



SCHWEIZ  
SUISSE  
SVIZZERA

AQUA NOSTRA

POSTFACH 5236

3001 BERN

TEL 058 796 99 52

FAX 058 796 99 03

info@aquanostra.ch

www.aquanostra.ch

Bundesamt für  
Raumentwicklung (ARE)  
3003 Bern

Bern, 15. Mai 2015

## **Vernehmlassung: 2. Etappe der Revision des RPG Stellungnahme des Verbandes AQUA NOSTRA SCHWEIZ**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zum rubrizierten Anhörungsverfahren. Gerne nimmt AQUA NOSTRA SCHWEIZ daran teil, zumal Schutz und Nutzung der Natur – und damit auch die Vorschriften zu Raumplanung, Landschaftsbild und Bauten – zum Kernbereich der Aktivitäten von AQUA NOSTRA SCHWEIZ gehören.

### **1. Vorbemerkungen**

Nachhaltigkeit betrifft nicht einzig die Umweltinteressen, sondern eben auch jene der Wirtschaft und Gesellschaft. In jeder einzelnen sich stellenden Frage propagiert AQUA NOSTRA SCHWEIZ die Abwägung der Interessen dieser drei Pfeiler – nach gesundem Menschenverstand.

Deshalb plädiert AQUA NOSTRA SCHWEIZ für eine Raumplanung, welche zwar koordiniert ist, aber hauptsächlich durch die am nächsten betroffenen Gemeinden und Kantone auszugestaltet ist. Statt bürokratischen Massnahmen und formalistischen Auflagen braucht es die Freiheit zu sinnvollen Entscheiden im konkreten Einzelfall. Leider verpasst es der vorgelegte Entwurf, gemäss dem Willen des Parlaments nützliche Umbauten und Ausbauten von Gebäuden ausserhalb der Bauzonen zu ermöglichen. Stattdessen wird die Umwelt nur vermeintlich geschützt, indem der Bund überall auch noch mitbestimmen soll. Der Entwurf ist nicht ausgereift und ohne klare Ziele, er ignoriert negative Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden vollständig und führt zu mehr Administration und längeren Verfahrenswegen.

**AQUA NOSTRA SCHWEIZ lehnt den Revisionsentwurf ab. Besonders stossend sind übermässige Eingriffe des Bundes in die Kompetenz der mit unterschiedlichen Ausgangslagen betroffenen Kantone und Gemeinden. Durch noch detailliertere Vorschriften und Regelungen werden sinnvolle und pragmatische Lösungen im Einzelfall verunmöglicht. Wir beantragen deshalb die grundlegende Überarbeitung der Vorlage. Es muss ein abgespeckter und klar auf wenige Ziele fokussierter Entwurf unterbreitet werden, welcher auch planerische und wirtschaftliche Freiheiten einräumt.**

## 2. Allgemeine Stellungnahme zur vorgelegten Revision

Diese zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes kommt zu früh. Derzeit sind die Kantone noch mit der Umsetzung der auf Juni 2014 revidierten Bestimmungen beschäftigt und sollten hierfür vor neuen Änderungen genügend Zeit haben. So ist es unverständlich, weshalb der Bundesrat die vorgelegte Vernehmlassung startete, nachdem sich die Mehrheit der Mitglieder des vorbereitenden Leitungsgremiums gegen eine bereits jetzt stattfindende Veröffentlichung aussprach. Es wäre zu wünschen, dass künftig die Vorlagen ganz zielgerichtet und umfassend abgeklärt sind, bevor eine Vernehmlassung gestartet wird. Leider zeugen die unterbreiteten Änderungsanträge davon, dass keine Fokussierung stattgefunden hat und die Folgen für Kantone und Gemeinden nur ungenügend abgeklärt wurden.

Der Schutz des Kulturlandes sollte je nach Einzelfall verhältnismässig sein. Hierfür sind generelle Regeln ungeeignet, erst recht ist ein schweizweit gültiger Massstab unsinnig. Der vorliegende Entwurf zur Revision des RPG ist im Bereich des Bauens ausserhalb Bauzonen viel zu restriktiv. Detaillierte Bestimmungen gehören nicht in ein Bundesgesetz. Dieser hohe Detaillierungsgrad verunmöglicht für alle Situationen zweckmässige Lösungen. Besonders abzulehnen ist die Pflicht zur Entfernung von landwirtschaftlichen Gebäuden in Fruchtfolgeflächen, wenn deren Verwendungszweck wegfällt. Anstelle von mehr unternehmerischen Freiheiten – zum Beispiel auch in der Paralandwirtschaft – will die Vorlage mehr Auflagen und Einschränkungen.

Die vorgeschlagene RPG-Revision macht das geltende Recht noch komplexer und bürokratischer. Dies hat zur Folge, dass die Akzeptanz der Regelungen fehlt, was wiederum die Aufgabe der Vollzugsorgane erschwert. Änderungen müssen deshalb auch unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob sie eine Vereinfachung bringen und letztlich dazu führen, dass das Raumplanungsrecht wieder einfacher vollziehbar wird. Genau das Gegenteil würde bewirkt, wenn nun auch noch Wirksamkeitsbeurteilungen eingeführt, die funktionale Räume top-down vorgeschrieben und auch der Untergrund zu (ver)planen würde und vor allem die (undemokratischen!) Bundesinventare als behördenverbindlich erklärt würden. AQUA NOSTRA SCHWEIZ wünscht sich in einer überarbeiteten Revision ein Abbild folgender Postulate, die in jeder Revision der Raumplanungsvorschriften einfließen sollen:

- Mehr Spielraum für die Kantone (mit sehr unterschiedlichen Problematiken!), um örtlich, sachlich und funktional bessere Lösungen zu finden, zumal sie mit den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen besser vertraut sind;
- Rückstufung der Kompetenz des Bundes auf eine Grundsatzgesetzgebung im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen;
- Reduzierung der Regelungsdichte.

**Fazit: Der Gesetzesentwurf ist viel zu detailliert ausgefallen. Zusammen mit der Kompetenzverschiebung auf Bundesstufe würde dies dazu führen, dass Projekte nicht realisierbar wären oder zumindest verzögert würden und viel mehr Administrationsaufwand anfällt – besser wäre eine Interessenabwägung im Einzelfall durch realitätsnahe Behörden.**

## 3. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Sollte der Revisionsentwurf wider Erwarten trotz der Opposition von AQUA NOSTRA SCHWEIZ in der bestehenden Form weiterverfolgt werden, lehnen wir besonders die nachfolgenden unterbreiteten Revisionspunkte ab, welche statt einer Verbesserung vielmehr eine Verschlechterung der Gesetzeslage brächten.

## **Artikel 1: Ziele**

Aus Sicht von AQUA NOSTRA SCHWEIZ muss das RPG sich auf die Raumplanung beschränken und nicht noch andere politische Ziele und Massnahmen integrieren. Deshalb sollte auch die Ergänzung um die Biodiversität, die sparsame Nutzung von Energieressourcen und die Integration von AusländerInnen verzichtet werden. Zudem müssen die funktionalen Räume nicht ergänzt werden, weil wir uns gegen deren Verbindlichkeit aussprechen.

**Antrag:** *Verzicht auf die vorgeschlagenen Ergänzungen in den Buchstaben a (Biodiversität), c<sup>bis</sup> (funktionale Räume), d<sup>bis</sup> (Energieressourcen) und f (Integration von AusländerInnen) sowie Absatz 3 (Definition von funktionalen Räumen). Entsprechend ist auch Art. 8, Abs. 1, Bst. a<sup>bis</sup> überflüssig.*

## **Artikel 2: Planungspflicht**

AQUA NOSTRA SCHWEIZ lehnt es ab, mit der „Wirkungsbeurteilung“ nochmals ein neues und administrativ aufwändiges Mittel zu schaffen, welches die Planung verteuert und verlangsamt. Wennschon muss Zahl und Komplexität der Instrumente reduziert werden, etwa indem (gemäss dem mehrheitlichen Willen der Arbeitsgruppe!) beschwerdeberechtigte Organisationen nur noch bei der Wirkungsbeurteilung, nicht mehr aber bei konkreten Bauvorhaben einsprechen könnten. Wir lehnen in der vorgelegten Form die zusätzliche Einführung eines neuen Mittels ab.

**Antrag:** *Verzicht auf den vorgeschlagenen Absatz 3 (Wirkungsbeurteilung).*

## **Artikel 2a: Zusammenarbeit**

AQUA NOSTRA SCHWEIZ beurteilt diesen Ergänzungsartikel als überflüssig, weil die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Kantonen und Bund selbstverständlich ist. Ein Gesetz ist nicht dazu da, Unnötiges zu regulieren.

