

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

info@are.admin.ch

Bern, 22. August 2017

Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung, an der wir gerne teilnehmen. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzungen

Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat entschieden, die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes auf wenige, dafür zentrale Themen der Raumplanung, nämlich Bauen ausserhalb der Bauzonen, Raumplanung in funktionalen Räumen, Raumplanung im Untergrund und raumplanerische Interessenabwägung, zu beschränken. Er hat gleichzeitig kommuniziert, dass er die Vorlage **zusammen mit den Kantonen und Gemeinden** ausarbeiten wolle.

Der Schweizerische Städteverband hat diese thematischen Schwergewichte begrüsst und in der Folge mit je einer Vertretung in den verschiedenen RPG2-Arbeitsgruppen des ARE mitgewirkt und dabei einen geschätzten Beitrag geleistet. Die Arbeitsgruppen schlossen ihre Projekte Ende 2016/Anfang 2017 ab. Seit diesem Zeitpunkt erhielten die beiden nationalen Kommunalverbände vom Bund keine Informationen mehr zur konkreten Ausgestaltung des Gesetzesentwurfes und zur Vernehmlassungsvorlage. Dieses Vorgehen entspricht in keiner Form der ursprünglichen Bundesratsabsicht, was der Städteverband bemängelt.

Der nun vorliegende Gesetzesentwurf enthält zu den Themen **Raumplanung in funktionalen Räumen, Raumplanung im Untergrund und raumplanerische Interessenabwägung** Vorschläge für Ergänzungen und Präzisierungen. Die eher allgemein formulierten Grundsätze werden die Raumplanung nicht grundsätzlich verändern, denn sie entsprechen dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der in diesen Fragen gefunden werden konnte. Dennoch unterstützen wir die ergänzenden Bestimmungen,



denn sie fördern in der Tendenz eine umfassende und vorausschauende Planung. Gerade im komplexen und dynamischen urbanen Umfeld ist dies wichtig und im Sinne der Investitions- und Planungssicherheit positiv zu werten.

Beim Thema **Bauen ausserhalb der Bauzonen** sind die vom Bundesrat formulierten Ziele einer Vereinfachung und Optimierung der heutigen Regelungen noch nicht erreicht. So bleiben die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen nach wie vor sehr komplex und verschiedene materielle Neuerungen – wie zum Beispiel der Planungs- und Kompensationsansatz – lassen zentrale Fragen offen.

Mit dem **Planungs- und Kompensationsansatz** soll den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung getragen werden – womit er auch für Städte und Agglomerationen ein interessantes, neues Denkmodell sein könnte. Trotz dieser Flexibilisierung soll der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet strikt eingehalten werden. Dies sind anspruchsvolle Bedingungen, die nicht zu einer Vereinfachung der Rechtsanwendung führen werden. Wir bezweifeln im Moment auch, dass der vorgeschlagene Planungsansatz ohne weitere Grundlagenarbeiten (Testplanungen etc.) diese tatsächlich gut erfüllen kann. Viel mehr sind eine Aufweichung des Trennungsgrundsatzes und eine Fortsetzung der unerwünschten Entwicklungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen zu befürchten.

Verschiedene Abstimmungen auf allen drei staatlichen Ebenen haben gezeigt, dass die Bevölkerung gegenüber raumpolitischen Themen deutlich sensibler geworden ist. Sollen Änderungsvorschläge des Raumplanungsgesetzes erfolgreich sein, müssen sie sorgfältig vorbereitet und plausibel sein. Dies gilt auch für Vorlagen, die dem Parlament vorgelegt werden. Mit dem für RPG2 vorgesehenen **Fahrplan** dürfte dies kaum möglich sein, denn der Bundesratsentscheid zur Botschaft von RPG2 soll bereits vor Beginn der Wintersession gefällt werden. Die Fristen sind deshalb so kurz, weil der Bundesrat die Botschaft zur Zersiedelungsinitiative im Oktober fällen muss und eine parallele Behandlung der beiden Botschaften in den eidgenössischen Räten angestrebt wird. Diese Verknüpfung ist aus unserer Sicht nicht dringlich und auch nicht notwendig, denn die Ziele der Zersiedelungsinitiative decken sich grundsätzlich mit dem Gegenstand von RPG1, und nicht mit jenem von RPG2.

Konkrete Anliegen

1. Raumplanung in funktionalen Räumen

Art. 2 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Sie arbeiten insbesondere auch in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung erforderlich ist.

1.1 Planungspflicht (Art. 2 RPG)

Der Schweizerische Städteverband unterstützt diese RPG-Bestimmung, mit der die Grundlage für die Zusammenarbeit über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg gelegt wird.



1.2 Anreize zur Stärkung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (Art. 29 RPG)

Der Städteverband beantragt die Wiederaufnahme eines Gesetzesartikels aus der Vernehmlassungsvorlage 2014:

*Art. 29a Abs. 2 [Beiträge an Projekte]
Er [der Bund] kann Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung unterstützen.*

Art. 29a Abs. 2 «Beiträge an Projekte» würde eine gezielte Bundesunterstützung für innovative Projekte der nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Mit den Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung fördert der Bund bereits seit 2002 neue Ansätze und Methoden und motiviert damit lokale, regionale und kantonale Akteure, Lösungsideen zu entwickeln und vor Ort zu erproben. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass mit (bescheidenen) Bundesmitteln innovative Lösungsansätze zum Nutzen aller Staatsebenen umgesetzt werden konnten.

Diese Modellvorhaben sollen eine explizite rechtliche Grundlage erhalten. Eine gesetzliche Verankerung wurde bereits mit der überwiesenen Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrats vom 24. April 2007 (07.3280) 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.

Der Schweizerische Städteverband beantragt deshalb, im Raumplanungsgesetz RPG die Rechtsgrundlage für die Bundesunterstützung von innovativen Projekten der nachhaltigen Entwicklung aufzunehmen, so wie dies im ersten Entwurf zur zweiten Revisionsstufe mit Art. 29a Abs. 2 E-RPG-2014 vorgesehen war.

2. Raumplanerische Interessenabwägung

*Art. 2 Abs. 2^{bis}
^{2bis} Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden wägen auf der jeweiligen Ebene die Interessen gegeneinander ab und legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.*

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Bestimmung zur raumplanerischen Interessenabwägung in Form einer Ergänzung von Art. 2 Planungspflicht.

3. Raumplanung im Untergrund

*Art. 3 Abs. 5⁵
⁵ Die Nutzungen des Untergrundes, insbesondere die Nutzungen von Grundwasser, Rohstoffen, Energien sowie von baulich nutzbaren Räumen sind frühzeitig aufeinander sowie auf die oberirdischen Nutzungen und Planungen abzustimmen.*

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ergänzung von Art. 3 Abs. 5 RPG.

Diese Ergänzung ist wichtig, wenn sie auch reichlich spät erfolgt. Sowohl die Kantone wie insbesondere auch die Städte sind vermehrt mit offensichtlichen Problemen bei der Nutzung des Untergrundes

konfrontiert. Als Beispiel seien die Hochdruck-Rohrleitungen für Erdgas (in der Schweiz ca. 2'200 km) angeführt, die aufgrund von Sicherheitsanforderungen vermehrt mit Siedlungsentwicklungen in urbanen Räumen in Konflikt stehen.

4. Inventare

Art. 6 Abs. 4

⁴ Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare nach den Artikeln 5, 18a und 23b-23d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ergänzung in Art. 6 Abs. 4. Damit werden die Bundesinventare als eine Planungsgrundlage aufgeführt und unterstehen ebenfalls einer Interessenabwägung.

5. Bauen ausserhalb der Bauzonen; insbesondere Planungs- und Kompensationsansatz

Art. 23d Planungs- und Kompensationsansatz

¹ Kantone, die aufgrund räumlich relevanter Gegebenheiten für spezifische Bedürfnisse eigenständige, von den Bestimmungen des 2. und 3. Abschnitts dieses Kapitels abweichende Regelungen treffen wollen, können im kantonalen Richtplan Inhalt und Art dieser Regelung festlegen.

² Solche Regelungen dürfen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen.

