

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

Bern, 29. August 2017

Stellungnahme zur 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes - Vernehmlassung zu neuen Elementen

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 21. Juni 2017 das UVEK beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren in eingangs erwähnter Angelegenheit mit Frist bis 31. August 2017 durchzuführen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als Verband der Gesamtdienstleister und Entwickler sind wir von der Vorlage bedeutend betroffen. Gerne beziehen wir wie folgt Stellung:

Der vorgeschlagene Planungs- und Kompensationsansatz für das Bauen ausserhalb der Bauzone ist unausgereift und nicht zukunftsfähig.

Entwicklung Schweiz lehnt die Vorlage klar ab.

I. Grundsätzliches & Formelles

a. Ungenügender Einbezug der Wirtschaftsverbände in die Vorarbeiten

Kernelement der Vorlage ist der sogenannte Planungs- und Kompensationsansatz beim Bauen ausserhalb der Bauzone. Dieser Ansatz ist neu und war in der Vernehmlassungsvorlage von 2014 noch nicht vorgesehen. Für die Raumplanung hat dieses neue Instrument erhebliche Auswirkungen. Bedauerlicherweise wurden zahlreiche Wirtschaftsverbände, darunter auch die Dachorganisation bauenschweiz nicht zu den Vorarbeiten dieser Vorlage miteinbezogen. Wir bedauern dies.

b. Verstoss gegen die Mindestfrist (Art. 7 Vernehmlassungsgesetz)

Für einen Verband muss genügend Zeit für eine gehörige sachliche Auseinandersetzung und die interne Koordination bleiben. Art. 7 Abs. 3 des Vernehmlassungsgesetzes hält fest:

„Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie von Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Die Mindestfrist verlängert sich bei einer Vernehmlassung:

a. welche die Zeit vom 15. Juli bis zum 15. August umfasst: um drei Wochen; ...“

Da die Vernehmlassungsunterlagen ab Ende Juni 2017 zugänglich waren, müsste die gesetzliche Frist bis am 21. Oktober laufen (drei Monate plus drei Wochen aufgrund der Sommerferien).

Die Frist kann nur in Fällen der Dringlichkeit verkürzt werden und dies ist zu begründen (Art. 7 Abs. 4). Dass es sich hier um eine ergänzende Vernehmlassung zu einer Vorlage handelt, die bereits vom Dezember 2014 bis Mai 2015 Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bildete, hat mit Dringlichkeit nichts zu tun. Da die Vorlage alleine schon mit dem Planungs- und Kompensationsansatz grundlegende Neuerungen gegenüber der (gescheiterten) Vorlage von 2014 aufweist, ist zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen. Weitere Begründung für die Fristverkürzung: So sei es möglich, dem Parlament sowohl die Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des RPG als auch die Botschaft zur Volksinitiative „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)“ vor Beginn der Wintersession zuzuleiten, was eine parallele Behandlung dieser beiden Geschäfte im Parlament ermögliche. Die Botschaft zur Initiative muss der Bundesrat dem Parlament bis spätestens 21. Oktober zukommen lassen. Zum einen vermögen wir keinen ähnlichen Themenbereich dieser beiden Vorlagen zu erkennen. Zum anderen ist der Termin, bis wann der Bundesrat die Botschaft zur Zersiedelungsinitiative dem Parlament zukommen lassen muss, schon hinlänglich bekannt.

II. Materielles

a. Planungs- und Kompensationsansatz beim Bauen ausserhalb der Bauzone

Wichtigster Inhalt der ergänzenden Vernehmlassung bildet das Bauen ausserhalb der Bauzone. Hier besteht grosser Handlungsbedarf. Wichtig ist, die systematische Gliederung zu verbessern und wesentlich zu vereinfachen. Die wiederholten Revisionen in den vergangenen 20 Jahren machten diese Bestimmungen selbst für Baujuristen komplex und unübersichtlich. Dies kam einem einheitlichen Vollzug nicht zu Gute. Nach der stärkeren Verankerung des Konzepts der Innenentwicklung mit der 1. Etappe der Teilrevision des RPG bedarf es zwingend ergänzend ein Konzept für eine zukunftsfähige Entwicklung der Landschaft der Schweiz. Mit dem klaren Entscheid zu RPG 1 hat das Schweizer Volk sich gegen eine weitere Zersiedelung unseres Landes ausgesprochen. Ein massgebender und zunehmend wahrnehmbarer Anteil an dieser Zersiedelung hat das Bauen ausserhalb der Bauzone und in der Landwirtschaftszone. Dazu kommt, dass diese Bauten und Anlagen häufig ohne besondere bauliche Qualitäten und Einpassung in die Landschaft erstellt werden, was in den Siedlungen heute unvorstellbar ist.

Die gesetzliche Regelung im RPG ist für die gesamte Schweiz einheitlich und lässt zu wenig Spielraum für regionale Besonderheiten. Ziel der zweiten Revisionsstufe des RPG muss sein, die Zahl der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone und in der Landwirtschaft – insbesondere der sperrigen Bauten – zu reduzieren. Zulässige Umbauten müssen zu einer höheren Baukultur mit weniger Emissionen führen. Dazu sind besondere Anforderungen an die baukulturelle Qualität und die landschaftliche Einpassung zu stellen. Gefordert ist eine „strukturierte und obligatorische Gestaltungsberatung“, wie sie bsp. der SIA mit seinen Ordnungen vorsieht.

Dass Bauten ausserhalb der Bauzone künftig nicht mehr „für die Ewigkeit“ errichtet werden sollen, ist in Anbetracht vieler ungenutzter Landwirtschaftsbauten zwar nachvollziehbar; jedoch fehlt gerade in der Botschaft eine detaillierte Auseinandersetzung mit einem so weitgehenden Eingriff in die Bautradition. Insbesondere die Wirkung auf die Baukultur, die Veränderung von Ortsbildern und die Qualitätsmerkmale von auf den späteren Rückbau ausgerichteten Bauten sind dringend näher zu beleuchten. Zudem stellt sich die Frage, welche Auswirkungen ein solcher Systemwechsel auf das Investitionsvolumen im landwirtschaftlichen Bereich hat; zu befürchten ist vor allem, dass die bereits durch die Zweitwohnungsinitiative stark in Mitleidenschaft gezogenen Berggebiete noch stärker in ihrer Entwicklung behindert werden.

Die Kompensationspflicht in Art. 23d wird von der Ansicht getragen, dass die Schweiz in ihrem heutigen Zustand von der Fläche her betrachtet als fertig gebaut anzusehen ist. In der Summe dürfen keine neuen Bauten entstehen, egal ob innerhalb oder ausserhalb der Bauzone. Damit wird eine mögliche Weiterentwicklung oder Umnutzung des Siedlungsraums vorschnell auf Jahre hinaus behindert bis verunmöglicht. Natürlich soll das Bauen ausserhalb der Bauzone nur in Spezialfällen möglich sein, hingegen sind hier grundsätzlich die Handlungsspielräume für gewerbliche und auch touristische Nutzungen zu klein. Eine situative, auf die Bedürfnisse vor Ort angepasste Flexibilisierung ist elementar. Im Weiteren sind die Vorgaben im Raumplanungsgesetz bereits restriktiv genug, um einen baulichen Wildwuchs zu verhindern. Eine Kompensationspflicht ist dazu nicht nötig. Sinnvoller wäre es, die Zweckänderung von bestehenden Bauten zu erleichtern, indem der Zusatz in Art. 24 gestrichen wird, nachdem eine Zweckänderung nur dann möglich ist, wenn ein Standort ausserhalb der Bauzone zwingend erforderlich ist.

Der in die ergänzende Vernehmlassung gegebene Vorschlag eines Planungs- und Kompensationsansatzes ist unausgereift und nicht zukunftsfähig.

Selbst der erläuternde Bericht (S. 36) liefert dieses Ergebnis: „Umgekehrt wird die bisherige eher restriktive Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen etwas gelockert, indem nicht-landwirtschaftliche Nebenbetriebe in gewissen Fällen erleichtert zugelassen werden. Entsprechend ist mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, für die kein Bedarf mehr besteht.“ Und: „Bei der Gesamteinschätzung der Wirkungen besteht insbesondere die Unsicherheit, ob die Regelungen tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung von Gebäuden führen werden. Ebenfalls offen ist, welche Anwendung der Planungs- und Kompensationsansatz finden wird, und ob die darin klar formulierte Kompensationspflicht auch in der Praxis so umgesetzt wird. So bleibt es insgesamt offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden.“

Dazu kommt, dass die Kantone für den neuen Planungs- und Kompensationsansatz kaum genügend Raumplanungsfachleute stellen können und die zuständigen Amtsstellen bereits mit der Umsetzung der Innenentwicklung ausgelastet sind.

