

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. April 2015

459. Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes, Vernehmlassung; Stellungnahme

Am 15. Juni 2012 beschlossen die eidgenössischen Räte eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) als indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)». In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde diese Revision (RPG1) deutlich angenommen. Diese Änderung ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Mit der Festsetzung des gesamthaft überprüften kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat am 24. März 2014 ist deren Umsetzung erst zu einem Teil abgeschlossen. Weitere Umsetzungsarbeiten sind im Gang; dazu gehört insbesondere die Umsetzung des Mehrwertausgleichs.

Nach dieser ersten Revisionsetappe will der Bundesrat das Kulturland besser schützen, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen frühzeitiger auf die Raumentwicklung abstimmen und die grenzüberschreitende Raumplanung fördern, um gegen die Zersiedelung der Schweiz vorzugehen. Er schlägt deshalb eine weitere Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vor (nachfolgend RPG2).

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2013 wurden die Kantonsregierungen durch die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK eingeladen, zur Vorlage RPG2 Stellung zu nehmen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 3003 Bern; auch per E-Mail an info@are.admin.ch):

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2014 haben Sie uns den Entwurf für die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (nachfolgend RPG2) zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns wie folgt:

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmberechtigten der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (nachfolgend RPG1) zugestimmt. Diese ist seit 1. Mai 2014 in Kraft und umfasst verschiedene

Massnahmen gegen die Zersiedlung. Ein gutes halbes Jahr nach der Inkraftsetzung folgt nun das Vernehmlassungsverfahren zur zweiten Revisionsetappe. Als wichtigste *Ziele der Revision* werden der nachhaltige Schutz des Kulturlandes, die Raumsicherung und Weiterentwicklung der Verkehrs- und Energieinfrastrukturen und die Förderung der grenzüberschreitenden Planung in funktionalen Räumen genannt. Ausserdem umfasst die Revision eine umfangreiche *Ausweitung der Bundeskompetenzen* im Bereich der Raumplanung: einerseits, indem die Geltungsbereiche der Sachplanung ausgedehnt werden, und andererseits, indem die Vorgaben an die kantonale Richtplanung präzisiert und deren innerkantonale Verbindlichkeit neu an die Genehmigung durch den Bund geknüpft werden.

Mit RPG2 greift der Bund stärker in bisher kantonal geregelte Bereiche ein. Zwar ist im Entwurf viel von Zusammenarbeit, gemeinsamer Erarbeitung und Berücksichtigung der Interessen anderer Planungsträger die Rede. Insgesamt führt der Vorschlag zu einer erheblichen *Kompetenzverschiebung* zum Bund. Dies gilt insbesondere für den Bereich Infrastrukturen von nationaler Bedeutung, bei denen den weiteren Planungsträgern und insbesondere den Kantonen sämtliche Kompetenzen entzogen werden. Dies ist aus föderalistischer Sicht, aber auch mit Blick auf die geltende Rechtslage im Kanton Zürich, unannehmbar. Mit der Zunahme der Regelungsdichte verlässt der Bund das bisherige Rechtsetzungskonzept in der Raumplanung. Während bisher von einer Rahmengesetzgebung auszugehen war, präsentiert sich der Entwurf als Weiterentwicklung hin zu einem *umfassenderen Raumordnungsgesetz*. Dies widerspricht der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund lediglich die Grundsätze der Raumplanung festlegt, die Raumplanung selbst aber den Kantonen obliegt. Die Ausweitung der Geltung der Sachplanung und die Anknüpfung der innerkantonalen Verbindlichkeit der Richtplanung an die Genehmigung durch den Bund verletzen die hoheitlichen Kompetenzen der Kantone. Damit die Kantone ihre raumplanerischen Aufgaben bestmöglich wahrnehmen können, müssen sie die nötigen Gestaltungsspielräume dafür haben. Zudem geht der *Detailierungsgrad* der Vorlage weit über den Regelungsgehalt eines Grundsatzgesetzes hinaus. Dabei geht es nicht nur um neue inhaltliche Vorgaben, sondern auch um neue Rechenschaftspflichten wie Wirkungsbeurteilungen und Berichterstattungen.

Ausserdem erachten wir die Vorlage in verschiedenen Punkten als *unausgereift* und angesichts dessen, dass die Kantone derzeit noch mit der Umsetzung von RPG1 befasst sind, auch als *verfrüht*.

Die Auswahl der Revisionspunkte wirkt zufällig, der rote Faden fehlt; der Eindruck eines Sammelsuriums von Einzelanliegen, das sich in den letzten Jahren angehäuft hat, drängt sich deshalb auf. Übergeordnete

Ziele, die mit der Revision verfolgt werden sollen, sind nicht erkennbar. Insgesamt scheint die Revision sämtliche mehr oder weniger mit der Raumplanung verbundenen Ideen und Ziele aufnehmen zu wollen. Dies ist der Anwendung und Umsetzung der Raumplanung auf allen Stufen nicht förderlich.

Grundsätzlich sollte im RPG nur so viel geregelt werden, wie als Grundlage für die kantonale Raumplanung nötig ist. Die Inhalte müssen nachhaltig und längerfristig beständig sein, d. h., sie sollen nicht bei jeder Veränderung des raumplanerischen Umfeldes wieder angepasst werden müssen. Der konkrete Anlass bzw. die Notwendigkeit für RPG2 zum heutigen Zeitpunkt bleibt unklar. Viele Revisionspunkte bringen keinen Mehrwert gegenüber den heute geltenden Regelungen. Sie enthalten keine wesentlichen neuen Gesichtspunkte und eröffnen den Kantonen keine neuen Handlungsmöglichkeiten. In vielen Fällen werden mit den neuen Gesetzespassagen Werthaltungen eingebracht, die nicht ins RPG gehören. Dies lässt sich am Beispiel von Art. 3 Abs. 3^{bis} ablesen, der bezüglich der Entwicklung des Verkehrssystems zahlreiche normative Vorgaben enthält. Für uns ist zum Beispiel nicht erkennbar, was unter einer «optimalen» Verknüpfung der Verkehrsträger zu verstehen ist (vgl. Art. 3 Abs. 3^{bis} Bst. a).

Art. 3, der die Planungsgrundsätze festhält, wird noch mehr als heute aufgebläht. Es handelt sich vielfach um eine Zusammenfassung und Abbildung der bereits bestehenden Praxis. Als Beispiele dazu seien Art. 5a und 5b erwähnt, die unter dem Stichwort «gemeinsame Planungen» das schon vorliegende Raumkonzept Schweiz bzw. die z. B. im Kanton Zürich bereits gelebte Praxis von grenz- oder bereichsüberschreitenden Planungen abhandeln.

Die vorgeschlagenen Anpassungen und Änderungen sind sehr offen formuliert und unbestimmt gehalten. Zahlreiche Begriffe werden nicht oder nur zum Teil definiert; zudem werden offenbar verschiedene Bestimmungen der Raumplanungsverordnung ins Gesetz übergeführt, ohne dass sich dieses Vorgehen bei der Gesetzeslektüre zwingend aufdrängt. Viele der neuen Gesetzesinhalte gehören eher weiterhin auf Verordnungsstufe. Verschiedene Ergänzungen werfen zudem die Frage auf, ob diese im Raumplanungsgesetz am richtigen Ort sind. Als Beispiele mögen folgende Regelungen dienen: die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. f) oder Planungsgrundsätze, wonach Massnahmen zu treffen sind, die zu ausreichendem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen beitragen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. e).

Viele der neuen Gesetzesbestimmungen hätten einen grossen Mehraufwand für die Kantone zur Folge. Dies trifft in besonderem Mass für die neuen Regelungen im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone zu. Die

für die Umsetzung erforderlichen personellen und finanziellen Mittel sind heute nicht ausreichend vorhanden. Es muss damit gerechnet werden, dass diese auch nicht bereitgestellt werden könnten und wenn, dann nur auf Kosten anderer wichtiger Aufgaben (z. B. der Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen). Damit würde die Umsetzung der bereits in Kraft getretenen ersten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG1) erschwert statt ermöglicht.

Eine zentrale Frage, nämlich wie die raumplanerischen Handlungsspielräume in Zukunft gesichert werden können, wird mit der vorliegenden Revision nicht beantwortet. Im Gegenteil: Die Bedeutung der Sektoralpolitiken wird weiter erhöht und es bleibt offen, wie künftig der raumplanerischen Interessenabwägung ein grösserer Stellenwert eingeräumt werden könnte.

Gestützt auf diese Überlegungen, lehnen wir RPG2 grundsätzlich ab und regen an, die Ausrichtung von RPG2 grundlegend zu überdenken. Im Zentrum soll die Frage stehen, wie die raumplanerischen Handlungsspielräume dauerhaft gesichert werden können, insbesondere um die mit der Revision RPG1 beabsichtigten Wirkungen auf Ebene der Kantone und der Gemeinden zur Entfaltung zu bringen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi