

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

info@are.admin.ch

Vom Vorstand verabschiedet
am 18. März 2015

Dr. Barbara Zibell, Geschäftsführung
geschaefsstelle@f-s-u.ch
Zürich, 10. Mai 2015

Vernehmlassung zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Dezember 2014 haben Sie zur Stellungnahme bis am 15. Mai 2015 eingeladen. Als Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner nehmen wir zu dieser wichtigen Vorlage gerne Stellung. Dem Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner FSU gehören über 900 Einzelmitglieder und Büros an. Er ist zudem ein Fachverein des SIA.

Der FSU hat in den Arbeitsgruppen, die es im Vorfeld zur 2. Teilrevision gegeben hat, intensiv mitwirken können und möchte sich für diese Gelegenheit bedanken. Der FSU bedauert allerdings, dass er als Fachverein der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner an der weiteren Ausarbeitung und in der Vorkonsultation nicht mehr einbezogen wurde.

1. Es gibt einen Revisionsbedarf, aber nicht in dieser Form und Eile

Der FSU teilt grundsätzlich die Meinung, dass das RPG in gewissen Punkten angepasst oder ergänzt werden muss. Die Vorlage ist jedoch unausgereift, überladen und zum aktuellen Zeitpunkt für die Bewältigung der dringlichsten und wichtigsten raumplanerischen Herausforderungen nicht zwingend notwendig. Obwohl der Gesetzesentwurf auch einige taugliche Elemente enthält, überwiegen die Nachteile.
Der FSU lehnt aus diesen Gründen die Vorlage ab.

Mit RPG1 sind die für die künftige Lenkung der schweizerischen Raumentwicklung wichtigsten gesetzlichen Grundlagen geschaffen worden. Behörden sowie Fachleute in Verwaltungen und privaten Büros sind aktuell und in den kommenden Jahren intensiv mit deren Umsetzung beschäftigt. In unseren Fachkreisen zeigt sich, dass die-

2/7

se Umsetzung aufwändig ist. Zudem sind viele Auswirkungen noch nicht bekannt und wichtige Fragen, vor allem im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach Innen, noch ungeklärt. Die Priorität muss bei der Umsetzung von RPG1 liegen und es gilt daraus für weitere Revisionen des RPG zu lernen. Das braucht Zeit. Eine weitere Revision in der vorgeschlagenen Form und zum aktuellen Zeitpunkt bindet unnötig Ressourcen und schafft zusätzliche Unsicherheiten.

Der bessere Schutz des Kulturlandes, die bessere Abstimmung der Infrastrukturen mit der Raumentwicklung, die verbindliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit, das Planen im Untergrund und das Bauen ausserhalb der Bauzonen bedürfen auch aus Sicht des FSU einer Regelung oder Verbesserung im RPG. Dazu besteht aber keine Eile. Aus Sicht des FSU müssen sich künftige Revisionen aufs Wesentliche beschränken und auf klaren Zielsetzungen und Strategien beruhen, denn nur dann haben sie die Gewähr, eine breite Akzeptanz und Wirkung zu erhalten – das hat RPG1 gezeigt. Die aktuelle Vorlage ist in vielen Punkten unausgereift, überladen sowie konzeptlos und sie lässt sich kaum kommunizieren. Der FSU befürchtet, dass sie in dieser Form in der parlamentarischen Diskussion Tür und Tor öffnet für ein unbeherrschbares „Werkeln“ am RPG, welches letztlich nicht zu einer Stärkung der Raumplanung führen wird. Wir empfehlen deshalb, die gesamte Vorlage zurückzunehmen und nach Prioritäten **einzelne themenbezogene Revisionspakete** zu schnüren. Bevor Gesetzesartikel formuliert werden, müssen allerdings zuerst tragfähige und praktikable Lösungen erarbeitet und diskutiert werden. Die Fachleute des FSU sind gerne bereit, hierzu ihren Beitrag zu leisten.

