BPUK DTAP DCPA

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

info@are.admin.ch

Bern, 21. September 2017

2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, Vernehmlassung zu neuen Elementen: Stellungnahme der BPUK

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie nebst den Kantonen auch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK zur Vernehmlassung zu den neuen Elementen der Vorlage zur 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2-Revision) eingeladen. Wie an der BPUK-Plenarversammlung vom 3. März 2017 mit Ihnen vereinbart, hat die BPUK die Vorlage an ihrer Hauptversammlung vom 21. September 2017 diskutiert und die vorliegende Stellungnahme verabschiedet. Wir danken für die Fristverlängerung und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Stellungnahme der BPUK nimmt Bezug auf ausgewählte Punkte und wird ergänzt durch ein Konzept zum Planungsansatz (Beilage). Ferner verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Landwirtschaftsdirektoren (LDK) vom 30. August 2017, welche wir unterstützen.

Die BPUK hat sich wie mit Ihnen vereinbart in einem Teilprojekt mit der Interessenabwägung befasst. Eine Arbeitsgruppe, bei welcher auch Vertreterinnen und Vertreter der Bundesämter ARE und BAFU mitgewirkt haben, hat die Gründe für die Schwierigkeiten bei der Interessenabwägung untersucht und Lösungsvorschläge ausgearbeitet. Bereits im November 2016 zeigte sich, dass die Vorschläge über den für RPG2 gesteckten Rahmen hinausgehen und – mit wenigen Ausnahmen – ausserhalb der zweiten Revisionsetappe an die Hand genommen werden sollen. Der Bericht liegt inzwischen vor und wird dem UVEK als eigenständiges Dokument zur Verfügung gestellt.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die BPUK hat Ihnen am 9. Mai 2017 eine erste Stellungnahme basierend auf dem damaligen Stand der RPG2-Vorlage zukommen lassen. Darin wurde darauf hingewiesen, dass die Kantone die Stossrichtung der Vorlage bestätigen, das Gesetzgebungsprojekt jedoch kritisch beurteilen, weil es noch zu wenig ausgereift und der Mehrwert der Revision deshalb ungenügend ausgewiesen sei. Im Speziellen erschien der Planungsansatz noch zu wenig substantiiert, welcher von den Kantonen als Kernelement der RPG2-Revision angesehen wird.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach, 3001 Bern
Tel 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@bpuk.ch
www.bpuk.ch

Die Mehrheit der Kantone hat auch bei den Stellungnahmen zur Vernehmlassung der neuen Elemente von RPG2 wiederum eine sehr kritische Haltung eingenommen und die Vorlage in der heute vorliegenden Form abgelehnt. Nichtsdestotrotz haben die Kantone Bereitschaft signalisiert, an den grundsätzlichen Fragestellungen wie der Vereinfachung, der Beibehaltung des Trennungsgrundsatzes und der Stärkung des Handlungsspielraums der Kantone weiterzuarbeiten. Verschiedene Ideen der Vorlage werden nicht grundsätzlich abgelehnt. Sie sind jedoch in der heutigen Ausgestaltung noch nicht reif für den politischen Prozess.

Die BPUK hat während der Vernehmlassungsdauer zum Planungsansatz intensiv weitergearbeitet. Die Arbeiten dazu sind im engen Austausch mit dem ARE erfolgt. Ziel war es, die mit dem Planungsansatz verbundenen Fragestellungen, insbesondere bezüglich der Kompensation, genauer zu untersuchen und ein Konzept zu erarbeiten. Das Konzept liegt inzwischen vor. Es zeigt auf, dass der Planungsansatz drei Prozesse konkretisiert, welche in der Praxis ansatzweise vorliegen, jedoch rechtlich nicht genügend verankert sind. Am Trennungsgrundsatz und am Konzentrationsprinzip wird dabei weiter festgehalten.

