

Basel, 23. August 2017

Stellungnahme Stadt/Gemeinde: Kanton Basel-Stadt

Kontaktperson

(Name; Funktion, Tel., Mailadresse): Martin Sandtner, Leiter Planungsamt, Tel. 061 267 92 27,
martin.sandtner@bs.ch

Datum: 22. August 2017

Wir bitten Sie um Ihre Antwort (bitte in einer Word-Version) bis spätestens am **14. August 2017**
an info@staedteverband.ch.

Aufgrund der verkürzten Vernehmlassung sind leider keine Fristerstreckungen möglich.

Lesehilfe

Normalschrift: Vorschlag für eine Stellungnahme des Schweizerischen Städteverbandes

Kursiv: Fragen an die Verbandsmitglieder



Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme, an der wir gerne teilnehmen. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzungen

Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat entschieden, die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes auf wenige, dafür zentrale Themen der Raumplanung, nämlich Bauen ausserhalb der Bauzonen, Raumplanung in funktionalen Räumen, Raumplanung im Untergrund und raumplanerische Interessenabwägung, zu beschränken. Er hat gleichzeitig kommuniziert, dass er die Vorlage **zusammen mit den Kantonen und Gemeinden** ausarbeiten wolle.

Der Schweizerische Städteverband hat diese thematischen Schwergewichte begrüsst und in der Folge mit je einer Vertretung in den verschiedenen RPG2-Arbeitsgruppen des ARE mitgewirkt und dabei einen geschätzten Beitrag geleistet. Die Arbeitsgruppen schlossen ihre Projekte Ende 2016/Anfang 2017 ab. Seit diesem Zeitpunkt erhielten die beiden nationalen Kommunalverbände vom Bund keine Informationen mehr zur konkreten Ausgestaltung des Gesetzesentwurfes und zur Vernehmlassungsvorlage. Dieses Vorgehen entspricht in keiner Form der ursprünglichen Bundesratsabsicht, was der Städteverband bemängelt.

Der nun vorliegende Gesetzesentwurf enthält zu den Themen **Raumplanung in funktionalen Räumen, Raumplanung im Untergrund und raumplanerische Interessenabwägung** Vorschläge für Ergänzungen und Präzisierungen. Die eher allgemein formulierten Grundsätze werden die Raumplanung nicht grundsätzlich verändern, denn sie entsprechen dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der in diesen Fragen gefunden werden konnte. Dennoch unterstützen wir die ergänzenden Bestimmungen, denn sie fördern in der Tendenz eine umfassende und vorausschauende Planung. Gerade im komplexen und dynamischen urbanen Umfeld ist dies wichtig und im Sinne der Investitions- und Planungssicherheit positiv zu werten.

Beim Thema **Bauen ausserhalb der Bauzonen** sind die vom Bundesrat formulierten Ziele einer Vereinfachung und Optimierung der heutigen Regelungen noch nicht erreicht. So bleiben die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen nach wie vor sehr komplex und verschiedene materielle Neuerungen – wie zum Beispiel der Planungs- und Kompensationsansatz – lassen zentrale Fragen offen.

Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz soll den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung getragen werden – womit er auch für Städte und Agglomerationen ein interessantes, neues Denkmodell sein könnte. Trotz dieser Flexibilisierung soll der Grundsatz der Trennung



von Baugebiet und Nichtbaugebiet strikt eingehalten werden. Dies sind anspruchsvolle Bedingungen und wir bezweifeln im Moment, dass der vorgeschlagene Planungsansatz ohne weitere Grundlagenarbeiten (Testplanungen etc.) diese tatsächlich gut erfüllen kann. Viel mehr ist eine Aufweichung des Trennungsgrundsatzes und eine Fortsetzung der unerwünschten Entwicklungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen zu befürchten.

