

swisscleantech | Reitergasse 11 | 8004 Zürich | A Post

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zürich, 11. Mai 2015

Stellungnahme zur 2. Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne möchten wir die Gelegenheit wahrnehmen, im Rahmen der Vernehmlassung zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Stellung nehmen. Wir haben die Vorlage in einer breit abgestützten Arbeitsgruppe mit Einbezug von Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung diskutiert. swisscleantech unterstützt das Ziel der Siedlungsentwicklung auf bestehenden Siedlungsflächen und hat deshalb auch die RPG1 vollumfänglich unterstützt. Wir sehen zudem klaren Handlungsbedarf bei den mit der RPG2 adressierten Problemen, können aber die Vorlage in dieser Form nicht unterstützen. Im Folgenden finden Sie eine Darlegung unserer Überlegungen sowie die Antworten zum Fragebogen.

Wir erlauben uns, eingängig auf einen formellen Schwachpunkt der Vernehmlassung hinzuweisen: Es fehlt ein ausführlicher erläuternder Bericht, in dem Ausgangslage, Strategie und Grundzüge der Vorlage sowie ihre Auswirkungen auf die verschiedenen Verwaltungsebenen, Umwelt und Wirtschaft aufgezeigt werden. In Anbetracht der Themenbreite und Fragmentierung der Vorlage erschwert dies eine fundierte Beurteilung und erweckt nicht den Anschein eines stimmigen Gesetzesentwurfs. Weiter möchten wir anmerken, dass wir etwas überrascht waren aus der Zeitung zu erfahren, dass der Revisionsprozess vor Ablauf der Frist sistiert wurde, haben wir doch erheblichen Aufwand für die Beurteilung der Vorlage betrieben. Wir unterstützen in diesem Zusammenhang die Forderung des ARE nach einer Verbesserung der Datenlage durch die Kantone unabhängig vom Revisionsprozess. Eine einheitliche Beschreibung der Qualität aller Böden (nicht nur Landwirtschaft) ist eine notwendige Grundlage für eine qualifizierte Interessenabwägung.

I. Grundsätze aus Sicht der nachhaltigen und liberalen Wirtschaft

Als eines der knappsten Güter in der Schweiz ist der Boden heute in vielerlei Hinsicht starken Interessenkonflikten unterworfen, die zu oft zugunsten von Partikularinteressen und zulasten von Umwelt und Gesellschaft entschieden werden: Eine wachsende Bevölkerung mit steigendem Wohnflächenbedarf führt zu einer zunehmenden Ausdehnung des Siedlungsgebiets auf Kosten von Landwirtschaft, Naturflächen und Biodiversität; die aufgeweichte Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet führt zu übermässiger Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen, oft ohne standortgebundene Notwendigkeit und mit hohem Erschliessungsaufwand; die Nutzungsintensivierung einer produktionsorientierten Landwirtschaft schwächt Ökosystemleistungen und die Qualität der wertvollen Ackerböden; der fortschreitende Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen zerschneidet Lebensräume und zerstückelt Landwirtschaftsflächen. Diese Entwicklungen schaden nicht nur der Landschaft, Umwelt und Lebensqualität, sie untergraben auch die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Wollen wir weiterhin als attraktiver Wirtschaftsstandort mit

hoher Wertschöpfung hochqualifizierte Arbeitskräfte anziehen, müssen wir unserem Land mehr Sorge tragen.

Die Aufgabe des Raumplanungsgesetzes muss es sein, **klare und griffige Rahmenbedingungen und Instrumente für eine qualifizierte Interessenabwägung** bereit zu stellen, die eine wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch nachhaltige Raumentwicklung ermöglichen. Die heutige Gesetzgebung erfüllt diese Anforderung leider nicht: Die Zersiedelung der Schweiz schreitet voran, jede Sekunde werden 0.8 Quadratmeter Kulturland überbaut, die Landschaftsqualität nimmt ab, zentrale Ökosystemleistungen sind geschädigt und der dramatische Rückgang der Biodiversität droht ungebremst fortzuschreiten. In der Interessenabwägung werden Kulturland, Landschaftsqualität, Ökosystemleistungen und Biodiversität eindeutig zu wenig gewichtet. Es gibt also klaren Handlungsbedarf.

Mit der zweiten Revisionsetappe greift der Bundesrat aus unserer Sicht grundsätzlich die richtigen Themen auf: Die beiden Kernthemen der Revision – ein **besserer Schutz des Kulturlandes und das Bauen ausserhalb der Bauzonen** – sind die vordringlichen Themen, die nach der Begrenzung der Siedlungsausdehnung in der ersten Revisionsetappe angegangen werden müssen. Eine **koordinierte und nachhaltige Nutzung des Untergrunds** ist ebenfalls ein wichtiges Anliegen, das heute klar noch nicht ausreichend geregelt ist. Die weiteren Themen – die Raumsicherung für Verkehrs- und Energieinfrastrukturen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – erachtet swisscleantech als begrüssenswert, aber nicht vordringlich. Hier bestehen bereits Instrumente, mit denen die Ziele bei konsequentem Vollzug weitgehend erreicht werden können. Da die Vorlage inhaltlich sehr breit ist und entsprechend zahlreiche Widerstandsachsen geöffnet hat, unterstützen wir eine **Verschlinkung und Fokussierung der Vorlage** auf die drei vordergründigen Themen.

Diese sollen dafür richtig angegangen werden. Leider stellen wir fest, dass dies besonders beim Kulturlandschutz und beim Bauen ausserhalb der Bauzonen in der Vorlage nicht der Fall ist. Die vorgesehenen Massnahmen im **Kulturlandschutz** schützen zu einseitig die Interessen der landwirtschaftlichen Produktion. Für swisscleantech ist zentral, dass das Kulturland in seiner Gesamtheit und unter Berücksichtigung all seiner wichtigen Funktionen (landwirtschaftliche Produktion, Biodiversitätsraum, Ökosystemleistungen, Landschaftsqualität) geschützt wird. So sollen z.B. biodiversitätsfördernde Gewässerfreilegungen, Randzonenerweiterungen oder neue Naturschutzgebiete nicht einem strengeren Schutz der FFF-Quadratmeter zum Opfer fallen. Der vorgesehene starre Schutz der Fruchtfolgeflächen verhindert hingegen eine umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung all dieser Funktionen und schränkt die Flexibilität zu stark ein. Wir fordern daher eine konzeptuelle Überarbeitung dieses Kapitels.

Beim **Bauen ausserhalb der Bauzonen** ist ebenfalls viel Verbesserungsbedarf vorhanden. Das Ziel muss sein, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen deutlich reduziert wird und dass Grundlagen geschaffen werden, Bauten, für die kein nachweisbarer Bedarf mehr gegeben ist, rückzubauen. Das Land ausserhalb der Bauzonen sollte im Grundsatz nur nachweislich standortgebundenen Landwirtschaftsbauten zur Verfügung stehen. Nichtlandwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzonen sollen nur gebaut werden dürfen, wenn sie eindeutig standortgebunden sind und ein gewisses öffentliches Interesse erfüllen. Die heute zahlreichen historisch gewachsenen Ausnahmen zur Berücksichtigung verschiedener Partikularinteressen weichen den Trennungsgrundsatz zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet auf, mit dem Resultat, dass jährlich rund 3'000 Gebäude ausserhalb der Bauzonen gebaut werden, die massgeblich zur Zersiedelung beitragen. Zudem machen sie das Gesetz unübersichtlich und schwer verständlich, was die Umsetzung erschwert. swisscleantech fordert eine Verschlinkung dieses Kapitels und eine deutliche Einschränkung der Ausnahmebestimmungen.

Die Bestimmungen zur nachhaltigen **Planung und Nutzung des Untergrunds** halten wir für sinnvoll und in ihrer Generalität für ein Rahmengesetz angemessen. Allerdings sollte das Gesetz hier eine gewisse Verbindlichkeit erhalten: In Regionen, in denen eine Planung des Untergrunds erforderlich ist – primär urbane Gebiete, in denen Nutzungskonflikte zwischen privaten und öffentlichen Infrastrukturen im Untergrund besonders häufig sind – soll eine nachhaltige Untergrundplanung obligatorisch sein. Die

heutige, von Rechtsunsicherheit geprägte Situation kann so mit angemessenem Aufwand deutlich verbessert werden.

swisscleantech lehnt die Vorlage in ihrer jetzigen Form aus diesen Gründen ab.

Wir anerkennen den grossen Handlungsbedarf insbesondere bezüglich der Kernthemen Kulturlandschutz und Bauen ausserhalb der Bauzonen. Uns fehlen aber gerade in diesen Bereichen eine kohärente übergeordnete Strategie und griffige Verbesserungen. Stattdessen werden mit der Revision verschiedene Partikularinteressen auf Kosten einer wirklich nachhaltigen Raumentwicklung im Sinne der Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft bedient.

Wir sind zu einer Unterstützung bereit, wenn in diesen Bereichen noch substanzielle Verbesserungen gemacht werden, die einen besseren Schutz des Kulturlands in seiner Gesamtheit vor Siedlungsdruck und eine Einschränkung der Zersiedelung ausserhalb der Bauzonen gewährleisten.

II. Kommentare zu den einzelnen Revisionsbereichen

Kulturlandschutz schützen – aber richtig

Das Kulturland nimmt als Produktionsgrundlage unserer Nahrung, wichtiger Lebensraum für Biodiversität, Erbringer essentieller Ökosystemleistungen und nicht zuletzt als Qualitätsmerkmal unserer Landschaft zentrale Aufgaben wahr, die auch für die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz von grosser Bedeutung sind. Der kontinuierliche Rückgang des Kulturlands über die vergangenen Jahrzehnte ist ein dringliches Problem, das gelöst werden muss. Ein besserer Schutz des Kulturlandes – unter Einbezug aller Funktionen, die es erfüllt – ist daher aus Sicht von swisscleantech richtig und notwendig.

Die vorgeschlagenen Massnahmen von RPG2 sind dazu aber aus unserer Sicht nur beschränkt zweckdienlich. Die ausschliessliche Fokussierung auf die Fruchtfolgeflächen und der starre Flächenschutz mit Kompensationspflicht stellen die landwirtschaftliche Funktion des Kulturlands zu stark ins Zentrum und verhindern präjudiziell eine qualifizierte Interessenabwägung. Die vorgesehene Kompensationspflicht für FFF kann zu unerwünschten Verschiebungseffekten führen. Wird eine FFF eingezont und überbaut, muss andernorts durch «Aufwertung» von bisher nicht ackerfähigem Kulturland eine neue geschaffen werden, was zumeist einen Verlust biodiversitätsreicherer Flächen und eine abgewertete Bodenqualität bedeutet. Würde die Bodenqualität bei der Kompensation berücksichtigt – muss also bei Qualitätsverlust mehr Fläche kompensiert werden – ginge sogar noch mehr naturnahes Land verloren. Ebenso können Massnahmen zur Förderung der Biodiversität und zum Erhalt von Ökosystemleistungen mit dem strikten FFF-Schutz im Konflikt stehen. Die Kompensationspflicht, gedacht als Schutz des Kulturland vor Überbauung, läuft so in Gefahr, die FFF gegen das restliche Kulturland und Naturschutzmassnahmen auszuspielen.

Für swisscleantech muss der Schutz der Biodiversität und der Erhalt der Ökosystemleistungen im Kulturland über der Sicherung der landwirtschaftlichen FFF-Produktionskapazität stehen. Das Ziel der Schweizer Landwirtschaft muss nicht der Erhalt eines möglichst hohen Eigenversorgungsgrads durch Bewahrung möglichst grosser, intensiv bewirtschafteter Ackerflächen sein, sondern eine produktive Bewirtschaftung des Kulturlandes, die ihre ökologischen Grundlagen langfristig erhält und die heutigen negativen Entwicklungen von Ökosystemleistungen, Bodenqualität und Biodiversität umkehrt.

Der Schlüssel zu einem griffigen Schutz des Kulturlands in seiner Gesamtheit ist eine deutliche Stärkung der verschiedenen Funktionen des Kulturlandes in der richtplanerischen Interessenabwägung. Die Spezifizierung der Richtplaninhalte im Bereich Landwirtschaft, Wald, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren (Art. 8c) geht in die richtige Richtung und wird daher ausdrücklich begrüsst. Für eine qualifizierte Interessenabwägung müssen jedoch auch die notwendigen Datengrundlagen geschaffen werden. Im Bereich des Kulturlandes heisst dies, dass schweizweit die Böden in ihrer Qualität und ihren

verschiedenen Funktionen erfasst werden müssen. Art. 13a, Abs. 2, der eine kantonale Inventarisierungspflicht einführt, wird daher ausdrücklich begrüsst. Wichtig ist, dass die Inventarisierung nach einheitlicher Methodik geschieht, damit auch eine qualifizierte Interessenabwägung auf überkantonaler und nationaler Ebene gemacht werden kann.

Zersiedlung auch ausserhalb der Bauzonen konsequent einschränken

Mit der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG₁) wurden gute Grundlagen für die Siedlungsentwicklung gegen innen und die Redimensionierung von Bauzonenreserven geschaffen. Das Volk hat mit dem deutlichen Ja zur Vorlage an der Urne klar zum Ausdruck gegeben, dass es der Zersiedelung Einhalt gebieten möchte; auch swisscleantech hat sich damals für die erste Teilrevision ausgesprochen.

Die erste Revisionsetappe hat mit der Bauzonendimensionierung aber nur einen Aspekt der Zersiedelung behandelt. Der zweite wichtige Aspekt – das Bauen ausserhalb der Bauzonen – wurde für die aktuelle Revisionsetappe aufgehoben. Schweizweit stehen mehr als 600'000 Gebäude im Nichtbaugebiet; jährlich kommen 3'000 neue dazu. Die subjektive Zersiedelungswirkung dieser Bauten ist oft unproportional hoch, der Verlust an Landschaftsqualität substantiell, die Erschliessung mit beträchtlichem Flächenaufwand verbunden. Eine standortgebundene Notwendigkeit ist oft nicht gegeben. Der Handlungsbedarf ist also auch hier klar gegeben.

Leider müssen wir aber feststellen, dass der Bundesrat gerade bei diesem wichtigen Kernthema vor materiellen Verbesserungen zurückscheut und sich primär auf eine strukturelle Neuordnung der Regelungen beschränkt. Als einzige materielle Veränderungen werden die Abschaffung einer Bewilligung «für die Ewigkeit» und das Obligatorium einer Beseitigungsvereinbarung für Bedarfswegfall angestrebt, deren schwer abschätzbare Auswirkungen jedoch gleich mit der Aufhebung des Existenzfähigkeitsnachweises kompensiert werden. Als Folge dieser Konstellation muss sogar befürchtet werden, dass mehr und kostengünstiger ausserhalb der Bauzonen gebaut wird. Dies ist den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung kaum zuträglich. Zudem stellt sich die Frage, wie realistisch ein konsequenter Rückbau bei Bedarfswegfall in der Praxis tatsächlich ist.

swisscleantech fordert, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Grundsatz nicht mehr erlaubt wird. Ausnahmen müssen weiterhin möglich sein, aber die Bedingungen dafür müssen deutlich restriktiver werden. Neben nachweislich standortgebundenen Landwirtschaftsbauten sollen nur noch standortgebundene Nichtlandwirtschaftsbauten, die durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, ausserhalb der Bauzonen zulässig sein.

Nachhaltige Planung und Nutzung des Untergrunds verbindlicher verankern

swisscleantech begrüsst die Absicht des Bundesrats, eine nachhaltige Nutzung des Untergrunds im Raumplanungsgesetz zu verankern und diesbezüglich Mindestanforderungen für die Richtplaninhalte zu formulieren. Angesichts der zahlreichen Nutzungskonflikte bei der Nutzung des Untergrunds, die sich in Zukunft besonders in Städten und Agglomerationen noch verschärfen werden, besteht hier klarer Handlungsbedarf. swisscleantech spricht sich für eine verbindlichere Formulierung von Art. 8^e aus: Wo Planungen «erforderlich» sind, sollen sie auch eingefordert werden. Das ARE soll definieren, unter welchen Kriterien diese Erforderlichkeit besteht.

Energiewende raumplanerisch unterstützen, Koordination der Raum- und Verkehrspolitik stärken

swisscleantech unterstützt die Absicht, die Koordination von Raumentwicklung und Energieinfrastruktur zu verbessern und eine vorzeitige Sicherung von Räumen für Energieinfrastrukturen zu verbessern. Wir begrüssen insbesondere die Definition der Richtplaninhalte im Bereich Energie, Versorgung und Entsorgung

(Art. 8d). Ebenso begrüßen wir auch, dass die bessere Koordination von Verkehrsinfrastruktur- und Raumentwicklung ausdrücklich in den Planungsgrundsätzen verankert werden soll (Art.3 Abs 3^{bis-ter}). Wir betrachten diese Revisionsbereiche aber nicht als vordringlich, da hier mit den bestehenden Instrumenten (Sachpläne Verkehr und Übertragungsleitungen, heutige Richtplaninhalte, Agglomerationspolitik, etc.) bei konsequenter Umsetzung die Ziele schon weitgehend erreicht werden können.

III. Stellungnahme und Anträge zu einzelnen Artikeln

Antrag zu Art. 1, Abs. 1

¹ (...) Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt.

...

Die Bedürfnisse der Umwelt müssen in der raumplanerischen Interessenabwägung stärker berücksichtigt werden. Die Umwelt muss daher im ersten Abschnitt des Zielartikels verankert werden.

Antrag zu Art. 1, Abs. 2^{bis}

d^{bis}. die Energieressourcen sparsam und effizient zu nutzen und günstige Voraussetzungen für die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Energie zu schaffen.

Die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Energien ist ein zentrales energiepolitisches Anliegen, das auch wichtige räumliche Auswirkungen hat. Sie gehört daher in den Zielen verankert.

Art. 3, Abs. 3^{bis-ter}

Wird ausdrücklich begrüsst.

Eine bessere Koordination von Verkehr und Raumentwicklung ist zentral sowohl für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung (Mobilität der kurzen Wege) wie auch für eine Eindämmung der Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft. Die Verankerung dieses Anliegens in den Planungsgrundsätzen ist daher begrüssenswert.

Art. 5a

Wird ausdrücklich begrüsst.

Die Verankerung einer stufenübergreifend erarbeiteten Raumentwicklungsstrategie Schweiz als Grundlage für eine qualifizierte Interessenabwägung ist ein wichtiges Anliegen. Heute fehlt eine solche übergeordnete Vision, die auch eine gewisse Verbindlichkeit hat.

Antrag zu Art. 5b-d

Konzepte als verbindliche Planungsgrundlage sind überall zu streichen.

Die Neueinführung der Konzepte als verbindliche Planungsgrundlage ist unnötig und kompliziert die Raumplanung auf den verschiedenen Stufen. Wir würden stattdessen eine aufgewertete Verbindlichkeit der vorgesehenen Raumentwicklungsstrategie Schweiz nach Art. 5a befürworten, die als übergeordnete, tripartit erarbeitete Strategie mit einer nationalen Perspektive als wichtige qualitative Grundlage bei der Umsetzung der Raumplanung auf allen Stufen beigezogen werden soll.

Antrag zu Art. 8b

¹ Der Richtplan legt insbesondere fest, wie das Gesamtverkehrssystem nachhaltig weiterentwickelt werden soll.

² Der Richtplan bezeichnet die für die geplanten Verkehrsanlagen vorgesehenen Räume an der Oberfläche und im Untergrund und zeigt auf, mit welchen Massnahmen sie gesichert werden sollen.

swisscleantech begrüsst die Festlegung der Richtplaninhalte im Bereich Verkehr. Wichtig ist dabei, dass der Richtplan eine *nachhaltige* Entwicklung des Gesamtverkehrssystems aufzeigt. Zudem soll die Raumsicherung explizit sowohl die Oberfläche wie auch den Untergrund betreffen. So können frühzeitig Nutzungskonflikte zwischen unterirdischen Verkehrsinfrastrukturen und anderen Untergrundnutzungen erkannt und verhindert werden.

Art. 8c

¹ Der Richtplan bezeichnet:

- a. genügend Flächen geeigneten Kulturlandes, die der Landwirtschaft in Umfang, Anordnung und Qualität erhalten werden sollen, und zeigt ~~insbesondere~~ die Massnahmen, mit denen der Erhalt ~~der Fruchtfolgeflächen~~ sichergestellt wird;
- b. ...

Artikel 8c wird im Grundsatz ausdrücklich begrüsst. Er stellt eine geeignete Grundlage für eine sinnvolle Interessenabwägung mit einer stärkeren Berücksichtigung von Kultur- und Naturland dar. Wichtig ist, dass das Kulturland als Gesamtheit betrachtet wird und nicht nur der Flächenumfang, sondern auch Anordnung und Qualität der Böden berücksichtigt wird, die für die langfristige Produktivität dieser Flächen ebenso wichtig sind. Dies bedingt eine Inventarisierung der Bodenqualität unter Berücksichtigung der verschiedenen Funktionen des Bodens. Das Zusammenspiel mit Art. 13a, Abs. 2 ist daher wichtig. swisscleantech spricht sich für eine nationale Bodeninventarisierung nach einheitlicher Methodik aus.

Art. 8d

Wird ausdrücklich begrüsst.

Die Sicherung von Räumen für die Produktion, den Transport und die Speicherung von Energie in den kantonalen Richtplänen begrüssen wir ausdrücklich. Insbesondere die Bezeichnung von geeigneten Räumen für die Nutzung erneuerbarer Energien kann einen wertvollen Beitrag an die Senkung bürokratischer Hürden für eine raumplanerisch abgestimmte Umsetzung der Energiewende leisten. Allerdings muss auch hier sichergestellt werden, dass die Bezeichnung von geeigneten Räumen nicht dahingehend interpretiert wird, dass in den restlichen Räumen EE-Anlagen erschwert oder erst nach langwieriger Richtplanänderung erstellt werden können.

Antrag zu Art. 8e

¹ Soweit erforderlich ~~können~~ werden im Richtplan Festlegungen zum Untergrund getroffen. Der Bundesrat legt fest, unter welchen Kriterien die Erforderlichkeit gegeben ist.

² Insbesondere ~~kann aufgezeigt werden~~ wird aufgezeigt, (...)

Die Dringlichkeit einer richtplanerischen Behandlung der Untergrundnutzung ist regional sehr unterschiedlich. In dicht besiedelten Räumen, wo das Nutzungskonfliktpotential im Untergrund sehr hoch ist, sollen Festlegungen obligatorisch sein, nicht zuletzt auch, um Kohärenz mit den Sachplänen Verkehr und Übertragungsleitungen zu gewährleisten. Der Bundesrat soll die Kriterien definieren, für welche Räume diese Erforderlichkeit gilt. Um den administrativen Aufwand der Kantone nicht unnötig zu erhöhen soll eine relativ enge Definition angestrebt werden.

Antrag zu Kapitel 4, 2. Abschnitt: Fruchtfolgeflächen

Neukonzeption mit Ausweitung auf restliches Kulturland, stärkerem Einbezug der nichtlandwirtschaftlichen Funktionen des Kulturlandes und grösserer Flexibilität in der Interessenabwägung.

Wie einleitend erwähnt ist ein Kulturlandschutz, der das Kulturland unter Einbezug seiner verschiedenen Funktionen – landwirtschaftliche Produktion, Biodiversitätsraum, Ökosystemleistungen, Landschaftsqualität – in Quantität und Qualität erhält und vor leichtfertiger Überbauung schützt, für swisscleantech ein dringliches Anliegen. Der vorgesehene starre Schutz von FFF-Kontingenten mit Kompensationsmechanismus tut diesem Anliegen aber aus unserer Sicht nicht Genüge, schränkt den Handlungsspielraum in der Interessenabwägung unverhältnismässig ein und kann sogar unerwünschte negative Auswirkungen haben. Wir beantragen daher eine Neukonzeption dieses Kapitels.

Antrag zu Kapitel 6: Bauen ausserhalb der Bauzonen

Vollständige Überarbeitung mit dem Ziel einer Verschlinkung der Vorlage auf Rahmengesetz-Charakter und einer deutlichen Restriktion der Ausnahmebestimmungen.

Die aktuelle Vorlage sieht kaum materielle Verbesserungen vor, welche Bautätigkeit und Zersiedelung ausserhalb der Bauzonen einschränken und ist weiterhin von einer Detailschärfe, die für ein Rahmengesetz nicht angemessen ist. Wir fordern daher einer Überarbeitung und Verschlinkung dieses Kapitels.

Inhaltlich soll die Trennung zwischen Bauland und Nichtbauland wieder gestärkt werden. Dazu soll der Grundsatz verankert werden, dass Bauen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht erlaubt ist. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen deutlich restriktiver sein: Erlaubt werden sollen nur standortgebundene landwirtschaftliche Bauten und Anlagen sowie eindeutig standortgebundene nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen, die auch ein gewisses öffentliches Interesse erfüllen. Ebenso soll die Erschliessung der Bauten stärker berücksichtigt werden.

Strukturell sollen die Detailbestimmungen zu den Ausnahmebedingungen grundsätzlich auf Verordnungsstufe geregelt werden. Damit ein kohärentes Zusammenspiel zwischen Gesetz und Verordnung sichergestellt werden kann, sollte die angepasste RPV gleichzeitig mit dem revidierten RPG vorgelegt und diskutiert werden. Dabei gilt es auch die Auslegung von «Standortgebundenheit» zu schärfen und der Begriff «landwirtschaftliche Nutzung» zu klären.

IV. Antworten zum Fragebogen

1. Kulturlandschutz

- 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)?

swisscleantech unterstützt im Grundsatz einen stärkeren Schutz des Kulturlands inklusive Fruchtfolgeflächen in seiner Quantität und Qualität. Allerdings soll dies nicht über einen starren und einseitig auf die landwirtschaftliche Produktivität fokussierten Schutz der Fruchtfolgeflächen erfolgen, sondern über einen Schutz des Kulturlandes insgesamt unter Mitberücksichtigung der nicht-landwirtschaftlichen Leistungen dieser Flächen. Wir beantragen daher eine Neukonzeption dieses Kapitels.

- 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?