Der Austausch innerhalb der Kantone, aber auch mit zahlreichen Verbänden, Praktikern und Vertretern der Wissenschaft hat gezeigt, dass der Planungsansatz grundsätzlich positiv aufgenommen wird. Dabei wird jedoch stets betont, dass der Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage nicht unterstützt wird. Der Vorschlag ist nicht abgestimmt mit dem Instrumentarium des RPG. Auch bleibt offen, wie die Einbettung des Planungsansatzes im Verhältnis zu den übrigen RPG-Bestimmungen im Bereich des Bauens ausserhalb Bauzonen (BaB) erfolgt und welche wechselseitigen Auswirkungen gesetzgeberisch zu beachten sind. Dies muss nun nachgeholt werden. Das Konzept liefert dazu noch keine Lösung, jedoch eine solide Basis für die weiteren Arbeiten. Das Endergebnis müsste sodann in Testplanungen einer Prüfung unterzogen werden.

Die BPUK ist nach wie vor der Überzeugung, dass eine zweite Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes sinnvoll und aufgrund der Herausforderungen ausserhalb der Bauzone auch nötig ist. Das Ergebnis gemäss Vernehmlassungsvorlage überzeugt jedoch nicht und hat im politischen Prozess wenig Chancen. Die geleisteten Arbeiten können und müssen weiter vertieft werden.

Die BPUK beantragt deshalb,

- **die RPG2-Vorlage basierend auf den Vernehmlassungsergebnissen sowie den Überlegungen der BPUK zum Planungsansatz zu überarbeiten und dabei in einem ersten Schritt die offenen Punkte gemäss dem Konzept zu vertiefen und Lösungen zu entwickeln.**
- **nach Vorliegen der Resultate den Planungsansatz mit den beiden Varianten Objekt und Gebiet anhand von konkreten Anwendungsfällen in Kantonen zu testen und die gesetzgeberische Umsetzung aufgrund der Ergebnisse zu finalisieren.**
- **zuletzt die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Änderungen im Bereich Bauen ausserhalb Bauzonen im Kontext des Planungsansatzes zu analysieren und wo nötig diese in ein stringentes Gesamtpaket zu überführen.**

II. Detailberatung

Die Kantone haben sich in ihren Stellungnahmen zur Vernehmlassungsvorlage ausführlich und differenziert geäussert. Aufgrund der kurzen Fristen konnten diese Stellungnahmen für die BPUK-Hauptversammlung nicht in der nötigen Tiefe ausgewertet werden. Diese Aufgabe obliegt – im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassung – dem Bund. Die BPUK hat sich anlässlich ihrer Hauptversammlung nur mit ausgewählten Bestimmungen befasst. Sie nimmt zu diesen wie folgt Stellung:

1. Funktionale Räume (Art. 2 Abs. 1bis E-RPG)

Der vorgesehene Artikel zum Umgang mit grenzüberschreitenden funktional-räumlichen Verflechtungen soll rechtlich festlegen, dass es sich bei der Planungspflicht um einen Aufgabenbereich handelt, der eine enge Zusammenarbeit der drei föderalen Ebenen bedingt. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist aufgrund der heutigen Bestimmungen im RPG in allen raumrelevanten Bereichen möglich, sie ist im Alltag auch bereits stark verankert. Eine deklaratorische Bestimmung im Raumplanungsgesetz löst deshalb im Vollzug nichts aus und könnte im Einzelfall auch nicht rechtlich eingefordert werden. Die BPUK sieht deshalb in dieser Bestimmung keinen Mehrwert. Der Vorschlag ist jedoch gegenüber der ersten Vernehmlassungsvorlage von Dezember 2014 deutlich verbessert worden.

