



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zug, 28. April 2015 ek

**Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Dezember 2014 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) eröffnet. Der Regierungsrat des Kantons Zug bedankt sich einleitend für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Mit der Frist von fünf Monaten konnte sichergestellt werden, dass eine politische Diskussion über die weiteren Schritte in der Raumplanungsgesetzgebung über die Kantonsgrenzen hinweg, insbesondere auch in den Direktorenkonferenzen (Bau, Planung und Umwelt; Landwirtschaft; Volkswirtschaft; Energie sowie im Vorstand der Forstdirektorinnen und Forstdirektoren) geführt werden konnte. Wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme mit dem

Antrag:

Die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) sei abzulehnen und die Revisionsarbeiten seien vorerst abzubrechen.

Begründung:

1. Ablehnung der Vorlage

Wir haben uns intensiv mit der RPG 2-Revision befasst. Wir beschränken uns nicht darauf, die Vorlage zu kritisieren, sondern erarbeiteten in Zusammenarbeit mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) an vorderster Front eigene Ideen und Formulierungsvorschläge. Diese blieben zwar nicht ganz unberücksichtigt; in den für die Kantone wesentlichen inhaltlichen Punkten blieb jedoch die Version der Vorkonsultation bestehen. Sie wurde bisweilen sogar noch verschärft.

Als erstes Fazit lässt sich unschwer feststellen, dass unsere gewichtigen Anliegen, so namentlich die konsequente Beschränkung der Revisionsvorlage auf eine Rahmengesetzgebung, die Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und das Vermeiden der Abbildung von Partikularinteressen, auch nach der Vorvernehmlassung nur ungenügend berücksichtigt wurden. Zusammen mit der BPUK, der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK), der Konferenz der Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), des Vorstands der Forstdirektorinnen und -direktoren (FoDK), der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) kommen wir in seltener Einigkeit zum Schluss, dass die RPG 2-Revision in der vorliegenden Fassung zurückzuweisen ist.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die übergeordneten Gründe für die ablehnende Haltung aufgelistet (Ziffer 2), die konkreten Vorbehalte thematisch aufbereitet (Ziffer 3), der Fragebogen zur Vorlage beantwortet (Ziffer 4) und ein mögliches Vorgehen für die Zukunft skizziert (Ziffer 5).

2. *Übergeordnete Gründe für die Ablehnung der Vorlage*

2.1 Kein ausgewiesener Revisionsbedarf

Mit der RPG 1-Revision wurde ein Paradigmenwechsel in der schweizerischen Raumplanung beschlossen. Diese Revision war nötig und wurde von uns unterstützt. Die zweite Etappe enthält demgegenüber Restanzen aus vorangehenden, gescheiterten Revisionsprojekten. Bis heute ist unklar geblieben, weshalb diese Restanzen zwingend in das Raumplanungsgesetz Eingang finden müssen. Gravierender ist jedoch, dass es der Vorlage überhaupt an einer Strategie, einem geistigen Überbau oder einem Konzept für die Zukunft fehlt. Die RPG 2-Revision ist ein «Sammelsurium» von Einzelanliegen (sozialer Wohnungsbau, Untergrund, Naturgefahren, funktionale Räume, etc.), es ist keine Stringenz und Systematik erkennbar (z.B. Aufnahme neuer Zweckbestimmungen, Überführung von Verordnungsbestimmungen, Neustrukturierung Bauen ausserhalb der Bauzone), vor allem aber bleiben die wesentlichen Fragen unbeantwortet, welche in den Erläuterungen geklärt werden müssten (Grundzüge der Vorlage, Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete; Auswirkungen auf Gesellschaft und Volkswirtschaft; Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundes; rechtliche Rahmenbedingungen, namentlich Verfassungsmässigkeit [vgl. Artikel 8 Vernehmlassungsverordnung und Leitfaden für Botschaften des Bundesrats]). Hinweise auf inhaltlichen Anpassungsbedarf in der Verordnung fehlen gänzlich. Übergeordnet fehlen Schätzungen über personelle Ressourcen und finanzielle Konsequenzen.

Mit der RPG 2-Revision wurde ein unfertiges Projekt in die Vernehmlassung geschickt. Die bestehenden Lücken führen dazu, dass der Sinn und Zweck und die Folgen der Revision nicht abgeschätzt werden können.

Das Raumplanungsgesetz ist eine Materie, welche in Anbetracht der mittelfristigen Planungshorizonte, dem gesetzgeberischen «Gegenstromprinzip», den Auswirkungen auf die Eigen-

tumsgarantie sowie den vielschichtigen Anforderungen der Sektoralpolitiken im besonderen Masse auf Rechtsbeständigkeit angewiesen ist. Mit anderen Worten muss das RPG – wie alle Rahmengesetzgebungen – einfach und beständig bleiben. Es ist das Fundament der kantonalen Planung. Je detaillierter das RPG ausfällt, desto höher wird der Revisionsbedarf sein – und desto wackeliger das Fundament. Die Kantone sind auf ein stabiles Fundament angewiesen. Revisionen sind nur dann geboten, wenn der Bedarf dafür unzweifelhaft gegeben ist.