Den gewählten Kompensationsmechanismus halten wir nicht für zweckdienlich. Er verhindert präjudiziell eine qualifizierte Interessenabwägung und kann – obgleich als begrüssenswerter Schutz vor weiteren Überbauungen gedacht – unerwünschte Verschiebungseffekte auf Kosten des restlichen Kulturlandes, der Bodenqualität, der Biodiversität und von Ökosystemleistungen haben. Zweckdienlicher wäre eine deutliche Stärkung der verschiedenen Funktionen des Kulturlandes in der richtplanerischen Interessenabwägung.

- 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?

Falls am Kompensationsmechanismus festgehalten wird, sprechen wir uns für die zweite Variante aus. Der Kulturlandschutz ist ein nationales Interesse und soll daher auch überkantonale funktionieren. Gerade die gezielte Entwicklung von Metropolitanräumen macht auch eine überkantonale Allokationsflexibilität der FFF-Kontingente sinnvoll.

- 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

Falls am Kompensationsmechanismus festgehalten wird, geben wir dem Hauptvorschlag den Vorzug.

2. Bauen ausserhalb der Bauzone

- 2.1. Dient die neue Systematik für die Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzonen der besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen?

Nein. Wir begrüssen zwar die Sammlung und Neuordnung der Bestimmungen in einem Kapitel nach der vorgesehenen Struktur. Aus unserer Sicht liegt die schlechte Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen aber in der Vielzahl der historisch gewachsenen Ausnahmebestimmungen auf Gesetzesstufe, die deutlich entschlackt und restriktiver ausgestaltet werden müssen.

- 2.2. Ist der Detaillierungsgrad der Vorschriften angemessen? Welche Aspekte könnten allenfalls auf Verordnungsebene geregelt werden?

Der Detaillierungsgrad ist zu hoch. Wir regen an, auf Gesetzesstufe primär den Grundsatz zu verankern, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht erlaubt ist, sowie die generellen, deutlich restriktiver formulierten Ausnahmebedingungen.

- 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)?

Ja.

3. Verkehrs- und Energieinfrastrukturen

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

Ja. Die Freihaltung soll ausdrücklich auch Räume im Untergrund einbeziehen.

- 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?

Wir sind mit der Freihaltung mittels Sachplaneintrag einverstanden.

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

Wir erachten den Planungsgrundsatz und die Festlegung der Richtplaninhalte zur Nutzung des Untergrundes im RPG in ihrem Detailgrad für ein Rahmengesetz für ausreichend. Allerdings soll Artikel 8e verbindlicher formuliert werden: Wo «erforderlich» sollen die Festlegungen im Richtplan auch eingefordert werden. Dies betrifft aus unserer Sicht besonders diejenigen Räume in urbanen Gebieten, in denen mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit Nutzungskonflikte zwischen privaten und öffentlichen Infrastrukturen im Untergrund auftreten. Das ARE soll festlegen, in welchen Räumen die Erforderlichkeit gegeben ist.

4. Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen und Staatsebenen hinweg

- 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)?

Grundsätzlich ja. Wir halten dieses Revisionsanliegen allerdings nicht für vordringlich. Soll es dennoch weitergeführt werden, halten wir eine klarere Umschreibung des Begriffs «funktionaler Raum» für unumgänglich.

- 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)?

Ja, wir begrüßen dies ausdrücklich. Eine qualifizierte Interessenabwägung bedarf einer gemeinsamen Vision und Strategie zur räumlichen Gestaltung unseres Landes, die auch eine gewisse Verbindlichkeit in der konkreten Planung haben soll.

- 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?

Wir halten den umschriebenen Berichterstattungsumfang gemäss Art. 4a Abs. 2 für ausreichend.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Überlegungen und die Berücksichtigung unserer Anliegen in der weiteren Bearbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen

Franziska Barmettler
Leiterin Politik

Tobias Sommer
Analyst Raum & Mobilität