**Antrag:** *Verzicht auf den vorgeschlagenen Artikel 2a.*

## **Artikel 3: Planungsgrundsätze**

Aus Sicht von AQUA NOSTRA SCHWEIZ darf der Schutz von Landschaften und Erholungsräumen nicht zur Bildung von Reservaten führen, aus welchen der Mensch ausgeschlossen wird. Es braucht vielmehr ein Zusammenleben mit und in der Natur. Gefordert ist nicht ein statisches, sondern ein dynamisches Verständnis, was mit der „Aufwertung der Landschaften“ auch zum Ausdruck kommt. Nach dem heutigen Verständnis werden Landschaften noch „eingefroren“. Dies ist realitätsfremd und muss auch im BLN angepasst werden.

Besonders ablehnend äussert sich AQUA NOSTRA SCHWEIZ aber gegen den geplanten Buchstaben e (neu), welcher genau dieses veraltete Verständnis von geschützten Lebensräumen verankern will. Entsprechend unserer ablehnenden Haltung zur Integration der Biodiversität im RPG beantragen wir den Verzicht auf diese Ergänzung. Die Schweiz hat schon genügend Schutzgebiete! Alleine das BLN deckt 19 % der Landesfläche ab. 31 % des Landes sind Wald und unterstehen damit den strengen Schutzbestimmungen des Waldgesetzes. Dem Schutz der Natur und der Vernetzung der Flächen ist mit diesen und den weiteren bereits bestehenden Schutzgebieten und Vorrangflächen genügend Rechnung getragen.

**Antrag:** *Verzicht auf den vorgeschlagenen Buchstaben e in Absatz 2 und entsprechende Anpassung in Artikel 13 Absatz 1 und 3.*

In Absatz 3<sup>bis</sup> wird die Verkehrsentwicklung als Teil der Raumplanung aufgenommen, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Hingegen ist es völlig unhaltbar, dass im RPG eine Grundsatzhaltung für die Verkehrspolitik verankert werden soll, welche der Optimierung bestehender Verkehrsinfrastrukturen einen Vorrang gegenüber neu zu erstellenden Aus- und Neubauten einräumt. Ein solches Primat ist abzulehnen, weil es in undifferenzierter Art eine Einzelfallbeurteilung verunmöglicht, welche für konkrete Projekte möglicherweise mehr Vorteile beim Zubau erkennt. Wenn schon müsste das RPG eine Strategie ermöglichen, um dem stetigen Bevölkerungswachstum zu begegnen, indem die benötigten Infrastrukturen genügend ausgebaut sind.

**Antrag: Verzicht auf den vorgeschlagenen Absatz 3<sup>ter</sup>.**

AQUA NOSTRA SCHWEIZ lehnt die Einführung zusätzlicher Instrumente ab und somit auch eine flächendeckende Planung im Untergrund. Dafür gibt es vielerorts keinen Bedarf. Die Planung im Untergrund soll deshalb nur dort vorgenommen werden, wo effektiv ein Planungsbedarf besteht. Wenn eine Gemeinde dies will, so kann sie es schon heute tun, ohne dazu mit einer gesetzlichen Grundlage im RPG sämtliche Gemeinden zu verpflichten und entsprechenden Aufwand zu generieren.

**Antrag: Verzicht auf den vorgeschlagenen Absatz 5.  
Und somit auch Verzicht auf den vorgeschlagenen Artikel 8e.**

#### **Artikel 9: Richtplaninhalt**

Mit der Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren wird diesen ein Stellenwert eingeräumt, welcher ihrer demokratischen Legitimation diametral widerspricht. Das Bundesinventar BLN ist völlig undemokratisch entstanden und soll nun mit der unterbreiteten Fassung von Art. 9, Abs. 1 gemeinsam mit den anderen Inventaren als für die Kantone und Gemeinden verbindlich erklärt werden. Der Schutz von Landschaften und Lebensräumen wird bereits in Art. 8c, Abs. 1, Bst. b festgehalten und ist völlig ausreichend.