2. Interessenabwägung (Art. 2 Abs. 2bis und 23a E-RPG)

Die BPUK begrüsst, dass die raumplanerische Interessenabwägung in die Vorlage Eingang gefunden hat und die Thematik damit im Rahmen der Vernehmlassung diskutiert werden kann. Die meisten Kantone haben sich zustimmend zur vorgesehenen Ergänzung geäussert. Wichtig ist insbesondere, dass die Interessenabwägung alle Planungsebenen betrifft. Auch hier hat die BPUK mehrfach darauf hingewiesen, dass das Potenzial dieses Themas noch nicht ausgeschöpft wurde und die Formulierung geschärft werden muss. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der BPUK zur raumplanerischen Interessenabwägung liegen vor. Die BPUK erachtet es als zielführend, wenn die Bestimmungen zur Interessenabwägung bei den weiteren Arbeiten noch einmal überprüft werden. Insbesondere bedarf es einer besseren Abstimmung zwischen Art. 2 Abs. 2bis und dem Art. 23a E-RPG.

3. Nutzung des Untergrundes (Art. 3 Abs. 5)

Die Koordination und Regelung wie der Untergrund genutzt bzw. geplant werden soll, hat an Bedeutung gewonnen. Verschiedene Kanton haben aus diesem Grund gesetzliche Regelungen erlassen oder sind daran, solche zu erarbeiten. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Untergrund haben deutlich gezeigt, dass die heutigen Planungsinstrumente zureichend sind, um die Herausforderungen im Untergrund zu meistern. Gefordert sind die Planungsbehörden aller Staatsebenen hingegen im Vollzug und bezüglich der Verbesserung der Datenlage. Das RPG kann hier keinen direkten Beitrag leisten; der Untergrund soll jedoch als wichtiger Bestandteil der Planung verankert werden. Der vorgeschlagene Planungsgrundsatz wird deshalb von den meisten Kantonen begrüsst. Die BPUK unterstützt diese Änderung.

4. Planungsansatz (Art. 23d E-RPG)

Die in der Vorlage vorgeschlagene Ausgestaltung des Planungsansatzes wird von den Kantonen nicht mitgetragen. Die vorgeschlagene Lösung ist zu wenig flexibel, die Kompensation in der vorgeschlagenen Ausgestaltung kaum umsetzbar und der Anwendungsbereich zu eng. Der Vorschlag ist überdies gesetzgeberisch zu wenig durchdacht und nicht rechtssicher.

In Begleitung des ARE hat sich die BPUK bemüht, die offenen Fragen zum Planungsansatz konkret zu benennen und ein Konzept für die mögliche Ausgestaltung zu erarbeiten. Für die detaillierte Einschätzung wird auf Ziffer 1 sowie das beiliegende Konzept verwiesen.

a. Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a E-BaB)

Die gesetzlichen Bestimmungen zu Speziallandwirtschaftszonen sollen neu detaillierter ausgestaltet werden und damit eine prägnantere Steuerungswirkung erzielen. Die Vorlage würde jedoch dazu führen, dass aus einem Gebiet der Landwirtschaftszone eine eigene Nutzungszone entsteht. Ferner würden die vorgeschlagenen Bestimmungen den Strukturwandel in der Landwirtschaft erschweren und die Kantone in ihrem Handlungsspielraum zusätzlich beschränken. Das heutige Instrumentarium ist besser geeignet, massgeschneiderte Lösungen zu finden. Für weitergehende Bedürfnisse könnte der Planungsansatz Lösungen bieten. Die Mehrheit der BPUK-Mitglieder möchte daher an der bestehenden Bestimmung festhalten. Dies gilt auch für die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz, auf deren Stellungnahme hier explizit verwiesen wird.

b. Weitere Zonen (Art. 18 E-BaB)

Bereits heute ist vorgesehen, dass die Kantone in ihren gesetzlichen Bestimmungen weitere Nutzungszonen vorsehen können. Der Trennungsgrundsatz muss auch hier eingehalten werden. Als Beispiele können dazu die Abbaugebiete oder die Tourismuszonen genannt werden. Die Ergänzungen der Bestimmung wird von der Mehrheit der Kantone ablehnend beurteilt, weil diese zu einer zusätzlichen Beschränkung des kantonalen Handlungsspielraums führen würde. Im Rahmen der weiteren Arbeiten zum Planungsansatz muss Art. 18 RPG jedoch überprüft und voraussichtlich ergänzt werden.

