

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)  
3003 Bern

St.Gallen, 4. November 2013

[f.keller@gsgv.ch](mailto:f.keller@gsgv.ch)

**Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Raumplanung und Technische Richtlinien Bauzonen);  
Vernehmlassungsvorlage vom 28. August 2013**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zur rubrizierten Vernehmlassung wie folgt Stellung:

**1. Generelle Bemerkungen zum Entwurf**

Der Entwurf zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung verfehlt die soeben beschriebenen Anforderungen in wesentlichen Teilen und wird daher klar abgelehnt. Es handelt sich um eine Mogelpackung, die nur so von Bürokratie und Kontrollmechanismen strotzt. Die Vorlage ist aber auch unter staatspolitischen, insbesondere demokratiepolitischen Gesichtspunkten äusserst bedenklich.

Vordergründig wird an vielen Stellen des erläuternden Berichts behauptet, dass den Kantonen „grosse Spielräume“ (Seite 3/28), „recht breiten Spielraum“ (Seite 5/28), „erheblichen Spielraum“ (Seite 8/28) zukomme. Das wäre ja an sich sehr zu begrüßen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass alles versucht wird, um alle Kantone und Gemeinden in der Schweiz über einen Leisten zu schlagen. Dazu kommt, dass dies mittels einer hochtechnischen Verordnung geschieht, die selbst für mit der Materie der Raumplanung Vertraute in vielem schlicht nicht mehr verständlich ist. Die Verordnung wird zudem sekundiert von einer noch viel technischeren, um nicht zu sagen mathematisch technischen Richtlinie und einem ergänzten Leitfaden Richtplanung. Bei beiden Dokumenten erschliesst sich auch nach wiederholtem Studium nicht, ob und inwieweit sie für wen nun wirklich verbindlich sind.

Die Verantwortung für eine zukunftsweisende, der Bevölkerung und Wirtschaft dienende Raumplanung wird so auf Verwaltungs- und Beamtenstufe delegiert. Die Politik bleibt aussen vor. Sie hat letztlich nur noch abzusegnen, was zwischen dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE Bern) und den kantonalen Ämtern ausgehandelt wird. Es ist nämlich der Politik schlicht nicht mehr möglich,

die mathematisch hinterlegten Aussagen zu Bauzonenkapazität und Bauzonenbedarf sowie die daraus abgeleiteten Vorschläge zur Siedlungsentwicklung zu verstehen und nachzuvollziehen. Für echte Gesamtinteressenabwägungen, wie sie in der Raumplanung gefordert und auch angezeigt sind, und für die Wahrnehmung echter politischer Verantwortung durch Legislative und Exekutive auf Kantons- und Gemeindeebene, bleibt kein Raum.

Exemplarisch belegt werden kann dies anhand des von den involvierten Ämtern auf Bundes- und Kantonsebene ausgedachten Umsetzungsvorgehens. Der Leser der Vorlagen muss dazu allerdings in die Tiefen der umfangreichen Ausführungen hinabsteigen. Auf Seite 9/13 der „Technischen Richtlinien Bauzonen“ (TRB) steht zu lesen:

- 1) *Sobald der Kanton die notwendigen Grundlagen aufgearbeitet hat, findet zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Richtplananpassung ein Gespräch zur Bauzonensituation und den Entwicklungsvorstellungen statt, dessen Ergebnisse in einer **Rahmenvereinbarung** zwischen Bund und Kanton gemeinsam festgehalten werden.*
- 2) *Für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen des Kantons im Rahmen der Prüfung und Genehmigung der Richtplaninhalte sind die Vorgaben der vorliegenden Richtlinien und die Rahmenvereinbarung massgebend. Das Ergebnis der Prüfung ist im **Prüfungsbericht** festgehalten und ist Grundlage für die Genehmigung durch den Bundesrat.*
- 3) *Im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung gemäss Artikel 9 Absatz 1 RPV findet ein Gespräch zwischen Kanton und Bund über die aktuelle Situation bezüglich Bauzonen, die Wirkung der bisherigen Festlegungen und Massnahmen sowie einen allfälligen **Handlungsbedarf** statt. Die Ergebnisse des Gesprächs und sich daraus ergebende zusätzliche Massnahmen werden in einer **Umsetzungsvereinbarung** festgehalten.*

