

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
8032 Zürich

Chur, 17. März 2015
ME/cb

Revision Raumplanungsgesetz, 2. Etappe (RPG II)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, zu dieser für die Wirtschaft sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung äusserst bedeutsamen Vorlage eine Stellungnahme abgeben zu können, bedanken wir uns recht herzlich. Gerne lassen wir uns dazu wie folgt vernehmen:

1. Vorlage ist zurückzuweisen

Das RPG II in der vorliegenden Form wird abgelehnt und ist zurückzuweisen. Wichtige Anliegen, z. B. die konsequente Beschränkung der Revisionsvorlage auf eine Rahmengesetzgebung, die Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und das Vermeiden der Abbildung von Partikularinteressen sind ungenügend berücksichtigt worden. Nachstehend werden Gründe für die ablehnende Haltung und konkrete Vorbehalte thematisch aufgezeigt und der Fragebogen zur Vorlage beantwortet.

2. Ablehnungsgründe

2.1 Kein Revisionsbedarf

RPG II enthält Restanzen aus vorangehenden, gescheiterten Revisionsprojekten und beinhaltet eine Auflistung von Einzelanliegen (sozialer Wohnungsbau, Unter-

grund, Naturgefahren, funktionale Räume etc.) ohne Systematik (z. B. Aufnahme neuer Zweckbestimmungen, Überführung von Verordnungsbestimmungen, Neustrukturierung BAB). Wesentliche Fragen wurden nicht erläutert (Grundzüge der Vorlage, Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete, Auswirkungen auf Gesellschaft und Volkswirtschaft, ferner diverse weitere Aussagen, welche zu einem seriösen Gesetzgebungsverfahren gehören).

Planungsbehörden und Wirtschaft sind auf ein stabiles Gesetzesfundament angewiesen, Revisionen sind nur bei ausgewiesenem Bedarf angebracht. Viele der vorgeschlagenen Änderungen sind heute in den Kantonen bereits umgesetzt. Ein Revisionsbedarf besteht demnach nicht.

2.2 RPG I umsetzen

Die Umsetzung von RPG I ist sehr aufwendig. Erkenntnisse daraus müssen für die zweite Revisionsstufe zwingend berücksichtigt werden. Wichtige Fragen im Zusammenhang mit der inneren Verdichtung und die Entwicklung der Immobilienpreise verunsichert die Bevölkerung. Bevor RPG II an die Hand genommen wird, müssen die Revision der Richtpläne, die Mitwirkungsprozesse in den Gemeinden und die Arbeiten an den Raum- und Baugesetzgebungen vorangetrieben werden.

2.3 Interessenabwägung sichern

Damit die Wirtschaft sich angemessen entwickeln kann, müssen neue Ermessensspielräume geschaffen werden. Als Beispiel möge das Unterengadin gelten. Hier ist bereits der gesamte Raum in irgendeiner Form geschützt. Jegliches Vorhaben resp. jegliche Neuplanung müsste somit zum Vorneherein scheitern, wenn es nicht gelingt, partiell im Sinne einer Interessenabwägung die Interessen der Wirtschaft, für regionale Infrastrukturen, Tourismusprojekte etc. höher zu gewichten und Ausnahmen zuzulassen.

2.4 Keine Verlagerung der Kompetenzordnung

Gemäss Art. 75 BV hat der Bund in der Raumplanung nur Grundgesetzgebungskompetenz. Dies muss so bleiben, eine weitere Beschränkung der fassungsmässigen Kompetenzen der Kantone ist nicht akzeptabel. Diese klaren Zentralisierungsbestrebungen des Bundes zeigen sich besonders beim neuen Abschnitt „langfristige Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse“. Hier wird ein

neuer, unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der kaum justiziabel ist und Tür und Tor öffnet für zentralistische Interpretationen. Der Subsidiaritätsgrundsatz wird aber auch bei den Agglomerationsprogrammen klar verletzt. Denn der heute erforderliche Detaillierungsgrad gibt dem Bund die Möglichkeit, auf die Raumplanung der Kantone und Gemeinden direkt Einfluss zu nehmen. Dieser Ausbau von Bundeskompetenzen darf sich nicht wiederholen.

2.5 Fehlende Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen

Die Wirtschaftsentwicklung hängt entscheidend von den raumplanerischen Rahmenbedingungen ab. Die Standortförderung – wie sie etwa in der neuen Regionalpolitik betrieben wird – kommt nicht ohne zusätzliche Flächen aus. Die Wirtschaft hat aber auch weitergehende dringende Bedürfnisse, z. B. für Logistikstandorte, Ausbau von wachsenden Unternehmungen etc., welche schon heute kaum erfüllt werden können.

3. Thematische Vorbehalte

3.1 Grundsätze der Raumplanung

Die Umschreibung in Art. 1 Abs. 1 RPG ist ausreichend für die Umsetzung des Verfassungsauftrages gemäss Art. 75 BV. Eine Ergänzung der Ziele ist abzulehnen, weil sie als Momentaufnahme die Anpassung an veränderte Situationen verhindern (z. B. Energiewende). Einzig die Stärkung der Interessenabwägung würde eine erneute Revisionsetappe rechtfertigen. Allerdings genügt der Vorschlag gemäss Art. 2b dafür nicht, weil kaum Handlungsspielräume bestehen und diese mit der Vorlage sogar noch reduziert werden. Die Bestimmungen zum Verkehrssystem in Art. 3 sind viel zu detailliert und bringen keinen Mehrwert. Es zeigt sich, dass RPG II nicht einer Notwendigkeit entspricht, sondern Restanzen aufnimmt und Entwicklungen abbildet, die in den Kantonen auch ohne Revision des RPG stattfinden.

3.2 Sachpläne und Konzepte des Bundes

Mittlerweile existiert ein Wildwuchs von Bezeichnungen für Grundlagendokumente, ohne dass deren Rechtswirkungen und Abgrenzungen geklärt wären (Strategien, Konzepte, Richtlinien, Arbeitshilfen, Weitlinien, Programme, Szenariorahmen, Strategie Stromnetze). Mit einer strikten Beschränkung auf den Sachplan können offene Fragen über dessen Handhabung, Rolle und Nützlichkeit geklärt und dieses Instrument gestärkt werden.

3.3 Richtpläne

Mindestinhalte der Richtpläne müssen über eine lange Zeit Bestand haben. Daneben gibt es eine Vielzahl von zusätzlichen Themen, welche in den Kantonen mit unterschiedlicher Gewichtung aufgenommen werden, aber nicht überall gleich relevant sind (z. B. Umwelt, Untergrund etc.). Deshalb gehören sie nicht zum Mindestinhalt der Richtpläne.

Dass die Bundesinventare gemäss Art. 5 NHG verbindlich sein sollen und somit die Gemeindeautonomie direkt übersteuern, wird entschieden abgelehnt. Der Entscheid Rüti (BGE 135 II 209) darf nicht zementiert, sondern muss politisch korrigiert werden.

Der Richtplan ist in kantonaler Kompetenz. Die Kantone entscheiden demnach auch über dessen Inkrafttreten. Der vorgeschlagene Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund für das Inkrafttreten der Richtpläne wird abgelehnt.

3.4 Raumentwicklungsstrategie

Die Raumentwicklungsstrategie ist bloss ein strategischer Orientierungsrahmen der Raumplanung, nicht mehr. Dies muss auch so bleiben, weder der rechtliche Status noch die Bezeichnung sollen verändert werden.

3.5 Funktionale Räume

Die Planung in funktionalen Räumen ist nicht ein Ziel, sondern bloss ein Mittel zum Zweck. Wenn überhaupt, dann müssten die funktionalen Räume in Art. 2a RPG (Grenzüberschreitende Zusammenarbeit) und nicht in Art. 1, Ziele, platziert werden.

Je nach Thema und Zielsetzung müssen funktionale Räume anders definiert werden, zum Teil sogar monothematisch (regionale Abfallentsorgung, FABI Planungsregionen), oder mehrere (Agglomerationsprogramme) oder unbeschränkte viele staatliche Aufgaben umfassen. Eine Festlegung im Richtplan, wo in funktionalen Räumen zu planen ist, lässt immer noch offen, was denn überhaupt gemeinsam zu Planen ist. Eine generell-abstrakte Regelung zum Inhalt der funktionalen Räume ist nicht sinnvoll, kein Raum wird gleich wie ein anderer sein. Demzufolge sind funktionale Räume eher individuell-konkret.

Die Kantone können funktionale Räume schon heute in ihren Richtplanungen bezeichnen. Sie dazu zu zwingen ist weder sinnvoll noch zulässig. Zudem bedarf es auch keiner Federführung des Bundesrates für solche Planungen, zumal deren Zielsetzung und die zu koordinierenden Inhalte ja nicht allemal gleich festgelegt werden können. Es reicht aus, wenn sich die Kantone im Rahmen der gegenseitigen Information und Koordination auf gemeinsame funktionale Räume einigen. Funktionale Räume müssen in der Praxis, nicht in der Theorie entstehen.

3.6 Kulturlandschutz

Mit RPG I wurde der Schutz des Kulturlandes bereits massiv verstärkt. Die Ausgestaltung der Detailgesetzgebung wird nun in den Kantonen umgesetzt (z. B. Trennung Siedlungsgebiet / Nicht-Siedlungsgebiet; erhöhte Anforderungen zur baulichen Dichte im bestehenden Siedlungsgebiet). Der in RPG II nun geforderte integrale Schutz des Kulturlandes wird entschieden abgelehnt.