Verschiedene Abstimmungen auf allen drei staatlichen Ebenen haben gezeigt, dass die Bevölkerung gegenüber raumpolitischen Themen deutlich sensibler geworden ist. Sollen Änderungsvorschläge des Raumplanungsgesetzes erfolgreich sein, müssen sie sorgfältig vorbereitet und plausibel sein. Dies gilt auch für Vorlagen, die dem Parlament vorgelegt werden. Mit dem für RPG2 vorgesehenen **Fahrplan** dürfte dies kaum möglich sein, denn der Bundesratsentscheid zur Botschaft von RPG2 soll bereits vor Beginn der Wintersession gefällt werden. Die Fristen sind deshalb so kurz, weil der Bundesrat die Botschaft zur Zersiedelungsinitiative im Oktober fällen muss und eine parallele Behandlung der beiden Botschaften in den eidgenössischen Räten angestrebt wird. Diese Verknüpfung ist aus unserer Sicht nicht dringlich und auch nicht notwendig, denn die Ziele der Zersiedelungsinitiative decken sich grundsätzlich mit dem Gegenstand von RPG1, und nicht mit jenem von RPG2.

Sind Sie mit diesen allgemeinen Einschätzungen einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkungen BS

keine



Konkrete Anliegen und Anträge

1. Raumplanung in funktionalen Räumen

Art. 2 Abs. 1^{bis}

¹^{bis} Sie arbeiten insbesondere auch in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung erforderlich ist.

1.1 Planungspflicht (Art. 2 RPG)

Der Schweizerische Städteverband unterstützt diese RPG-Bestimmung, mit der die Grundlage für die Zusammenarbeit über die Gemeinde- und Kantons Grenzen hinweg gelegt wird.

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkungen BS

Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ist bisher nicht explizit im RPG verankert, im eng verflochtenen funktionalen Raum Basel über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg aber besonders notwendig (wenn auch selbstverständlich). Als zusätzlicher Absatz im Art. 2 konkretisiert die vorgeschlagene Formulierung die Planungs- und Abstimmungspflicht für Bund, Kantone und Gemeinden. Dies wird den bereits erfolgreichen Prozess grenzübergreifender Planung festigen, verstetigen und vertiefen.

1.2 Anreize zur Stärkung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen (Art. 29 RPG)

Der Städteverband beantragt die Wiederaufnahme eines Gesetzesartikels aus der Vernehmlassungsvorlage 2014:

Art. 29a Abs. 2 [Beiträge an Projekte]

Er [der Bund] kann Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung unterstützen.

Art. 29a Abs. 2 «Beiträge an Projekte» würde eine gezielte Bundesunterstützung für innovative Projekte der nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Mit den Modellvorhaben für eine nachhaltige Raumentwicklung fördert der Bund bereits seit 2002 neue Ansätze und Methoden und motiviert damit lokale, regionale und kantonale Akteure, Lösungsideen zu entwickeln und vor Ort zu erproben. Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass mit (bescheidenen) Bundesmitteln innovative Lösungsansätze zum Nutzen aller Staatsebenen umgesetzt werden konnten.



Diese Modellvorhaben sollen eine explizite rechtliche Grundlage erhalten. Eine gesetzliche Verankerung wurde bereits mit der überwiesenen Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrats vom 24. April 2007 (07.3280) gefordert. Es wäre vorgesehen, dass die Beiträge des Bundes im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden und zu diesem Zweck keine zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen.

Sind Sie mit diesem Antrag einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkungen BS

Die Durchführung von Modellvorhaben und der damit verbundene inhaltliche Austausch zwischen den teilnehmenden Städten und Kantonen sind sehr gewinnbringend (Beispiele: Basel, Gundeldingen) und sollte gesetzlich im RPG verankert werden.

2. Raumplanerische Interessenabwägung

Art. 2 Abs. 2^{bis}

^{2bis} Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden wägen auf der jeweiligen Ebene die Interessen gegeneinander ab und legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Bestimmung zur raumplanerischen Interessenabwägung in Form einer Ergänzung von Art. 2 Planungspflicht.

Auf die spezifische Erwähnung der Interessenabwägung beim Bauen ausserhalb der Bauzonen (4. Kapitel) kann damit verzichtet werden. Diese ist redundant.

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkungen BS

Die Interessensabwägung ist das zentrale Element der Raumplanung. Deshalb ist eine prominente Verankerung auf Gesetzesstufe angezeigt, auch wenn damit in der Praxis keine normative Änderung verbunden ist.

3. Raumplanung im Untergrund

Art. 3 Abs. 5

⁵ Die Nutzungen des Untergrundes, insbesondere die Nutzungen von Grundwasser, Rohstoffen, Energien sowie von baulich nutzbaren Räumen sind frühzeitig aufeinander sowie auf die oberirdischen Nutzungen und Planungen abzustimmen.



Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ergänzung von Art. 3 Abs. 5 RPG.

Diese Ergänzung ist wichtig, wenn sie auch reichlich spät erfolgt. Sowohl die Kantone wie insbesondere auch die Städte sind vermehrt mit offensichtlichen Problemen bei der Nutzung des Untergrundes konfrontiert. Als Beispiel seien die Hochdruck-Rohrleitungen für Erdgas (in der Schweiz ca. 2'200 km) angeführt, die aufgrund von Sicherheitsanforderungen vermehrt mit Siedlungsentwicklungen in urbanen Räumen in Konflikt stehen.

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

- Ja
 Nein

Bemerkungen BS

Es ist offensichtlich, dass der Untergrund in die Raumplanung einzubeziehen ist. Allerdings sind die relevanten Themen je nach Prägung eines Kantons sehr unterschiedlich (Rohstoffabbau, Energienutzung, Verkehrsinfrastrukturen etc.). Entsprechend flexibel müssen die nachgelagerten Vorschriften dieser RPG-Änderung ausgestaltet sein.

Wir regen an, eine Formulierung zu finden, die den öffentlichen Interessen (z.B. am Bau einer unterirdischen Bahnverbindung) ein höheres Gewicht einräumt als denjenigen privater Grundeigentümer (z.B. an der Energiegewinnung).

4. Inventare

Art. 6 Abs. 4

⁴ Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare nach den Artikeln 5, 18a und 23b-23d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ergänzung in Art. 6 Abs. 4. Damit werden die Bundesinventare als eine Planungsgrundlage aufgeführt und unterstehen ebenfalls einer Interessenabwägung.

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

- Ja
 Nein

Bemerkungen BS

Den vorliegenden Gesetzesentwurf sowie die Erläuterungen stützen wir. Mit der vorgeschlagenen Formulierung im RPG wird klargestellt, dass die Inventare nach NHG eine Planungsgrundlage darstellen. In den Erläuterungen wird präzisiert, dass es sich dabei um eine Grundlage für die Interessensabwägung handelt, mit geringerer Bindungskraft als die Richtpläne der Nachbarkantone und die Sachpläne und Konzepte des Bundes.



5. Bauen ausserhalb der Bauzonen; insbesondere Planungs- und Kompensationsansatz

Art. 23d Planungs- und Kompensationsansatz

¹ Kantone, die aufgrund räumlich relevanter Gegebenheiten für spezifische Bedürfnisse eigenständige, von den Bestimmungen des 2. und 3. Abschnitts dieses Kapitels abweichende Regelungen treffen wollen, können im kantonalen Richtplan Inhalt und Art dieser Regelung festlegen.

² Solche Regelungen dürfen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen.

³ Baubewilligungen, die gestützt auf solche Regelungen erteilt werden, setzen den Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, welche die Anforderungen von Absatz 2 erfüllt.

⁴ Der Kanton gewährleistet den Vollzug.

Bauen ausserhalb der Bauzonen (4. Kapitel RPG) ist ein Schwerpunktthema der zweiten Revisions- etappe, spielt in den urbanen Räumen aber eine untergeordnete Rolle. Damit setzt der Städteverband in diesen Fragen ein Schwergewicht auf ein ganz grundsätzliches Anliegen an die Raumplanung, nämlich die Sicherung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Diesem Grund- satz muss auch der in die Diskussion gebrachte Planungs- und Kompensationsansatz gerecht wer- den.

Der Planungs- und Kompensationsansatz stellt eine neue Denkweise für die Herausforderungen aus- serhalb der Bauzonen dar und könnte möglicherweise auch für Städte und Agglomerationen eine inte- ressante Lösung sein. Der Planungsansatz soll eine Entwicklung entsprechend den kantonalen Raumentwicklungskonzepten sicherstellen und damit eine ganzheitliche Sicht einnehmen. Ähnlich wie innerhalb der Bauzonen soll auch ausserhalb der Bauzonen die Möglichkeit bestehen, Gebiete plane- risch zu erfassen und Vorgaben bezüglich Bauten und Nutzungen zu machen. Damit könnte in be- gründeten Einzelfällen von den regulären Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im RPG abgewichen werden, ohne dass vom Bundesparlament neue (und generell anwendbare) Aus- nahmetatbestände geschaffen werden müssen. Dieser neue Denkansatz muss jedoch unbedingt klar umrissen und die dazugehörigen Instrumente müssen sorgfältig konzipiert werden. Hier sind noch gewichtige Fragen offen, die z.B. durch Testplanungen in ausgewählten Gebieten und Regionen ge- klärt werden müssen.

Es ist aus Sicht des Schweizerischen Städteverbandes zentral, dass diese Gesetzesvorschläge zu keiner Aufweichung des Grundsatzes der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen führen dürfen. Sie müssen vielmehr dazu beitragen, das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf ein Minimum zu redu- zieren und das Konzentrationsprinzip zu stärken. Gleichzeitig sollen sie sicherstellen, dass die Lösun- gen in allen Kantonen diesen Zielen entsprechen.

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

Ja

Nein

Bemerkungen BS

Im Grundsatz begrüssen wir den Planungs- und Kompensationsansatz und halten diesen für eine fortschrittliche Idee.

Als vorteilhaft bei diesem Ansatz erachten wir, dass



- *die Kantone mehr Flexibilität bei der Beurteilung von Vorhaben ausserhalb der Bauzonen erhalten. Somit sind regionalspezifische Lösungen möglich, ohne dass die Bundesrahmengesetzgebung mit zu vielen Ausnahmeregelungen belastet wird.*
- *der kantonale Richtplan in seinem Nutzen und seiner Bedeutung gestärkt wird. Er erscheint uns als das richtige Instrument um Inhalt und Art von abweichenden Regelungen zu treffen.*

Allerdings meinen wir auch, dass es beim vorliegenden Vorschlag noch offene Aspekte gibt, die zunächst, z.B. durch Testplanungen, zu klären sind.

- *Der Ansatz darf nicht dazu führen, dass eine Aufweichung der Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet erfolgt. Das Hauptziel muss nach wie vor sein die Zersiedlung zu vermeiden. Der Planungs- und Kompensationsansatz darf daher kein Schlupfloch werden, für bislang nicht bewilligungsfähige Vorhaben.*
- *Ein rein quantitativer Ersatz ist nicht hinreichend. Es müssen Vorgaben zu einer qualitativen Verbesserung der Landschaft im Gesetzestext (z.B. über eine Ergänzung des Art. 8 Abs. 1) oder auf Stufe Verordnung integriert werden.*

Des Weiteren möchten wir darauf hinweisen, dass die aktuelle Formulierung des Planungs- und Kompensationsansatzes aufgrund der vielen undefinierten Rechtsbegriffe zu grossen Schwierigkeiten in der rechtsgleichen Umsetzung führen wird.

6. Weitere neue Elemente im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen

Urbane Zentren und Agglomerationen sind vom Bauen ausserhalb der Bauzonen weniger betroffen als ländliche Räume und Berggebiete. Aus diesem Grund verzichtet der Schweizerische Städteverband auf eine Stellungnahme zu den weiteren neuen Elementen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen, wie z.B. Speziallandwirtschaftszonen und weitere Zonen, Variantenvorschlag zur Beseitigungsaufgabe etc. (siehe dazu Schreiben zur Eröffnung der Vernehmlassung vom 22. Juni 2017, Seite 2 sowie Entwurf Raumplanungsgesetz 2017).

Sind Sie mit dieser Stellungnahme einverstanden?

Ja

Nein

Falls nein: Wir bitten Sie, den/die Artikel, die aus Ihrer Sicht in die Stellungnahme des Schweiz. Städteverbandes aufgenommen werden sollte/n, zu bezeichnen und uns Ihre Begründungen und konkreten Änderungsvorschläge zur Verfügung zu stellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge.



Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Direktorin

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband