

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

3003 Bern

Ittigen, 15. April 2009

Stellungnahme der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz (BGS) zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz REG) vom 19. Dez. 2008

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bodenkundliche Gesellschaft der Schweiz (BGS) vereinigt WissenschaftlerInnen, Praktiker sowie im Bodenschutz tätige Personen aus allen Regionen der Schweiz. Sie setzt sich für die langfristige Erhaltung gesunder Böden und einer ausreichenden Bodenfläche als eine der zentralen natürlichen Ressourcen in der Schweiz ein. Wir erlauben uns, zum Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes (REG) Stellung zu beziehen, und vertreten dabei die Interessen des Bodenschutzes.

Wichtigste Punkte der Stellungnahme

Die BGS begrüsst es sehr, dass der Boden im Raumentwicklungsgesetz (REG) stärker als im bisherigen Raumplanungsgesetz (RPG) als natürliche Ressource betrachtet wird. Wir halten dies für ausserordentlich wichtig angesichts der globalen Klimaveränderung und der Marktentwicklung bei alternativen Energien, insbesondere Biotreibstoffen, die zu einer Verknappung unserer Ernährungsgrundlage führen können. Aus Sicht der BGS spielt die Raumordnung die strategische Schlüsselrolle für die Erhaltung der Ressource Boden, da die Umweltschutzgesetzgebung die Bautätigkeit nicht behandelt. So schlagen wir bei einzelnen Artikeln Präzisierungen im Sinne der Erhaltung des Bodens als Ressource vor.

Die BGS lehnt das vorliegende Konzept der Kulturlandzonen ab. Bodenzerstörende Tätigkeiten wie z.B. die Errichtung von Bauten und Anlagen für Infrastruktur oder Erholung oder der Materialabbau bedürfen ausserhalb des Baugebietes keiner speziellen Zonen mehr. Die einzigen von Gesetzes wegen geschützten Flächen bilden die Fruchtfolgeflächen (FFF). Die Landwirtschaft hat aber eine lebenswichtige Aufgabe zur langfristigen Ernährungssicherung des Landes auch ausserhalb der FFF. Unversiegelte Böden erfüllen wichtige Funktionen für den Gebietswasserhaushalt, die Kohlenstoffspeicherung, die Bindung und den Abbau von Schadstoffen, auch wenn sie sich für die Landwirtschaft nicht vorrangig eignen. Die BGS hält daher die Sicherung der Landwirtschaftsflächen und Schutzgebiete auf nationaler Ebene für unerlässlich und fordert die Beibehaltung dieser Zonen im REG.

Die BGS bedauert, dass im REG das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Gegensatz zum geltenden RPG nicht mehr explizit als Ausnahmenutzung genannt wird. Insbesondere die stärkere Stellung der Gemeinden und Kantone bei der Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen bedeutet eine klare Verschlechterung indem sie die grosse Gefahr birgt, dass Partikularinteressen zulasten des Allgemeinwohls höher gewichtet werden. Diese Regelung ist deshalb abzulehnen.

Die BGS befürwortet das neue REG wegen seinen guten Ansätzen zur Unterstützung des Bodenschutzes auf planerischer Ebene. Sie wünscht sich daher die Behebung der genannten Mängel. Die praktische Umsetzung verlangt flächenhafte Information über den Zustand der Ressource Boden, wie sie insbesondere Bodenkarten bieten. Die BGS erachtet es deshalb als wichtig, dass der Bund die Bestrebungen der Kantone zur Fortsetzung der Bodenkartierung unterstützt. Bodenkarten bilden eine unerlässliche Grundlage für die Abstimmung von Raumplanung, Umweltschutz, Gefahrenprävention (z.B. Hochwasserschutz) sowie Land- und Forstwirtschaft.

Detaillierte Stellungnahme zu einzelnen Gesetzesartikeln

Art. 3:

Wir begrüssen die Forderung nach einer Planung in funktionalen Räumen, d.h. über administrative Grenzen hinweg. Einerseits entspricht sie den heutigen Verhältnissen der räumlichen Entwicklung. Andererseits lässt sich so die Planung besser auf die naturräumlichen Gegebenheiten abstimmen, im Sinne der Planung innerhalb einzelner Landschaftskammern (siehe auch Bemerkungen zu Art. 9, Abs. 1; Art. 49, Abs. 3; Art. 56; Art. 78).

Art. 5:

Die ausdrückliche Erwähnung des Schutzes der natürlichen Ressourcen, insbesondere des Bodens, ist unverzichtbar. Denn die Raumplanung bestimmt entscheidend, wo diese Ressourcen genutzt werden dürfen bzw. explizit geschützt werden müssen.

Buchst. a)

Die Bestimmung, den Boden *einschliesslich seiner vertikalen Dimension* haushälterisch zu nutzen, wird sehr begrüsst. Dabei ist es jedoch nötig, zwischen dem (unbelebten) geologischen Untergrund und der belebten, vegetationsfähigen Bodenschicht zu unterscheiden. Letztere reicht oft nicht mehr als 1 m unter die Bodenoberfläche, ist aber für die Primärproduktion, die Erhaltung der Biodiversität sowie als Genreservoir und Kohlenstoffspeicher eine entscheidende Lebensgrundlage für Natur und Gesellschaft. Die Unterscheidung dieser beiden Bereiche erachten wir als sachlich unverzichtbar, da sie in grundsätzlich verschiedener Weise genutzt werden können. In diesem Sinne empfehlen wir die folgende Änderung von Art. 5a:

„...dass der Boden **als dreidimensionales Raumelement und Ökosystem** haushälterisch genutzt wird.“

Haushälterischer Umgang mit der (belebten) Ressource Boden heisst einerseits Schutz wertvoller Böden (insb. vor Überbauung), sei es aus nutzungsorientierter Sicht (z.B. bevorzugte landwirtschaftliche Eignung) oder umweltorientierter Sicht (z.B. seltene natürliche Böden, empfindliche Ökosysteme wie Moore). Andererseits sollte auch die Wiederherstellung (Rekultivierung) von Böden, die im Zuge von Baustellen oder Materialabbau beeinträchtigt wurden, gefordert werden. Wir erwarten eine entsprechende Formulierung in der Botschaft und eine Präzisierung in der Verordnung

Vorschlag:

Änderung von Art. 5a) „...dass der Boden **als dreidimensionales Raumelement und Ökosystem** haushälterisch genutzt wird.“

Art. 7:

Die BGS begrüsst einen speziellen Artikel zu offenen Landschaften. Er bildet ein nötiges Gegengewicht zu den Zielen für Siedlung und Verkehr (Art. 6) und ist zudem eine wichtige Grundlage für die Konkretisierung der Richtplaninhalte gemäss Art 27 c. Natur und Landschaft, Landwirtschaft, sowie Naturgefahren. Die BGS wünscht sich jedoch die explizite Erwähnung der Ressource Boden, da diese die eigentliche Grundlage für alle übrigen genannten natürlichen Ressourcen darstellt.

Buchst. g)

Die BGS wünscht folgende Ergänzung: „*dafür sorgen, dass die Wälder **und Böden** ihre Funktionen erfüllen können*“.

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 7g) „*dafür sorgen, dass die Wälder **und Böden** ihre Funktionen erfüllen können*“.