Die vorgeschlagenen Regelungen weisen zudem konzeptionelle Mängel auf. Wird das gesamte ackerfähige Kulturland zu den Fruchtfolgeflächen gezählt und geschützt (Art. 13b), erübrigt sich zusätzlicher Kontingentschutz (Art. 13d). Wenn die Beanspruchung von FFF an klare Voraussetzungen geknüpft ist, aber gleichzeitig eine Herabsetzung des Kontingents ermöglicht wird, so haben die FFF nur noch eine statistische Funktion, weil der ursprüngliche Zweck, die Ernährungssicherheit, nicht mehr im Vordergrund steht. Konsequenterweise müsste der Sachplan dann aufgehoben werden. In der Praxis würde diese Regelung bedeuten, dass jene Kantone bestraft werden, welche sich bislang beim Verbrauch von Fruchtfolgeflächen Zurückhaltung auferlegt haben. Sie würden nämlich ihre so bewahrten Spielräume auf einen Schlag einbüßen. Das Kontingentsystem ist daher beizubehalten, aber der Sachplan zu überarbeiten. Dies kann losgelöst von RPG II in Angriff genommen werden. Eine Überarbeitung bietet auch die Chance, die Frage der FFF-Potentiale zu klären.

3.7 Bauen ausserhalb der Bauzone

Ein Ziel von RPG II wäre, die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Der gewählte Ansatz hat jedoch grosse Nachteile: zum Bauen ausserhalb der Bauzone existiert eine umfassende Rechtsprechung. Dank dieser hat sich eine Praxis entwickelt, welche sich in den Kantonen eingespielt hat und umsetzbar ist. Durch die neue Gliederung und Formulierung wird dieses fragile Sys-

tem geschwächt. Der Aufwand, die alte Rechtsprechung so aufzuarbeiten, dass sie den neuen Bestimmungen zugeordnet werden kann, wäre enorm und würde sich immer wieder von neuem stellen. Es besteht kein Anlass, solche Umformulierungen und neuen Gliederungen vorzunehmen.

4. Fragebogen

Vorab sei festgehalten, dass die politisch wesentlichen Fragen nicht gestellt wurden. Dazu gehört die Frage, ob die Kompetenz des Bundes in der Raumplanung, wie vorgesehen, wirklich gestärkt werden soll. Einzelne Fragen sind unklar formuliert und können nicht präzise beantwortet werden.

4.1 Kulturlandschutz

4.1.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich den Schutz des ackerfähigen Kulturlandes (Fruchtfolgeflächen [FFF]) unabhängig von der Einhaltung des FFF-Mindestumfangs gemäss Beschluss des Bundesrats vom 8. April 1992 (sogenanntes FFF-Kontingent)?*

Nein, Ziff. 3.6.

4.1.2 *Sind Sie mit der gewählten Strategie einverstanden, wonach beanspruchte FFF kompensiert werden müssen und von diesem Grundsatz nur wenige, klar umschriebene Ausnahmen zulässig sein sollen? Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?*

Nein, Ziff. 3.6

Strategie Revision Sachplan und Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung.

4.1.3 *Soll es für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen genügen, dass eine Kompensation innerhalb des betroffenen Kantons nicht möglich ist? Oder soll für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs verlangt werden, dass auch überkantonale keine Kompensation möglich ist?*

Diese Frage kann nicht beantwortet werden.

4.1.4 *Welcher Variante geben Sie den Vorzug, falls die Fruchtfolgeflächen künftig in einem Kanton den einzuhaltenden Mindestumfang unterschreiten?*

- Hauptvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2
- Variantenvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2
- Eigener Vorschlag

Im Sachplan zu klären.

4.2 Bauen ausserhalb der Bauzone

4.2.1 *Dient die neue Systematik für die Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzonen der besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen?*

Nein, weil die Nachteile einer neuen Systematik überwiegen, Ziff. 3.7.

4.2.2 *Ist der Detaillierungsgrad der Vorschriften angemessen? Welche Aspekte könnten allenfalls auf Verordnungsebene geregelt werden?*

Nein, Ziff. 3.7.

4.2.3 *Sind Sie damit einverstanden, dass die Zuständigkeit für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen einer kantonalen Behörde übertragen werden soll (Art. 25 Abs. 3)?*

Dieser Entscheid betrifft die Organisation und ist in der Kompetenz der Kantone.