Tatsache ist, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen bereits heute in den Kantonen umgesetzt werden. Eine Anpassung des RPG ist deshalb nicht nötig. Mit der RPG 1-Revision steht die Raumplanung im Rampenlicht und kann beweisen, dass sie in allen Kantonen funktioniert. Inhaltlich sind Optimierungen im RPG zwar möglich. Für diese Änderungen besteht jedoch keine Eile.

2.2 Priorität der Umsetzung der RPG 1-Revision

Wir haben mündlich und schriftlich wiederholt erläutert, weshalb die zweite Revisionsetappe zum Raumplanungsgesetz zu früh kommt. Die Umsetzung der RPG 1-Revision ist äusserst aufwändig. Mit zunehmender Erfahrung wird sich zeigen, dass die Erkenntnisse der RPG 1-Revision für die zweite Revisionsetappe zwingend berücksichtigt werden müssen. Noch ist nicht absehbar, wie sich die Beschränkung der Bauzone auf den Schutz des Kulturlandes auswirken wird. Daneben zeigt sich, dass die Bevölkerung vielerorts trotz des positiven Abstimmungsergebnisses zur RPG 1-Revision noch nicht bereit ist, eine konsequente Umsetzung mitzutragen. Wichtige Fragen im Zusammenhang mit der inneren Verdichtung sind noch ungeklärt. Auch die Entwicklung der Immobilienpreise verunsichert die Bevölkerung. Die Priorität liegt nun klar bei der Revision der Richtpläne, den Mitwirkungsprozessen in den Gemeinden, den Arbeiten an Raum- und Baugesetzgebung. Dies ist für alle kantonalen und kommunalen Organe, namentlich auch den Kantonsrat, eine grosse Herausforderung und braucht Zeit.

2.3 Mangelnde Aufnahme der kantonalen Anliegen

Es trifft zu, dass die Kantone durch verschiedene Vertretungen aus dem Kreis der Kantonsplanerkonferenz (KPK) sowie der kantonalen Konferenzen in den Arbeitsgruppen zur RPG 2-Revision vertreten waren. Die Arbeiten wurden im Sommer 2012 unterbrochen, um die RPG 1-Revision vorab zum Abschluss zu bringen. Nach der Abstimmung zur RPG 1-Revision wurden weitere Änderungen ohne Einbezug der Arbeitsgruppen vorgenommen. Das Begleitgremium, in welchem verschiedene kantonale Konferenzen vertreten waren, äusserte grosse Bedenken gegen dieses Vorgehen und den Zeitplan. Es forderte eine Reduktion der Vorlage auf das Wesentliche und die Klärung der übergeordneten Ziele. Die Bedenken und Forderungen blieben ungehört.

Der Einbezug der Kantone war aber auch in der Gewichtung ungenügend; exemplarisch kann dies anhand der Regelungen zu den Fruchtfolgeflächen aufgezeigt werden: Die Vertretungen der Kantone haben wiederholt darauf hingewiesen, dass bei der Neuregelung Ermessensspielräume – etwa für regionale Infrastrukturen, die Wirtschaft, den Gewässerraum oder die innere

Verdichtung – erhalten werden müssen. Die Kantone wurden indessen in der von sektoriellen Vertretern überproportional geprägten Arbeitsgruppe überstimmt. Der Hinweis, die Kantone seien in der Erarbeitung der Vorlage einbezogen gewesen, ist vor diesem Hintergrund stark zu relativieren.

Die kantonalen Anliegen fanden auch im Rahmen der Vorkonsultation zu wenig Gehör. Die Kantone können nicht mit Interessensverbänden verglichen werden. Dies gilt zunächst, weil die Raumplanung gemäss Verfassung mit Ausnahme von koordinierenden Rahmenbestimmungen in ihrer Kompetenz liegt. Die Kantone sind aber auch Vollzugsorgan und müssen eng einbezogen werden, damit die Wirkung der neuen Bestimmungen in der Praxis sichergestellt ist. Sodann sind die Kantone die staatlichen, demokratisch legitimierten Partner des Bundes und als solche sind deren Interessen, Vorstellungen und Anliegen entsprechend zu gewichten.

2.4 Kompetenzordnung

Die raumplanerische Bundeskompetenz stammt aus dem Jahr 1969. Die Sensibilität in diesem Bereich ist vergleichsweise gross: Bemühungen des Bundes, in der Raumplanung mehr Kompetenzen zu erhalten, scheiterten teilweise bereits nach der Vernehmlassung, so etwa das Raumentwicklungsgesetz im Jahr 2009. Zuletzt hatte die Landschaftsinitiative eine Kompetenzverschiebung im Raumplanungsrecht zugunsten des Bundes verlangt. Ob eine weitgehende Bundeskompetenz in der Raumplanung mehrheitsfähig wäre, ist fraglich. Aus diesem Grund steht dem Bund auch 46 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassungsgrundlage (Artikel 22^{quater} alt-BV, heute Artikel 75 BV) nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz in der Raumplanung zu. Daneben kann der Bund Sachpläne erlassen. Für alle übrigen raumplanerischen Belange sind aufgrund der Verfassung die Kantone zuständig.

Die Kantone haben im Rahmen der Vorvernehmlassung noch einmal deutlich gemacht, dass sie eine weitere Beschränkung ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen nicht akzeptieren werden.

2.5 Zentralisierungstendenzen – Grundsatz der Subsidiarität

Die Vorlage lässt klare Zentralisierungsbestrebungen des Bundes erkennen. Exemplarisch zeigt sich dies beim neuen Abschnitt «Langfristige Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse». Mit dem «nationalen Interesse» wird ein neuer, unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der kaum justizierbar ist und Tür und Tor öffnet für zentralistische Interpretationen. Zu nennen ist auch die neu vorgesehene Behördenverbindlichkeit von Konzepten für die Kantone. Damit will der Bund seinen Einfluss stärken – auch in Bereichen, in denen er nicht über die nötigen Kompetenzen verfügt.

Der Grundsatz der Subsidiarität scheint in der Konzeption des Bundesamts für Raumentwicklung immer weniger eine Rolle zu spielen. Besonders deutlich ist dies bei den Agglomerationsprogrammen zu erkennen. Der heute erforderliche Detaillierungsgrad ermöglicht es dem Bund, auf die Raumplanung der Kantone und Gemeinden direkt Einfluss zu nehmen. Die Forderung

der Kantone, die Agglomerationsprogramme zu vereinfachen, blieb ungehört. Wir lehnen die neuen RPG-Bestimmungen ab, welche den Grundsatz der Subsidiarität weiter schwächen.

2.6 Fehlender Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung

In den Vernehmlassungsunterlagen ist die Wirtschaft kaum abgebildet. Dies erstaunt umso mehr, da die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend von den raumplanerischen Rahmenbedingungen abhängt. Die Standortförderung – wie sie etwa mit der neuen Regionalpolitik betrieben wird – kommt nicht ohne zusätzliche Flächen aus. Die Kantone sind überdies schon jetzt mit Forderungen konfrontiert, die nur noch schwer erfüllt werden können, etwa für die (landwirtschaftliche) Produktion, für Logistikstandorte oder für Ausbauten von wachsenden Unternehmen. Die Kantone spüren die Bereitschaft der Wirtschaft, die Umsetzung der RPG 1-Revision mitzutragen und dem haushälterischen Umgang mit dem Boden grösseres Gewicht beizumessen. Dies kann nur gelingen, wenn die Anliegen der Wirtschaft auch bei der Weiterentwicklung des Raumplanungsrechts gehört werden und Beachtung finden. Diesem Aspekt wurde aus unserer Sicht bei der RPG 2-Revision zu wenig Gewicht beigemessen.

2.7 Fazit

Für die RPG 2-Revision ist kein dringender Revisionsbedarf ausgewiesen. Es fehlt eine Vorstellung, wie sich die Raumplanung in den kommenden 20 Jahren entwickeln soll und die verschiedenen Ansprüche an den Raum befriedigt werden können. Die Vorlage ist konzeptionell unausgereift und nicht stringent. Sie geht zu wenig auf die kantonalen Anliegen ein und missachtet die verfassungsmässige Kompetenzordnung. Die Vernehmlassungsunterlagen sind lückenhaft und es fehlen wichtige Grundlagen, um das Projekt und die übergeordneten Ziele zu verstehen und zu beurteilen.

3. Thematische Vorbehalte

3.1 Grundsätze des Raumplanungsgesetzes

Die Ziele der Raumplanung haben ihre Grundlage in Artikel 75 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101): Raumplanung dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. In Artikel 1 Absatz 1 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wird dieser Grundsatz zureichend ausgeführt. Die Aufzählung in Absatz 2 ist deklaratorisch, unvollständig und von der Mode geprägt. Wir lehnen eine Ergänzung der Ziele ab, weil sie eine Momentaufnahme abbilden. Gleichzeitig wird von den Kantonen jedoch Agilität gefordert (Beispiel Energiewende).

Die Bestimmung zur Interessenabwägung entspricht dem einzigen zurzeit ausgewiesenen Bedürfnis. Die Stärkung der Interessenabwägung würde deshalb eine erneute Revisionsetappe rechtfertigen. Der Vorschlag gemäss Artikel 2b RPG genügt dafür jedoch bei Weitem nicht. Die Bestimmung bleibt einerseits toter Buchstabe, weil kaum Handlungsspielräume bestehen und diese mit der Vorlage sogar noch reduziert werden. Andererseits muss auch der Bund Interes-

sen abwägen können. Nicht nur für die kantonale Planung, sondern auch für die Sachplanung ist Interessenabwägung zentral.

Auch die Planungsgrundsätze in Artikel 3 RPG können nicht mehr als solche bezeichnet werden. Die Bestimmungen zum Verkehrssystem sind viel zu detailliert und bringen keinen Mehrwert. Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen ist ein Anliegen in dicht besiedelten Kantonen und in Städten. Besteht diese Problematik namentlich auf dem Land oder in Berggebieten nicht, so muss der Markt auch nicht vorsorglich mit raumplanerischen Massnahmen übersteuert werden. Die Nutzung des Untergrunds muss nachhaltig sein – dieser Grundsatz gilt auch für alle übrigen Nutzungen. Auch hier zeigt sich, dass die RPG 2-Revision nicht aus einer Notwendigkeit entstanden ist, sondern Restanzen aufnimmt und Entwicklungen abbildet, die in den Kantonen auch ohne Revision des RPG stattfinden.

Die Zusammenarbeit der Behörden ist unbestritten und konnte in den letzten Jahren vorangetrieben werden. Wir sind gewillt, diesen Weg zu beschreiten. Eine Anpassung des RPG ist dafür nicht erforderlich.

3.2 Sachpläne und Konzepte des Bundes

Für Planungen mit Raumwirksamkeit und Koordinationsbedarf steht dem Bund der Sachplan zur Verfügung. Konzepte werden vom Bund für unterschiedliche Zwecke verwendet. Bis heute gibt es lediglich zwei vom Bundesrat verabschiedete Konzepte gemäss Artikel 13 RPG (Landschaftskonzept Schweiz und Nationales Sportanlagenkonzept). Der Bund wendet die Instrumente Sachplan und Konzept nicht genügend konsequent an; viele sogenannte Konzepte des Bundes entsprechen nicht Artikel 13 RPG. Dies äussert sich besonders darin, dass es mittlerweile einen Wildwuchs von Bezeichnungen für Grundlagendokumente gibt, ohne dass deren Rechtswirkungen und Abgrenzung geklärt sind. Der Bund verabschiedet Strategien, Konzepte, Richtlinien, Arbeitshilfen, Leitlinien, Berichte, Programme und neuerdings auch «Szenario-rahmen» (Strategie Stromnetze).

Eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Terminologie und Instrumente ist dringend angezeigt. Das Instrument des «Konzepts» gemäss Artikel 13 RPG hat sich nicht durchgesetzt. Auf die Nennung der Konzepte ist daher im RPG konsequent zu verzichten. Dies heisst nicht, dass der Bund keine Konzepte mehr erstellen kann. Es bedeutet aber, dass Konzepte nicht mit Sachplänen gleichgesetzt werden, sondern zu den Grundlagen gehören dürfen, welche die Kantone gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 RPG zu berücksichtigen haben. Mit einer strikten Beschränkung auf den Sachplan können offene Fragen über dessen Handhabung, Rolle und Nützlichkeit geklärt und dieses Instrument endlich gestärkt werden.

3.3 Richtpläne

Auch die Neuerungen bei den Mindestinhalten können nicht wie vorgeschlagen unterstützt werden. Die Mindestinhalte müssen so ausgestaltet sein, dass sie über eine lange Zeit Bestand haben. Daneben gibt es eine Vielzahl von zusätzlichen Themen, welche in den Kantonen mit unterschiedlicher Gewichtung aufgenommen werden. Beispiele dafür sind etwa die Umwelt,

aber auch der Untergrund. Sie sind relevant, aber nicht überall gleich relevant; deshalb gehören sie nicht zum Mindestinhalt. Die Diskussion über die nötigen Inhalte und vergleichbare Ausgestaltung derselben muss mit den Kantonen – in deren Kompetenz die Richtplanung liegt – geführt werden.

Dass die Bundesinventare gemäss Artikel 5 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) verbindlich sein sollen und somit die Gemeindeautonomie direkt übersteuern, lehnen wir entschieden ab. Es geht nicht an, Entscheide wie der Fall Rüti (BGE 135 II 209) mit der RPG 2-Revision zu zementieren.

Inakzeptabel ist für uns auch der Vorschlag, wonach die Richtpläne auch im eigenen Kanton erst Gültigkeit erlangen sollen, nachdem sie durch den Bund genehmigt wurden. Der Richtplan ist in kantonaler Kompetenz. Entsprechend ist es Sache des Kantons, über das Inkrafttreten des Richtplans im eigenen Hoheitsgebiet zu entscheiden.

3.4 Raumentwicklungsstrategie

Die Kantone anerkennen das Raumkonzept Schweiz von Bund, Kantonen und Gemeinden als strategischen Orientierungsrahmen der Raumplanung. Die Kantone erachten den partnerschaftlichen Prozess als gewinnbringend. Sie sind deshalb bereit, bei der Weiterentwicklung des Raumkonzepts Schweiz die Führungsrolle zu übernehmen. Das Raumkonzept Schweiz soll nicht umbenannt werden. Der rechtliche Status muss unverändert bleiben. Es ist klarzustellen, dass nicht ein neues Instrument geschaffen wird. Das Raumkonzept Schweiz ist kein verbindliches Instrument, sondern versteht sich als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe. Wir lehnen eine Änderung dieses grundlegenden – zu Beginn des Prozesses gemeinsam festgelegten – Verständnisses entschieden ab.

3.5 Funktionale Räume

Die Planung in funktionalen Räumen wird sich mittelfristig durchsetzen. Sie ist jedoch nicht ein Ziel der Raumplanung, sondern bloss ein Mittel zum Zweck und somit in Artikel 1 RPG (Ziele) fehlplatziert. Wenn überhaupt, dann müssten die funktionalen Räume in Artikel 2a RPG Niederschlag finden (grenzüberschreitende Zusammenarbeit).

Die vorgeschlagenen Änderungen sind denn auch nicht konsistent: Die Definition eines funktionalen Raums orientiert sich an einer raumplanerischen Sicht, ohne dass damit Zielsetzungen gesetzlich festgelegt würden. Zu Recht bleibt offen, welche funktionalen Räume konkret zu planen sind. Solche Räume können an einem Ende der Skala monothematisch organisiert werden (beispielsweise FABI-Planungsregionen, regionale Abfallentsorgung), am anderen Ende können sie mehrere (Agglomerationsprogramme) oder unbeschränkt viele staatliche Aufgaben umfassen (beispielsweise Regionalkonferenzen in verschiedenen Kantonen). Wenn die Kantone im Richtplan festlegen müssen, wo in funktionalen Räumen zu planen ist, so ist damit noch nicht bestimmt, was gemeinsam zu planen ist. Eine generell-abstrakte Regelung zum Inhalt der

funktionalen Räume ist nicht sinnvoll, weil kaum ein Raum genau gleich wie ein anderer sein wird. Funktionale Räume sind – um bei der Terminologie zu bleiben – eher individuell-konkret.

Wir können funktionale Räume schon heute in unserer Richtplanung bezeichnen. Uns dazu zu zwingen, ist weder zulässig (Kompetenzordnung) noch sinnvoll, weil die Planung in funktionalen Räumen sich nach regionalen Bedürfnissen und Massstäben entwickeln muss. Sie wirft überdies viele Fragen auf: Auch wenn die Ersatzmassnahme gemäss Artikel 38b RPG nun auf überkantonale funktionale Räume beschränkt ist, so bleibt offen, wie der Bundesrat die Federführung solcher Planung übernehmen soll, ohne dass deren Zielsetzung und die zu koordinierenden Inhalte feststehen würden. Die Kantone sind nicht verpflichtet, ihre Richtplanungen gleichzeitig anzupassen. Aus diesem Grund ist das Festlegen einer Frist bei grenzüberschreitenden Räumen systemfremd. Die Kantone sind zur gegenseitigen Information und Koordination verpflichtet. Wenn sich die Kantone in diesem Rahmen auf gemeinsame funktionale Räume einigen, so ist damit die Planung auch bereits angestossen. Wesentlich ist, dass funktionale Räume nicht in der Theorie, sondern in der Praxis entstehen. Dort wo der Handlungsbedarf am grössten ist, wurde diese Aufgabe mit den Agglomerationsprogrammen und den FABI-Planungsregionen eingeleitet und mit der RPG 1-Revision (regionale Arbeitszonen) ein zusätzlicher An Schub geleistet. Eine weitere Revision des RPG in diesem Bereich ist deshalb derzeit nicht angebracht.

3.6 Kulturlandschutz

Der Verlust von Kulturland hat auch die Kantone in den vergangenen Jahren beschäftigt. Aktuell sind dazu verschiedene Untersuchungen im Gang, etwa auf Stufe der Kantonsplanerkonferenz, aber auch im Rahmen der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Die BPUK hat sich für einen besseren Schutz des Kulturlands ausgesprochen. Die RPG 1-Revision war die richtige Antwort auf diese Problematik. Die Ausgestaltung der Detailgesetzgebung ist Sache der Kantone (beispielsweise Trennung Siedlungsgebiet/Nicht-siedlungsgebiet; erhöhte Anforderungen zur baulichen Dichte im bestehenden Siedlungsgebiet). Die RPG 2-Revision will nun das ackerfähige Kulturland integral schützen. Mit dieser Überregulierung sind wir nicht einverstanden. Die vorgeschlagenen Regelungen weisen zudem konzeptionelle Mängel auf. Wird sämtliches ackerfähige Kulturland zu den Fruchtfolgeflächen gezählt und geschützt (Artikel 13b RPG), ist ein zusätzlicher Kontingentschutz überflüssig (Artikel 13d RPG). Wenn die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen an strenge Voraussetzungen geknüpft ist, aber gleichzeitig eine Herabsetzung des Kontingents ermöglicht wird, so haben die Fruchtfolgeflächen nur noch eine statistische Funktion. Deren ursprünglicher Zweck, für Ernährungssicherheit zu sorgen, tritt in den Hintergrund. Konsequenterweise müsste der Sachplan dann aufgehoben werden. In der Praxis würde diese Regelung bedeuten, dass jene Kantone bestraft werden, welche sich bislang beim Verbrauch von Fruchtfolgeflächen Zurückhaltung auferlegt haben. Sie würden nämlich ihre so bewahrten Spielräume auf einen Schlag einbüßen.

Wir plädieren für die Beibehaltung des Kontingentsystems und fordern, dass der Sachplan überarbeitet wird. Diese Aufgabe kann losgelöst von der RPG 2-Revision in Angriff genommen werden. Der Handlungsbedarf ist 23 Jahre nach dem Erlass ausgewiesen. Die Überarbeitung

bietet auch die Chance, die Frage des Fruchtfolgeflächen-Potenzials zu klären. Die Anrechnung von Fruchtfolgeflächen als Potenzial, welche für die Kantone dringend nötig ist, wurde namentlich in der Gewässerschutzgesetzgebung heftig bekämpft. Für die Landwirtschaft ist sie nun aber mit Artikel 13c Absatz 3 RPG vorgesehen.

Darüber hinaus kann das gesamte Kulturland dann am effektivsten geschützt werden, wenn seine Stellung gegenüber den diversen Sektoralpolitiken gestärkt wird. Dies kann nur gelingen, wenn alle Sektoralpolitiken auf den Prüfstand gestellt und neu bewertet werden (weitere Details dazu vgl. unter Ziffer 5.2)

3.7 Bauen ausserhalb der Bauzone

Im komplexen Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone gibt es gewichtige Fragen, die geklärt werden müssten. Die RPG 2-Revision hat dies bewusst vermieden und nur einzelne Korrekturen vorgeschlagen. Zurück bleibt Ratlosigkeit. Etwa bezüglich der Frage, wie die sich rasant verändernde Landwirtschaft auf den Raum auswirken wird (Produktionsmethoden; veränderte soziale Strukturen; etc.) und mit welchen Mitteln die Entwicklung gelenkt werden soll.

Ein Ziel der RPG 2-Revision war es, die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Der gewählte Ansatz hat jedoch grosse Nachteile: Zu Bauen ausserhalb der Bauzone besteht eine umfassende Rechtsprechung. Dank dieser hat sich eine Praxis entwickelt, welche sich in den Kantonen eingespielt hat und umsetzbar ist. Durch die neue Gliederung und Formulierung wird dieses fragile System geschwächt: Der Aufwand, die alte Rechtsprechung so aufzuarbeiten, dass sie den neuen Bestimmungen zugeordnet werden kann, ist enorm und fällt immer wieder von neuem an. In der Regel sind deshalb solche Umformulierungen und neue Gliederungen gesetzgeberisch verpönt. Wir anerkennen die Bemühungen des ARE. Inhaltlich hat die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz die Änderungsvorschläge begrüsst, soweit die Absicht besteht, das Landwirtschaftsland für die Landwirtschaft zu sichern und klare und einfach vollziehbare Regelungen zu erlassen. Dennoch lehnt auch die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz die Vorlage als Ganzes ab, weil die formalen Nachteile überwiegen und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen, namentlich für den Vollzug, nicht beurteilt werden können.

4. Fragebogen

Vorab ist festzuhalten, dass die RPG 2-Revision die politisch wesentlichen Fragen nicht stellt. Dazu gehört die Frage, ob die Kompetenz des Bundes in der Raumplanung gestärkt werden soll, wie in der Vorlage vorgesehen. Diese Änderung würde allerdings eine Verfassungsänderung voraussetzen. Einige Fragen sind unklar formuliert und können nicht präzise beantwortet werden.

Kulturlandschutz

- 1.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich den Schutz des ackerfähigen Kulturlandes (Fruchtfolgeflächen [FFF]) unabhängig von der Einhaltung des FFF-Mindestumfangs gemäss Beschluss des Bundesrats vom 8. April 1992 (sogenanntes FFF-Kontingent)?*

Nein, vgl. Begründung unter Ziffer 3.6.

- 1.2 *Sind Sie mit der gewählten Strategie einverstanden, wonach beanspruchte FFF kompensiert werden müssen und von diesem Grundsatz nur wenige, klar umschriebene Ausnahmen zulässig sein sollen? Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?*

Nein, vgl. Begründung unter Ziffer 3.6 Kulturlandschutz sowie Ziffer 5.2 Sicherung raumplanerischer Handlungsspielräume.

- 1.3 *Soll es für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen genügen, dass eine Kompensation innerhalb des betroffenen Kantons nicht möglich ist? Oder soll für die Senkung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs verlangt werden, dass auch überkantonale keine Kompensation möglich ist?*

Eine überkantonale Kompensation ist unrealistisch. Sie darf deshalb keinen Eingang ins Gesetz finden. Zum einen wird kein Kanton freiwillig seine volkswirtschaftlichen Möglichkeiten einschränken wollen. Zum andern dürfte die gründliche Überprüfung der gemeldeten Fruchtfolgeflächen ergeben, dass nicht nur einzelne, sondern die Mehrheit der Mittellandkantone ihre Fruchtfolgeflächen-Kontingente nur noch knapp erfüllen. Der Mindestumfang pro Kanton muss einzeln geprüft und gegebenenfalls nach unten angepasst werden können. Dies ist umso wichtiger, da die Reserven pro Kanton unterschiedlich sind.

- 1.4 *Welcher Variante geben Sie den Vorzug, falls die Fruchtfolgeflächen künftig in einem Kanton den einzuhaltenden Mindestumfang unterschreiten?*
→ *Hauptvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2*
→ *Variantenvorschlag zu Artikel 13d Absatz 2*
→ *Eigener Vorschlag*

Diese Frage ist im Sachplan zu klären, vgl. Begründung unter Ziffer 3.6.

Bauen ausserhalb der Bauzone

- 2.1 *Dient die neue Systematik für die Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzonen der besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen?*

Nein, weil die Nachteile einer neuen Systematik überwiegen, vgl. Begründung unter Ziffer 3.7.

- 2.2 *Ist der Detaillierungsgrad der Vorschriften angemessen? Welche Aspekte könnten allenfalls auf Verordnungsebene geregelt werden?*

Nein, vgl. Begründung unter Ziffer 3.7.

- 2.3 *Sind Sie damit einverstanden, dass die Zuständigkeit für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ausserhalb der Bauzonen einer kantonalen Behörde übertragen werden soll (Artikel 25 Absatz 3)?*

Dieser Entscheid betrifft die Organisation innerhalb der Kantone und liegt in unserer Kompetenz.

Verkehrs- und Energieinfrastrukturen

- 3.1 *Unterstützen Sie grundsätzlich eine frühzeitige, ressourceneffiziente Freihaltung von Räumen für Infrastrukturen von nationalem Interesse (insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie)?*

Der Begriff «nationales Interesse» ist nicht geklärt und ist nicht justiziabel. Die Übersteuerung der kommunalen Nutzungsplanung ohne entsprechende, grundeigentümerverbindliche Anordnungen wird abgelehnt.

- 3.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass eine solche langfristige Freihaltung von Räumen mittels Sachplaneintrag (Artikel 13e) vorgenommen wird? Falls nein, welche andere Strategie wäre Ihrer Meinung nach zielführender?*

Artikel 13e RPG wird abgelehnt: Das Problem kann auf Stufe Sachplan nicht gelöst werden. Der Bund muss die Räume für seine Infrastrukturen mit grundeigentümergebundenen Instrumenten sichern (Spezialgesetzgebung: Entwurf Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze oder Eisenbahngesetz, Nationalstrassen, Luftfahrt).

- 3.3 *Erachten Sie es als genügend, dass die koordinierte Nutzung des Untergrundes mittels eines Planungsgrundsatzes (Artikel 3 Absatz 5) und bei Bedarf mittels Festlegungen im kantonalen Richtplan (Artikel 8e) sichergestellt werden soll?*

Die Nennung des Untergrundes als Planungsgrundsatz und bei den Richtplaninhalten ist überflüssig. Kantone, in denen die Planung im Untergrund aktuell ist, machen dies bereits heute.

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

- 4.1 *Sind Sie damit einverstanden, dass Kantone in ihren Richtplänen so genannte funktionale Räume bezeichnen und entsprechende Massnahmen ergreifen sollen, der Bund jedoch nur subsidiär bei Kantonsgrenzen überschreitenden funktionalen Räumen tätig wird, falls die betreffenden Kantone fünf Jahre lang nichts unternehmen (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} sowie Artikel 38b)?*

Nein. Die Bestimmung, wonach der Bund die Federführung solcher Planungen auf Kosten der betroffenen Gemeinwesen erarbeiten kann, ist für uns inakzeptabel und steht im Widerspruch zur Bundesverfassung.

- 4.2 *Sind Sie damit einverstanden, dass die verschiedenen Staatsebenen zusammen eine Raumentwicklungsstrategie Schweiz erarbeiten, diese bei Bedarf konkretisieren und bei ihren eigenen Planungen beachten sollen (Artikel 5a und Artikel 5b, Artikel 9 Buchstabe a)?*

Vergleiche Begründung unter Ziffer 3.4.

- 4.3 *Erachten Sie den in Artikel 4a Absatz 2 umschriebenen Umfang der Berichterstattung des Bundesrats (räumliche Entwicklung der Schweiz, Planungen des Bundes mit erheblicher Raumwirksamkeit samt deren Umsetzung) als genügend? Oder soll der Bundesrat auch eigens über wichtige Bauvorhaben informieren?*

Der Bundesrat soll über eigene wichtige Bauvorhaben informieren, zumal solche Vorhaben meist FFF oder Waldflächen tangieren.

5. Mögliches Vorgehen für die Zukunft

5.1 Gesetzgeberischer Marschhalt

Wir fordern, dass die RPG 2-Revision nicht weiterbearbeitet wird. Ein gesetzgeberischer Marschhalt ist dringend notwendig, damit die Umsetzung der RPG 1-Revision zielgerichtet und fristgerecht abgeschlossen werden kann.

