

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zürich, 12. Mai 2015

RPG: STELLUNGNAHME ROREP ZUM REVISIONSENTWURF 2. ETAPPE

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Entwurf für eine Teilrevision des RPG – zweite Etappe – Stellung zu nehmen. Als transdisziplinäres, **gesamtschweizerisches Netzwerk** von Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Praxis für alle raumbezogenen Fragen der Schweiz nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu äussern. Die Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik ROREP hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe¹ aus dem Kreis ihrer Mitglieder eingesetzt, welche die Stellungnahme vorbereitet hat.

Die ROREP setzt sich für die Erarbeitung von **regional differenzierten Entwicklungsvorstellungen** ein. Räumliche Entwicklung ist ein Prozess, der eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen einschliesst. Zentral ist dabei die Erkenntnis, dass Politik hoheitlich-territorial gebunden ist, während die Systeme der überwiegend privaten Leistungserstellung meist funktional (z.B. gemäss marktlichen Gesetzmässigkeiten) organisiert sind. Eine leistungsfähige und glaubwürdige Politik für die räumliche Entwicklung ist daher nicht ein Top-down-Ansatz, sondern lebt im Wesentlichen vom Bottom-up Prinzip und den lokalen Wissensressourcen. Dieses Wissen gilt es zu mobilisieren und von unten nach oben zu verdichten (place-based planning). Ein wesentlicher Erfolgsfaktor liegt daher in der wirksamen horizontalen Koordination – also zwischen Sachpolitiken sowie öffentlichen und privaten raumwirksamen Akteuren – und in der vertikalen Koordination – das heisst zwischen den staatspolitischen Ebenen. Ökonomischen Anreizen und weichen Koordinationsinstrumenten kommt dabei eine wichtige Funktion zu.

¹ Mitglieder der Arbeitsgruppe: Stefan Lüthi (Kordinator), Michael Kammermann, Caspar Rudolf Lundsgaard-Hansen, Georg Schaerrer, Andreas Schneider, Ueli Stalder, Joris Van Wenzemael.

Als Gesellschaft mit wissenschaftlichem Charakter betrachtet die ROREP die **Erforschung räumlicher Phänomene und raumwirksamer Prozesse** als Grundlage für raumordnungs- und regionalpolitische Entscheide als ausserordentlich wichtig. So sind beispielsweise die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Bestimmungen zur Wirkungsbeurteilung (Art. 2) zu begrüßen, weil sie einer evidenzbasierten Raumplanung Vorschub leisten (evidence-based planning).

Nachfolgend äussert sich die ROREP zu den im Fragebogen aufgeworfenen **Hauptinhalten** des Gesetzesentwurfs. Auf eine Beantwortung der einzelnen Fragen und eine Kommentierung der einzelnen Artikel wird verzichtet.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Bund hat die Aufgabe, Grundsätze der Raumplanung festzulegen (Art. 75 der Bundesverfassung). Die Raumplanung dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Um dieses Ziel zu erreichen muss der Bund auf national relevante **Herausforderungen** strategische Antworten geben. Insofern ist es sinnvoll, das mehr als 30jährige Raumplanungsgesetz aufgrund der aktuellen und zukünftigen räumlichen Herausforderungen grundsätzlich weiterzuentwickeln.

Aus Sicht der ROREP fehlt der jetzigen Version des Gesetzesentwurfs jedoch die **konzeptionelle Klarheit**. Viele Herausforderungen stehen auf der Agenda: demographisches Wachstum und Transformation, Strukturwandel in Richtung Wissensökonomie und -gesellschaft, Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung und Urbanisierung der Lebensstile, Verlust von Biodiversität, Klimawandel etc. Reale oder zumindest wahrscheinliche raumrelevante Konsequenzen dieser Prozesse sind u.a. ein steigender Flächenverbrauch für Siedlungen (gesamthaft sowie pro Person), neue Raumbedürfnisse und wachsende Mobilität. Wie der Bund diese Herausforderungen auf konzeptioneller Ebene angehen will, kommt im aktuellen Gesetzesentwurf zu wenig zum Ausdruck. Es werden nur punktuelle Antworten gegeben. Die Prioritätensetzung bleibt unklar. Die diversen Detailergänzungen auf unterschiedlichen Flughöhen und die Vermischung von Prinzipien und Regelungen mit Definitionen ohne Vorschriftencharakter und technisch-praktischen Detailregelungen beeinträchtigen die Klarheit des RPG. Im Raumplanungsgesetz sollten der *direkte* Raumbezug und die *strategische Ebene* im Zentrum stehen. Auf Bestimmungen ohne direkten Raumbezug und auf Detailvorgaben sollte zu Gunsten der Übersichtlichkeit und konzeptionellen Schlankheit wenn immer möglich verzichtet werden.

Unsere Erachtens sind **zentrale Fragen** im Zusammenhang mit RPG II noch zu wenig wissenschaftlich untersucht und öffentlich diskutiert. Zum Beispiel: (1) Ist es staatspolitisch erwünscht, dass der Bund mit der RPG-Revision seine Kompetenzen in der Raumordnungspolitik weiter ausdehnen will? In welchen

Themen der Raumplanung ist ein Primat des Bundes zweckmässig und effizient, in welchen nicht? Was soll wo (Raumplanungsgesetz oder Sektoralgesetzgebung) und wie geregelt werden? (2) Für welche Themen sollen welche Instrumente (Bundesstrategien, formelle und informelle Instrumente der Raumplanung, marktwirtschaftliche Instrumente, etc.) zum Einsatz kommen und wie können die verschiedenen Instrumente besser koordiniert werden? (3) Wie können die Planungs- und Bewilligungsprozesse trotz steigender Komplexität und Anzahl (informeller) Planungsinstrumente effizient gestaltet werden? Die ROREP ist gerne bereit, in die Diskussion dieser Fragen an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis aktiv einzusteigen.

2. Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen und Staatsebenen hinweg

Den an verschiedenen Stellen im RPG erkennbaren **Willen zur Zusammenarbeit** werten wir als positiv. Die erweiterten Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 2a) sind zu begrüßen, da damit der zunehmenden Komplexität räumlicher Prozesse zumindest teilweise begegnet werden kann. Damit wird die Erkenntnis aufgenommen, dass wir es in der Raumentwicklung mit einem komplexen, dynamischen System zu tun haben. Negativ wird die Zusammenarbeit dann, wenn Verantwortlichkeiten abgeschoben werden können und Querbezüge zwischen (zu) vielen Akteuren und Instrumenten zu Lähmung führen.

Funktionale Räume sind ein wichtiges Konzept. Im Zusammenhang mit der Planung in funktionalen Räumen stellen sich jedoch zwei grundsätzliche Fragen: Die erste Frage betrifft, was und wie gross funktionale Räume überhaupt sind. Aus analytischer Sicht sind funktionale Räume dynamische und häufig auch multiskalare räumliche Muster. Je nach Untersuchungsgegenstand ergeben sich geographisch unterschiedliche funktionale Räume (variable Geometrie). Diese in einem Plan festsetzen zu wollen, widerspricht der Komplexität und der Dynamik funktional-räumlicher Prozesse. Sobald man einen funktionalen Raum in einem Plan verankert, droht er zum „politisch-normativen“ und damit auch statischen Planungsraum zu werden. Die Planung sollte sich zwar vermehrt an funktional-räumlichen Zusammenhängen und Problemstellungen orientieren, ob es dazu jedoch eine weitere Planungsebene braucht und wie eine solche Ebene konstituiert werden könnte, ist aus Sicht der ROREP noch zu wenig geklärt.

Die zweite Frage betrifft die **Planung in funktionalen Räumen**. Wie will der Bund diese umsetzen? Planung in funktionalen Räumen kann aufgrund der oben genannten Charakteristika nicht von oben reglementiert werden, sondern sie basiert primär auf Freiwilligkeit und (finanziell animierbarer) Überzeugung – d.h. auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit der zuständigen Akteure und nicht auf hoheitlichem Zwang. Insofern ist das in Art. 38b skizzierte Vorgehen kritisch zu hinterfragen. Vor dem Hintergrund des freiwillig-kooperativen Charakters funktional-räumlicher Planung sowie der föderativen

Kompetenzordnung wäre eher zu überlegen, welche Anreiz- (statt Sanktions-) Möglichkeiten der Bund hierfür bereitstellen könnte (dazu ist der Bund gemäss BV Art. 75 auch legitimiert und hat diesbezüglich z.B. mit den Modellvorhaben und den Agglomerationsprogrammen bereits wertvolle Erfahrungen sammeln können).

Bevor das Konzept der funktionalen Räume im RPG verankert wird, wäre es aus Sicht der ROREP zu begrüssen, ein entsprechendes **interdisziplinäres Forschungsprogramm** zu lancieren, beispielsweise zur Frage, wie funktionale Räume charakterisiert und typologisiert werden können und welche Konsequenzen sich daraus für die die Implementierung von regionalen bzw. funktionalen Governance-Strategien ergeben.

Das Thema „**Gemeinsame Planungen**“ scheint aus unserer Sicht noch nicht ausgereift zu sein. Was ist mit „gemeinsamen Planungen“ in Art. 5b gemeint? Von „nicht verbindlichen Planungen“ spricht Art. 9. Auf der einen Seite ist die Aufzählung von solchen „nicht verbindlichen Planungen“ weder fassbar noch justiziabel. Auf der anderen Seite wird in Art. 29a die Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage für die Unterstützung von Modellvorhaben angestrebt, was wir grundsätzlich begrüssen. Denn mit diesem Instrument unterstützt der Bund unbürokratisch und mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis neue Lösungswege für aktuelle Herausforderungen der Raumentwicklung. Die Formulierung von Art. 29a greift jedoch zu kurz. Wenn hier ein Fördertatbestand geregelt werden soll, dann für alle Praxis- und Forschungsprojekte, welche die Raumentwicklung und -planung voranbringen.

Art. 5a thematisiert die „**Raumentwicklungsstrategie Schweiz**“. Die Notwendigkeit, strategische Entwicklungsvorstellungen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen zu erarbeiten, ist unbestritten. Die Formulierung in Art. 5a zeigt, dass dies nur mit einer (freiwilligen) Kooperation der verschiedenen Gebietskörperschaften – und nicht vom Bund verordnet – werden kann. Räumliche Strategien – auf welchem Massstab auch immer – sollten durch inhaltliche Überzeugung (ev. flankiert mit Anreizen) zu freiwilligen Kooperationen führen, nicht durch hoheitliche Verordnung.

3. Verkehrs- und Energieinfrastrukturen

Unseres Erachtens ist es unbestritten, dass es Räume gibt, die für die Funktionsfähigkeit der gesamten Schweiz von besonderer **strategischer Bedeutung** sind. Zum Beispiel die Flughafenregion Zürich, wo internationale, nationale, regionale und lokale Raumansprüche zusammenkommen. Diese Räume brauchen in der Tat mehr Aufmerksamkeit, aber nicht, indem hoheitlich über diese Räume bestimmt, sondern indem Staatsebenen übergreifend zusammengearbeitet wird, um nationale, kantonale und kommunale Bedürfnisse besser zu koordinieren. Bei der hoheitlichen Ausscheidung von Sicherheitsbereichen ist zudem zu beachten, dass dadurch – neben dem Schutz von Fruchtfolgeflächen,

Gewässerraum, Natur- und Landschaftsschutzgebieten, Wald – die raumplanerischen Handlungsspielräume zusätzlich eingeschränkt werden. Es ist daher zu prüfen, ob die Sicherung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse nicht über eine Optimierung bzw. den besseren Vollzug der bestehenden Instrumente (z.B. Sachpläne) oder über kooperative Planungen gewährleistet werden kann.

4. Bauen ausserhalb der Bauzone und Kulturlandschutz

Die neue Systematik im Bereich „**Bauen ausserhalb der Bauzone**“ ist zu begrüßen. Das entsprechende Kapitel wurde mit Zurückhaltung neu geordnet und ist nun besser lesbar. Es fragt sich jedoch, wie viel von den technischen Detailregelungen tatsächlich ins RPG integriert werden sollen. Inhaltlich sind wir der Meinung, dass regionale Besonderheiten beim Bauen ausserhalb der Bauzone verstärkt berücksichtigt werden sollten. Ausnahmeregelungen sollen möglich sein, wenn entsprechende kulturräumliche Kriterien erfüllt sind (z.B. Streusiedlungen). Dies bedingt aber auch, dass Lockerungen, die in den vergangenen Jahren gemacht wurden, überprüft und allenfalls auf gewisse Regionen beschränkt werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Gedanke, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nur für eine bestimmte Zeit oder unter auflösender Bedingung zu erteilen, zu begrüßen, da er Flexibilität in einem dynamischen System ermöglicht. Diese Idee könnte durchaus noch expliziter ausgearbeitet bzw. klarer formuliert werden (Art. 23a).

Der Schutz der **Fruchtfolgefleichen (FFF)** ist aus unserer Sicht aus mehreren Gründen von Bedeutung: die FFF dienen nicht nur der Nahrungsmittelproduktion, sie sind auch ein wichtiges Element des Natur-, Kultur- und Erholungsraums. Einige zentrale Fragen sind jedoch sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Sicht noch nicht geklärt: Haben die heute im Sachplan FFF enthaltenen Flächen tatsächlich die gewünschte Qualität und wurden sie einst nach einheitlichen Kriterien erhoben? Wie viel FFF braucht es rein mengenmässig, um die damit verbundenen Ziele zu erreichen? Was sind die Folgen für die Landschaft, das Siedlungsbild, die Wohn- und Lebensqualität und die Wirtschaft, wenn der Schutz der Fruchtfolgefleichen fast absolut würde? Welche Konsequenzen ergeben sich mit Blick auf das Ziel einer konzentrierten Siedlungsentwicklung im gut erschlossenen urbanen Raum (Interessenkonflikte zwischen Schliessen von Baulücken an den gut erschlossenen Lagen und Erhalten wertvoller Böden im Mittelland)? Bevor eine entsprechende Anpassung des RPG vorgenommen wird, sollten räumliche Szenarien analysiert und bestehende Erfahrungen besser ausgewertet werden. Auf dieser Basis ist zu entscheiden, mit welchen Massnahmen (z.B. Kompensationssystem, Mindestumfang, Kontingente) und mit welchem Instrument (z.B. Sachplan FFF) der Schutz der Fruchtfolgefleichen am effektivsten und effizientesten gewährleistet werden kann.

5. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass in Bezug auf die RPG Revision – zweite Etappe – noch viele Fragen offen sind. Es braucht eine intensivere Auseinandersetzung nicht nur mit Blick auf einzelne Detailfragen, sondern auch auf konzeptionell-strategischer Ebene. Die ROREP ist gerne bereit, eine aktive Rolle in der bevorstehenden Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis zu übernehmen sowie mit den betroffenen Bundesämtern und Entscheidungsträgern in den Dialog zu treten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stefan Lüthi
Koordinator Arbeitsgruppe, ROREP-Vorstand

Prof. Dr. Hannes Egli
Co-Präsident ROREP