2. Grundsätze des FSU zur Weiterentwicklung des Raumplanungsgesetzes

Für den FSU sind zur Weiterentwicklung der Raumplanungsgesetzgebung folgende Grundsätze von zentraler Bedeutung:

1. Die 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes muss die Raumplanung insgesamt stärken. Dies ist im Hinblick auf die aktuellen Anforderungen der Raumentwicklung sehr wichtig. Eine Revision hat aus der Sicht des FSU einerseits die aktuelle raumplanerische Situation in der Schweiz zu berücksichtigen, andererseits sollte sie aber auch zukunftsweisende konzeptionelle Inhalte und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Raumentwicklung Schweiz enthalten. Diese konzeptionellen Inhalte fehlen weitgehend, vor allem beim Bauen ausserhalb der Bauzonen, bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder bei der Nutzung des Untergrundes. Bevor rechtliche Anpassungen vorgenommen werden, sind die notwendigen **Strategien** zu erarbeiten, mit welchen die Revisionen unterlegt werden können.
2. Das RPG muss ein **Rahmengesetz** bleiben. Es soll das Wesentliche enthalten und muss den nachgeordneten Planungsträgern den notwendigen Ermessensspielraum sichern. Auf Detailbestimmungen (z.B. Verkehr in Planungsgrundsät-

3/7

zen Art. 3bis und ter oder Art. 9 Andere Grundlagen und Planungen) und Beschreibungen (z.B. Definition funktionaler Raum in Art.1 Abs.3), die in anderen Gesetzen oder in der Verordnung untergebracht werden können, sowie auf Bestimmungen, die nicht mit raumplanerischen Mitteln gelöst werden können (z.B. Integration Art.1 Abs.2 f), ist zu verzichten. Bestimmungen müssen über einen längeren Zeitraum Bestand haben (z.B. Planungsgrundsätze und Mindestinhalte) und aus diesem Grund relativ allgemein gehalten werden. Im Gesetzesentwurf sind zu viele „modische“ Themen zu finden (z.B. Art.3 Abs.3 a^{ter} Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen). Zudem sollte das Gesetz mit einem klaren Aufbau den Vollzug unterstützen und eine verständliche und nachvollziehbare Sprache verwenden.

3. Stellungnahme zu den wichtigsten Punkten der Gesetzesrevision

Im Zusammenhang mit der Revision sind dem FSU folgende Punkte besonders wichtig:

1. Eine zentrale Aufgabe der Raumplanung ist eine **sachgerechte Interessenabwägung**: Bei der Erfüllung raumrelevanter Aufgaben stellen sich auf allen Stufen immer wieder Zielkonflikte. Die Interessenabwägung hat soweit möglich im Rahmen des RPG zu erfolgen. Zu viele enge und nicht verhandelbare Bestimmungen (aus unterschiedlichen Fachgesetzen und Verordnungen) schwächen die Interessenabwägung und schmälern das Lösungsspektrum. Es ist zu prüfen, ob andere Gesetze oder Verordnungen anzupassen sind, um eine sachgerechtere Interessenabwägung zu ermöglichen. So macht beispielsweise die Umweltschutzgesetzgebung mit ihren rigiden Lärmgrenzwerten eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nach Innen schwierig und verhindert oft gute Lösungen in dicht bebauten und gemischt genutzten Siedlungsgebieten. Ein positiver Anfang wurde mit der Änderung der Bestimmungen im Bereich der Flughäfen gemacht.
2. Die heutigen **Instrumente** (Konzepte, Sachpläne, Richtpläne und Nutzungspläne) und Verfahren sind stark und einfach, die Verantwortlichkeiten eindeutig und klar: Entscheidend ist, wie Raumplanung gelebt wird. Gegenstromprinzip, aktive Abstimmung der Instrumente und Inhalte sowie das unkomplizierte Zusammenarbeiten über die verschiedenen Planungsstufen hinweg sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Raumplanung. Kompetenzverschiebungen und neue Instrumente sind nur da nötig, wo eine nachhaltige Raumentwicklung mit den bisherigen Instrumenten aufgrund bisheriger Erfahrungen nicht erreichbar ist.
3. Die Revision soll koordinierte, schlanke und schnelle **Verfahren** fördern: Es braucht klare Verfahrensfristen.
4. **Der Kantonale Richtplan** bleibt das wichtigste räumliche Koordinations- und Führungsinstrument der schweizerischen Raumplanung: Über die gesetzlichen Mindestinhalte wird der Richtplan in wesentlichen Punkten weiter gestärkt.
5. **Konzepte und Sachpläne** gewinnen an Bedeutung: Sachthemen von nationaler Bedeutung sind mittels Konzepten und Sachplänen auf Bundesebene zu koordinieren.

4/7

Die Erarbeitung soll in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und sofern zweckmässig auch mit Städten und Gemeinden erfolgen. Die Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz kann als positives Beispiel genannt werden. Handlungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich nationaler Strategien für die Metropolitanräume und die ländlichen Räume.

6. **Grenzüberschreitende Planung in funktionalen Räumen** ist notwendig und zu fördern: Die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg ist ein Gebot der Stunde und wird in vielfältiger Weise bereits gepflegt. Gesetzliche Mindestinhalte und Grundsätze sind minimal zu halten, damit die bereits etablierten Zusammenarbeitsformen nicht behindert und die föderalen Besonderheiten berücksichtigt werden können.
7. Über Konzepte und Modellvorhaben kann der Bund die **Prozesse fördern**. Die Resultate finden Eingang in die bestehenden Instrumente und Verfahren. Entscheid- und Umsetzungskompetenzen haben sich nach den bestehenden Zuständigkeiten zu richten.
8. Das Regelwerk zum **Bauen ausserhalb der Bauzone** ist auf nationaler Ebene zu vereinfachen und restriktiver auszulegen: Durch die über die Jahre berücksichtigten Partikularinteressen haben viele Ausnahmebestimmungen Eingang ins RPG gefunden. Das mittlerweile umfangreichste Kapitel des RPG entspricht damit nicht den Ansprüchen an ein Rahmengesetz. Zudem ist das Ziel, das Bauen ausserhalb von Bauzonen auf ein notwendiges Minimum zu beschränken, nicht erreicht worden.
9. Das RPG hat die **wesentlichen Belange der Raumplanung zu regeln**: Mit den unterschiedlichen Detaillierungsgraden und Schwerpunktsetzungen verliert das RPG immer mehr seine Ausgewogenheit. Das Rahmengesetz darf kein Abbild vieler Partikularinteressen sein. Es ist befremdlich, dass sich im Gesetzesentwurf zum einen Regeln zu Unterständen und Zäunen bei der Tierhaltung ausserhalb der Bauzonen oder Anforderungen an Bauordnungen, welche energetische Sanierungen nicht behindern dürfen, finden, zum andern aber wichtige Ziele und Themen für eine wirkungsvolle Raumplanung bisher gar nicht Eingang ins Gesetz gefunden haben. So müsste das Instrumentenset Konzepte / Richtpläne / Nutzungspläne eigentlich für sämtliche Planungsstufen (Kanton, Regionen, Gemeinden) eine Selbstverständlichkeit und zwingend sein.

4. Thematisch gegliederte Bemerkungen und Anträge zur Revisionsvorlage

Obwohl der FSU die Vorlage als Ganzes ablehnt, nehmen wir, mit Blick auf eine konstruktive Weiterentwicklung, zu einzelnen Themen und Artikeln im Folgenden detailliert Stellung.

4.1 Raumentwicklungsstrategie Schweiz

Das tripartit erarbeitete Raumkonzept Schweiz ist ein wichtiger strategischer Orientierungsrahmen der Raumplanung. Die Verankerung in Art.5a wird ausdrücklich begrüsst.

5/7

Antrag:

Auf die Umbenennung (Raumentwicklungsstrategie) soll jedoch verzichtet werden.

4.2 Funktionale Räume und weitere gemeinsame Planungen

Grenzüberschreitende Planung in funktionalen Räumen ist notwendig und zu fördern. Die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg ist ein Gebot der Stunde und wird in vielfältiger Weise zwischen Kantonen, Regionen und Gemeinden bereits gepflegt. Die Art und Weise wie das Thema nun Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden hat, wirft aber viele Fragen auf. Funktionale Räume sind kein raumplanerisches Ziel (Art.1 Abs.2 c^{bis}: Warum soll ausgerechnet in funktionalen Räumen eine geordnete räumliche Entwicklung sichergestellt werden?), sondern ein methodisches Hilfsmittel, um in einem spezifisch definierten Raum gemeinsamen planerische Grundlagen zu erarbeiten. Die Festlegung von funktionalen Räumen im Richtplan muss nicht bzw. kann nicht geregelt werden: Die innerkantonale Festlegung von funktionalen Räumen ist schon heute möglich und diejenige von überkantonalen Perimetern stösst an Kompetenzgrenzen.

Antrag:

Sämtliche Bestimmungen zu den funktionalen Räumen sind zu streichen. Es ist zu prüfen, ob zu diesem Thema überhaupt gesetzliche Bestimmungen nötig und sinnvoll sind.

4.3 Interessenabwägung

Die Verankerung der Interessenabwägung in Art.2b wird ausdrücklich begrüsst. Interessen können jedoch nur abgewogen werden, wenn auch Handlungsspielräume vorhanden sind. Diese werden vor allem durch die immer zahlreicheren raumwirksamen Sachplanungen und -gesetze, welche sehr oft absolute Ansprüche stellen, immer kleiner.

4.4 Richtpläne und Mindestinhalte

Die Ausweitung der Mindestinhalte in den Bereichen Landschaft, Verkehr sowie Energie, Ver- und Entsorgung (Art.8b-e) sind im Vergleich zum Bereich Siedlung zu detailliert. Dass die Bundesinventare gemäss Art.5 NHG mit der Bestimmung in Art.9 Abs.1 als gleich verbindlich wie Sachpläne erklärt werden, schränkt die Interessenabwägung erneut ein (z.B. ISOS versus Innenentwicklung). Eine abschliessende Auflistung zu beachtender Grundlagen (Art.9 Abs.2) gehört nicht in ein Rahmengesetz.

Antrag:

Vereinfachung suchen und detaillierte Bestimmungen in RPV übernehmen.

Antrag:

Art.9 streichen.

6/7

4.5 Konzepte und Sachpläne

Die bisherigen Kompetenzen und Verbindlichkeiten sind gemäss Art. 22 und 23 RPV zu erhalten.

4.6 Planen im Untergrund

Regelungen im RPG zur Planung im Untergrund werden ausdrücklich begrüsst. Die Aufnahme als Planungsgrundsatz in Art.3 Abs.5 sowie die Möglichkeit, dass im Rahmen der Richtplanung Festlegungen zum Untergrund getroffen werden können (vgl. Art. 8e), sind sinnvoll. Allerdings sind die Bestimmungen wenig konkret und handlungsanweisend. Der FSU vermisst zu diesem Thema eine nationale Strategie und die Ausführungen in der RPV.

Antrag:

Planungsgrundsatz bezüglich Zielsetzung konkreter formulieren. Als Mindestinhalt in den Richtplänen aufnehmen. Es ist zu klären, welche Themen national und welche durch die Kantone geregelt werden müssen.

4.7 Fruchtfolgeflächen

Der Schutz des ackerfähigen Kulturlandes wird grundsätzlich unterstützt. Die Regelung der Fruchtfolgeflächen im RPG zum besseren Schutz des Kulturlandes erachten wir als zweckmässig. Wichtig sind dabei die Erhebung nach einheitlichen Kriterien in allen Kantonen (Art.13a Abs.2) und die entsprechende Überprüfung und Anpassung des Sachplans, welche die unterschiedlichen kantonalen prognostizierten Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Gesellschaft (Bevölkerungsentwicklung) berücksichtigen muss. Die Regelung der Voraussetzungen für die Einzonungen (Art.13b Abs. 2) wird begrüsst. Der FSU unterstützt den Variantenvorschlag, da übergeordnete grosse Infrastrukturprojekte (z.B. Bahnausbauten) nicht auf Kosten der kantonalen FFF Bilanz gehen dürfen.

4.8 Bauen ausserhalb der Bauzone

Die Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen sind kompliziert. Es fehlen ein klares Konzept zum Rahmengesetz RPG und die stufengerechte Regelung mit den nötigen Massnahmen zur Verhinderung einer weiteren Zersiedelung. Wie festgestellt, ist das Ziel, eine vereinfachte, verständliche Regelung zu finden, nicht erreicht worden. Der Inhalt ist nur neu geordnet, nicht aber vereinfacht und geklärt worden. Der Gesetzesentwurf bildet weiterhin eine Vielzahl von Details und Partikularinteressen ab, die in diesem Detaillierungsgrad nicht in ein Rahmengesetz gehören. In diesem Sinne wird begrüsst, dass der Bundesrat gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis entscheiden wird, welche Bestimmungen er im Gesetz und welche er auf Verordnungsstufe regeln wird (Erläuterungen S. 21).

Antrag:

Art.23 a-f nochmals grundsätzlich überprüfen. Details nicht im RPG regeln (z.B. sind Art.23 d-f nicht stufengerecht).

7/7

4.9 Bundesbeiträge und Modellvorhaben

Die Verankerung von Beiträgen an Projekte in Art.29a wird ausdrücklich begrüsst. Die vom Bund initiierten und mitfinanzierten Modellvorhaben haben in der Vergangenheit viel zur Weiterentwicklung einer zeitgemässen und effizienten Raumplanung beigetragen. Dieses Instrument ist weiter einzusetzen.

4.10 Übergangsbestimmungen

Zur Beurteilung und Prüfung kantonaler Richtpläne sollte das ARE gemeinsame Planungsgrundlagen in funktionalen Räumen verlangen können. Das Setzen von Fristen und die Erarbeitung durch den Bund verstossen jedoch gegen die Kompetenzordnung. Grundsätzlich liegt die Planungszuständigkeit bei den Kantonen. Die Federführung durch den Bund widerspricht einerseits diesem Grundsatz, andererseits setzen sich die Kantone heute schon für eine grenzüberschreitende Planung ein. Die Federführung muss bei den beteiligten Kantonen liegen. Statt der Verankerung wenig griffiger Gesetzesartikel muss zuerst zwischen Bund und Kantonen diskutiert werden, welche Themen überhaupt Grenzen überschreitend zu bearbeiten sind, wie gearbeitet werden soll und welche gesetzlichen Bestimmungen diese Arbeiten unterstützen können.

Antrag:
Artikel 38b streichen.

4.11 Raumplanung und Umweltschutz

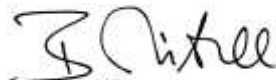
Die Neuregelung der Wirkungsbeurteilung in Art.10bis (neu) USG ist zweckmässig, wenn diese damit in die Planung integriert werden kann und nicht zu einem zusätzlichen Verfahren führt. Mit der frühzeitigen Prüfung von Alternativen in der Planung können die Verfahren in vielen Fällen verkürzt werden.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Frank Argast
Präsident FSU



Dr. Barbara Zibell
Geschäftsführung FSU