



Akademien der Wissenschaften Schweiz
Académies suisses des sciences
Accademia svizzera delle scienze
Academias svizas da las ciencias
Swiss Academies of Arts and Sciences

Herrn Stephan Scheidegger
Bundesamt für
Raumentwicklung ARE
Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und
Kommunikation
3003 Bern

Bern, im April 2009

Stellungnahme der Akademien der Wissenschaften Schweiz (akademien-schweiz) zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Die akademien-schweiz äussern sich nach einer Prüfung des Entwurfes durch ihre in den verschiedenen Fachgremien der einzelnen Akademien tätigen Expertinnen und Experten.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die akademien-schweiz begrüssen die Stossrichtung des Gesetzes, insbesondere die Bezugnahme auf das Raumkonzept Schweiz, welches unter Einbezug der relevanten Akteure entstanden ist und nun eine gesetzliche Grundlage erhält.

Wir befürworten die Neuerungen des Raumentwicklungsgesetzes, wie die Planung in funktionalen Räumen (Metropolitanräume, Agglomerationen), die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland, die Anpassung der bestehenden Bauzonen sowie die Abgaben für nichtlandwirtschaftliche Wohn- oder Gewerbenutzungen ausserhalb der Bauzonen. Art. 40 hierzu ist noch zu wenig konkret formuliert, es besteht die Befürchtung, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen nur ungenügend geregelt ist. Es sind Massnahmen zu erarbeiten, damit dies gewährleistet ist (z.B. durch marktwirtschaftliche Instrumente).

Unverständlich und nicht hinnehmbar ist, dass im REG das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Gegensatz zum geltenden RPG nicht mehr explizit als Ausnahmenutzung genannt wird. Diese Neukonzeption des Bauens ausserhalb der Bauzonen bedeutet eine Verschlechterung und ist abzulehnen.

Zudem erscheint der geforderte Umgang mit den neu definierten Reservebauzonen nicht klar genug beschrieben, insbesondere fehlt eine Frist, nach deren Ablauf eine Reservebauzone definitiv zur Kulturlandzone ausgezont werden soll. Diese beiden Mängel bergen die Gefahr, dass der Grundsatz der strikten Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet aufgeweicht wird.

Ebenso stimmen die akademien-schweiz den konkreten Vorgaben zu Siedlung, Verkehr, Natur, Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren in den kantonalen Richtplänen zu. Die akademien-schweiz begrüßen im Speziellen die Stärkung der Massnahmen gegen die Zersiedelung.

Es hat sich nun aber gezeigt, dass in der Vergangenheit die Grundsätze und Ziele der Raumplanung nicht oder nur ungenügend umgesetzt worden sind. Die Gesetze wurden mangelhaft vollzogen, das Instrumentarium nicht ausgeschöpft. Zudem muss festgesellt werden, dass die eigentliche Raumentwicklung ausserhalb dieses Politikfeldes stattgefunden hat. Die Umsetzung vollzogen andere Akteure, wie zum Beispiel die BauplanerInnen und die VerkehrsplanerInnen.

Die akademien-schweiz nehmen in der Folge zu vier ausgewählten Themen von grundsätzlicher Bedeutung Stellung:

A) Integration der Akteure und Wissenstransfer

Die akademien-schweiz halten fest, dass der vorliegende Gesetzesentwurf Lücken im Bereich Wissenstransfer aufweist. Die Voraussetzungen der demokratischen Information und der Beteiligung sind konkreter auszugestalten.

Es ist sicherzustellen, dass der Wissenstransfer und die Wissenszirkulation zwischen den verschiedenen Stellen und Ebenen und Fachorganisationen gewährleistet sind, damit das vorhandene Wissen genutzt werden kann. Insbesondere ist sicherzustellen, dass genug (Umsetzungs-) Wissen bei den betreffenden Gemeindebehörden auf einfache Weise verfügbar ist.

Die vertikale Integration zwischen den Akteuren (Bundes-, Kantons-, und Gemeindeebene sowie Europa) sowie die horizontale Integration (zwischen den einzelnen Politsektoren) sind für die Raumentwicklung entscheidend. Die Kooperation und Koordination wird insbesondere durch die Artikel 2, 3 und 4 gewährleistet, wie auch durch die Verpflichtung zur Absprache der kantonalen Richtpläne unter den einzelnen Ebenen (Art. 27). Die Rolle des Bundes muss hierbei gestärkt werden; er muss sein Sachwissen einbringen und neue Prozesse lancieren und steuern können.

Ebenso muss die Zusammenarbeit zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand gesichert sein. Diese muss in Art. 3 verankert sein.

Zudem ist darauf zu achten, ob im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure die demokratischen und föderalistischen Grundrechte gewahrt bleiben. Wir befürworten den Umstand, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit die weitgehende Autonomie der Kantone und nachgelagerter Gemeindewesen ausgleicht (Art. 3).

Im Hinblick auf die Ambivalenz zwischen Demokratie und Expertokratie bei der Umsetzung des Gesetzes weisen die akademien-schweiz auf die Wichtigkeit von innovativen Partizipationsformen (wie z. B. Testplanungen) hin, welche eine frühzeitige Beachtung, aber auch Reflexion der Anliegen der Bevölkerung ermöglichen. Diese

stärken besonders in Verbindung mit den Bestimmungen über funktionale Räume und der Unterstützung innovativer Vorhaben die demokratischen Rechte bedeutungsvoll (Art. 8).

B) Gleichbehandlung vs. Differenzierung

Durch das Konzept der funktionalen Räume (Art. 21) zum einen und durch die Ausscheidung besonderer Landschaftsformen zum anderen (Art. 7, 48) wird das Prinzip der Gleichbehandlung aller Regionen und somit Personen aufgegeben, welches in der Vergangenheit verfolgt wurde. Die akademien-schweiz begrüßen diese Richtungsänderung; in Zukunft sollten die Unterschiede zwischen den urbanen und den ländlichen Räumen unter Beachtung der prinzipiellen Gleichwertigkeit aufgenommen und deren unterschiedlichen Funktionen und Potentiale genutzt werden. In Art. 5 kann dies als weiteres allgemeines Raumentwicklungsziel aufgenommen werden.

C) Nachhaltigkeit, Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz

In Art. 5 wird der Schutz der biologischen Vielfalt und der natürlichen Ressourcen als wesentliches zu verfolgendes Ziel erwähnt; dies ist zu begrüßen. Angesichts des systemischen Zusammenhanges mit der Energieproduktion und dem Energieverbrauch sind die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz zwingend explizit in den Zielkatalog aufzunehmen. Es braucht eine energieeffiziente Raumnutzung durch energie-, ressourcen- und bodensparende Raumstrukturen und eine Siedlungsentwicklung nach innen (z.B. kurze Transportwege, Anschluss an ÖV, Nutzung lokal verfügbarer Energiequellen u.a.). Damit wird der Aspekt der Nachhaltigkeit in den Art. 14, 15 und 23 erweitert und auf eine ausdrückliche Grundlage gestellt, die auch notwendig ist für die Abstimmung mit den Klimaschutzzielen.

Angesichts der abschätzbar hohen Opportunitätskosten einer nicht nachhaltigen Energieversorgung ist die Verhältnismässigkeit und die Notwendigkeit raumrelevanter Festlegungen für die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz gegeben. Es fehlt noch an der Rechtsgrundlage, die mit diesem Gesetz zu schaffen ist, um die Abstimmung energiepolitischer und raumordnungspolitischer Anliegen wirtschaftlich, transparent und unter Beachtung der demokratischen Mitwirkung zu ermöglichen.

Die klare Koordination und durchgehende Schutzverpflichtung für alle Schutzobjekte und -gebiete, sowie die Verpflichtung, zusammenhängende Gebiete frei zu halten und zu vernetzen, und den Zugang zu Gewässern zu sichern, befürworten wir ebenfalls (Art. 7).

Ein wichtiges Instrument ist die Verpflichtung, ein Agglomerationsprogramm zu erstellen, wenn für die nachhaltige Entwicklung einer Agglomeration zwischen den Kantonen und den betroffenen Städten und Gemeinden abgestimmte Lösungen notwendig sind. (Art. 23). Die Verpflichtung zu einem solchen Programm zur Sicherstellung der nachhaltigen Entwicklung muss auch bei den ländlichen funktionalen

Räumen (Art. 24) festgehalten werden. Die nachhaltige Energieversorgung muss Gegenstand gebietsübergreifender Planungen in funktionalen Räumen sein. Ebenso muss die Evaluation der nachhaltigen Entwicklung der Raumplanung gesetzlich verankert werden.

Des Weiteren legen die akademien-schweiz Wert auf die Aufnahme der Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz in das Raumentwicklungsgesetz. Diese muss sowohl bei den Raumentwicklungszielen (Art. 6i und 7d) als auch in den kantonalen Richtplänen (Art. 27. 3, Art. 28, Art. 30) Niederschlag finden.

D) Monitoring und Evaluation

Die Voraussetzungen der wirksamen und effizienten Raumnutzung sind konkreter auszugestalten. Unabdingbar sind hierfür Monitoringprozesse und Evaluationen. Dazu müssen auch die nötigen Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Bei den jeweiligen Instrumenten sind auch deren Evaluation und eine Nachhaltigkeitsprüfung vorzusehen. Die genaue Beschreibung der Planungsevaluation sollte in Art. 9 verankert werden. Die Evaluation der Umsetzung der kantonalen Richtpläne sollte in Art. 27 festgehalten werden, diejenige für die Nutzungsplanung in Art. 38.

E) Umsetzungsinstrumente

Die Umsetzung des Raumplanungsgesetzes war bislang mangelhaft. Deshalb braucht es griffigere Umsetzungsinstrumente auf Bundesebene. Es sind Sachpläne, namentlich in den Bereichen Agglomerationsverkehr, erneuerbare Energien, Siedlung und Landschaft zu erstellen, um die Umsetzung des neuen Gesetzes sicherzustellen. Für diese Sachpläne sind auch entsprechende Nachhaltigkeitsbeurteilungen zu erstellen. Mit zweckmässigen Steuerungsgrössen soll zudem die Makrosteuerung verbessert werden (z.B. quantitative Vorgaben bezüglich der Baulandentwicklung und für eine ausgewogene Siedlungsentwicklung). Der Stellenwert von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten (z.B. Flächenzertifikate in der Raumplanung) sollte gestärkt werden. Zumindest sollte die Basis geschaffen werden, dass solche Instrumente im Rahmen von Pilotprojekten eingesetzt werden könnten.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5 Allgemeine Ziele

Diese Ziele können nur in Verbindung mit Art. 48, Abs. 3 und Art. 52 umgesetzt werden.

Ergänzung:

b1 neu: die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz wirtschaftlich gefördert werden können;

Neu Art. 6.1 Siedlung, Verkehr und erneuerbare Energien

Der Bund stellt eine auf die nachhaltig und qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung abgestimmte, übergeordnete Infrastrukturentwicklung von Verkehr und Energie sicher.

6.2 Die Gemeinwesen sollen insbesondere:

Abs. i: die Siedlungs-, Verkehrs- und Energieentwicklung aufeinander abstimmen;
Diese Ziele können nur in Verbindung mit u.a. Art. 40, 45, 47 umgesetzt werden.

Art. 7 Offene Landschaften

Abs d: die baulichen Aktivitäten den landschaftlichen Besonderheiten und einer wirtschaftlichen Energienutzung Rechnung tragen;

Abs. h...notwendige Raum zur Verfügung gestellt wird, damit ihre ökologischen und sozialen Funktionen und der Schutz vor Hochwasser... .

Art. 9 Controlling und Wirkungsbeurteilung

Abs. 2 ergänzen: ... treffen bei Bedarf Massnahmen zu deren Optimierung nach den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Art. 14 Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept vereinfacht das Denken und die Planung mittels einer vertikalen und horizontalen Koordination. Die ausdrückliche Formulierung von Folgerungen bringt ein Element der (faktischen) Verpflichtung für Kantone und Gemeinden und funktionale Räume, insbesondere Agglomerationen und Metropolitanräume.

Art. 15 Sachbereichsbezogene Planungen

Abs.1 Der Bund zeigt in Konzepten und Sachplänen, wie seine Sachaufgaben unter Berücksichtigung der räumlichen Anliegen, der nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Energieversorgung und der verbesserten Energieeffizienz erfüllt werden sollen und unterzieht diese Sachpläne einer Nachhaltigkeitsprüfung. Er zeigt namentlich, wie...

Art. 21 Grundsatz

Dieser Grundsatz wird in Modellvorhaben gemäss Abs. 5 hinsichtlich seiner Wirkungspotentiale zu konkretisieren sein.

Abs. 3 Gebietsübergreifende Planungen müssen zumindest jene Bereiche der Raumentwicklung und der nachhaltigen Energieversorgung erfassen, ...

Art. 27 Allgemeines (Inhalt des kantonalen Richtplans)

Abs. 3 ...raumrelevanten Aspekten der Störfallvorsorge und der nachhaltigen Energieversorgung (...)

Abs. 5 ... müssen im kantonalen Richtplan behandelt werden. Dazu kann der Kanton Richtlinien zur Förderung von erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz festlegen.

Art. 30 Bereich Natur und Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren

Abs. c1 neu in welchen Gebieten Solarparks und Windkraftanlagen gefördert werden sollen;

Art. 40

Die Ausrichtung auf kompakte Siedlungen geht deutlich weiter als die blosse haushälterische Nutzung. Die akademien-schweiz unterstützen diese Ausrichtung.

Als sehr fortschrittlich erachten wir die Forderungen, den Bedarf nach Bauland regional zu bestimmen und die Eignung und Verfügbarkeit nachzuweisen.
Die Erschliessungsanforderungen schliessen den Öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr erfreulicherweise ein.

Art. 41 Grundsätze

Abs. 2a1 neu: ein angemessener Anteil zur Produktion erneuerbarer Energien und Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz nach dem Stand der Technik nachgewiesen werden;

Abs. 2c ergänzt: eine auf die betreffende Nutzung und die Siedlungsstruktur abgestimmte Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr sowie mit Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien besteht.

Art. 47 Bauverpflichtung

Die Bauverpflichtung dient als Instrument der Umsetzung der Anforderungen an die Ausscheidung von Bauzonen. Begrüssenswert ist die Absicherung im Grundbuch.
Die Verpflichtung des Gemeinwesens zur Ausstattung mit Anlagen zur Produktion und Verteilung von erneuerbaren Energien ist nötig.

Art. 53 Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft

Der Nachweis, dass Bauten und Anlagen nötig sind und vorab auf bereits beeinträchtigen Böden/Flächen zu erstellen sind und keine Wettbewerbsverzerrung bewirken dürfen, sind starke Planungsinstrumente.

Mit der strikten Vergabe von Bewilligungen für Bauten in den Kulturlandzonen sind viele Voraussetzungen für die Förderung erneuerbarer Energien geschaffen.

Kapitel 7: neuer Titel: *Marktwirtschaftliche Instrumente*

Art. 67 Befreiung von der Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe

... gleichwertig kompensiert werden, insbesondere mittels Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien oder bestverfügbarer Energieeffizienz.

Wir danken Ihnen für das Interesse, welches Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen.



Prof. Peter Suter
Präsident



Dr. Markus Zürcher
Generalsekretär