

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Per E-Mail an: info@are.admin.ch

15. Mai 2015

Vernehmlassung zum Entwurf der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2015 haben Sie uns gebeten, zum Entwurf der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes sowie Ihren Fragen Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen.

economiesuisse hat in den internen Kommissionen, die sich aus den Mitgliedern von 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen Einzelunternehmen zusammensetzen, eine Umfrage durchgeführt. Auch hat unser Vorstandsausschuss die Stossrichtung in der Sitzung vom 11. Mai 2015 diskutiert. Darauf gestützt nehmen wir aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse lehnt die vorgeschlagenen Änderungen zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes ab. Der Handlungsbedarf ist nicht ausgewiesen und die Revision ist zeitlich verfrüht. Die erste Revision des Raumplanungsgesetzes ist erst vor einem Jahr in Kraft getreten und bindet noch längere Zeit Kräfte bei der Umsetzung. Die Vorschläge bei der zweiten Revision gehen zudem aus wirtschaftlicher Sicht in die falsche Richtung. Vor der Schaffung neuer gesetzlicher Rahmenbedingungen sind die bestehenden konsequent umzusetzen. In der internen Konsultation haben sich dann auch alle Mitglieder gegen diese Revision ausgesprochen.

Ziel von economiesuisse ist es, in der Raumplanung den aktiven Ausgleich der Interessen zu stärken und den einseitigen Schutz einzelner Interessen zu vermeiden. Darauf fokussiert können gesetzliche Rahmenbedingungen und Kompetenzen angepasst werden soweit Bedarf nachgewiesen ist. economiesuisse thematisiert dazu konstruktiv die Spannungsfelder der Interessen in der Raumentwicklung, unter anderem mittels der Dialogplattform «Nextsuisse». So nimmt economiesuisse mit den Partnern im Netzwerk Raumpolitik auf die Prozesse der Raumplanung konkret Einfluss. Wir erwarten bei jeder weiteren Überarbeitung der Revision dementsprechend auch den frühzeitigen und laufenden Einbezug der Wirtschaft im Sinne eines konstruktiven Dialogs.

1 Grundsätzliche Bemerkungen zur zweiten Etappe

Die erste Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG I) ist am 3. März 2013 durch die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen und am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt worden.

Ziel von RPG I ist eine klarere Trennung zwischen Gebieten, die überbaut werden können und solchen, die nicht überbaut werden dürfen, eine bedarfsgerechte kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen. Die Kantone sind aktuell an der Anpassung ihrer behördenverbindlichen Richtpläne. Bis zur Genehmigung der Richtpläne durch den Bundesrat und der Umsetzung des vorgeschriebenen Mehrwertausgleichs in den kantonalen Gesetzen gilt ein Moratorium für neue Bauzonen. Nur einzelne kantonale Richtpläne wie von Zürich, Basel und Genf wurden bereits vom Bundesrat genehmigt. Bis zur Genehmigung bleiben viele konkrete Projekte blockiert. Danach müssen die Gemeinden die Vorgaben in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung umsetzen.

Bei der Umsetzung von RPG I sind zwei Aspekte besonders relevant: Zum einen dreht die breite Akzeptanz zum Schutz des Bodens in der Bevölkerung oft ins Gegenteil, wenn es um konkrete Projekte für eine kompaktere Siedlungsentwicklung geht. Davon betroffen sind nicht nur Flächen für die Wirtschaft, sondern auch Wohnbauprojekte in Gebieten mit einer hohen Nachfrage. Zum anderen bestehen zwar nun ein Moratorium und strengere Vorgaben. Die Probleme bei der Umsetzung der Ziele lösen sich aber dadurch nicht von allein. Vielerorts gibt es Schwierigkeiten bei der Umsetzung, weil Wissen und Ressourcen fehlen, um die erforderlichen Planungs- und Beteiligungsprozesse erfolgreich durchführen zu können. Die Konsequenzen sind Abwehr von Veränderungen im Siedlungsgebiet und Konflikte bei der Weiterentwicklung am Rand. So ist absehbar, dass die Umsetzung von RPG I noch viele Jahre dauern und Anstrengungen auf allen staatlichen Ebenen binden wird.

Das Vorgehen mit der zweiten Revision überrascht in diesem Kontext. Zum einen der frühe Start der Vernehmlassung, ohne dass die erste Etappe bei den Kantonen umgesetzt ist und nun der faktische vorzeitige Abbruch nach Einigung mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone (BPUK) am 30. April 2015.