Gleichzeitig sind wir bereit, die Zukunft der Raumplanung gemeinsam mit dem Bund zu gestalten. Wir sehen vier Handlungsschwerpunkte, die in den nächsten zwei bis drei Jahren zu thematisieren sind. Es sind dies der Sachplan Fruchtfolgeflächen; Bauen ausserhalb der Bauzone; die raumplanerische Interessenabwägung und das Subsidiaritätsprinzip. Letzteres ist ein Grundpfeiler unserer Verfassung, lässt sich aber in der Raumplanung immer schlechter umsetzen. Wir sind bereit, bei allen vier Themenbereichen mitzuarbeiten.

Bei einem Neustart soll an das Vorgehen der RPG 1-Revision angeknüpft werden. Die RPG 1-Revision konnte im Unterschied zum gescheiterten Raumentwicklungsgesetz und zur RPG 2-Revision erfolgreich abgeschlossen werden. Bund und Kantone müssen als staatliche Akteure gemeinsam die Verantwortung übernehmen, die Diskussionen zur Raumentwicklung führen, Lösungen zu den teilweise widersprüchlichen Nutzungsansprüchen erarbeiten und diese auf ihre Praktikabilität im Vollzug überprüfen.

5.2 Sicherung raumplanerischer Handlungsspielräume

Wir haben im Rahmen der BPUK die Sicherung der raumplanerischen Handlungsspielräume bereits in Angriff genommen. Die BPUK hat unter Beteiligung unseres Baudirektors den Schlussbericht erarbeitet, welchen die BPUK am 6. März 2015 verabschiedet hat. Dieser Bericht gibt folgende Empfehlungen ab:

a) Konkretisierung / räumliche Differenzierung der Sektoralpolitiken

Bund und Kantone müssen ihre Sektoralpolitiken konkretisieren und räumlich sowie funktional differenzieren. Dies bedeutet, dass sie Ziele und Nutzen der einzelnen Sektoralpolitiken politisch bewerten, die minimalen und maximalen Schutzziele nach Raumtypen definieren, Abwägungsspielräume umschreiben und Synergien mit anderen Sektoralpolitiken aufzeigen.

Als Orientierungsrahmen für die räumliche Differenzierung eignen sich das tripartit erarbeitete Raumkonzept Schweiz und die kantonalen Raumkonzepte und Richtplanungen. Damit kann die Gewichtung der Schutz- und Nutzungsinteressen in einem grösseren Kontext wahrgenommen, flexibilisiert und es können Handlungsspielräume für eine nachvollziehbare Gesamtinteressenabwägung geschaffen werden.

b) Überarbeitung der raumrelevanten Erlasse

Raumwirksame Erlasse (Gesetze, Verordnungen und Inventare sowie Weisungen) müssen die so gestalteten Sektoralpolitiken abbilden. Anzustreben ist eine einheitliche gesetzgeberische Systematik: Ziel, Nutzen sowie Kerngehalte der Sektoralpolitik sind auf Stufe Gesetz und gestützt auf objektive Kriterien festzulegen. Es können übergeordnete Gesamtziele festgelegt werden. In den Spezialgesetzen müssen sodann die minimalen und maximalen Schutzansprüche räumlich und funktional differenziert werden. Abwägungs- und Ausnahmebestimmungen sind zwingend.

c) Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung

Die Interessenabwägung als zentrale Methode der Raumplanung muss etabliert und gestärkt werden. Voraussetzung dafür ist einerseits ein systematisches Verfahren, welches in einen transparenten, nachvollziehbaren Ergebnisbericht mündet. Andererseits müssen objektive Kriterien der Ermessensausübung definiert werden, welche sich an den übergeordneten Planungszielen und Planungsgrundsätzen (Artikel 1 und 3 RPG), den Zielen der Sektoralpolitiken,

der räumlichen Strategie des zuständigen Gemeinwesens sowie der Sicherung des Optionen-werts künftiger Generationen orientiert. Zwingend ist die Prüfung von Alternativstandorten und Varianten oder von zeitlichen sowie nutzungseinschränkenden Auflagen. Die Ansprüche an die formelle und materielle Interessenabwägung werden dadurch deutlich erhöht.

Wir sind uns bewusst, dass das skizzierte Vorgehen nicht einfach zu realisieren sein wird und einer mittelfristigen Perspektive bedarf. Alle Interessensgruppen sind gefordert, das Konzept mitzutragen und die Interessenabwägung zum Zentrum der Raumplanung zu machen. Aus unserer Sicht gibt es jedoch keine Alternative zu diesem Vorgehen. Die BPUK hat deshalb be-schlossen, bei der Entwicklung einer solchen Methode – die einheitlich und gesamtschweize-risch zur Anwendung gelangen könnte – den Lead zu übernehmen. Dieses Vorgehen unterstüt-zen wir.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 28. April 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- info@are.admin.ch
- Direktion des Innern
- Volkswirtschaftsdirektion
- Baudirektion
- Amt für Raumplanung
- Amt für Umweltschutz