b. Fruchtfolgeflächen

Besonders verweisen wir auf die detaillierte Stellungnahme des FSKB, weil die Abbaubranche in mehrfacher Beziehung ein planerischer Sonderfall ist. 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. 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. Nach unserem Ermessen fehlt diesem neuen Ansatz die politische Basis, denn das Parlament hat hinsichtlich des Fruchtfolgeflächenschutzes in den letzten zwei Jahren keine diesbezüglichen Beschlüsse gefasst und gemäss dem Ergebnisbericht zur Vernehmlassung der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vertreten 17 Kantone sowie die Wirtschaft die Überzeugung, dass die geltenden Regeln im Bereich Fruchtfolgeflächen genügend seien. Es befremdet deswegen, dass man bei dieser Ausgangslage pauschale Fruchtfolgeflächenschutzbestimmungen einführen will. Die Vorlage nimmt zu wenig auf die effektive Bedeutung und auf die Besonderheiten der mineralischen Rohstoffversorgung Rücksicht. Es ist beispielsweise zu beachten, dass die Abbaufäche nicht nur temporär, sondern auch nur zu einem Bruchteil (ca. einem Drittel) in der Regel der Fruchtfolgefläche entzogen wird. Dies, weil heute der Abbau in der Regel nach dem Prinzip der rollenden Planung erfolgt und in diesem Rahmen die offene Nicht-Fruchtfolgefläche während dem Abbauprozess 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.

c. Funktionale Zusammenarbeit und Planung im Untergrund

Die vorgeschlagenen Änderungen zur funktionalen Zusammenarbeit (Stärkung der Planungspflicht) und zur Planung im Untergrund können wir unterstützen.

d. Interessenabwägung

Raumplanung ist Interessenabwägung. Die raumplanerische Interessenabwägung muss viel umfassender ausfallen als die unter dem Titel Planungspflicht (Art. 2bis) neu ausdrücklich erwähnte Interessensabwägung, welche gemäss Praxis und Lehre heute schon gilt. Definitionsgemäss führen Interessenabwägungen zu einem Ergebnis, welches sich einzig und allein aus dem für die Abwägung vorgesehenen Prozess ergibt. Interessenabwägungen setzen eine Freiheit voraus, für welche das Recht lediglich den Rahmen bildet. Sie beinhalten stets eine politische Dimension und müssen sich nach allgemeinen Leitsätzen richten. Vor der Durchführung einer Interessenabwägung müssen die zu berücksichtigenden Interessen ermittelt werden, und zwar alle massgebenden öffentlichen und privaten Interessen. Anschliessend ist abzuklären, inwieweit jedes der ermittelten Interessen durch das Vorhaben gefördert oder beeinträchtigt



wird. Unter Umständen stellt heute das Gesetz Prioritäten auf oder gewichtet ein Interesse stärker als andere, zum Beispiel die Erhaltung von Biotopen oder Wald. Dabei sollte keinem Sachgebiet absoluter Vorrang eingeräumt werden, damit Raum für eine Interessenabwägung bleibt¹.

Durch den Vorrang einzelner (Schutz-)Interessen (sofern spezialgesetzlich geregelt) können ganze Projekte massiv verteuert oder gar nicht realisiert werden, auch wenn die Interessenabwägung aus einer raumplanerischen Gesamtsicht positiv ausfallen würden. Dieser absolute Vorrang einzelner Spezialbestimmungen ist nicht sinnvoll. Im Rahmen einer Interessenabwägung im Sachplan oder kantonalen Richtplan sollen Vorhaben und Planungen von nationaler und kantonalen Bedeutung namentlich von den Inventaren des Natur- und Heimatschutzrechts, den Grenzwerten des Umweltschutz- und Gewässerschutzrechts und dem Rodungsverbot im Waldrecht abweichen können. In formaler Sicht ist für eine umfassende raumplanerische Interessensabwägung eine entsprechende Änderung in den Spezialgesetzgebungen notwendig.

III. Fazit

Die Vorlage ist im zentralen Punkt, Bauen ausserhalb der Bauzone, unausgereift, zu wenig flexibel und nicht zukunftsfähig. Es fehlt ein zukunftsorientiertes Konzept für den Umgang mit den Landschaften der Schweiz. Gesetze ohne klare Zielvorstellungen zu erarbeiten ist nicht zielführend.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

Entwicklung Schweiz
Développement Suisse

Dr. Martin Schmid
Präsident / Ständerat

Bernhard Büchler
Geschäftsführer

¹ Vgl. MOOR, Kommentar RPG, Einleitung, Rz. 124 ff.