Art. 9; Abs. 1:

Die räumliche Entwicklung, insbesondere die Versiegelung des Bodens kann die Bodenfunktionen über grosse Gebiete beeinträchtigen. Augenfällig wird dies bei den hydrologischen Bodenfunktionen, wo die grossflächige Versiegelung das Infiltrationsvermögen des Bodens dramatisch herabsetzt und somit das Hochwasserrisiko für Bauten und Anlagen im unteren Teil des hydrologischen Einzugsgebiets stark erhöht. Die BGS schlägt daher folgende Ergänzung von Abs. 1 vor: „...*dass frühzeitig unerwünschte räumliche Entwicklungen mit **Einschluss negativer Auswirkungen auf gebietsübergreifende Bodenfunktionen** erkannt und...*“

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 9; Abs. 1: „...*dass frühzeitig unerwünschte räumliche Entwicklungen mit **Einschluss negativer Auswirkungen auf gebietsübergreifende Bodenfunktionen** erkannt und...*“

Art. 10; Abs. 2:

Die Verpflichtung zur Berichterstattung über die Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Gesetzes, insbesondere auch über den Umgang mit den Nichtbaugebieten, wird begrüsst. Es ist allerdings ein zusätzlicher Absatz über die Verpflichtung des Bundes zur Raumbewertung nötig, um unter anderem die wertvolle Arealstatistik zu sichern. Wir empfehlen eine enge Zusammenarbeit mit der Umweltbeobachtung (Netzwerk Umweltbeobachtung Schweiz; NUS) für eine entsprechende Raumbewertung und Erfolgskontrolle.

Art. 30e):

Dieser Passus ist eine grundsätzliche Voraussetzung zur Erhaltung des Bodens als natürliche Ressource und deshalb von äusserster Wichtigkeit. Es wird insbesondere begrüsst, dass die Bodenqualität nicht ausschliesslich aus dem Blickwinkel der landwirtschaftlichen Nutzungseignung verstanden wird; dies kommt dem von uns propagierten Konzept eines Ressourcenplans Boden nahe¹. Die praktische Umsetzung dieser Vorgabe setzt im Grunde die flächendeckende Information über die Bodenqualität voraus. Die wichtigste Informationsgrundlage stellen Bodenkarten dar. Solche Karten sind jedoch nur in wenigen Kantonen flächendeckend vorhanden und bestehen für Wald- und Baugebiete in der Regel gar nicht. Diese Arbeit muss aus unserer Sicht unbedingt fortgesetzt werden, um Art. 30e) umsetzen zu können, sowie Gefahrenpläne die Grundlage für die Umsetzung von Art. 30f) bilden.

Art. 35; Abs. 1:

Wie im erläuternden Bericht (S. 53) festgehalten, entspricht dieser Absatz dem Wortlaut des geltenden Rechts (Art. 14, Abs. 1 RPG). Durch Art. 5a) REG erhält der Begriff Boden im neuen Gesetz allerdings eine erweiterte Bedeutung. Im vorliegenden Wortlaut müsste der Begriff im Gesetz oder in der Verordnung klar definiert werden. Um Unklarheiten vorzubeugen schlagen wir folgende Änderung vor: „...*zulässige Nutzung des **Raumes***.“

Vorschlag:

Änderung von Art. 35; Abs. 1: „...*zulässige Nutzung des **Raumes***.“

Art. 40; Abs. 2:

Die Ausscheidung von Bauzonen soll nicht nur aufgrund von Kriterien zur Überbauungseignung erfolgen, sondern auch den Ausschluss besonders schützenswerter Böden in Betracht ziehen. Insbesondere landwirtschaftlich hochwertige Böden sind heute einem hohen Baudruck ausgesetzt (vgl. auch

¹ Hepperle E., Stoll T. 2006: Ressourcenplan Boden. Ein Konzept zum planerisch-nachhaltigen Umgang mit Bodenqualität. Umwelt-Wissen Nr. 0633. Bundesamt für Umwelt. Bern. www.umwelt-schweiz.ch/uw-0633-d

Bemerkung zu Art. 49). Die BGS fordert daher einen zusätzlichen Buchstaben d) „und sich nicht als Fruchtfolgefläche eignet.“

Vorschlag:

Art. 40; Abs. 2d neu): „und sich nicht als Fruchtfolgefläche eignet.“

Art. 47:

Weil das Gemeinwesen in Art. 47 hoheitlich handelt ist es zu verpflichten, alle anderen öffentlichen Interessen, die allenfalls gegen eine Überbauung sprechen könnten, in Betracht zu ziehen und nicht allein die Eigentümer zu verpflichten, wichtige Gründe zu nennen. Daher fordern wir einen zusätzlichen Buchst. d) „keine anderen öffentlichen Interessen, wie namentlich der Schutz von Bodenfunktionen, gegen einen Überbauungszwang sprechen.“ Aus Sicht der BGS macht es einen Unterschied, ob ein Privater von sich aus Boden zerstört (negative Nutzungsplanung), oder ob ihn das Gemeinwesen dazu auffordert (positive Nutzungsplanung). Daher soll in diesem Zeitpunkt die Stringenz der nutzungsplanerischen Ausweisung nochmals zwingend überprüft werden müssen. Der aktuelle Entwurf des REG lässt vermuten, die bestehenden Nutzungspläne seien der Weisheit letzter Schluss. Baulandhortung hat viele Gründe, vielleicht auch bodenrelevante.

Vorschlag:

Art. 47d neu): „keine anderen öffentlichen Interessen, wie namentlich der Schutz von Bodenfunktionen, gegen einen Überbauungszwang sprechen.“

Art. 48:

Die Definition der Kulturlandzonen ist nicht konsistent. Die Ergänzung zum Bauland stimmt auch sachlich nicht, nimmt man Abs. 2 und 5 dazu, sind in Abs. 5 Wälder quasi als Ergänzung zur Ergänzung erwähnt; wie ist das Land oberhalb der Waldgrenze, in Eis und Firn etc. definiert? Bodenzerstörende Tätigkeiten kommen auch dort vor, z.B. bei Skigebietserweiterungen. Art. 48 ersetzt zudem nicht nur die Landwirtschaftszone, sondern auch die bisherigen Schutzzonen auf nationaler Ebene. Dafür spricht, dass tatsächlich vielfach nur eine überlagerte Nutzung sinnvoll ist. Dagegen spricht aber, dass der Wegfall von Schutzzonen eine für die Erhaltung der natürlichen Ressourcen negative Signalwirkung haben kann. Die Vermischung mit Erholungszonen, Abbauzonen u.a. schwächt insbesondere den Schutz der Landwirtschaftsflächen. Wir schlagen daher vor, weitestgehend auf das ursprüngliche Konzept des RPG zurückzukehren und namentlich die Landwirtschaftszone und auch die Schutzzone im Bundesrecht verankert zu lassen.

Art. 49:

Die Sicherung der Fruchtfolgeflächen (FFF) auf Gesetzesstufe und nicht erst auf Verordnungsstufe bedeutet eine Stärkung, die wir als sehr notwendig erachten, da der Baudruck auf diesen Flächen enorm gestiegen ist (vgl. auch die Bemerkung zu Art. 40; Abs. 2).

Die BGS weist mit Nachdruck darauf hin, dass bei der Ausscheidung und Aktualisierung von FFF die von der BGS vorgeschlagenen und 2003 in die Vollzugshilfe zum Sachplan FFF aufgenommen Kriterien zu beachten sind. Wir tun dies insbesondere im Hinblick auf die Auszonung von Reservebauzonen, die ggf. als FFF dienen sollten (Art. 76, 78, 84) und auf den in Abs. 3 erwähnten „interkantonalen Abtausch“ von FFF.

