



SCHWEIZERISCHE KANTONSPLANERKONFERENZ
CONFERENCE SUISSE DES AMENAGISTES CANTONNAUX
CONFERENZA SVIZZERA DEI PIANIFICATORI CANTONALI

c/o Amt für Raumordnung und Vermessung
Stampfenbachstr. 14, Postfach, 8090 Zürich
Telefon: 043 / 259'30'20
Telefax: 043 / 259'42'83

14. April 2009

UVEK – Eidg. Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation
Herr Bundesrat M. Leuenberger
Bundeshaus Nord

3003 Bern

Revision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung der KPK

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK dankt Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Revision des Raumplanungsgesetzes RPG resp. zum Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes REG Stellung nehmen zu können.

Auch aus Sicht KPK besteht Handlungsbedarf in den rechtlichen Bestimmungen der Raumplanung in der Schweiz. Nicht nur das Alter des RPG, sondern auch die mittlerweile erfolgten Entwicklungen im Raum machen eine Revision des Gesetzes nötig. Dabei sind, neben neuen inhaltlichen Herausforderungen, insbesondere zu nennen die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, die wenig haushälterische Bodennutzung (nicht nur durch Bauzonen, sondern auch z. B. durch Meliorationen, Wege oder Strassen), die mangelhafte Koordination räumlicher Entwicklungen (nicht nur auf kantonaler Stufe, sondern insbesondere auch auf Bundesstufe) oder die ungenügende Abstimmung mit anderen raumrelevanten Bundesgesetzen (in beiden Richtungen).

Der vorgelegte Entwurf des REG geht u. E. grundsätzlich in die richtige Richtung und enthält entsprechend fachlich interessante und diskussionswürdige Ansätze. **Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz kann sich jedoch leider in grossen Zügen nicht mit den konkreten Ausformulierungen einverstanden erklären und muss das Raumentwicklungsgesetz zur grundlegenden Überarbeitung zurückweisen. Für die Erarbeitung eines konsensfähigen Entwurfs braucht es mehr Zeit und einen intensiven Prozess der Zusammenarbeit mit den hauptbeteiligten Kantonen. Die KPK ist bereit in diesem Prozess aktiv mitzuwirken.**

Die KPK gliedert ihre Stellungnahme in zwei Teile: Grundsätzliche Anträge (A) und fachliche Hinweise zu einzelnen Inhalten (B).

A) Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz beantragt:

1. Revision in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen

Zu Recht wird im E-REG grosser Wert auf die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren der Raumplanung gelegt. Dies wurde auch bisher so gepflegt. Die Kantonsplanerkonferenz ist deshalb sehr befremdet, dass das Bundesamt für Raumentwicklung bei der Erarbeitung des E-REG die Zusammenarbeit mit den Kantonen, welche ja nach Art. 75 der Bundesverfassung die Hauptträger der Raumplanung sind, nicht gesucht hat - weder auf politischer Ebene mit den betroffenen Direktionskonferenzen noch auf fachlicher Ebene mit der Kantonsplanerkonferenz. Die Entwurfsarbeiten wurden unter grosser Geheimhaltung durchgeführt und Zwischenergebnisse auch auf Nachfrage nicht kommuniziert. Diese sehr mangelhafte Zusammenarbeit und die fehlende Rückkopplung ist dem E-REG an zahlreichen Bestimmungen anzumerken. Viele Neuerungen sind noch zu wenig durchdacht und auf ihre Praxistauglichkeit überprüft worden. Es sind auch viele Bestimmungen zu wenig präzise formuliert, womit sie schwer justiziabel sind.

Die Kantonsplanerkonferenz beantragt deshalb, dass jetzt ein intensiver Dialog zwischen Bund und Kantonen geführt werden muss, der frei von zeitlichem Druck ist. Nur so kann eine optimierte und kohärente Revision des RPG erarbeitet werden.

2. Entkoppelung von der Behandlung der Landschaftsinitiative

Die enge Verknüpfung der Revision des RPG mit der Behandlung der Landschaftsinitiative ist aus Sicht der Kantonsplanerkonferenz gefährlich und unangemessen. Gerade wegen der mangelhaften Zusammenarbeit mit den Kantonen erzeugt der Beschluss des Bundesrats, das Raumentwicklungsgesetz (REG) als indirekten Gegenvorschlag der Landschaftsinitiative gegenüberzustellen (siehe erläuternden Bericht S. 20), einen zu grossen Zeitdruck. Bis im Februar 2010, wenn der Bundesrat die Botschaft zur Land-

schaftsinitiative verabschieden muss, ist es aus unserer Sicht nicht möglich einen beratungsreifen Entwurf zu erstellen, der von den für die Raumplanung zuständigen Kantonen mitgetragen wird. Die zahlreichen offenen Fragen und kontrovers diskutierten Inhalte des Entwurfs zum REG benötigen mehr Zeit für eine seriöse Gesetzgebung.

Es besteht die Gefahr, dass einer klaren, einfach verständlichen und abstrakt formulierten Verfassungsinitiative ein umfassender und detaillierter Gesetzesentwurf als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt wird, der aufgrund seiner Konkretisierung Angriffsfläche bieten wird. Im E-REG werden notgedrungen zahlreiche Inhalte thematisiert, zu der sich die Landschaftsinitiative nicht äussert. Bei dieser Konstellation könnte als Ergebnis der Beratungen zum E-REG ein Scherbenhaufen resultieren, was nicht im Interesse der Raumplanung liegen kann. Die Kantonsplanerkonferenz beantragt deshalb, die Beratung der Revision des RPG von der Beratung der Landschaftsinitiative abzukoppeln und dafür mehr Zeit und Raum zu reservieren. Vielleicht wäre eine einfache Verfassungsrevision, wie sie das angekündigte Postulat von Ständerat Werner Luginbühl anstrebt, als direkter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative eine adäquatere und zeitgerechtere Reaktion des Bundesrates.

3. Nur Teilrevision, Anpassung des bestehenden Gesetzes genügt

Auch wenn der Entwurf zum «Raumentwicklungsgesetz» REG als Revision des Raumplanungsgesetzes RPG bezeichnet wird, legt der Bund ein praktisch neues Gesetz vor. Und obwohl der Bund beteuert, dass das REG nach wie vor ein Rahmengesetz bleiben soll, wird die Regelungsdichte massiv erhöht. Dies zeigt sich unter anderem an der Verdoppelung der Anzahl der Artikel. Aus der Sicht der KPK hat sich das bisherige Raumplanungsgesetz als Rahmengesetz grundsätzlich bewährt. Viele Probleme der mangelhaften Umsetzung betreffen häufig Vollzugsfragen. Die KPK beantragt deshalb, dass nicht ein total neues Gesetz erarbeitet wird, sondern das bestehende Gesetz angepasst und mit den neuen Herausforderungen in der Raumplanung ergänzt wird. Gleichzeitig muss es jedoch konsequenter und in den verschiedenen Kantonen vergleichbarer vollzogen werden.

Ein total neues Gesetz, in dem so viele neue Inhalte aufgegriffen werden wie im Entwurf zum REG, bietet viele Angriffsflächen. Es besteht die Gefahr, dass ein ähnliches Resultat erzielt wird wie erst kürzlich beim Waldgesetz. Dies würde nicht nur den interessanten neuen Ansätzen schaden, sondern der Raumplanung insgesamt schweren Schaden zufügen. Auch aus diesem Grund plädieren wir für eine massvolle Revision des RPG. Diese Anpassung sollte sich auf eine umfassende Auslegeordnung des Handlungsbedarfs stützen, welche die KPK in den vorgelegten Unterlagen vermisst. Dabei ist nicht nur das nominale Raumplanungsrecht (das Raumentwicklungsgesetz) zu berücksichtigen, sondern auch das funktionale Raumplanungsrecht (die inhaltlichen Einflüsse anderer raumwirksa-

mer Gesetze auf die Raumplanung, namentlich des USG). Die Anpassung sollte auch auf den eingebürgerten Begriffen aufbauen: Der Entwurf des REG schlägt eine Vielzahl von neuen Begriffen vor, welche inhaltlich keine Verbesserungen bringen und Verwirrung stiften.

4. Klare inhaltliche Festlegungen

Dem Entwurf des REG wurde für die Vernehmlassung kein Entwurf der dazugehörigen Verordnung beigefügt. Die Regelung verschiedener zentraler inhaltlicher Fragen wird jedoch an die Verordnung delegiert (z. B. die Konkretisierung der Anforderungen an die Zuweisung von Land zu den Bauzonen durch den Bundesrat in Art. 40 Abs. 3, die auch im Erläuterungsbericht nicht näher ausgeführt wird). Auch weil die Kantone im Prozess der Entwurfsarbeiten nicht einbezogen wurden, können die Absichten des Bundes nicht eingeschätzt werden. Damit können die Bestimmungen im Gesetz und deren konkrete Auswirkungen zum Teil nicht beurteilt werden. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die KPK den Entwurf in der vorliegenden Form zurückweist.

5. Wichtige Bestimmungen des RPG sind beizubehalten

Die Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung, welche im Artikel 5 des aktuellen RPGs enthalten sind, wurden im vorliegenden Entwurf des REG nicht mehr berücksichtigt. Die KPK ist sich bewusst, dass bisher nur zwei Kantone diese Bestimmungen umgesetzt haben, in anderen Kantonen wird allerdings eine Mehrwertabschöpfung auf vertraglicher Basis angewendet. Zudem sind verschiedene Kantone daran, gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Deshalb ist es für die KPK ein falsches Signal, die Bestimmungen gerade jetzt ersatzlos zu streichen, ohne dass eine breite Diskussion darüber geführt wurde. Die konsequente Anwendung der Mehrwertabschöpfung ist ein taugliches Instrument zur Beschränkung der Bauzonenentwicklung.

Auch die ersatzlose Streichung des Art. 30 RPG (Beiträge des Bundes) ohne vorherige Diskussion ist für die KPK unverständlich. Auch hier müsste zuerst untersucht werden, weshalb dieser Artikel bisher kaum umgesetzt wurde. Der Auftrag an die Kantone, eine Fachstelle für Raumplanung (Art. 31 RPG) auch konkret zu bezeichnen, ist ebenfalls beizubehalten.

6. Verzicht auf die Einführung einer Kulturlandzone

Unter dem RPG von 1979 sind alle Gebiete, die sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eignen, der Landwirtschaftszone als Grundnutzung zugeordnet. Weitergehende Bedürfnisse wie Landschaftsschutz, Naturschutz, Erholung, Gefahrenzonen etc. sind der Grundnutzung Landwirtschaft überlagert.

Mit dem Begriff „Kulturlandzone“ wird die Landwirtschaft nur noch als ein Aspekt unter anderen wahrgenommen. Die Zone für Landwirtschaft steht gleichwertig neben Zonen für Naturschutz, Gewässer, unproduktive Gebiete, Freizeit und Erholung, Gefahrenzone usw. Da sich diese Widmungen in der Realität oft überschneiden, werden entweder Unsicherheiten entstehen, welche Vorschriften wo gelten werden, oder es wird eine unübersichtliche Regeldichte zur Folge haben.

Der Vorteil der Möglichkeit der regionalspezifischen und bedürfnisgerechteren Ausgestaltung der zulässigen Nutzungen (z.B. Differenzierung touristische, landwirtschaftliche, erholungsorientierte Nutzungen) bringt bei Ausschöpfung der neuen bundesrechtlichen Interpretationsmöglichkeiten ein erhebliches Risiko der Beliebigkeit mit sich. Dies führt unweigerlich zu 26 verschiedenen kantonalen Handhabungen und läuft gleichzeitig dem Grundanliegen zuwider, dass Kulturlandzonen nicht dem Bauen dienen sollen.

Als negativ zu werten ist somit, dass der Begriff Kulturlandzone eine Botschaft aussendet, welche die Landwirtschaft schwächt, dass der Planungshorizont fehlt, dass die Konzeption über das Bauen ausserhalb der Bauzone bis zur Unpraktikabilität gesteigert wird sowie dass unrealistische, nicht aufeinander abgestimmte Zeiten für die Übergangsbestimmungen vorgesehen wurden.

7. Stärkung der Raumplanung durch Ausbildung und Forschung

Zur Stärkung der Raumplanung gehört auch die Stärkung von Ausbildung und Forschung im Bereich Raumordnung und Raumentwicklung. Die Komplexität der Probleme in der Raumplanungspraxis hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Es sind deshalb die gesetzlichen Grundlagen zur Unterstützung von Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten zu schaffen, wie es sie auch in anderen Bundesgesetzen gibt (z. B. Art. 49 USG oder 14a NHG).

B) Hinweise zu einzelnen Inhalten des REG-Entwurfes

Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz weist das REG zwar in der vorliegenden Form zur grundlegenden Überarbeitung zurück, möchte jedoch trotzdem einzelne Inhalte des Entwurfs zum REG kommentieren. Als gesamtschweizerische Organisation verzichtet die KPK aber auf Detailbemerkungen zu einzelnen Artikeln:

Entwurf enthält interessante Ansätze

Der vorgelegte Entwurf greift wichtige raumplanerische Themen auf wie beispielsweise die Stärkung der kantonalen Richtpläne, die Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr, die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen und Agglomerationen oder die Baulandhortung. Insgesamt geht für die KPK der Entwurf inhaltlich also grundsätzlich in die richtige Richtung.

Zuständigkeit für die Raumplanung

Für die KPK ist klar, dass auch in Zukunft die Zuständigkeit für die Raumplanung schwerwichtig bei den Kantonen liegen muss. Sie ist deshalb mit der Aussage im Erläuterungsbericht einverstanden, dass daran nichts geändert werden soll.

Allerdings widersprechen einzelnen Bestimmungen diesem klaren Bekenntnis. Mit der Ausdehnung der Verbindlichkeit des Raumkonzepts Schweiz auf die Behörden aller Stufen werden die Kantone in ihrer Handlungsfreiheit tendenziell eingeschränkt. Das Raumkonzept Schweiz ist vielmehr eine Planungsgrundlage für die kantonalen Richtpläne. Zudem bedeutet die Bestimmung in Art. 34, wonach der Richtplan auch für den Kanton und die nachgelagerten Planungsstufen erst mit der Genehmigung durch den Bund in Kraft tritt, einen schweren Eingriff in die Autonomie der Kantone und muss deshalb klar abgelehnt werden.

Stärkung der kantonalen Richtpläne

Der Entwurf zum REG beabsichtigt die Stärkung der kantonalen Richtpläne als zentrales Instrument der Raumplanung. Die KPK ist damit sehr einverstanden. Wir begrüßen auch die Definition von Mindestinhalten für die kantonalen Richtpläne. Die Ausführungsbestimmungen und Vorgaben dazu müssen allerdings in sehr enger Zusammenarbeit mit den Kantonen definiert werden. Nicht verständlich ist, dass die Koordinations- und Abstimmungsfunktion der kantonalen Richtpläne nicht mehr im Gesetz erwähnt wird.