³ Baubewilligungen, die gestützt auf solche Regelungen erteilt werden, setzen den Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, welche die Anforderungen von Absatz 2 erfüllt.

⁴ Der Kanton gewährleistet den Vollzug.

Bauen ausserhalb der Bauzonen (4. Kapitel RPG) ist ein Schwerpunktthema der zweiten Revisionsetappe, spielt in den urbanen Räumen aber eine untergeordnete Rolle. Damit setzt der Städteverband in diesen Fragen ein Schwergewicht auf ein ganz grundsätzliches Anliegen an die Raumplanung, nämlich die Sicherung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Diesem Grundsatz muss auch der in die Diskussion gebrachte Planungs- und Kompensationsansatz gerecht werden.

Der Planungs- und Kompensationsansatz stellt eine neue Denkweise für die Herausforderungen ausserhalb der Bauzonen dar und könnte möglicherweise auch für Städte und Agglomerationen eine interessante Lösung sein. Der Planungsansatz soll eine Entwicklung entsprechend den kantonalen Raumentwicklungskonzepten sicherstellen und damit eine ganzheitliche Sicht einnehmen. Ähnlich wie innerhalb der Bauzonen soll auch ausserhalb der Bauzonen die Möglichkeit bestehen, Gebiete planerisch zu erfassen und Vorgaben bezüglich Bauten und Nutzungen zu machen. Damit könnte in begründeten Einzelfällen von den regulären Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im RPG abgewichen werden, ohne dass vom Bundesparlament neue (und generell anwendbare) Ausnahmetatbestände geschaffen werden müssen. Dieser neue Denkansatz muss jedoch unbedingt klar umrissen und die dazugehörigen Instrumente müssen sorgfältig konzipiert werden. Hier sind noch gewichtige Fragen offen, die z.B. durch Testplanungen in ausgewählten Gebieten und Regionen geklärt werden müssen.



Es ist aus Sicht des Schweizerischen Städteverbandes zentral, dass diese Gesetzesvorschläge wie auch die anschliessende Verordnung zu keiner Aufweichung des Grundsatzes der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen führen dürfen. Sie müssen vielmehr dazu beitragen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf ein Minimum zu reduzieren und das Konzentrationsprinzip zu stärken. Gleichzeitig sollen sie sicherstellen, dass die Lösungen in allen Kantonen diesen Zielen entsprechen.

6. Weitere neue Elemente im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen

Urbane Zentren und Agglomerationen sind vom Bauen ausserhalb der Bauzonen weniger betroffen als ländliche Räume und Berggebiete. Aus diesem Grund verzichtet der Schweizerische Städteverband auf eine Stellungnahme zu den weiteren neuen Elementen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen, wie z.B. Speziallandwirtschaftszonen und weitere Zonen, Variantenvorschlag zur Beseitigungsaufgabe etc. (siehe dazu Schreiben zur Eröffnung der Vernehmlassung vom 22. Juni 2017, Seite 2 sowie Entwurf Raumplanungsgesetz 2017).

In unserem internen Vernehmlassungsverfahren haben jedoch einzelne Mitglieder Bemerkungen zu bestimmten Aspekten eingebracht, die uns wichtig erscheinen und die wir Ihnen zuhanden der Auswertung gerne mitgeben:

Art. 18 Abs. 4 und 5, weitere Zonen und Gebiete: Im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung werden als typische Anwendungsgebiete für weitere Zonen u.a. die Weilerzonen genannt. Bestehende Weiler (Kleinsiedlungen) sind Teil unserer Besiedlung. Die Sicherung dieser Ortsbilder im Bestand und das Ermöglichen einer massvollen Innenentwicklung ist Voraussetzung, um diesen Siedlungstyp in Zukunft erhalten zu können. Ohne Zugeständnisse einer (massvollen) Entwicklung in den Kleinsiedlungen können diese auch nicht erhalten werden. Im Raumplanungsrecht des Bundes ist das Erhaltungsziel von Kleinsiedlungen deshalb mit den Veränderungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in diesen Zonen zu kombinieren bzw. zu ergänzen.

Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a) und Weitere Zonen und Gebiete (Art. 18): Die Bestimmung, wonach die Lage und Grösse dieser Zonen über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt werden muss, findet Zustimmung. Nachhaltige Entwicklungen sind in unserem kleinteiligen Land zunehmend nur in gemeindeüberschreitender Zusammenarbeit möglich. In den Bauzonen ist diese Vorgabe schon bisher zu erfüllen und sie soll deshalb analog auch für die Speziallandwirtschaftszonen und die Weiteren Zonen und Gebiete gelten.

7. Förderung der Aus- und Weiterbildung

Der Schweizerische Städteverband befürwortet die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Aus- und Weiterbildungstätigkeit in der Raumplanung. Gerade bei den laufenden Bestrebungen zur Innenentwicklung und Verdichtung zeigt sich, wie wichtig die Schulung von Behörden und Fachleuten ist: Raumplanungsfachleute sind sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor gefragter denn je.

Das heutige Aus- und Weiterbildungsangebot hält mit der wachsenden Nachfrage nicht Schritt. Der Schweizerische Städteverband hat deshalb 2016 zusammen mit weiteren Organisationen, Verbänden,



Hochschulen und Universitäten eine Charta zur Nachwuchsförderung unterzeichnet. Die Aus- und Weiterbildung ist nicht primär Sache des Bundes. Dem Anliegen dienlich ist jedoch eine Förderbestimmung im RPG, wie es sie in zahlreichen Bundesgesetzen bereits gibt. Vergleichbare Rechtsgrundlagen finden sich beispielsweise im Energiegesetz (Art. 11), im Gewässerschutzgesetz (Art. 64), im Natur- und Heimatschutzgesetz (Art. 14a), im Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Art. 2 Abs. 1 Bst. d) sowie im Bundesgesetz über den Wald (Art. 29 ff.).

Der Schweizerische Städteverband beantragt deshalb, dass im Raumplanungsgesetz RPG– analog zu zahlreichen anderen Bundesgesetzen – eine Förderbestimmung für die Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, aufzunehmen ist.

Anträge

Der Schweizerische Städteverband begrüsst die hiernach aufgeführten Artikel aus dem vorgelegten Gesetzesentwurf. Die Unterstützung des Städteverbandes für die Revision ist wesentlich davon abhängig, dass diese Artikel auch in der definitiven Vorlage enthalten sind.

Raumplanung in funktionalen Räumen

- ▶ Planungspflicht: Art. 2 Abs. 1^{bis}

Raumplanerische Interessenabwägung

- ▶ Planungspflicht: Art. 2 Abs. 2^{bis}

Raumplanung im Untergrund

- ▶ Planungsgrundsätze: Art. 3 Abs. 5

Inventare

- ▶ Grundlagen: Art. 6 Abs. 4

Der Schweizerische Städteverband beantragt, folgende Artikel neu in das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) aufzunehmen:

Raumplanung in funktionalen Räumen

- ▶ Anreize zur Stärkung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen; Beiträge an Projekte: Art. 29a Abs. 2 E-RPG-2014



Förderung der Aus- und Weiterbildung

- ▶ Eine Förderbestimmung für die Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind.

Der Schweizerische Städteverband beantragt zudem Folgendes:

Bauen ausserhalb der Bauzonen; insbesondere Planungs- und Kompensationsansatz

- ▶ Der Planungs- und Kompensationsansatz ist zu vertiefen und anhand konkreter Beispiele und Testplanungen zu prüfen. Dabei ist sicherzustellen, dass der Ansatz – und sein anschliessender Vollzug – zu keiner Aufweichung des Grundsatzes der Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet führt. Der Ansatz muss dazu beitragen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf ein Minimum zu reduzieren und das Konzentrationsprinzip zu stärken. Gleichzeitig stellt er sicher, dass die Lösungen in allen Kantonen diesen Zielen entsprechen.

Zeitlicher Ablauf

- ▶ Beim Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen sind die vom Bundesrat formulierten Ziele einer Vereinfachung und Optimierung der heutigen Regelungen noch besser umzusetzen und für den Planungs- und Kompensationsansatz sind weitere Abklärungen vorzunehmen. Der Fahrplan der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes nimmt auf diese Arbeiten Rücksicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband