

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Prof. Gunnar Heipp
Professor für Verkehrsplanung
Institutsleiter IRAP
gunnar.heipp@ost.ch
T +41 58 257 48 79

zugestellt an: info@are.admin.ch

08.09.2021

Vernehmlassung Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative); Stellungnahme Institut für Raumentwicklung (IRAP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Mai 2021 haben Sie das Institut für Raumentwicklung der Ostschweizer Fachhochschule eingeladen, an der Vernehmlassung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes teilzunehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen als Forschungsinstitut in der Schnittstelle von raumplanerischer Forschung und Praxis zum vorliegenden Gesetzesentwurf gerne wie folgt Stellung.

Generelles

Der vorliegende dritte Ansatz für die 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes geht aus unserer Sicht generell in die richtige Richtung und ist zu begrüßen. Der Handlungsbedarf für Anpassungen im Raumplanungsgesetz zum Thema "Bauen ausserhalb der Bauzone" ist unbestritten und dringlich, wie auch die Landschaftsinitiative 2 zeigt.

Bei genauerer Betrachtung des Gesetzesentwurfs fällt auf, dass generell eine grosse Nachsicht gegenüber der Landwirtschaft gezeigt wird, welche nicht immer sachlich mit Blick auf die übergeordneten Ziele der Raumplanung begründet werden kann. Die Vorlage vernachlässigt insbesondere, dass die Landwirtschaft mit ihren bodenunabhängigen Produktionsformen und Neubauten selbst gegen die Hälfte des Kulturlandverbrauchs ausmacht. Dies schwächt die Vorlage als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative 2 deutlich und unterstützt die eigentliche Zielsetzung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes nicht.

Ebenso stellen wir fest, dass die ursprünglich geplante Vereinfachung der Regelungen zum Thema "Bauen ausserhalb der Bauzone" mit einer Neustrukturierung des Gesetzes nicht mehr weiterverfolgt wird. Dementsprechend werden die Bestimmungen zum genannten Thema im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht einfacher lesbar und verständlich. Zudem werden einige Bestimmungen mit Detailregelungen ergänzt, welche unserer Ansicht nach in die zugehörige Verordnung (RPV) gehörten und deshalb nicht ins Raumplanungsgesetz (Rahmengesetz) aufgenommen werden sollten. In den nachfolgenden Ausführungen erlauben wir uns, auf einzelne Bestimmungen einzugehen.

Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen und Erläuterungen

Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater}

Die Landwirtschaft vom Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung auszunehmen, schwächt die Vorlage erheblich. Durch diese "Ausklammerung" ist zu befürchten, dass keinerlei Bestrebungen zur Entsiegelung oder Vermeidung der Neuversiegelung in landwirtschaftlichen Betrieben angestellt werden.

Landwirtschaftliche Gebäude und deren Umschwung verursachen aber stetig mehr versiegelte Böden. Im Jahr 2018 waren diese für rund 40 Prozent der Siedlungsflächenzunahme ausserhalb der Bauzonen verantwortlich (Arealstatistik 2013/18 vom BFS). Eine klare Begründung, weshalb die Landwirtschaft von diesem Ziel ausgenommen wird, fehlt in den Erläuterungen weitgehend.

Art. 3 Abs. 2 Bst. a^{bis} und Abs. 5

Wir stellen fest, dass im Absatz 5 die Formulierung "... sowie auf oberirdische Nutzungen und Planungen abzustimmen." aus dem früheren Gesetzesentwurf zu "... sowie auf oberirdische Nutzungen und entgegenstehende Interessen abzustimmen." geändert wurde. Geplante oberirdische Vorhaben sollten bei Planungen im Untergrund frühzeitig mitgedacht werden, auch wenn die Interessen (noch) nicht entgegenstehend sind. Der offenere Begriff "Planungen" sollte deshalb in dieser Vorlage beibehalten werden.

Art. 5 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} und 2^{quater}

Die Formulierung "... unter Ausschluss allfälliger Aufwendungen für die Entsorgung von Spezialabfällen bzw. Altlasten, ausser wenn eine anderweitige gesetzliche Pflicht zur Tragung der Beseitigungskosten besteht." (vgl. Art. 5 Abs. 2^{bis}) enthält Details, die unseres Erachtens in die RPV gehörten. Ebenso sollten die Details zur Sicherstellung der Finanzierung der Abbruchprämie (vgl. (Art. 5 Abs. 2^{ter}) in der RPV niedergeschrieben werden.

Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich der Zonen nach Artikel 18bis

Der Titel von Art. 8c sollte aus unserer Sicht klarer formuliert sein. Im Sinne der Weiterführung der Titelsystematik von Art. 8a und 8b könnte der Titel beispielsweise lauten: "Richtplaninhalt im Bereich Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen".

Bezugnehmend auf Abs. 1 lit. b sehen wir die Nutzungsplanung – obwohl grundeigentümerverbindlich – nicht als geeignetes Planungsinstrument an, um darin Kompensations- und Aufwertungsmaßnahmen vorzusehen. Die angesprochenen Massnahmen sollten aus unserer Sicht über spezielle Verträge definiert und vereinbart werden.

Abs. 1^{bis} könnte den Kantonen Möglichkeiten einräumen, die Umnutzung von ausgedienten Scheunen und Remisen zuzulassen, was unseres Erachtens der Zielsetzung der vorliegenden RPG-Revision zuwiderlaufen würde. Abs. 1^{bis} sollte deshalb geeignet angepasst oder gestrichen werden.

Art. 16a Abs. 1^{bis} und 2

Die Formulierung "... und von Betrieben in der Umgebung ..." in Absatz 1^{bis} eröffnet Möglichkeiten für industrielle Biogas- und Kompostanlagen auf Höfen. Zudem stellt sich die Frage, wie der Begriff "Umgebung" ausgelegt wird resp. welcher "Raum" zur Umgebung gehört.

Die Änderung der Formulierung "...können auf einem Landwirtschaftsbetrieb bewilligt werden..." zu "...sind auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform..." schafft aus unserer Sicht ein zusätzliches Anrecht auf eine Bewilligung und steht so dem Revisionsziel entgegen.

Die Formulierung "Die bewilligungsfähigen Dimensionen der inneren Aufstockung werden bei der Tierhaltung anhand des Deckungsbeitrags oder anhand des Trockensubstanzpotenzials bestimmt." beinhaltet Ausführungsbestimmungen und gehörte deshalb aus unserer Sicht gesetzssystematisch in die RPV. Zudem kann mit "oder" der jeweils geringere Schwellenwert gewählt werden, was zu einer zusätzlichen Lockerung zu Gunsten der Landwirtschaft, jedoch zu Lasten der Landschaft (Bodenverbrauch) führen würde. Aus unserer Sicht müsste "oder" durch "und" ersetzt werden.

Art. 18^{bis} Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen

Abs. 1 lit. a und Abs. 3 stellen so formuliert nicht sicher, dass die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen vorher, gleichzeitig oder innert nützlicher Frist realisiert werden. So ist zu befürchten, dass diese Massnahmen zwar angedacht oder geplant, aber nie realisiert werden. Es bräuchte aus unserer Sicht eine Ergänzung, die den zeitlichen Aspekt klar regelt. Im Erläuterungsbericht hingegen ist umschrieben, es sei sicherzustellen, dass mit der Bauausführung erst begonnen werden darf, wenn die zur Realkompensation vorgesehenen Bauten und Anlagen tatsächlich beseitigt worden sind. Weshalb diese elementare Regelung nicht im Gesetz steht, ist für uns nicht nachvollziehbar.

Zudem muss sichergestellt werden, dass die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen einen langfristigen Nutzen bringen, denn ein nur temporärer Nutzen wäre nicht zielführend. Auch dieser Aspekt müsste aus unserer Sicht ergänzt werden.