Die Überlegungen, die zu unserer Ablehnung der Revision führen, werden summarisch anhand des Handlungsbedarfs aus unserer Sicht dargestellt. Vor weiteren regulatorischen Arbeiten ist grundsätzlich der Handlungsbedarf zu klären. Auch die Umsetzung der bestehenden Instrumente vom Bund ist zuvorderst sicherzustellen.

Im weiteren Vorgehen vom UVEK gemeinsam mit den Kantonen erwarten wir den frühzeitigen Einbezug der Wirtschaftsinteressen sowohl materiell, als auch durch die entsprechenden Verbände.

2 Themen der zweiten Etappe

Im Folgenden werden die Themen aus dem Entwurf zur Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes aufgegriffen und summarisch bewertet.

2.1 Ziele und Planungsgrundsätze (Art. 1, Art. 3) sowie zur Interessenabwägung (Art.2a/b, Art. 5b, Art. 9 Abs. 2 und Art. 10^{bis})

Im RPG als Rahmengesetz sollten in Art. 1 und Art. 3 die wichtigsten Grundsätze enthalten sein. Mit RPG II werden diverse Grundsätze ergänzt. Notwendigkeit und die Gewichtung einzelner Interessen bei diesen Ergänzungen sind im Hinblick auf die Interessenabwägung nicht nachvollziehbar. Der Fokus

im RPG sollte aus unserer Sicht in Art. 1 oder Art. 3 auf der Stärkung der Abwägungsprozesse der öffentlichen und privaten, wie auch der Wirtschaftsinteressen liegen. Art. 2 Abs. 3 wird deswegen grundsätzlich begrüsst. Bei diesem und den weiteren Artikeln zur Interessenabwägung ist aber für die Wirtschaft von grosser Bedeutung, dass damit insgesamt tatsächlich eine Verbesserung der Planungsprozesse und insb. der Dauer gewährleistet ist. Wir sehen bei Art.2a/b, Art. 5b und Art. 9 Abs. 2 und Art. 10^{bis} grundsätzlichen Abstimmungsbedarf, so dass sichergestellt ist, dass diese Elemente auf Stufe des Rahmengesetzes für die Raumplanung auch geeignet, zielführend und lösungsorientiert sind.

2.2 Funktionale Räume (Art. 1c^{bis} und Art. 8a^{bis} und Art. 38b)

Für die Wirtschaft ist es essentiell, dass sich die öffentliche Planung an funktionalen Räumen orientiert und dort koordiniert. Funktionale Räume können sehr unterschiedlich differenziert werden. Art. 1 Abs. 3 zeigt dies mit dem „oder“ in der Beschreibung auf. Es bestehen dementsprechend bereits zahlreiche und auf die konkreten Herausforderungen zugeschnittene Gefässe und Instrumente bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Den Handlungsbedarf im Rahmen von RPG II und zusätzlichen Nutzen der vorgeschlagenen Artikel können wir nicht nachvollziehen, insb. Art 38b ist aus unserer Sicht nicht zweckmässig.

2.3 Raumentwicklungsstrategie Schweiz (Art. 5a)

Das Raumkonzept Schweiz von Bund, Gemeinden und Kantonen ist ein grundsätzlich akzeptiertes, wenn auch formal unverbindliches Instrument der öffentlichen Raumplanung. Zur entsprechenden Berücksichtigung bei der Planung haben sich die beteiligten Partner bereits verpflichtet. Der Handlungsbedarf dies nun ins RPG aufzunehmen ist nicht zu erkennen, zumal die Umsetzung insb. vom Bund selber eher zögerlich vorangetrieben wird. Die daraus resultierende notwendige Umbenennung von Konzept in Strategie (wohl damit kein Konflikt mit Art. 5c RPG entsteht) erzeugt dagegen mehr Verwirrung.

2.4 Fruchtfolgeflächen (Art. 13a ff)

Grundsätzlich wird der Kulturlandschutz anerkannt. Im Sinne der haushälterischen Bodennutzung sind die Vorgaben zum Bestandesschutz und Interessenabwägung zu den Flächen in Art. 13b daher auch nachvollziehbar. Nicht nachvollziehbar ist aber, warum nun neben dem entsprechenden Sachplan ein weiteres Instrument (die Kompensationspflicht in Art. 13c) zu dieser Abwägung eingeführt werden soll. Statt dieses starren Instruments sollte der Richtplan als Koordinationsinstrument zu den Fruchtfolgeflächen genutzt werden. Zum Zweck der Stärkung der Interessenabwägung verweisen wir dazu auf die Überlegungen des Bundesrates zum heutigen Waldgesetz, wo der Entwurf eine Flexibilisierung des Walderhaltungsgebots über eine Richtplanregelung vorsah.

2.5 Langfristige Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse (Art. 13e)

Die Grundidee frühzeitig räumliche Nutzungskonflikte bei Infrastrukturen von nationalem Interesse aufzuzeigen begrüssen wir. Hingegen sehen wir keinen Nutzen und Handlungsbedarf für Art. 13e der über die bereits bestehenden Instrumente hinausgeht. Einer Flächensicherung durch den Bund in dieser Form führt aus unserer Sicht zu einer Blockade der Interessenabwägung in der Raumplanung insb. in Agglomerationen. Vielmehr ist durch den Bund die Sachplanung vollständig und die Verfahren zeitlich zweckmässig umzusetzen. Z.B. bei der andauernden Blockade von Sach- und Richtplanung um den Flughafen Zürich sehen wir aus nationaler und gesamtwirtschaftlicher Perspektive besonderen Handlungsbedarf. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme der Swiss International Airports Association SIAA.

2.6 Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 23a ff, Art. 36a)

Wir anerkennen den Handlungsbedarf bei den Regelungen zum Bauen ausserhalb Bauzonen auf Verordnungsebene. Wir sehen aber keinen Nutzen bzw. keine Vereinfachung in den vorgeschlagenen Artikeln von RPG II. Wir empfehlen die Überarbeitung der gesamten Regelungen zum Bauen ausserhalb Bauzonen, um hier eine tatsächliche Vereinfachung sowie eine konsequente aber auch regionsspezifische Umsetzung zu erreichen. Solange diese nicht gewährleistet ist, sind die Regelungen nicht weiter anzupassen, um in der komplizierten aber mittlerweile etablierten Praxis nicht unnötig Aufwand und Unsicherheit zu generieren.

3 Fazit

Der Handlungsbedarf und insbesondere die Zielsetzung im Rahmen des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene sind aus unserer Sicht nicht ausreichend nachgewiesen, um diese Revision als notwendig zu beurteilen. Die aktuellen Probleme liegen in der zu wenig konsequenten Umsetzung der vorhandenen Rechtsgrundlagen durch den Bund oder können auf Verordnungsebene sowie durch die Kantone geregelt werden.

Die Überbetonung der öffentlichen Interessen insbesondere beim Kulturland und die damit einhergehende Vernachlässigung des Spannungsfeldes mit den privaten Interessen im Gesetzesentwurf führen zu einer Marginalisierung der Wirtschaft in der Raumplanung.

Die Ausweitung der Bundeskompetenzen wirft die Frage auf, ob die Kompetenzverteilung nach Art. 75 der Bundesverfassung so noch gewährleistet ist. Auch werden zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und Regelungen eingeführt und die Abgrenzung zu anderen Gesetzen / Rechtsgebieten ist nicht nachvollziehbar.

Um für die andauernden Prozesse z.B. von RPG I und die Dynamik der Veränderungen in den Agglomerationen planerisch die richtigen Weichenstellungen setzen zu können, sind beständige Rahmenbedingungen und eine konsistente Gesetzgebung notwendig. Erst dann wird es auch möglich sein, den Druck von der Überbauung des Kulturlands zu nehmen. Statt eine dynamische und konfliktfähige Raumplanung weiterzuentwickeln, werden mit RPG II einseitig Interessen zementiert.

Völlig offen bleibt auch, wie die Raumplanung zukünftig mit den unterschiedlichen Zeithorizonten der staatlichen Planung und von Unternehmen umgehen soll. Angesichts der internationalen Vernetzung der Schweizer Wirtschaft und der Dynamik der Veränderungen, der die Unternehmen ausgesetzt sind, sollten die Standorte für die Wirtschaft auch entsprechend weiterentwickelt werden können. Es fehlt das Bekenntnis im Gesetzesentwurf für diese Interessen der Wirtschaft, die in ihrer Bedeutung für den Staat letztendlich auch öffentliche Interessen darstellen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen gern für weitere Diskussionen mit unseren Experten zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Thomas Teichmüller
Projektleiter