4.3 Verkehrs- und Energieinfrastrukturen

4.3.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich eine frühzeitige, ressourceneffiziente Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse (insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie)?*

Ja, aber mit den entsprechenden Instrumenten. Die Anpassung im RPG wird abgelehnt. Siehe Ziff. 3.2.

4.3.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass eine solche langfristige Freihaltung von Räumen mittels Sachplaneintrag (Art. 13e) vorgenommen wird?*

Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?

Art. 13e wird abgelehnt, weil das Problem auf Stufe Sachplan nicht gelöst werden kann. Der Bund muss die Räume für seine Infrastrukturen mit grundeigentümergebundenen Instrumenten sichern (Spezialgesetzgebung: Entwurf Bundesgesetz über den Um- und Aufbau der Stromnetze oder Eisenbahngesetz, Nationalstrassen, Luftfahrt).

4.3.3 *Erachten Sie es als genügend, dass die koordinierte Nutzung des Untergrunds mittels eines Planungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 5) und bei Bedarf mittels Festlegungen im kantonalen Richtplan (Art. 8e) sichergestellt werden soll?*

Die Nennung des Untergrunds als Planungsgrundsatz und bei den Richtplaninhalten ist überflüssig. Kantone, in denen die Planung im Untergrund aktuell ist, machen dies bereits heute.

4.4 Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen und Staatsebenen hinweg

4.4.1 *Sind Sie damit einverstanden, dass Kantone in ihren Richtplänen so genannte funktionale Räume bezeichnen und entsprechende Massnahmen ergreifen sollen, der Bund jedoch nur subsidiär bei Kantonsgrenzen überschreitenden funktionalen Räumen tätig wird, falls die betreffenden Kantone fünf Jahre lang nichts unternehmen (Art. 8 Abs. 1 Bst. abis sowie Art. 38b)?*

Nein. Die Bestimmung, wonach der Bund die Federführung solcher Planungen auf Kosten der betroffenen Gemeinwesen erarbeiten kann, ist inakzeptabel.

4.4.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass die verschiedenen Staatsebenen zusammen eine Raumentwicklungsstrategie Schweiz erarbeiten, diese bei Bedarf konkretisieren und bei ihren eigenen Planungen beachten sollen (Art. 5a und Art. 5b, Art. 9 Bst. a)?*

Nein. Ziff. 3.4.

4.4.3 Erachten Sie den in Artikel 4a Absatz 2 umschriebenen Umfang der Berichterstattung des Bundesrats (räumliche Entwicklung der Schweiz, Planungen des Bundes mit erheblicher Raumwirksamkeit samt deren Umsetzung) als genügend? Oder soll der Bundesrat auch eigens über wichtige Bauvorhaben informieren?

Der Bundesrat soll über eigene wichtige Bauvorhaben informieren, zumal solche Vorhaben meist FFF oder Waldflächen tangieren.

5. Weiteres Vorgehen

5.1 Keine Weiterbearbeitung von RPG II

RPG II soll nicht weiterbearbeitet werden. Dies ist auch nötig, damit die Umsetzung von RPG I abgeschlossen werden kann.

Handlungsschwerpunkte für die Zukunft sind der Sachplan Fruchtfolgeflächen, Bauten ausserhalb der Bauzone, die raumplanerische Interessenabwägung und das Subsidiaritätsprinzip. Dabei sind die Interessen der Wirtschaft gebührend zu berücksichtigen und die interessierten Kreise in die Erarbeitung miteinzubeziehen.

5.2 Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung

Die Interessenabwägung als zentrale Methode der Raumplanung muss etabliert und gestärkt werden. Die Absolutheit der diversen Schutzgesetzgebungen muss mit den vitalen Interessen einer angemessenen Wirtschaftsentwicklung abgewogen werden können.

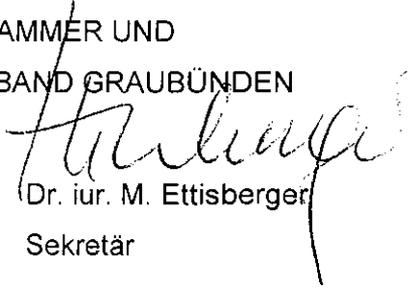
6. Abschliessende Bemerkungen

Wir ersuchen economiesuisse somit, das Revisionsvorhaben RPG im Sinne der vorstehenden Ausführungen entschieden zurückzuweisen. Ferner soll sich economiesuisse dafür einsetzen, dass die Interessenabwägung in der Raumplanung gestärkt und damit der absolute Schutz der Schutzgesetzgebungen relativiert werden kann.

Mit freundlichen Grüssen

HANDELSKAMMER UND
ARBEITGEBERVERBAND GRAUBÜNDEN

L. Locher
Präsident


Dr. iur. M. Ettisberger
Sekretär