Damit das Gesetz in den einzelnen Kantonen vergleichbarer vollzogen wird als bisher das RPG, erwartet die KPK, dass die Vorgaben des Bundes bezüglich der kantonalen Richtpläne in den raumplanerisch zentralen Bereichen, welche Bundesinteressen tangieren, klarer formuliert und konsequenter durchgesetzt werden.

Die kantonalen Richtpläne sollen in jedem Fall den Lead gegenüber nachgeordneten Planungen haben. Die Formulierung der Artikel 22 und 23, Abs. 6 lässt aber die Möglichkeit offen, dass die kantonalen Richtpläne «von unten», also durch Planungen in funktionalen Räumen oder von den Agglomerationsprogrammen gesteuert werden, indem «richtplanrelevante Inhalte» in den kantonalen Richtplan übernommen werden müssen. Dies kann nicht akzeptiert werden, sonst werden die kantonalen Richtpläne wieder geschwächt.

Sachpläne und Konzepte des Bundes

Die KPK ist erstaunt, dass die Bestimmungen zu den Sachplänen und Konzepten des Bundes nicht ebenso umfassend revidiert wurden wie diejenigen zu den kantonalen Richtplänen. Wir orten ein erhebliches Vollzugsdefizit des bisherigen Gesetzes bei der Umsetzung in der Bundesverwaltung. Immer mehr Planungen des Bundes haben direkte

oder indirekte Auswirkungen auf den Raum, werden aber untereinander und mit den Planungen der Kantone zu wenig abgestimmt. Die federführenden Bundesämter sind zur inhaltlichen und räumlichen Koordination zu verpflichten. Als Gegenstück zu den klarer definierten Vorgaben für die kantonalen Richtpläne erwartet die KPK, dass auch die Vorgaben zu den Sachplänen vergleichbar klar formuliert werden.

Zugleich legt die KPK grossen Wert darauf, dass die Querschnitts- und Koordinationsaufgabe des Bundesamts für Raumentwicklung innerhalb der Bundesverwaltung gestärkt und mit der nötigen Konsequenz umgesetzt wird.

Raumkonzept Schweiz

Die KPK begrüsst die Erarbeitung eines Raumkonzepts Schweiz. Es ist sinnvoll, eine gemeinsame Vorstellung von der Entwicklung des Raumes in der Schweiz zu erarbeiten. Der Stellenwert des Raumkonzepts Schweiz bleibt allerdings diffus. Zudem werden zu wenig klare Vorgaben für die Erarbeitung des Raumkonzepts gemacht: Es darf nicht sein, dass in einem relativ unstrukturierten Prozess - wie dieser für den aktuellen Entwurf des Raumkonzepts durchgeführt wurde mit dem recht zufälligen Einbezug von interessierten Kreisen - ein verbindliches Konzept erarbeitet wird. Die KPK erwartet einen strukturierten Einbezug der Kantone und Gemeinden / Städten, der gemäss dem «Gegenstromprinzip» auch Anliegen aus diesen Ebenen aufnimmt.

Die Grundzüge für die Erarbeitung und für die Konsolidierung (die bei unterschiedlichen Ansichten auch eine Bereinigung analog Art. 32 des Entwurfs zum REG enthalten soll) sind im Gesetz und nicht erst in der Verordnung zu regeln.

Eine formelle Verbindlichkeit für die nachgelagerten Planungsstufen (gemäss Art. 18) lehnt die KPK ab. Sicher muss das Raumkonzept Schweiz eine wichtige Grundlage sein für die Planungen auf den unteren Planungsstufen, doch kann es nicht durch die formelle Verbindlichkeit eins zu eins übernommen werden (vgl. dazu Kap. „Zuständigkeit für die Raumplanung“, Seite 6).

Planungen in funktionalen Räumen und Agglomerationen

Die Planung in funktionalen Räumen – insbesondere mit den Agglomerationsprogrammen – hat eine erfreuliche Dynamik ausgelöst, welche wichtige Anliegen der Raumentwicklung berücksichtigt und umsetzt. Es ist deshalb sehr sinnvoll dazu die gesetzlichen Grundlagen im REG zu schaffen. In diesem Bereich sind allerdings für die KPK zwei grundsätzliche Fragen offen, die zwingend geklärt werden müssen:

- Das Verhältnis der Planungen in funktionalen Räumen und der Agglomerationsprogramme zum kantonalen Richtplan und ihre Verbindlichkeit sind aus Sicht der KPK

nicht sachgerecht geregelt. Wenn die kantonalen Richtpläne gestärkt werden sollen, dürfen die Planungen in funktionalen Räumen und in den Agglomerationen direkt nicht dieselbe oder eine vergleichbare Verbindlichkeit erhalten wie die kantonalen Richtpläne. Die volle Verbindlichkeit darf erst durch die Aufnahme in den kantonalen Richtplan erreicht werden. Mit der Aufnahme der «wesentlichen Ergebnisse» der Planungen in funktionalen Räumen und der «richtplanrelevanten Elemente» der Agglomerationsprogramme in den kantonalen Richtplan wird dieser gewissermassen «von unten» gesteuert. Dadurch wird er massiv geschwächt. Diese Bestimmungen sind neu so zu formulieren, so dass der Lead immer vom kantonalen Richtplan ausgeht.