5. Beseitigungsauflage (Art. 23b E-RPG)

Die Beseitigungsauflage sieht vor, dass Bauten und Anlagen entfernt werden müssen, wenn die ursprünglich bewilligte Nutzung wegfällt und keine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung bewilligt werden kann. Die Mehrheit der BPUK-Mitglieder begrüsst die Beseitigungsauflage im Grundsatz; verschiedene Kantone kennen bereits heute ähnliche Regelungen. Auf viele Detailfragen zu Art. 23b E-RPG fehlen jedoch momentan schlüssige Antworten. Auch zeigt sich, dass die vorgeschlagene Regelung noch zu wenig mit der landwirtschaftlichen Gesetzgebung abgestimmt ist. Die BPUK spricht sich deshalb für eine Überarbeitung der vorliegenden Regelung aus. Die Hinweise und Vorschläge der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz sind dabei zu berücksichtigen.

6. Strafbestimmungen (Art. 24g E-RPG)

Die BPUK lehnt die strafrechtlichen Bestimmungen ab. Es liegt in der Kompetenz der Kantone, entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Die vorgeschlagene Änderung hätte überdies in einigen Kantonen eine Änderung der Zuständigkeiten zur Folge. Ob der Vollzug dadurch gestärkt werden kann, ist fraglich. Es wird auf die detaillierten Stellungnahmen der Kantone verwiesen.

8. Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen (Art. 25b E-RPG)

Die vorliegende Bestimmung greift in höchstem Mass in die Organisationsfreiheit der Kantone ein. Ferner hat sie bedeutende Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen der Kantone. Die BPUK lehnt diese Bestimmung deshalb ab.

III. Weiteres Vorgehen

Die BPUK möchte nochmals darauf hinweisen, dass sie die Verknüpfung der RPG2-Vorlage mit der radikalen Zersiedelungsinitiative als heikel beurteilt. Die Zersiedelungsinitiative greift im Kern Anliegen auf, die mit der RPG1-Vorlage bereits beschlossen wurden und sich aktuell in der anspruchsvollen Umsetzung befinden. Soweit sie ein faktisches Verbot von Neueinzonungen fordert, hat sie keinen Anknüpfungspunkt zu RPG2. Aus Sicht der Kantone gibt es hinreichende Gründe, die Initiative unabhängig von RPG2 abzulehnen und diesen Entscheid der Bevölkerung zu erklären.

Die BPUK hat mit dem Konzept zum Planungsansatz und auch mit den Arbeiten zur raumplanerischen Interessenabwägung konstruktive Inputs geleistet. Sie erwartet, dass die Arbeiten nun weitergeführt werden. Die RPG2-Vorlage ist nicht reif für den politischen Prozess. Wird die Vorlage nun dem Parlament unterbreitet, so besteht die Gefahr, dass Nichteintreten beschlossen wird und die geleisteten, wertvollen Vorarbeiten von Bund und Kantonen geopfert werden. Dies erscheint weder nötig noch zielführend: Die BPUK ist überzeugt, dass eine zweite Revisionsetappe mit einer guten Projektorganisation auf Basis der bisherigen Arbeiten nötig ist und auch die politische Unterstützung erhalten wird. Die BPUK erklärt sich bereit, bei den weiteren Arbeiten mitzuwirken.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Die Präsidentin	Die Generalsekretärin
Jacqueline de Quattro	Christa Hostettler

Beilage: - Konzept zum Planungsansatz

Kopie an:
- Mitglieder BPUK (per Mail)
- Mitglieder KPK (per Mail)
- Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (per Mail)
- Bundespräsidentin Doris Leuthard (per Mail)
- Maria Lezzi, Direktorin Bundesamt für Raumentwicklung (per Mail)
- Reto Lindegger, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband (per Mail)
- Renate Amstutz, Direktorin Schweizerischer Städteverband (per Mail)