

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

Versand per E-Mail an:

aemterkonsultationen@are.admin.ch

7. Oktober 2024

Stellungnahme zur Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zur Änderung der Raumplanungsverordnung teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nehmen gerne aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dazu Stellung.

economiesuisse steht hinter dem Trennungsgrundsatz, der die Baugebiete von nicht-Baugebieten trennt. Der vorliegende Entwurf der Verordnung durch die Verwaltung überschreitet an mehreren Stellen den Gesetzeswillen, was aus ordnungspolitischer Sicht inakzeptabel ist. Diese Überschreitungen sind zwingend zu korrigieren, um die Absichten der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) zu wahren und eine unnötige bürokratische Belastung zu vermeiden. In der Vorlage müssen zudem noch Anreize für eine zunehmende Unterschutzstellung von Gebäuden ausserhalb der Bauzonen beseitigt werden. Schlussendlich muss der begrüssenswerte Kompensations- und Aufwertungsansatz dahingehend korrigiert werden, dass mit der Realisierung einer Weiterentwicklung begonnen werden darf, sobald Kompensation und Aufwertung gesichert sind und, dass Kompensation und Aufwertung auch ausserhalb der Kantonsgrenzen erfolgen können.

Einbezug der Bundesversammlung (Art. 19a)

Aktuell verfügen nationale Sachpläne über eine tiefe demokratische Legitimation, übersteuern aber die kantonale und kommunale Raumplanung. Es ist deswegen begrüssenswert, dass Sachpläne künftig durch einen parlamentarischen Prozess eine bessere demokratische Abstützung erhalten.

Stabilisierungsziele ausserhalb der Bauzonen (Art. 25a Abs. 4)

In Absatz 4 wird die Formulierung aus RPG 2 Art. 1 abs. 2 Bst. *biquater* übersteuert und verschärft. Der Gesetzgeber fordert, dass landwirtschaftliche und touristische Nutzungen vom Stabilisierungsziel ausgenommen werden. Absatz 4 führt nun zusätzliche Bedingungen ein, unter welchen die Ausnahmebestimmungen für touristische Nutzungen gelten sollen. Da RPG 2 nicht vorsieht, dass sich die ausgenommenen touristischen Nutzungen in Gebieten «schwergewichtig» touristischer Nutzung liegen sollen, oder der kantonale Richtplan diese Gebiete bestimmen soll, wird die Streichung des Absatzes beantragt. Im Falle, dass der Absatz nicht gestrichen würde, ist zumindest das Wort «schwergewichtig» im Absatz zu streichen.

Antrag:

- Streichen von Art. 25a Abs. 4.

Erreichung der Stabilisierungsziele (Art. 25b)

Die Anpassung der Raumplanungsverordnung bietet eine Gelegenheit, die Gesetze auf eine moderne Weise anzupassen, welche nicht verpasst werden sollte. Die Formulierung von Art. 25b ignoriert aber, dass Effizienzgewinne mit einem Transfersystem unter den Kantonen erzielbar wären. Zudem kann in der parlamentarischen Debatte entnommen werden, dass der Gesetzgeber ein Wachstum von 2% ausserhalb der Bauzonen als stabilisierend betrachtet. Dieses trägt auch der von den Gemeinden benötigten Flexibilität besser Rechnung.

Die vorliegende Formulierung verunmöglicht ein System, in welchem Kantone eine Weiterentwicklung auch ausserhalb der Kantonsgrenzen kompensieren können. Es bestehen grosse Unterschiede zwischen der Nutzung ausserhalb der Bauzonen unter den Kantonen. Welcher Bedarf künftig an die nicht-Bauzonen gestellt wird, wird sich ebenfalls kantonal unterscheiden. Eine Kompensations- und Aufwertungsmöglichkeit über Kantonsgrenzen hinweg stellt sicher, dass für den Weiterentwicklungsbedarf auch Kompensations- und Aufwertungsobjekte in nützlicher Frist zur Verfügung stehen. Der Artikeltext muss dahingehend angepasst werden, dass ein effizientes Transfersystem grundsätzlich ermöglicht ist. Entsprechend wird ein zusätzlicher Absatz 1 beantragt.

Antrag:

Anpassung von Art. 25b:

Die Stabilisierungsziele sind erreicht, wenn die aktuellen Werte bezüglich der Gebäudeanzahl und der versiegelten Fläche im betreffenden Kanton nicht mehr als ~~101~~ 102 Prozent der massgebenden Werte am 29. September 2023 betragen.

- Neuer Art. 25b Abs. 1:

Eine allfällige Kompensations- und Aufwertungspflicht können die Kantone auch ausserhalb der Kantonsgrenzen erfüllen.

Massgebende Werte am 29. September 2023 (Art. 25c Abs. 4 und Abs. 5)

Absätze 4 und 5 in Art. 25c haben das Potenzial unerwünschte Konsequenzen herbeizurufen. Die Absätze regeln die Handhabung von Auszonungen und Einzonungen resp. Unterschutzstellung nach dem Stichtag. Dadurch werden Anreize geschaffen, Flächen als Bauflächen einzuzonen oder Gebäude ausserhalb der Bauzone unter Schutz zu stellen, um so das Stabilisierungsziel zu erreichen. Die Absätze bieten also eine Umgehungsmöglichkeit des Stabilisierungsziels und würden wahrscheinlich dazu führen, dass mehr Gebäude ausserhalb von Bauzonen unter Schutz gestellt würden. Die für

Eigentümer mit einschneidenden Folgen verbundenen Unterschutzstellungen dürfen nicht durch falsche Anreize gefördert werden.

Antrag:

- Streichen von Art. 25c Abs. 5

Kompensationspflicht bei Verfehlen der Stabilisierungsziele (Art. 25f Abs. 2)

Ausserhalb der Bauzonen befinden sich eine Vielzahl von Nutzungen, welchen es möglich sein muss, sich innert nützlicher Frist weiterentwickeln zu können. Absatz 2 von Art. 25f verunmöglicht dies, indem er bestimmt, dass mit der Bauausführung erst begonnen werden kann, sobald die kompensatorischen Abbrüche und Renaturierungen erfolgt sind. Das bedeutet allerdings, dass es Jahre dauern dürfte, bis mit einer Weiterentwicklung ausserhalb der Bauzone begonnen werden darf. Diese Verzögerungen können wir uns bei vielen Nutzungen, bspw. Mobilfunkanlagen oder Verkehrsanlagen, nicht leisten. Die Bauausführung sollte demnach begonnen werden können, sobald die kompensatorischen Abbrüche und Renaturierungen gesichert sind. Kompensatorische Abbrüche und Renaturierung sollten ab deren Bewilligung als gesichert gelten. Falls Kantone ein zuverlässiges Kompensations- und Renaturierungssystem errichten, welches die Kompensation und Renaturierung garantiert, könnte eine solche auch als gesichert gelten, sobald der Auftrag an das Kompensations- und Renaturierungssystem erteilt wird.

Antrag:

- Umformulierung von Art. 25f Abs. 2:
*Mit der Bauausführung darf erst begonnen werden, wenn die kompensatorischen Abbrüche und Renaturierungen **erfolgt gesichert** sind.*

Durch den Bund bewilligte Gebäude und Versiegelungen (Art. 25g)

Standortgebundene und räumlich klar abgegrenzte Nutzungen, welche durch den Bund bewilligt wurden, sind klar von anderen durch den Bund bewilligten Nutzungen abzugrenzen. Es ist nicht zweckmässig den räumlich abgegrenzten Nutzungen Anforderungen zur Datenbereitstellung aufzubürden, wenn die Nutzung schlussendlich für das kantonale Stabilisierungsziel nicht relevant ist.

Antrag:

- Ergänzung von Art. 25g Abs. 1:
*Werden Gebäude oder versiegelte Flächen ausserhalb der Bauzonen mit einer Plangenehmigung des Bundes bewilligt, so gelten Artikel 25d Absätze 1 und 3 sinngemäss. **Bei vom Bund genehmigten Gebäuden und versiegelten Flächen innerhalb eines klar umgrenzten Sachplanperimeters handelt es sich nicht um Bauten ausserhalb der Bauzone; Art. 25d ist auf diese Vorhaben nicht anwendbar.***

Bündelung von Infrastrukturanlagen (Art. 32bis Abs. 2)

Grundsätzlich ist zu befürworten, wenn Nutzungen und Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzone zusammengelegt werden können, damit die Belastung der Landschaft minimal ausfällt. Gleichzeitig besteht ein wirtschaftliches Interesse daran, dass die Infrastruktur sinnvoll und zeitnah ausgebaut werden kann. Absatz 2 schreibt bei der Weiterentwicklung von Infrastrukturanlagen eine Prüfung voraus, um abzuwägen, ob diese mit anderen Nutzungen verbunden werden könnten. Dies ist nicht zielführend, da die Prüfung die Weiterentwicklung verzögert und somit verteuert und die Prüfung oft wirkungslos bleiben dürfte, da die bestehenden Anlagen nicht verschoben werden können. economiesuisse beantragt deswegen Art. 32bis Abs. 2 zu streichen.

Zudem muss den grossen bestehenden Infrastrukturanlagen, wie etwa den Flughäfen, angemessen Rechnung getragen werden. Für diese ist eine Umsiedlung aufgrund ihrer Grösse weder ökonomisch nützlich noch sinnvoll umsetzbar.

Antrag:

- Ergänzung von Art. 32bis Abs. 1:
Infrastrukturanlagen sind soweit möglich und zweckmässig zu bündeln oder zusammenzulegen und an möglichst unempfindlichen Standorten vorzusehen. Ausgenommen vom Bündelungsgebot sind grosse Infrastrukturanlagen, wie etwa der Luftfahrt, welche innerhalb der vom Bund festgesetzten Sachplanperimeter realisiert werden sollen.
- Streichen von Art. 32bis Abs. 2

Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (Art. 33a)

In Artikel 33a beschränkt die Raumplanungsverordnung ohne Grundlage in RPG 2, dass oberirdisch kein grösseres Volumen entstehen kann. In vielen Fällen ist aber die Kubatur der Entwicklung ein wichtiges Wirtschaftlichkeitskriterium. Die Verordnung muss hierzu zwingend die Absicht der des Gesetzgebers abbilden und sich auf die Gebäudeanzahl und die Flächen von Gebäuden und Anlagen beschränken.

Damit Kompensation und Aufwertung schweizweit ausgeglichen bewertet werden können, sollten objektive Kriterien beigezogen werden können. Deswegen sollten sich die bei der Aufwertung zu berücksichtigenden Ziele nur auf Landschaft, Biodiversität und Kulturland beziehen. Bei der Siedlungsstruktur und der Baukultur handelt es sich um Attribute, die nur subjektiv bewertet werden können. Eine schweizweit gleichmässige Bewertungspraxis der «Verbesserung der Gesamtsituation» wäre somit nicht möglich.

Absatz 3 sollte aus derselben Begründung wie zu Art. 25f Abs. 2 angepasst werden, damit kompensierende Nutzungen bereits realisiert werden dürfen, sobald Kompensation und Aufwertung gesichert sind.

Antrag:

- Anpassung von Art. 33a Abs. 1:
Die Kompensationsmassnahmen müssen in jedem Fall bewirken, ~~dass oberirdisch insgesamt kein grösseres bauliches Volumen entsteht die Gebäudeanzahl stabilisiert wird und nicht mehr Flächen baulich beansprucht werden.~~ Beanspruchtes Kulturland muss vollständig und gleichwertig kompensiert werden.
- Anpassung von Art. 33a Abs. 2:
*Die Verbesserung der Gesamtsituation beurteilt sich aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, unter besonderer Berücksichtigung von **Siedlungsstruktur**, Landschaft, **Baukultur**, Kulturland und Biodiversität.*
- Anpassung von Art. 33a Abs. 3:
*Zu kompensierende Nutzungen dürfen nur realisiert und ausgeübt werden, wenn die notwendigen Kompensationen und Aufwertungen **erfolgt gesichert sind und solange sie fort dauern.***

Art. 43 Abs. 4-6

In Absatz 5 werden die Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Hotelbetrieben völlig arbiträr auf eine Zunahme von 100 Betten beschränkt. Die Innengestaltung eines Hotelbetriebs kann keine verlässlichen Informationen zur Belastung der nicht-Bauzonen liefern. Zudem ist das Kriterium der betrieblichen Notwendigkeit ambigüös und verhindert möglicherweise sinnvolle Weiterentwicklung. Einem Hotelbetrieb sollte die Weiterentwicklung nicht verunmöglicht werden, nur weil sie nicht zwingend notwendig wäre. Damit greift die Verordnung in die Eigentumsrechte der Betreibenden ein.

Antrag:

- Anpassung von Art. 43 Abs. 5:
*Bauten und Anlagen, die andernorts in der gleichen Geländekammer beseitigt werden und rechtmässig einer nicht standortgebundenen Gewerbenutzung dienen, können zu zusätzlichen Erweiterungen von Hotelbetrieben berechtigen. **Die Bettenzahl darf dabei nicht auf über 100***

~~zunehmen~~. Mit den zusätzlichen Erweiterungen darf maximal so viel oberirdisches Gebäudevolumen und so viel Gebäudefläche geschaffen werden, wie anderweitig beseitigt wird. Massgebend sind insbesondere ~~die betriebliche Notwendigkeit~~, das Ausmass der vorgesehenen Aufwertungen und die Verbesserungen, die durch kompensatorische Massnahmen erreicht werden können.

Weitere Anmerkungen

- Art. 8d Abs. 2 RPG gibt vor, dass Bodenversiegelung, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt ist nicht an das Stabilisierungsziel angerechnet werden sollen. Der Gesetzgeber drückt damit aus, dass an Nutzungen, an welchen ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht und welche durch ein Erschliessungs- oder Versorgungsauftrag bedingt sind, vom Stabilisierungsziel ausgenommen werden sollten. Das betrifft insbesondere Anlagen und Infrastrukturen zur Energiegewinnung oder Grundversorgung der Bevölkerung, aber auch Velowege und Verkehrsanlagen, welche für die Erschliessung von Bauzonen erforderlich sind. Bei diesen Nutzungen kann die Weiterentwicklung nicht gesteuert werden. Dieser Umstand sollte mittels einer Konkretisierung von Art. 8d Abs. 2 RPG in der Raumplanungsverordnung berücksichtigt werden.
- Art. 5a im RPG spezifiziert die Handhabung der Abbruchprämien und erwähnt in Absatz 3, dass der Bund Beiträge an die Aufwendungen der Kantone entrichten kann. Innerhalb von RPG 2 war also vorgesehen, dass die Kantone und der Bund die Abbruchprämien gemeinsam finanzieren. Die Einzelheiten dazu hätten in der Verordnung geregelt werden müssen. Allerdings äussert sich die Vorlage zur Raumplanungsverordnung an keiner Stelle zur Ausgestaltung der Finanzierung der Abbruchprämie. Aus ordnungspolitischer Perspektive ist das problematisch. Entsprechend sollte die Vorlage präzisieren, wie die Finanzierung der Abbruchprämie umgesetzt wird und welche Rolle dabei dem Bund zukommt.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für die Beantwortung allfälliger Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /
Chefökonom

Fabian Scheidegger
Projektmitarbeiter allgemeine
Wirtschaftspolitik & Bildung