anderen Nutzung überlagerte Landwirtschafts- oder Waldböden dar und mutieren nach Abbauende wieder zu Landwirtschafts- und Waldböden.

Während des ganzen Abbauprozesses ist in der Regel nur ein Bruchteil der Fruchtfolgefläche entzogen. Die bereits abgebaute Fläche ist wieder als FFF rekultiviert, die noch nicht abgebaute Fläche im ursprünglichen Zustand und somit als FFF zur Verfügung.

Dies, weil heute der Abbau in der Regel nach dem Prinzip der rollenden Planung erfolgt und in diesem Rahmen die offene Nicht-Fruchtfolgefläche während des Abbauprozesses kontinuierlich minimiert wird. Es ist zu gewährleisten, dass temporäre Bodennutzungen ausserhalb der Bauzone generell gleich behandelt werden wie temporäre Nutzungen innerhalb der Bauzone im Zusammenhang mit dem finanziellen Ausgleich.

Antrag:

Die temporäre Nutzung einer FFF zu einem anderen Zweck ist zu gewährleisten.

5/7

3. Raumplanung in funktionalen Räumen

Die Präzisierung der in Artikel 2 geregelten Planungspflicht, in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammenzuarbeiten, wird unterstützt. Allerdings drängt sich die Bemerkung auf, dass die Pflicht der Zusammenarbeit auch ohne diese Norm gilt und keine Rechtsfolgen vorgesehen sind.

4. Raumplanung im Untergrund

Der in Artikel 3 Abs.5 enthaltene Planungsgrundsatz wird unterstützt, da er eine wichtige Lücke im Regelungsbereich der Raumbeanspruchung schliesst. Richtig ist auch, dass die Erfüllung der raumplanerischen Aufgaben im Bereich des Untergrundes mit Hilfe der bestehenden Raumplanungsinstrumente möglich ist. Der Begriff der „baulich nutzbaren Räume“ ist jedoch unverständlich und zu präzisieren.

Es besteht grosser Koordinationsbedarf, der im Moment nicht geleistet wird. Deshalb ist das Themenfeld als Richtplan-Mindestinhalt zu ergänzen.

Antrag:

Das Themenfeld Planen im Untergrund ist als Richtplan-Mindestinhalt zu deklarieren.

5. Raumplanerische Interessenabwägung

Dass mit Artikel 2 Abs. 2bis die Bedeutung der Interessenabwägung als zentrale raumplanerische Methode hervorgehoben und ihr ein grösseres Gewicht eingeräumt wird, ist grundsätzlich zu unterstützen. Gleichzeitig unterstützt der FSU die parallel laufenden Arbeiten der BPUK zur methodischen Klärung der Interessenabwägung.

6. Mindestinhalte der Richtpläne

In der Stellungnahme vom 18. März 2015 zur Vorlage RPG 2 vom 5. Dezember 2014 kritisierte der FSU die Ausweitung der Mindestinhalte in den Bereichen Landschaft, Verkehr sowie Energie, Ver- und Entsorgung (Art.8b-e) im Vergleich zum Bereich Siedlung als zu detailliert und beantragte, die Inhalte zu vereinfachen. Dass in der nun zur ergänzenden Vernehmlassung vorgelegten Fassung gänzlich auf die Erweiterung der Mindestinhalte verzichtet wird, erachtet der FSU jedoch als falsch. Die Fokussierung auf den Bereich Siedlung ist ungerechtfertigt. Zur Förderung einer integralen und sektorenübergreifenden Raumentwicklung erachtet der FSU es als dringend nötig, auch auf Gesetzesstufe die weiteren Sachbereiche zu benennen.

6/7

Antrag:

Mindestinhalte in den Bereichen Landschaft, Verkehr sowie Energie, Ver- und Entsorgung sowie Untergrund (siehe 4.) sind zu benennen.

7. Beiträge an Projekte

In der Gesetzesvorlage, die nun in der Vernehmlassung ist, verzichtet das UVEK leider auf Art. 29a Abs. 2 «Beiträge an Projekte», wie er in der Vernehmlassungsvorlage 2014 noch vorgesehen war. Art. 29a Abs. 2 würde eine gezielte Bundesunterstützung für innovative Projekte der nachhaltigen Entwicklung (Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung) ermöglichen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass mit (bescheidenen) Bundesmitteln innovative Lösungsansätze zum Nutzen aller Staatsebenen umgesetzt werden konnten.

Es wäre wichtig, dass solche Modellvorhaben eine explizite rechtliche Grundlage erhalten. Eine gesetzliche Verankerung wurde auch bereits mit der überwiesenen Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrats vom 24. April 2007 (O7.3280) gefordert. Es wäre vorgesehen, dass die Beiträge des Bundes im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden und zu diesem Zweck keine zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen.

Antrag

Der Art. 29a Abs. 2 aus der Vernehmlassungsvorlage 2014 soll in der Revision in folgendem Wortlaut wieder aufgenommen werden:

Artikel 29a Absatz 2 [Beiträge an Projekte]

Er [der Bund] kann Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung unterstützen.

8. Ausbildung

Für einen nachhaltigen Vollzug sind Fachleute gefragt, die in der Lage sind, komplexe Probleme zu erfassen, zu lösen und zum Vollzug zu führen. Dies setzt zunehmend höhere Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung von Raumplanungsfachleuten in der Schweiz. Vor einem Jahr machten führende Fachorganisationen und Schweizer Hochschulen darauf aufmerksam, dass sich in der Schweizer Raumplanungspraxis mittel- bis langfristig ein erheblicher Fachkräftemangel abzeichnen wird. Diesem kann nicht wie in anderen Branchen kurzfristig und vollumfänglich mit ausländischen hoch qualifizierten Fachleuten begegnet werden, da sich die Ausbildung in Raumplanung stets auf landesspezifische Gesetze und Instrumente bezieht. Aus Sicht der Experten fordert diese Entwicklung verstärkte Anstrengungen sowohl qualitativer als auch quantitativer Natur. Ein entsprechender Artikel im Raumplanungsgesetz fehlt jedoch. Das Raumplanungsgesetz ist eines der wenigen Bundesgesetze, das über keine Rechtsgrundlage in Form eines Artikels zur Aus- und Weiterbildung verfügt. Eine

7/7

solche Grundlage könnte neben der Förderung der Aus- und Weiterbildung auch die heutigen Modellvorhaben stärken und vermehrt Kooperationsprojekte von Hochschulen mit den Vollzugsbehörden ermöglichen. Die Neuschaffung eines Artikels zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in Raumplanung im Rahmen der vorliegenden Revision ist nötig und sinnvoll.

Antrag

Die Neuschaffung eines Artikels zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in Raumplanung im Rahmen der vorliegenden Revision ist nötig und sinnvoll.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
FSU



Frank Argast
Präsident



Esther Casanova
Geschäftsführerin