



– 5. NOV. 2008

An
Frau Bundesrätin Doris Leuthard, EVD
Herr Bundesrat Moritz Leuenberger, UVEK

Bern, den 3. November 2008

Rat für Raumordnung (ROR)

Stellungnahme zum Raumentwicklungsgesetz REG, Entwurf vom 29. Juli 08

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Rat für Raumordnung (ROR) als ausserparlamentarische Kommission und beratendes Organ des Bundesrates bzw. der für Regionalpolitik und Raumplanung zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes hat sich mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Raumentwicklung (REG) vom 29. Juli 2008 auseinander gesetzt.¹

Wir lassen Ihnen hiermit die Stellungnahme zukommen und bitten Sie, sehr geehrter Frau Bundesrätin und sehr geehrter Herr Bundesrat, von unseren Überlegungen und Empfehlungen Kenntnis zu nehmen.

Ausgangslage

Der Bundesrat hat die Notwendigkeit einer Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) bereits im Rahmen der Legislaturplanung 2003 - 2007 (vgl. BBI 2004 1166) erkannt und sie in der aktuellen Legislaturplanung 2008 - 2011 bestätigt.

Eine Revision des RPG drängt sich insbesondere aus folgenden Gründen auf:

- Die Raumentwicklung ist heute nicht nachhaltig genug. Defizite bestehen insbesondere im Bereich der Siedlungsentwicklung; Zersiedelung und Kulturlandverlust sind nach wie vor ein Problem, dessen sich auch die Öffentlichkeit in zunehmendem Masse bewusst wird. Zudem sind Verkehr und Siedlung ungenügend aufeinander abgestimmt. Werden in diesen wichtigen Bereichen nicht substanzielle Verbesserungen erreicht, kann sich dies längerfristig nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes auswirken.
- Die nur bedingt befriedigende Raumentwicklung hängt zum einen damit zusammen, dass sich die konsequente Durchsetzung der raumplanerischen Ziele gerade in einem dicht besiedelten Land als sehr schwierig erweist (Vollzugsdefizite). Zum anderen hängt dies auch mit den offensichtlichen Lücken des RPG zusammen, das weder den nötigen Rahmen für eine nachhaltigere Entwicklung setzt noch die hierfür erforderlichen Impulse gibt.

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Sabine Kollbrunner, Effingerstrasse 27, 3003 Bern, +41 (0)31 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, Melanie Butterling-Käser, +41 (0)31 322 40 64, melanie.butterling@are.admin.ch

- Funktionale Räume (wie Agglomerationen oder ländliche periphere Räume in den Voralpen etc.) und politisch-administrative Gebiete sind je länger je weniger deckungsgleich.
- Drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben inzwischen in Agglomerationen. Herausforderungen und Selbstverständnis der Schweiz sind deutlich urbaner als noch Ende der 70er Jahre bei der Entstehung des heutigen RPG. Ihnen gilt es, Rechnung zu tragen, ganz im Sinne des Raumkonzepts Schweiz.

Mit einer Revision des RPG, respektive dem Ablösen des RPG durch das REG, sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Zersiedelung im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung einzudämmen, die Ansprüche an den Raum besser aufeinander abstimmen zu können (vgl. BBl 2008 803) und eine entsprechende regionale Governance zu unterstützen. Ein zukunftsgerichteter, politisch tragbarer Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes kann auch die bundesrätliche Antwort auf die hängigen drei Volksinitiativen sein.

Bemerkungen des ROR zum Raumentwicklungsgesetz

Der ROR ist in weiten Teilen mit dem Entwurf des REG einverstanden.

Er hat nach Konsultation des Entwurfs vier Handlungsfelder eruiert, zu welchen er einige Bemerkungen anbringen möchte. Es sind dies die Themen „Kompetenzordnung“, „Bauzonen/Kulturlandzonen“, „Funktionale Räume und Zusammenarbeit“ sowie „Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz“.

1. Kompetenzordnung

Der ROR begrüsst, dass die Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden beibehalten wird, die Kompetenzen des Bundes jedoch gestärkt werden. Das REG führt die Idee von Controlling- und Reporting-Instrumenten ein. Der ROR schlägt vor, diese Steuerungsinstrumente durch klare Zielvorgaben für jeden Kanton zu stärken. Die Zielvorgaben sollten in den jeweiligen kantonalen Richtplänen verankert werden und im Falle einer Nicht-Erreichung mit festgeschriebenen Sanktionen belegt werden. Mit Förderungsmassnahmen könnten für die Partner Anreize zur Zielerfüllung geschaffen werden.

Neben den peripheren Regionen sind insbesondere die Agglomerationen zu unterstützen. Die Lancierung und Weiterführung der Agglomerationsprogramme wird daher begrüsst..

Aus Sicht des ROR ist die Koordination zwischen Raumentwicklung, Standortentwicklungspolitik und Regionalpolitik von besonderer Wichtigkeit. Dies äussert sich vor allem, aber nicht nur im Hinblick auf die Ausscheidung von Projekten oder Standorten von nationalem Interesse. Die Beispiele Galmiz oder Flughafen Zürich zeigen im Weiteren, dass in solchen Fällen ein stärkeres und frühzeitigeres Engagement des Bundes notwendig ist, um nachhaltige Erfolge zu erzielen.

2. Bauzonen / Kulturlandzonen

Der ROR begrüsst, dass die Verschiedenartigkeit und Multifunktionalität der Landschaften ausserhalb der Bauzonen im REG berücksichtigt wird und sich durch den neuen Sammelbegriff „Kulturlandzonen“ manifestiert. Insbesondere schätzt er die Aufnahme eines Artikels zur offenen Landschaft (Art. 8) sowie den weit gefassten, mehr als nur Landwirtschaft umfassenden Begriff der Landschaften (Art. 6 lit c, Art. 31 und 38).

Er attestiert dem ARE grossen Mut und Konsequenz im Bestreben, der Unübersichtlichkeit bezüglich Ausnahmen „Bauen ausserhalb der Bauzonen“ zu begegnen und durch formelle Regelungen „Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen“ auf Bundesebene (REG, Artikel 42-45) abzulösen. Dies ist ein

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Sabine Kollbrunner, Effingerstrasse 27, 3003 Bern, +41 (0)31 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, Melanie Butterling-Kaser, +41 (0)31 322 40 64, melanie.butterling@are.admin.ch

Balanceakt: Der REG-Entwurf sieht erstens vor, den Kantonen in dieser Frage mehr Spielraum und mehr Verantwortung zu geben. Zweitens muss er so eindeutig formuliert sein, dass damit nicht der verfassungsmässige Grundsatz „Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten“ durchlöchert wird.

Auf diesen Überlegungen basierend schlägt der ROR Änderungen an einzelnen Artikeln des REG-Entwurfs vor:

Art. 10: Öffentlichrechtliche Verträge

Öffentlichrechtlichen Verträge sollen in erster Linie der Optimierung in den Zentren resp. der Verdichtung nach innen dienen. Sie sollen nicht nur zwischen öffentlichen Körperschaften, sondern auch mit Privaten abgeschlossen werden können. Diese beiden Teilaspekte wären im REG-Entwurf oder in entsprechenden Erläuterungstexten oder Verordnungen zu präzisieren.

Art. 37 Abs. 1b: Allgemeines

Es wird folgende Ergänzung vorgeschlagen: „Land darf nur neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn der Baulandbedarf regional ausgewiesen und im kantonalen Richtplan entsprechend festgehalten ist.

Art. 38: Allgemeines

Eine Unterscheidung zwischen den Nutzungsarten „Erholung“ und „ökologischer Ausgleich“ wird begrüsst.

Art. 39 Abs. 3: Fruchtfolgeflächen

Die Sicherung von Fruchtfolgeflächen durch einen anderen Kanton darf nicht als Rechtfertigung für grenzenloses Bauen verwendet werden können.

Art. 42-45 Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen.

Der ROR bedauert das Fehlen einer Unterscheidung der Gebäude bezüglich ihres kulturhistorischen Wertes in diesen Bestimmungen.

Art. 66: Mehrwertabgabe bei Zuweisung von Grundstücken zu einer Bauzone

Der ROR nimmt die Argumentation des ARE zur Kenntnis, wonach die Mehrwertabgabe nur für Einzonungen gelten und eine Aufzonungsabgabe im REG stören könnte, da eine stärkere Verdichtung in der Schweiz im Grundsatz erwünscht wird. Gleichwohl sollte klarer vermerkt werden, dass Einzonungen die Ausnahmen sind. Eine Mehrwertabschöpfung sollte auch bei Verdichtungen möglich sein, falls die Kantone weitergehende Bestimmungen erlassen.

Art. 67: Versiegelungsabgabe für Grundstücke in Kulturlandzonen

Durch den Verzicht der im RPG vorhandenen Ausnahmeregelungen ist auch die Unterscheidung zwischen zur Erhaltung des Landschaftsbildes und des kulturhistorischen Erbes wichtiger historischer Bausubstanz einerseits, und störend wirkender Bauten andererseits, verschwunden. Störend wirkende Bauten, die nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar sind, sollten aber nach Ende ihrer Nutzung von Gesetzes wegen entfernt werden können.

Die Versiegelungsabgabe sollte zu einer Umnutzungsabgabe ausgebaut werden, was den Erhalt des Umlandes nach der Umnutzung sicherstellen würde.