- In diesem Sinn ist auch der hierarchische Aufbau des Gesetzes zu ändern: Agglomerationsprogramme und Planungen in funktionalen Räumen sind wie Grundlagen und fachliche Inhalte des kantonalen Richtplans im 4. Kapitel zu behandeln (z.B. durch die Aufnahme in einen Grundlagenartikel und der einzelnen Inhalte in die thematischen Mindestinhalte des Richtplans). Mit der aktuellen Gesetzeshierarchie als 3. Kapitel erhalten sie eine höhere Bedeutung als die kantonalen Richtpläne selbst.
- Die Begriffe der «funktionalen Räume» der «Agglomeration» oder der «Region» (Art. 40 E-REG) sind nicht definiert. Aus Sicht der KPK müssen diese Begriffe im Gesetz klar definiert werden. Zudem muss festgelegt werden, wer die Zugehörigkeit der einzelnen Gemeinden zu diesen Räumen bestimmt. Aus der Sicht der KPK sollte dies in die Zuständigkeit der Kantone fallen (selbstverständlich unter Anhörung der betroffenen Gemeinden), inklusive der Befugnis, in begründeten Fällen die Zugehörigkeiten von Gemeinden zu einem Raum verfügen zu können. Die Befugnisse dieser Räume müssten zudem von den Kantonen bestimmt werden, damit sie den jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden können: So könnten beispielsweise kantonsübergreifenden Agglomerationsräumen weniger Befugnisse eingeräumt werden als etwa den Regionalkonferenzen im Kanton Bern.

Unterstützung innovativer Vorhaben

Die KPK begrüsst die Unterstützung innovativer Vorhaben (Art. 12) und den Verpflichtungskredit dazu (Art. 13). Die Erfahrung hat gezeigt, dass mit relativ bescheidenen Mitteln positive Entwicklungen ausgelöst und Prozesse angestossen werden können, dies oft über administrative und fachliche Grenzen hinweg.

Mindestinhalte der kantonalen Richtpläne

Wie bereits erwähnt begrüsst die KPK die Definition von Mindestinhalten der kantonalen Richtpläne im Gesetz. Sie verspricht sich davon eine bessere Vergleichbarkeit und eine kohärentere Umsetzung übergeordneter Raumordnungsziele in den verschiedenen Kantonen.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

- Das Kantonale Raumkonzept als Grundlage für die Richtplanung ist sinnvoll - auch bisher wurden jeweils die Grundzüge der räumlichen Entwicklung an den Anfang eines Richtplanprozesses gestellt. Die Bestimmungen zu diesem Raumkonzept sind so zu formulieren, dass die Kantone tatsächlich Gestaltungsmöglichkeiten haben (und es nicht nur ein Nachvollzug des schweizerischen Raumkonzepts ist).
- In zwei Absätzen (Art. 27, Abs. 3 und 4) wird festgelegt, was bei der Erarbeitung des Richtplans berücksichtigt werden soll. Für die KPK ist nicht ersichtlich, weshalb die Störfallvorsorge und die Bundesinventare in der vorgesehenen Form herausgegriffen werden. Dies sind nur zwei von mehreren zu berücksichtigenden Grundlagen. Wir schlagen deshalb vor, einen Grundlagenartikel für den Richtplan zu formulieren, der verlangt, dass bei der Erarbeitung des Richtplans die Störfallvorsorge, die Bundesinventare sowie weitere massgebliche Grundlagen (in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bestimmen) zu berücksichtigen sind. In diesen Grundlagenartikel gehören auch die Gefahrenkarten: Gebiete, welche von Naturgefahren bedroht sind, sind keine Richtplaninhalte (sie können planerisch nicht beeinflusst werden) und gehören nicht in den Mindestinhalt (Art. 30, Bst. f).
- Das Thema «Energie» (Produktion, Übertragung und Verteilung) hat eine Bedeutung erlangt, dass die Behandlung als Grundlage (Art. 27, Abs. 3) nicht mehr sachgerecht ist. Es ist aus der Sicht der KPK zu prüfen, ob ein neuer Artikel «Ver- und Entsorgung» einzufügen wäre, in welchem ebenfalls die Themen Abbau und Deponie behandelt werden können.
- Abstimmung mit dem Umweltschutz: Im gleichen Absatz wird die Abstimmung auf die Umweltschutzgesetzgebung postuliert. Diese Abstimmung soll offenbar nur einseitig erfolgen, wie auch die geplante Änderung des Umweltschutzgesetzes (Abschnitt «Änderung bisherigen Rechts», Absatz 12) zeigt. Aus der Sicht der KPK ist diese Einseitigkeit klar abzulehnen. Es muss möglich sein, dass in gewissen Gebieten Zugeständnisse im Umweltbereich möglich sind, wenn dadurch die Umweltbelastung insgesamt sinkt. Sonst ist das Konzept der Entwicklungsschwerpunkte, wie es in Art. 28, Abs. 2 postuliert wird, nicht realisierbar.
- Es ist unklar, was «Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» sind, die im kantonalen Richtplan behandelt werden müssen. Hier ist unbedingt eine Präzisierung nötig (mit illustrativen Beispielen auch bezüglich Grössen im Erläuterungsbericht).
- Die Festlegungen im Bereich «Siedlung» (Art. 28) – insbesondere die Bemessung der Siedlungsfläche und der Bauzonengrösse – sind sehr unklar geregelt, besonders wenn dabei auch der Art. 40 einbezogen wird. Es ist aus der Sicht der KPK zwingend nötig, dass das Thema «Siedlung» ein gesamtkantonales Thema ist. In den kantonalen Richtplan gehören Aussagen, wie gross die Bauzonenfläche insgesamt sein darf und

wie sie auf die Gemeinden verteilt wird (wobei auch der regionale Ausgleich einzubeziehen ist), wo Schwergewichte zu setzen und welche Kriterien bei der Anordnung anzuwenden sind. Ob dies mit räumlich konkreten Festlegungen oder mit «Spielregeln» erfolgen soll, ist den einzelnen Kantonen zu überlassen.

- Die Bestimmung, wonach Stand und Ziel der Entwicklung öffentlicher Bauten und Anlagen global im Richtplan behandelt werden müssen (Art. 28, Abs. d), ist für die KPK viel zu detailliert. Dies hat nur unter den gleichen Voraussetzungen wie bei anderen Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu erfolgen.
- Die Mindestinhalte im Bereich Natur und Landschaft sowie Landwirtschaft (Art. 30) sind zu wenig klar formuliert. Was ist zum Beispiel damit gemeint, dass Landschaften «weiterentwickelt» werden sollen (Bst. b)? Die biologische Vielfalt soll doch überall gefördert und bewahrt werden – weshalb sollen dazu spezielle Gebiete ausgeschieden werden? Der ganze Bereich Natur, Landschaft und Landwirtschaft sollte aus Sicht der KPK nochmals in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachleuten bearbeitet werden.

Fruchtfolgefleichen

Die Forderung die Fruchtfolgefleichen besser zu schützen ist begrüssenswert. Allerdings ist eine grundeigentümergebundene Sicherung im Sinne von Art. 35 Abs. 3 sowohl aus Gründen der Rekursanfälligkeit als auch wegen des Nachführungsaufwandes unrealistisch.

Unklar sind auch die Formulierungen. Im Sammeltopf „Kulturlandzonen“ kommt der Fruchtfolgefleichen eine besondere Stellung zu, da sie „mit geeigneten Massnahmen“ zu schützen sei. Bedeutet dies nun, dass eine Fruchtfolgefleichen ausgeschieden werden muss? Oder ist es eine Landwirtschaftszone mit einem Fruchtfolgeschutz? Was geschieht mit Hofbereichen, die sich inmitten von Fruchtfolgefleichen befinden? Sind diese einer anderen Zone zuzuweisen?

Die Fruchtfolgefleichen wurden bekanntlich 1992 aufgrund von Meldungen der Kantone, die auf unterschiedlichen Grundlagen beruhten, ausgeschieden und die Kontingente den Kantonen zugeteilt. In den letzten Jahren wurden von verschiedenen Kantonen Anträge gestellt, diese Kontingente zu überprüfen, was vom Bund jeweils klar abgelehnt wurde. Es ist nun für die KPK sehr befremdend, dass die FFF im Gesetz verankert werden sollen und sogar ein Handel damit ermöglicht werden soll bevor die bodenkundlichen Grundlagen vereinheitlicht sind. Zudem ist die Beanspruchung der FFF durch raumwirksame Tätigkeiten des Bundes einzubeziehen und die «Überinanspruchnahme des Bodens» durch die verschiedenen «nicht diskutierbaren» Schutzinteressen abzuklären (Ausdehnung des Waldes in FFF, Raumbedarf Fließgewässer etc.). Die KPK lehnt die Aufnahme der FFF ins Gesetz (Art. 30, Bst. a und Art. 49) ab, bis diese Frage gelöst sind.

Zu umfassende Berichterstattung

Die KPK anerkennt, dass Controlling und die Berichterstattung in der Raumplanung sehr wichtig sind. Auch ist die «Frühwarnfunktion» der Raumplanung unbestritten. Praktisch alle Kantone kennen eine Berichterstattung in Form eines Raumplanungsberichts. Deshalb begrüsst die KPK die Artikel 9 und 10 grundsätzlich. Allerdings ist die Berichterstattung in Art. 10 allzu umfassend formuliert. Für die «Wirkungsbeurteilung» im Abs. 1 wird nicht näher ausgeführt, wovon die Wirkung beurteilt werden soll. Es ist auch nicht klar, wie umfassend die Richtlinien und Vorgaben des Bundesrats über die zu erfassenden Daten (Abs. 2) sein sollen, weil auch hier nähere Informationen fehlen. Die KPK erwartet, dass die Berichterstattung auf vorhandenen Daten und den in den Kantonen eingeführten Berichterstattungen basiert und die Kantone bei der Definition der Vorgaben intensiv einbezogen werden.

Änderungen Nutzungsplanung

Verfahren:

Die Bestimmungen sind unklar formuliert. Einerseits suggerieren sie, dass die kantonale Behörde über Rekurse entscheidet (Art. 38), während andererseits die Beschwerde direkt (ohne BRK) an das Verwaltungsgericht ermöglicht wird (Art. 39). Was die Wirkung dieses Zusammenspiels ist, muss geklärt werden. Die im Erläuterungsbericht S. 56 enthaltene Aussage, wonach Einspracheverhandlungen und die demokratische Legitimation zu einem ausgereiften Ergebnis führen würden und daher keine extensive Rechtmässigkeitskontrolle mehr notwendig sei, ist unhaltbar.

Ausscheidung von Bauzonen:

- Anstelle zu definieren, was Bauzonen sind (heutiger Art. 15 RPG) wird neu vorgeschlagen, nach welchen Kriterien diese auszuschneiden seien. Land darf nur einer Bauzone zugewiesen werden, wenn a) es sich eignet, wenn b) der Baulandbedarf regional ausgewiesen ist und c) die Verfügbarkeit sichergestellt ist.
 - Dem Eignungskriterium kann zugestimmt werden. Allerdings stellen sich grosse Fragezeichen, was die Interpretation der Bestimmung gemäss Kommentar betrifft. So sollen die Begriffe „weitgehend überbaut“ und „erschlossen“ gemäss Art. 15 lit. a bzw. lit. b RPG unter dem Begriff „eignet“ subsumiert sein. Und „ebenso wird nur jenes Land als für die Überbauung geeignet gelten können, das bereits erschlossen ist.“ Diese Feststellung ist nicht nachvollziehbar. Ob sich Land als Bauzone eignet, ist von vielfältigen Faktoren abhängig, wobei die Erschliessung und der Grad der Überbauung nur zwei Faktoren sind.
 - Grundsätzlich zu begrüssen ist, dass für die Ausscheidung von Bauzonen ein regionaler Bedarf ausgewiesen werden soll. Allerdings ist unklar wie der Begriff „Regional“ definiert werden soll. Die Bestimmung löst Art. 15 lit. b RPG ab, wonach Bauzonen auszuschneiden sind, welche innert 15 Jahren benötigt werden. Es wird ausdrücklich begrüsst, dass diese

Bestimmung, die zu Erweiterungsmechanismen geführt hat, gestrichen wird. Es genügt jedoch nicht, wenn der Bedarf aufgrund einer regionalen Sicht beurteilt wird – abgesehen davon, dass der Begriff „Region“ zu sehr unterschiedlichen Auslegungen führen kann. Wenn der Bedarf für neue Bauzonen regional begründet sein muss, ist zudem auch darzulegen, auf welche Weise in Kantonen und Gemeinden mit bisher knapp dimensionierten Bauzonen z.B. Einzonungen für Erweiterungen lokaler Kleinbetriebe oder für kommunale Bedürfnisse zu beurteilen sind.

- Die Sicherstellung der Verfügbarkeit, kann zu unzweckmässigen Resultaten führen. Falls im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision das bestgeeignete Grundstück nicht verfügbar ist, wird allenfalls auf ein Gebiet ausgewichen, welches sich weniger eignet. Dies wäre unerwünscht. Es wäre aber äusserst unzweckmässig, die langfristig ausgerichtete räumliche Entwicklung nur davon abhängig zu machen, ob zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Grundeigentümerschaft bereit ist, ein Grundstück zur Verfügung zu stellen oder nicht.
- Es erscheint fraglich, ob der Bundesrat mit einer Verordnung in die Festlegung des Planungshorizontes eingreifen kann. Aus unserer Sicht ist an dieser Stelle mindestens der Planungshorizont wieder einzuführen. Eine Vereinheitlichung der Baulandbedarfsberechnung wird hingegen begrüsst.
- Die Erschliessungsanforderung mit dem ÖV als Grundvoraussetzung ist im Grundsatz zu begrüssen. Zu beachten ist jedoch jeweils das Kosten-Nutzen-Verhältnis, da nicht jeder Weiler mit ÖV erschlossen werden kann.
- Der Begriff „nötige bodenrechtliche Massnahmen“ muss präzisiert werden. Es sollten v.a. jene Abklärungen und Massnahmen gemeint sein, die für die genaue Abgrenzung der betroffenen Gebiete und zur Abschätzung der Zweckmässigkeit massgebend sind. Es wäre eher vermessen, wenn vor jeder Neueinzonung ein Verfahren betreffend „Baureifmachung“ durchgeführt werden müsste. Solange die Flächen nicht eingezont sind, steht einer Landumlegung zudem das heute geltende Realteilungs- und Zerstückelungsverbot des Landwirtschaftsgesetzes entgegen. Die vorgesehene Änderung des BGGB trägt diesem Umstand nach unserem Verständnis ungenügend Rechnung.

Bauverpflichtung:

- Grundsätzlich zu begrüssen ist, dass versucht wird Regelungen zu treffen, die die Verfügbarkeit von Bauland fördern sollen. Falls am Ansatz der Bauverpflichtung festgehalten werden soll, ist jedoch zumindest zu präzisieren, dass von baureifem Bauland die Rede ist. Zudem muss der Begriff überbaut geklärt werden. Unklar ist auch, ob bestehende Bauzonen ebenfalls darunter fallen.

Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Da aus Sicht der KPK die Neukonzeption für das Bauen ausserhalb der Bauzonen in dieser Form abzulehnen ist, wird in der Folge nur auf wenige wichtige Punkte hingewiesen:

- Die heutige Hauptforderung der Bodenabhängigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung wird stark abgeschwächt, da erst ganz am Schluss aus der Bestimmung hervor geht, dass Nutzungen bodenabhängig sein sollten. Es ist jedoch klarzustellen, dass die Kulturlandzone grundsätzlich der bodenabhängigen Produktion gewidmet ist.
- Die Revision bringt leider nach wie vor keine Klärung der Fragen betreffend Pferdehaltung sowie landwirtschaftsnaher Betriebe wie z. B. Lohnunternehmer. Dies ist eine verpasste Chance.
- Die Reversibilität von (auch landwirtschaftlich bedingten dem Nichtwohnen dienenden Bauten und Anlagen) erscheint in der Umsetzung nicht praktikabel.
- Den Vorschlag der doppelten Kompensation von Erweiterungen erachten wir als realitätsfremd. Wenn das Bauen ausserhalb der Bauzonen wirklich eingedämmt werden soll, wäre festzulegen, dass Bauten und Anlagen, die nicht mehr für die ursprüngliche Bestimmung gebraucht werden, abzubrechen seien. In der Folge kann dann auch auf das ganze Kapitel 7 (Abgaben) verzichtet werden, das ja nur dazu dienen soll, die Wettbewerbsverzerrung infolge des billigen Landwirtschaftslandes zu mildern. Im Übrigen erachten wir die Idee von Abgaben als unausgereift. Neben der Klärung der unklaren Rechtslage (Verfassungskonformität), sollte mindestens ein Verwendungszweck festgelegt werden. Besser wäre allerdings die Regelungen restriktiver festzulegen und dafür auf das Instrument von Abgaben zu verzichten.

Reservebauzonen

Da es sich bei der vorgeschlagenen Reservebauzone offensichtlich um eine Nutzungszone handelt, ist unklar, warum diese in den Schlussbestimmungen beschrieben wird. Der Begriff Reservebauzone ist zudem nicht klar definiert und das Verhältnis zur Richtplanung wird nicht aufgezeigt. Dies wäre jedoch nötig, da der Baulandbedarf „regional“ ausgewiesen werden muss. Es stellt sich somit die Frage, ob die Fläche in einem Richtplan bezeichnet werden muss, oder ob jede Gemeinde für sich solche Zuweisungen vornehmen muss. Die vorgeschlagene Systematik wird als nicht durchführbar erachtet, insbesondere auch deshalb, da verschiedene Grundeigentümer in die Pflicht genommen werden.

Übergangsbestimmungen

In den Übergangsbestimmungen (Art. 83 und 84) wird verlangt, dass die kantonalen Richtpläne und die bestehenden Bauzonen (gleichzeitig) innerhalb von fünf Jahren angepasst werden sollen. Dies ist nicht nur aufgrund der allzu kurzen Fristen unrealistisch, sondern auch nicht folgerichtig: Für die Bemessung und Anordnung der Bauzonen sollen bekanntlich Vorgaben im kantonalen Richtplan gemacht werden. Diese müssen idealer-

weise erst verabschiedet werden, bevor die Gemeinden ihre Ortsplanungen revidieren können.

Auswirkungen auf den Katalog der Geobasisdaten

Im Anhang der Geoinformationsverordnung, welche seit dem 1. Juli 2008 in Kraft ist, sind die Geobasisdaten des Bundesrechts aufgeführt. Das Raumentwicklungsgesetz ist dahingehend zu prüfen, welche Bestimmungen zu neuen Geobasisdaten führen, welche in diesen Anhang übernommen werden müssen.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum REG-Entwurf bedanken wir uns sehr. Gerne nehmen wir an, dass die Interessen der Raumplanungspraxis in die weitere Bearbeitung entsprechend einfließen werden.

Mit freundliche Grüßen

Schweizerische
Kantonalplanerkonferenz
Der Präsident

Dr. Christian Gabathuler