Nach dem Willen des Bundes sind Vertragsparteien nicht etwa das UVEK auf der einen und die kantonale Regierung auf der anderen Seite. Nein, Vertragspartner sind die jeweilige Ämter, also das ARE Bern und das ARE des Kantons! Es ist ein reines Lippenbekenntnis, wenn anschliessend in den TRB erklärt wird, dass diese Vereinbarungen die Politik nicht binden. Rein rechtlich ist dies zutreffend. Faktisch und in der Praxis wird das Gegenteil der Fall sein. Dieses Vorgehen wird daher als krasser Verstoss gegen das Primat der Politik und gegen die staatsrechtlichen Grundlagen für Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen abgelehnt. Raumplanung ist und bleibt auch nach dem revidierten Raumplanungsgesetz auch Raumordnungs**politik**. Es geht um die Lebensgrundlagen von Bevölkerung und Wirtschaft. Es geht um Wettbewerbsfähigkeit, um Standortvorteile in einem harten internationalen Wirtschaftsumfeld. Es ist Sache der politischen Behörden, den verbleibenden Spielraum des Bundesrechts bestmöglich zu nutzen. Raumplanung kann und darf sich nicht in mathematischen Sandkastenspielen und Trockenübungen erschöpfen. Es geht um viel zu viel! Die Attraktivität unseres Wirtschafts- und Lebensraums darf nicht zum blossen Pingpong-Spiel zwischen Fachleuten des Bundes und der Kantone werden.

Die inhaltlichen Tücken der Vorlage werden erst auf den zweiten oder gar dritten Blick erkennbar. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind es folgende Regelungen, die ins Auge stechen:

- Kriterien und Berechnung von Bauzonenbedarf und Bauzonenkapazität;
- Aufträge im kantonalen Richtplan an kantonale und kommunale Stellen;
- Arbeitszonen mit Vorgabe der haushälterischen Nutzung;

- Einzonungsvoraussetzungen für Fruchtfootflächen;
- Kriterien für Bewilligungspflicht von Solaranlagen auf Kulturdenkmälern;
- Mitteilungspflichten der Kantone gegenüber dem Bund.

Auf einzelne dieser Themen wird nachfolgend näher eingegangen:

## **2. Zweck des Richtplans**

Zunächst aber ist kurz auf den Zweck und die Bedeutung des Richtplans einzugehen. Der kantonale Richtplan wird als Planungsinstrument eine ganz andere Bedeutung erhalten. Dessen sind sich viele kantonale Parlamentarier noch viel zu wenig bewusst! Die Folgen hinsichtlich Zuständigkeit zum Erlass werden in den Kantonen sorgfältig zu prüfen sein.

Einerseits hat der Richtplan die räumliche Entwicklung des Kantons zu beschränken (Trennung Baugebiet/Nichtbaugebiet, Landschafts- und Naturschutz, etc.), andererseits hat er aber auch die Voraussetzungen für eine Entwicklung im Interesse von Wirtschaft und Bevölkerung zu ermöglichen und zu lenken. Dabei sind sehr anspruchsvolle Aufgaben zu lösen. Es wird eine Hauptaufgabe z.B. des Kantons St.Gallen sein, diese offensichtlichen Interessenkonflikte im richtigen Sinn zu lösen, wenn der Kanton mittelfristig nicht endgültig zu den ressourcenschwächsten Kantonen mit den höchsten Steuersätzen gehören möchte. Um dies zu verhindern, kommt der kantonalen Planung eine zentrale Aufgabe zu.

## **3. Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 5a Vorgaben im Richtplan zu den Bauzonen (Art. 8a Abs. 1 RPG)**

Art. 5a schränkt eine mögliche Entwicklung unnötig stark ein: Nach Art. 5a Abs. 1 richtet sich der Bauzonenbedarf lediglich nach dem Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten. Diese Betrachtungsweise ist unvollständig. Der effektive Bauzonenbedarf ist nicht bloss eine Folge des Wachstums der Bevölkerung und der Beschäftigten. Er wird ganz wesentlich auch vom *Wohnflächenbedarf* beeinflusst. Dieser aber ist in den letzten Jahrzehnten laufend gestiegen. Im Jahr 1980 beanspruchte eine Person in der Schweiz im Durchschnitt 34 m<sup>2</sup> Wohnfläche, im Jahr 2000 waren es bereits 44 m<sup>2</sup> und heute dürfte der Wert bereits bei rund 48 m<sup>2</sup> liegen. Diese Entwicklung geht weiter. Aktuelle Schätzungen beziffern den Wohnflächenbedarf für das Jahr 2030 auf rund 55 m<sup>2</sup> pro Person. Wichtige Treiber dieser Entwicklung sind demografische Veränderungen und gesellschaftliche Trends (mehr Einzelhaushalte mit tendenziell höherem Platzbedarf) sowie der wachsende Wohlstand in weiten Teilen der Bevölkerung (siehe Bundesamt für Raumentwicklung, ARE, in: <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/01378/04315/index.html?lang=de>).

Der Wohnflächenbedarf pro Person ist bei den Berechnungen zwingend mit einzubeziehen. Andernfalls wird auf einem theoretisch komplizierten Zahlengebilde aufgebaut, das mit der Wirklichkeit nichts zu tun hat. Für einen funktionierenden Baulandmarkt ist zudem ein bestimmtes Angebot an verfügbaren Flächen unumgänglich. Angebot und Nachfrage müssen in einem Gleichgewicht sein. Andernfalls steigen die Bauland- und Liegenschaftspreise in einer Art, die nicht mehr sozialverträglich sind. Solche Zusammenhänge müssen in der Umsetzung des geänderten Raumplanungsgesetzes berücksichtigt werden.

Vor dem Hintergrund von Art. 8a RPG fehlt die Begründung für die Notwendigkeit der Absätze 3 und 4 von Art. 5a. Der Vollzug der geänderten Vorschriften des RPG ist Sache der Kantone. Deren Spielraum in der Umsetzung ist sowohl hinsichtlich der Zuständigkeiten als auch Massnahmen im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben zu respektieren. Es darf darauf vertraut werden, dass die mündigen Kantone und Gemeinden die eigene räumliche Entwicklung auch ohne Verordnungsvorgabe des Bundes beobachten und das zur Umsetzung erforderliche und geeignete Instrumentarium, wozu z.B. auch der Erlass einer Planungszone gehört, kennen und einsetzen.

**Anträge:**

1. Art. 5a Abs. 1 ist wie folgt zu ändern: *Ergänzend zu den Festlegungen gemäss Artikel 8a Abs. 1 RPG bestimmt der Kanton im Richtplan, von welchem **Wachstum an Bevölkerung, Beschäftigten und Wohnfläche pro Person** er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfes ausgeht.*
2. Art. 5a Abs. 3 und 4 sind ersatzlos zu streichen.

**Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs. 2 Satz 1**

Nach Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. a des Entwurfs dürfen Fruchtfolgeflächen nur eingezont werden, wenn ein, auch aus der Sicht des Kantons, wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann. Eine derart unscharfe Formulierung ohne Bezug auf das RPG führt zu unnötigen Auseinandersetzungen. Die Bedingungen für die Einzonung von Fruchtfolgeflächen müssen an das Gesetz anknüpfen. Dazu wird sich wie bisher eine Rechtsprechung entwickeln. Abzustellen ist auf die Ziele, die in Art. 1 Abs. 1 RPG festgelegt sind.

**Antrag:** Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. a ist wie folgt zu ändern:

*Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:*

- a. **die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft** \_ ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht \_ befriedigt werden können;

**Art. 30a Grösse der gesamtkantonalen Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG)**

Art. 30a Abs. 2 des Entwurfs definiert, wie die Kapazitäten und der Bedarf an Bauzone berechnet werden müssen. Der Absatz bleibt auch nach wiederholtem Lesen für „Normalsterbliche“ unverständlich. Das lässt für den Vollzug nichts Gutes ahnen. Dass aus Gründen der Rechtssicherheit ein Bedürfnis besteht, den Flächenbedarf der Kantone möglichst einheitlich zu definieren, wird nicht verkannt. Die vorgeschlagene Definition vermag aber überhaupt nicht zu befriedigen. Sie ist massiv zu vereinfachen. Zudem ist auch der Bedarf an zusätzlicher Wohnfläche bei der Definition mit einzubeziehen (vgl. die Hinweise zu Art. 5a des Entwurfs).

Aus Sicht der Wirtschaft ist Art. 30 Abs. 3 absolut untauglich. Die Ausscheidung von neuen Arbeitsplätzonen setzen gemäss Entwurf irgendwelche Massnahmen zur haushälterischen Nutzung des Bodens voraus. Ohne Mindestnutzungsvorschriften, welche aber nur mittels Sondernutzungsplänen möglich sind, bleibt diese Bestimmung wirkungslos. Es kann und darf keinem Unternehmen verboten werden, an einem neuen Standort zunächst entsprechend den aktuellen

Bedürfnissen z.B. nur ein Geschoss zu bauen und erst zu erweitern, wenn dies aus betrieblicher Sicht notwendig ist. Allfällige griffige Mindestnutzungsvorschriften würden zudem regelmässig mit der Eigentumsgarantie in Konflikt geraten. In diesem Zusammenhang gibt es zahlreiche offene Fragen, die nicht mit der vorgeschlagenen Bestimmung in der Raumplanungsverordnung gelöst werden können. Auf eine solche oder ähnliche „Vorschrift“ ist deshalb zu verzichten.

**Antrag:** Art. 30a Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

### **Art. 32b Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern**

Es ist dringend davor zu warnen, über die Hintertüre der Frage der Bewilligungspflicht von Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern irgendwelche Definitionen von solchen Kulturdenkmälern von kantonaler und regionaler Bedeutung zu machen. Woher nimmt der Bundesrat diese Kompetenz in der Raumplanungsverordnung? Im Rahmen der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes (SR 451; abgekürzt NHG) ist es ausschliesslich Sache der Kantone (und über diese der Gemeinden), die Objekte von kantonaler, regionaler und auch kommunaler Bedeutung zu identifizieren und unter Schutz zu stellen.

Auch für die Aufzählung der Objekte von nationaler Bedeutung besteht keinerlei Notwendigkeit. Die geltenden Grundlagen des NHG und der darauf abgestützten Inventare sowie die Umsetzung auf kantonaler Ebene in den konkreten, grundeigentümergebundenen Massnahmen, insbesondere in den Schutzverordnungen, genügen vollauf.

Mit der Streichung von Art. 32b des Entwurfs wird auch Art. 52a Abs. 5 gegenstandslos.

**Antrag:** Art. 32b und Art. 52a Abs. 5 sind ersatzlos zu streichen.

### **Art. 46 Mitteilungen der Kantone**

Aus Art. 46 des Entwurfs wird das Mass der Bürokratie und des Überwachungs- und Kontrollwahns erkennbar, der mit dem geänderten Raumplanungsrecht nach Meinung der Bundesverwaltung einhergehen soll. Der damit verbundene personelle und finanzielle Vollzugsaufwand ist nicht abschätzbar, aber ganz erheblich und ohne erkennbare Wirkung. Abzulehnen ist insbesondere Art. 46 Abs. 3, wonach das Bundesamt in einzelnen Kantonen die Eröffnung von Entscheidungen zu bestimmten Themen verlangen kann, wenn dies zur Klärung einer kantonalen Praxis notwendig ist. Diese Vorschrift ist eine Blankovollmacht ans ARE Bern, was gegenüber autonomen kantonalen Behörden nicht angeht.

Die planwirtschaftlichen Mechanismen, wie sie sich in Art. 46 des Entwurfs zeigen, und die daraus erkennbare Misstrauenskultur, sind sehr bedenklich und strikte abzulehnen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen (vgl. die Hinweise auf Seite 23/28 der Erläuterungen), die vorgeben, wann welche Entscheide den Bundesbehörden mitzuteilen sind, genügen.

**Antrag:** Art. 46 in heutig geltender Form belassen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und erwarten, dass die Vorlage in den vorgenannten Punkten angepasst wird.

Freundliche Grüsse



Hans M. Riche  
Präsident



Felix Keller  
Geschäftsführer