Art. 67 Abs. 3:

Die aufgeführten Preise sollten indexiert werden, damit eine häufige Nachführung im Gesetz verhindert werden kann.

3. Funktionale Räume – Zusammenarbeit

Der Aufbau des REG auf Basis funktionaler Räume wird begrüsst. Jedoch ist die Verbindlichkeit der Planung in funktionalen Räumen wie auch die Umsetzung der Pläne nicht klar. Hier werden Anreize über die Infrastrukturfinanzierung vorgeschlagen.

Der Art. 27bis (Kantonale Raumkonzepte) sollte dahingehend angepasst werden, dass sich die kantonalen Richtpläne an funktionalen Räumen auszurichten und die betroffenen Gebietskörperschaften mit einzubeziehen haben.

An einigen Stellen im REG-Entwurf taucht neben dem Begriff „funktionale Räume“ auch die Begriffe „regional“ oder „Region“ auf (Art. 25 Raumkonzept für funktionale Gebiete ausserhalb von Agglomerationen, -> regionales Raumkonzept; Art. 29 ... verkehrsintensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung; Art. 30 Gesamtverkehrssystem von regionaler ... Bedeutung; Art. 37 regionaler Baulandbedarf etc.). Was wird mit „regional“ und „Regionen“ gemeint? Und welche Rolle sollen und müssen Regionen übernehmen? Dieses „Konzept der Regionen“ muss aus dem REG oder in seinem Erläuterungstext ersichtlich werden. Keineswegs geht es dem ROR darum, die Regionen geographisch abzugrenzen.

4. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz – Beitrag des REG

Verschiedene Elemente des neuen Gesetzes werden vom ROR als positiv für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz angesehen, wie beispielsweise Raumentwicklungsziele im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung (Art. 6 lit. d und f), der explizite Einbezug von Privaten in die Planung (Art. 3 Abs. 2), die Zusammenarbeitspflicht der Behörden mit dem Ausland (Art. 4), die Unterstützung innovativer Vorhaben (Art. 13) oder die Sicherung von Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse (Art. 20). Das REG trägt zum Schutz und zur Vielfaltigkeit der schweizerischen Kulturlandschaften nicht nur in den Alpen, sondern auch in den urbanen Zentren der Schweiz bei. Dies kommt der Tourismusdestination Schweiz zugute, andererseits ist es vermehrt relevant bei der Ansiedlung und beim Halten von internationalen, wertschöpfungsstarker Firmen mit hochqualifizierten Arbeitskräften. Diese Menschen und ihre Familien suchen attraktive Wohn- und Freizeitorte ohne hohe Umweltbelastungen, mit angenehmem Klima sowie mit naturnahen oder landschaftlich reizvollen Räumen vor der Haustür. Folglich sind die REG-Ziele (Art. 6 und 8) für Landschaften durchaus auch für die Wirtschaft interessant.

Der ROR begrüsst, dass kantonale Richtpläne im REG gestärkt werden. Solche Richtpläne bieten erhöhte Planungssicherheit und Transparenz des öffentlichen raumwirksamen Handels. Dies ist von vielen, vor allem grösseren wirtschaftlichen Akteuren erfahrungsgemäss erwünscht.

Der ROR weist darauf hin, dass einzelne Passagen des Gesetzesentwurfs - aus der Perspektive der internationalen Wettbewerbsfähigkeit - als Einschränkungen aufgefasst werden (Art. 66-71) und dass eine Bauverpflichtung für Einzelunternehmer (Art. 53) zu voreiligem und nicht immer nur nachhaltigem Bauen verleiten könnte. Hervorgehoben werden sollte die Zweiseitigkeit der vorgeschriebenen Abgaben: Im Rampenlicht steht meist die vorwiegend negative und entwicklungshemmende Wahrnehmung von Abgaben, doch darf die dadurch erhöhte Verfügbarkeit staatlicher Mittel für die Standortentwicklung nicht vergessen gehen.

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Sabine Kollbrunner, Effingerstrasse 27, 3003 Bern, +41 (0)31 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, Melanie Butterling-Kaser, +41 (0)31 322 40 64, melanie.butterling@are.admin.ch

Der Rat für Raumordnung dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Lezzi'.

Dr. phil. Maria Lezzi Lauper
Präsidentin des Rats für Raumordnung

¹ Die Nummerierung der Gesetzesartikel bezieht sich auf den REG-Entwurf, welcher in die Ämterkonsultation ging. Den ROR-Mitgliedern lag die Version vom 29. Juli 2008 vor. In der ROR-Sitzung vom 16. September 2008 wies allerdings Herr Stephan Scheidegger, Chef der ARE-Sektion Recht und Finanzen, auf die wesentlichen Anpassungen des REG-Entwurfs, insbesondere zur Kulturlandzonen, seit Juni 2008 mündlich hin.