

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern
info@are.admin.ch

30. August 2017

Stellungnahme zur Vernehmlassung zu den neuen Elementen der 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 wurden wir eingeladen, an der Vernehmlassung zu neuen Elementen der 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes teilzunehmen. Wir danken für diese Möglichkeit und nehmen gerne aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dazu Stellung. Wie im Begleitbrief gewünscht äussern wir uns nur zu den neuen Bestimmungen, die seit der Vernehmlassung von 2014/2015 geändert wurden.

economiesuisse ist der Ansicht, dass die 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zu früh erfolgt. Einerseits muss abgewartet werden, bis die Umsetzung der 1. Etappe der Revision in den Kantonen abgeschlossen ist. Andererseits besteht bei den neu vorgeschlagenen Elementen der Revision weiterer Abklärungsbedarf. Deshalb sollte diese Revision aufgeschoben werden. Der vorgeschlagene Planungs- und Kompensationsansatz geht prinzipiell in die richtige Richtung. Bei der Stärkung der Interessensabwägung müssen aber die Anliegen der Wirtschaft gleichwertig berücksichtigt werden.

Wir sind erfreut, dass unsere inhaltlichen Anliegen aus dem ersten Teil der Vernehmlassung von 2014/2015 grösstenteils berücksichtigt wurden. Als richtig erachten wir insbesondere die Pflicht zur Interessenabwägung in Art. 2 Abs. 2^{bis} und die Abstimmung der Nutzung des Untergrunds in Art. 3 Abs. 5. Mit der Beschränkung auf die Aufnahme eines Planungsgrundsatzes und dem Verzicht des Aufbaus spezieller Planungsinstrumente für die Raumplanung im Untergrund sind wir einverstanden. Es ist – jedenfalls aus heutiger Sicht – zweckmässig, in diesem Bereich auf die bestehenden Raumplanungsinstrumente abzustellen. Die Verankerung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (Art. 2 Abs. 1^{bis}) ist in der nun vorgeschlagenen Form für uns vertretbar. Bei der Umsetzung sollte aber darauf geachtet werden, dass diese Zusammenarbeit bottom-up geschehen und nicht vom Bund aufgezwungen werden sollte.

1. Revisionsvorlage kommt zu früh

Viele Kantone sind nach wie vor mit der Umsetzung der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes beschäftigt. Es stellen sich dabei diverse Umsetzungsfragen, die momentan gelöst werden müssen. Ebenso sind die Auswirkungen der ersten Etappe auf die tatsächliche räumliche Entwicklung noch nicht bekannt. Wir erachten deshalb den Zeitpunkt für eine weitere Revision als verfrüht. Aus unserer Sicht besteht kein dringender Handlungsbedarf und es sollte gewartet werden, bis die erste Etappe der Revision in allen Kantonen umgesetzt ist und deren Auswirkungen bekannt sind. Deshalb plädieren wir – unabhängig von der materiellen Beurteilung – für eine Aufschiebung der zweiten Etappe der RPG-Teilrevision um mindestens zwei Jahre, d.h. bis dass die Frist für die Umsetzung der ersten Etappe der Revision des RPG für die Kantone abläuft.

Der digitale Wandel wird die Infrastrukturbedürfnisse der Wirtschaft und der Gesellschaft weiter verändern. Ein Beispiel aus den letzten Jahren sind Antennen für Mobilfunkanlagen. Es gilt sicherzustellen, dass die Schweizer Wirtschaft über eine zukunftsfähige und flexible Infrastruktur verfügt. Deshalb gilt es zu überprüfen, ob das bestehende Raumplanungsgesetz die Möglichkeiten bietet, damit die Infrastruktur für die digitale Wirtschaft effizient und rasch bereitgestellt und angepasst werden kann. Dies sollte bei der nächsten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes mitberücksichtigt werden. Auch dies spricht für einen Aufschub der nun vorliegenden Vorlage, damit sie um diesen Aspekt erweitert werden kann.

2. Planungs- und Kompensationsansatz: ökonomisch sinnvoller Ansatz bedarf Zusatzabklärungen

Wir teilen den Grundsatz, Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen. Die Raumpolitik muss aber auch sicherstellen, dass sich Unternehmen entwickeln können und dass ihnen dafür ausreichend Raum zur Verfügung steht. Dieser Raum für Entwicklung soll sich wenn immer möglich innerhalb der Bauzonen befinden. Gleichzeitig müssen auch die Interessen derjenigen Wirtschaftsbranchen, die ausserhalb der Bauzone agieren müssen (Tourismus, Kieswerke, etc.), berücksichtigt werden.

Der neu vorgeschlagene Planungs- und Kompensationsansatz geht aus ökonomischer Sicht in die richtige Richtung. Er scheint dafür geeignet zu sein, die negativen Effekte des Bauens ausserhalb von Bauzonen weitgehend einzuschränken. Erfreulich ist, dass er den Kantonen aber auch den Unternehmen mehr Flexibilität ausserhalb der Bauzonen ermöglicht. Der Bundesrat schlägt vor, dass Bauwillige selbst nachweisen müssen, dass sie Mehrnutzungen mindestens gleichwertig kompensieren. Diesen Vorschlag erachten wir als zweckmässig. Es gibt jedoch einige offene Fragen und Unsicherheiten, die zusätzlicher Abklärungen bzw. Präzisierungen bedürfen:

- Die Anwendung bzw. Definition der «grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen» ist unklar.
- Der Fokus auf volumenbasierte Kompensation ist fragwürdig. Es sollte geprüft werden, ob nicht auch qualitative Standards zu berücksichtigen sind.
- Das Zusammenspiel des Planungs- und Kompensationsansatzes mit den übrigen Bestimmungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen wurde in den Unterlagen nicht genügend dargelegt. Dieses gilt es genauer zu überprüfen. Das neue Instrument muss gut in die weiteren Instrumente eingeordnet werden.
- Wir bezweifeln, dass jederzeit genügend Kompensationsbauten vorhanden sind. Es muss glaubwürdig aufgezeigt werden können, dass die wirtschaftliche Entwicklung, z.B. im Tourismus, nicht wegen fehlenden und zu einem vernünftigen Preis verfügbaren Kompensationsbauten behindert werden wird.
- Die Kompensation sollte nicht zwingend im gleichen Kanton erfolgen müssen. In gewissen Kantonen könnte es z.T. schwierig werden, gleichwertige Abrissobjekte zu finden (z.B. ein

- Hotel in einem kleinen Kanton). Die Bestimmungen sollten deshalb vorsehen, dass auch in anderen Kantonen als dem Baustandortkanton kompensiert werden kann.
- Eine deutliche Verkürzung der Bewilligungsverfahren ist als Gegengewicht zur voraussichtlichen Verteuerung des Bauens ausserhalb der Bauzonen dringend nötig. Dies muss sichergestellt werden. Es wird zudem bei der Umsetzung wichtig sein, den Prozess in den Kantonen schlank und schnell zu halten.
 - Die Kantone erhielten die Möglichkeit ein Inventar mit Bauten, an deren Beseitigung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, zu führen. Dieses Inventar könnte dazu führen, dass ein neuer Markt für diese inventarisierten Objekte entsteht. Dies könnte allenfalls Rückwirkungen auf die Wirksamkeit des neuen Instruments haben.

Aufgrund der oben genannten Gründen erachten wir weitere Abklärungen zur Wirkungsweise des neuen Ansatzes und allfälligen Präzisierungen im Gesetzestext als unabdingbar. Deshalb sollte die Teilrevision zurückgestellt werden, bis dass u.a. die Wirkungsweise des neuen Instruments genauer abgeklärt worden ist.

3. Beseitigungsaufgabe bedarf Anpassungen

Dass Bauten ausserhalb der Bauzone künftig nicht mehr „für die Ewigkeit“ errichtet werden sollen, ist in Anbetracht vieler ungenutzter Landwirtschaftsbauten nachvollziehbar. Wir verstehen deshalb, dass eine Beseitigungsaufgabe (Art. 23b) vorgesehen ist. Wir begrüssen, dass damit die heute vorkommenden Zweckentfremdungen von landwirtschaftlichen Gebäuden eingeschränkt werden.

Wir erachten es als sinnvoll und zwingend, dass der Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs als Konsequenz der Beseitigungsaufgabe wegfällt. Es ist aber äusserst inkonsequent, in Absatz 5 des Art. 23b die langfristige Existenzfähigkeit wieder ins Spiel zu bringen. Es ist zu befürchten, dass dieser Absatz dazu genutzt werden könnte, um die langfristige Existenzfähigkeit auch bei Bauten mit Beseitigungsaufgaben wieder zu prüfen. Dies sollte in jedem Fall vermieden werden. Deshalb ist Art. 23b Abs. 5 zu streichen.

Problematisch ist auch, dass die Beseitigungsaufgabe teilweise zu weit geht. So lässt sich eine ursprüngliche, natürliche Geländeform, wie sie der erläuternde Bericht auf Seite 11 beschreibt, in gewissen Fällen (z.B. Steinbruch) nach der Nutzungsdauer nicht wiederherstellen. Die Beseitigungsaufgabe sollte also abgeschwächt werden, indem die ursprüngliche, natürliche Geländeform nicht «wiederherzustellen» sondern «mit vernünftigem Aufwand anzustreben» ist.

Die zur Diskussion gestellte Variante des Absatzes 4 von Artikel 23b lehnen wir ab. Wir befürchten, dass sonst ungewünschte Nutzungsänderungen zunehmen werden. Der weiter fortschreitende Strukturwandel in der Landwirtschaft wird in der Tendenz dazu führen, dass weniger landwirtschaftliche Gebäude benötigt werden. Mit der in der Variante vorgeschlagenen Formulierung könnten diese nicht mehr benötigten Gebäude für immer bestehen bleiben, da es nicht schwierig ist z.B. eine umfunktionierte Scheune wieder der ursprünglichen Funktion zuzuführen oder ein Wohnhaus nötigenfalls wieder an betriebsführende Bauern zu vermieten.

4. Stärkung einer wahren Interessensabwägung – inklusive den Interessen der Wirtschaft

Der Interessensabwägung kommt in der Raumplanung eine Schlüsselrolle zu. Die Interessen der Wirtschaft müssen aber gleichwertig berücksichtigt werden. Neue Gebäude und Anlagen werden in erster Linie nicht aus purer Freude erstellt, sondern weil sie einem Bedarf entsprechen und einen Nutzen stiften. Bei einer knappen Ressource wie dem Boden sind damit aber oft auch gegenteilige

Ansprüche und Nutzniessungen tangiert. Entsprechend ist die Interessensabwägung ein sehr elementarer Grundsatz und wir begrüssen, dass diese gestärkt werden soll. Dieser Interessensabwägung läuft aber die vorgeschlagene klare Bevorzugung von Kulturland bei der Ausweisung von weiteren Zonen und Gebieten (Art. 18) zuwider. Dies ist im Gesetzestext zu korrigieren.

Aus den gleichen Gründen beantragen wir Art. 23a Abs. 1 anzupassen. Eine wahre Interessensabwägung muss nicht «in jedem Fall» zu einer Vereinbarkeit mit «den wichtigen Anliegen der Raumplanung» führen. Sie bedeutet einzig, dass die verschiedenen Nutzungsansprüche abgewogen werden müssen. Manchmal ist es in der Raumplanung wegen vielfältigen Nutzungskonflikten schlicht nicht möglich, dass alle Anliegen vollumfänglich respektiert werden können. Absatz 1 des Art. 23a ist deshalb weniger absolut zu formulieren: Die Wörter «in jedem Fall» sollten gestrichen und mit «grundsätzlich» ersetzt werden. Ebenso soll «vereinbar ist» mit «berücksichtigt» ersetzt werden. Art. 23a Abs. 1 sollte wie folgt lauten: «Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen dürfen grundsätzlich nur erteilt werden, wenn das betreffende Vorhaben die wichtigen Anliegen der Raumplanung berücksichtigt.»

5. Zu kurze Vernehmlassungsfrist – fragwürdige Verbindung zur Zersiedelungsinitiative

Die Vernehmlassungsfrist war deutlich zu kurz: Sie betrug nur zwei Monate über die Sommerferienzeit. In dieser Zeit ist es schwierig, alle unsere Ansprechpartner innert nützlicher Frist zu erreichen. Dadurch wurde eine konsolidierte und fundierte Meinungsbildung, die einer Vernehmlassung und im Speziellen eines solchen neuen Vorschlages würdig wäre, unnötig erschwert. Wir können nicht nachvollziehen, wieso die Botschaft zur Zersiedelungs-Initiative ein solch rasches Vorgehen nötig machte.

6. Fazit: Verschiebung der Revision um mindestens zwei Jahre

Wir beantragen eine Verschiebung der 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes um mindestens zwei Jahre. Grundsätzlich stehen wir dem neu vorgeschlagenen Planungs- und Kompensationsansatz wohlwollend gegenüber, obwohl die detaillierten Auswirkungen noch weitere Abklärungen bedürfen. Es gibt zudem im momentan vorliegenden Entwurf des Gesetzestextes noch einigen Anpassungsbedarf.

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
Chefökonom

Dr. Roger Wehrli
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik & Bildung