Grundlegend möchten wir noch anmerken, dass in unserem Verständnis die Nutzungsplanung – wie dies im Erläuterungsbericht beschrieben wird – die mit Mehrnutzungen verbundenen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen nicht festlegen kann. Wir sehen die Nutzungsplanung nicht als geeignetes Planungsinstrument, um beispielsweise Wiederherstellungen von Trockenmauern, Aufwertungen von Hecken, Pflegemassnahmen für den Wald oder die Erdverlegung elektrischer Leitungen festzulegen. Zudem gilt es zu hinterfragen, ob der Einsatz der kommunalen Nutzungsplanung im Zusammenhang mit dem Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen überhaupt zielführend sein kann, werden doch Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen von kantonalen Instanzen erteilt.

Art. 24^{bis} Mobilfunkanlagen / Art. 24^{ter} Bauten und Anlagen für thermische Netze

Diese Bestimmungen bezeichnen zwei Spezialfälle und gehörten unseres Erachtens eher in die Raumplanungsverordnung.

Art. 24^{quater} Ausnahmen für bestehende Bauten und Anlagen

Diese Bestimmung führt zu 26 verschiedenen Legiferierungen, was die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen noch zusätzlich verkompliziert. Aus unserer Sicht sollte dieser Artikel gestrichen werden.

Art. 24e Abs. 6

Der letzte Satz des Absatzes 6 ist eine Detailbestimmung und sollte deshalb nicht im Raumplanungsgesetz, sondern in der Raumplanungsverordnung verankert werden. Zudem gilt es aus unserer Sicht zu bedenken, dass diese Bestimmung den Bodenverbrauch weiter fördern kann.

Art. 24g Berichterstattung

Art. 24g zur Berichterstattung sollte aus unserer Sicht in den in der Raumplanungsverordnung bereits vorhandenen "Abschnitt 8: Raumbesichtigung und Berichterstattung" verschoben werden. Zudem gilt es, den Begriff "periodisch" mit einem genauen Zeitraum klar zu definieren.

Inhaltlich ist aus unserer Sicht im Erläuterungsbericht keine sachlich-fachliche Erklärung zu finden, weshalb im Abs. 1 lit. b die Landwirtschaft selbst von der Erhebung "Entwicklung der Bodenversiegelung" ausgenommen ist. Dies verfälscht unseres Erachtens das Monitoring grundlegend, da die Landwirtschaft einen erheblichen Teil der Bodenversiegelung ausmacht. Für uns wünschenswert wäre eine separate Ausweisung der landwirtschaftlich bedingten Bodenversiegelung, wie dies auch für Energie- und Verkehrsanlagen gilt.

Art. 38b Erstmalige Berichterstattung im Sinne von Art. 24g

Im Art. 24g bzw. – wie von uns vorgeschlagen – in der Raumplanungsverordnung ist aus unserer Sicht sicherzustellen, dass diese Berichterstattung nicht nur einmalig, sondern in einem festgelegten Rhythmus periodisch stattfindet.

Art. 38c Folgen bei Verfehlung der Stabilisierungsziele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben b^{ter} und b^{quater}

Das Stabilisierungsziel sollte nicht nur einmalig überprüft werden, da eine dauerhafte Stabilisierung zielführend bzw. anzustreben ist. In dieser Bestimmung müsste deshalb zusätzlich geregelt werden, wie das Einhalten der Stabilisierungsziele auch 16 Jahre nach dem Inkrafttreten der Revision sichergestellt wird.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme möchten wir uns nochmals herzlich bedanken und hoffen gleichzeitig, dass unsere Änderungsvorschläge und Hinweise bei der nochmaligen Überarbeitung der Gesetzesvorlage berücksichtigt werden.

Freundliche Grüsse



Prof. Gunnar Heipp
Institutsleiter IRAP Institut für Raumentwicklung