**Antrag: Korrektur im Wortlaut von Absatz 1 des Artikel 9:  
„Die Kantone berücksichtigen beachten bei der Erstellung und  
Anpassung der Richtpläne die Bundesinventare ...“**

#### **Artikel 13a bis 13d: Fruchtfolgeflächen**

Aus Sicht von AQUA NOSTRA SCHWEIZ geht der beantragte zusätzliche Schutz von Fruchtfolgeflächen deutlich zu weit. Wenn nach dem absoluten Schutz des Waldes und den Naturschutzreservaten nun auch noch die Fruchtfolgeflächen absolut geschützt sein sollen und die Ausweitung der Schutzgebiete unter dem Titel der „Biodiversität“ droht, bleibt bald gar kein Raum mehr für jegliche Entwicklung. Damit wird das Wachstum an Bevölkerung und in der Wirtschaft ignoriert und sinnvolle Vorkehrungen verunmöglicht. Wir lehnen deshalb die Verankerung der Biodiversität und weiterer Schutzgebiete/-auflagen im RPG ab.

**Antrag: Die Diskussion zu den Fruchtfolgeflächen geht unseres Erachtens in die falsche Richtung. Es besteht heute bereits ein Sachplan, welcher neue gesetzliche Bestimmungen überflüssig macht.**

#### **Artikel 15b: Anforderungen an Bauvorschriften**

Mit den Bestimmungen überscheitert der Bund seine raumplanerischen Kompetenzen. Bezüglich Naturgefahrenprävention genügen die Hinweise in Artikel 8c (Richtplan).

**Antrag: Verzicht auf den vorgeschlagenen Artikel 15b.**

## **Artikel 23a bis 23f: Bauen ausserhalb der Bauzonen**

Ein Bundesgesetz ist dazu da, die Grundsätze zu verankern. Wenn es sich zudem um ein Rechtsgebiet mit grundsätzlicher Kantonalkompetenz handelt, müssen sich die vom Bund erlassenen Vorschriften erst recht auf ein absolutes Minimum beschränken. Aus Sicht von AQUA NOSTRA SCHWEIZ ist es deshalb unhaltbar, solch detaillierte Vorschriften im RPG zu regulieren. Damit in konkreten Einzelfällen sachgerechte Lösungen gefunden werden, ist den Kantonen eine weitreichende Kompetenz zur Regelung des Bauens ausserhalb von Bauzonen zu belassen. Leider entspricht der Entwurf nicht dem Willen des Parlaments, dass auch für unbewohnte Gebäude und Anlagen eine erweiterte Nutzungsmöglichkeit ermöglicht würde. Dabei hätten es gerade diese Bauten besonders nötig. Weil das äussere Erscheinungsbild ohnehin nicht wesentlich geändert werden darf, wäre auch für nichtbewohnte Bauten gewährleistet, dass das Landschaftsbild nicht nur durch den Ersatz von Bauruinen mit Neubauten schöner wird, sondern auch der ländliche Charakter erhalten bleibt.

Definitiv zu bekämpfen ist der vorgesehene Grundsatz, Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen nur noch zweckgebunden und nicht mehr für die Ewigkeit zu erteilen. Was in der Theorie gut tönt (dass leicht entfernbare und unbewohnte Gebäude, Gebäudeteile und Anlagen nach dem Wegfall der Nutzung entfernt werden sollen), führt in der Praxis zu unzähligen Vollzugsproblemen und rechtlichen Streitigkeiten.

**Antrag:** *Verzicht auf die vorgeschlagenen Absätze 2 und 3 in Artikel 23a.*

## **Artikel 38b: Übergangsbestimmungen**

Diese vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen verpflichten die Kantone, innert fünf Jahren eine funktionalräumliche Planung zu erstellen. AQUA NOSTRA SCHWEIZ lehnt dies entschieden ab. Denn damit würde die Planung in funktionalen Räumen verbindlich erklärt, welche auf freiwilliger Basis erfolgen muss.

**Antrag:** *Verzicht auf den vorgeschlagenen Artikel 38b.*

## **4. Antworten auf die unterbreiteten Fragen**

Wie ausgeführt, lehnt AQUA NOSTRA SCHWEIZ die Vernehmlassungsvorlage in der bestehenden Form ab. Die beiliegende Beantwortung des Fragenkatalogs ist deshalb als Hinweis für dringende Verbesserungen zu verstehen, damit die Vorlage in einer überarbeiteten Form tatsächliche Verbesserungen bringen kann.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme sowie Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

**AQUA NOSTRA SCHWEIZ**

Christian Streit  
Generalsekretär