Abs. 3:

Es ist zu beachten, dass sich die besten Landwirtschaftsböden in der Nähe grosser Siedlungsgebiete befinden, was zu grossen Teilen der Auslöser zur Siedlungsgründung war. Es darf nicht passieren, dass einzelne Kantone, die unter starkem Baudruck stehen, ihre Siedlungsfläche auf Kosten ihrer FFF unverhältnismässig ausdehnen und ihr Pflichtkontingent über den Einkauf von „FFF-Zertifikaten“ aus womöglich weit entfernten Kantonen abdecken. Da auf Grund der Schweizer Topographie die pedologischen und klimatischen Bedingungen kleinräumig variieren, ist so ein Abtausch an FFF nur innerhalb derselben Landschaftskammer sinnvoll und zulässig. Im Sinne der „Planung in funktionalen Räumen“ empfehlen wir eine Ergänzung „... vertraglich verpflichten, **innerhalb derselben Landschaftskammer FFF eines anderen Kantons** ...“. Als Grundlage zur Identifikation der Landschaftskammern dienen neben der Landschaftstypologie Schweiz insbesondere Bodenkarten.

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 49; Abs. 3: „... vertraglich verpflichten, **innerhalb derselben Landschaftskammer FFF eines anderen Kantons ...**“

Art. 51, Abs. 1:

Die Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen auf die Kantone und Gemeinden lehnen wir ab, zumal uns die „Grenzen des Bundesrechts“ in Art. 7d) als sehr weit gefasst scheinen. Der Grundsatz der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet lässt sich so nicht konsequent durchsetzen.

Abs. 3:

Wir sind der Ansicht, dass der Bundesrat bei der Konkretisierung der Abschnitte 5 und 6 ein besonderes Augenmerk auf den Schutz der landwirtschaftlich und ökologisch wichtigen Bodenfunktionen richten soll. Dies soll von den Kantonen ebenfalls übernommen werden. Daher „...**der Versiegelung, des Erschliessungsaufwandes, der landschaftlichen Beeinträchtigung und der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit zu beurteilen.**“

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 51; Abs. 3: „...**der Versiegelung, des Erschliessungsaufwandes, der landschaftlichen Beeinträchtigung und der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit zu beurteilen.**“

Art. 52, Abs. 2:

„**Versiegelte Flächen und beeinträchtigte Böden**“ sollten in Kulturlandzonen die absolute Ausnahme bilden. Böden in Kulturlandzonen, die durch temporäre Nutzungen (Materialabbau, Grossbaustellen) beeinträchtigt wurden, sollen in aller Regel rekultiviert werden für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung bzw. für Naturschutz oder Erholung. Sie dürfen nicht auf Grund ihrer Beeinträchtigung als „Vorrangbaugebiete innerhalb Kulturlandzonen“ interpretiert werden.

Daher fordert die BGS die folgende Ergänzung: „**Bauten und Anlagen sollen (vorab?) auf bereits versiegelten Flächen oder bereits erheblich beeinträchtigten Böden, die nicht mehr standortgemäss bewirtschaftet werden können und deren Rekultivierung oder Sanierung sich als unmöglich oder höchst aufwändig erweist, errichtet werden. Bauten und Anlagen auf Standorten, die diesen Kriterien nicht genügen, bedürfen besonderer Begründung. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten.**“

Insbesondere muss festgehalten werden, welche Anforderungen an die Begründung in den Fällen von Art. 53 zu stellen sind. Man kann damit durchaus eine Verschärfung des bisherigen Rechts erwirken, was angesichts der fortschreitenden Zersiedlung ausserhalb des Baugebiets dringend notwendig ist. Präzisierungen sind aber auch nötig zur Frage, was erheblich beeinträchtigte Böden sind. Es geht um die Koordination der bodenschutzrechtlichen Bestimmungen des USG (34 Abs. 3 USG) mit den Bestimmungen des Raumplanungsrechts.

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 52; Abs. 2: „**Bauten und Anlagen sollen auf bereits versiegelten Flächen oder bereits erheblich beeinträchtigten Böden, die nicht mehr standortgemäss bewirtschaftet werden können und deren Rekultivierung oder Sanierung sich als unmöglich oder höchst aufwändig erweist, errichtet werden. Bauten und Anlagen auf Standorten, die diesen Kriterien nicht genügen, bedürfen besonderer Begründung. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten.**“

Art. 56:

Die Verpflichtung zum Rückbau als Kompensation von neu überbauten Flächen in der Kulturlandzone wird grundsätzlich begrüsst. Der Rückbau soll aber in derselben Landschaftskammer erfolgen und zudem die Wiederherstellung der ökologischen Qualität des Bodens beinhalten.

Art. 65–67:

Im Unterschied zum aktuellen Raumplanungsgesetz (RPG) wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht mehr explizit als Ausnahme bezeichnet, wodurch der Grundsatz der strikten Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet stark aufgeweicht wird.

Art. 65; Abs. 3 / Art. 66; Abs. 1:

Das Gesetz sollte vorsehen, dass die Abgabesätze der Teuerung unterliegen, wie dies z.B. auch bei flüchtigen organischen Verbindungen im USG gemacht wurde (Art. 35a Abs. 6).

Daher ist zu ergänzen: „...*Franken pro Quadratmeter zuzüglich der Teuerung ab Inkrafttreten dieser Bestimmung.*“ Dies gilt für beide Artikel.

Vorschlag:

Ergänzung von Art. 65; Abs. 3 / Art. 66; Abs. 1: „...Franken pro Quadratmeter zuzüglich der Teuerung ab Inkrafttreten dieser Bestimmung.“

Art. 70; Abs. 1:

Dieser Artikel erklärt den Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen für die Kantone für fakultativ. Die Mehrwertabschöpfung sollte aber für alle Kantone als verbindlich festgelegt werden. Sie ist durchaus im Sinne des Bodenschutzes. Eine Planungsmehrwertabgabe mildert den Einzonungsdruck und dämpft die Hortungsanreize (bei rascher Fälligkeit). Ein Minderwertausgleich reduziert den Widerstand gegen Auszonungen. Ausserdem zeigen aktuelle politische Vorstösse in einigen Kantonen (z.B. AG, TG, ZH), dass die Akzeptanz dieses Instruments steigt.

Art. 76:

Die Einführung von Reservebauzonen ist ein erster Ansatz zur Redimensionierung des aktuellen Bauzonenüberschusses, insbesondere an ungeeigneten Orten, und wird deshalb begrüsst. Das Konzept ist aber besser auszuarbeiten, damit die gute Grundidee durchsetzbar bleibt. Insbesondere sollte der Status der Reservebauzone zeitlich befristet sein und die Gebiete nach Ablauf dieser Frist (z.B. nach 5 oder 10 Jahren bzw. bei der nächsten Nutzungsplanrevision) unbedingt in die Kulturlandzone übergeführt werden. Andernfalls droht wiederum eine Aufweichung des Grundsatzes der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Dieser Artikel kann zudem nur in Verbindung mit Sanktionen wirkungsvoll umgesetzt werden, andernfalls bleibt er beliebig.

Art. 78; Abs. 1:

Hier stellt sich die Frage, über welche geographischen Räume sich dieser „Abtausch an Überbauungsrechten“ erstrecken darf. Die aktuelle Bauzonenstatistik (<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/03672/index.html>) zeigt über die gesamte Schweiz ein sehr polarisiertes Bild mit einem starken Mangel an Bauzonen in urbanen Gebieten und einem Bauzonenüberschuss in ländlichen Räumen. Es darf nicht zu einer übermässigen Ausdehnung der Baugebiete in städtischen Räumen führen, die ausschliesslich mit der Rückzonung von Reservebauzonen in peripheren Gebieten kompensiert wird. Zudem ist darauf zu achten, dass nicht nur gleich grosse, sondern auch qualitativ gleichwertige Grundstücke kompensiert werden. Insbesondere die Bodenqualität soll für die Nutzungsarten (Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung), die durch die Einzonung der Gebiete aus der Kulturlandzone verloren gehen, geeignet sein. Die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes bedingt eine Evaluation der Bodenqualität in den fraglichen Reservebauzonen, zumal derzeit für Baugebiete keine Bodenkarten vorhanden sind.

Art. 84:

Es wird nicht klar, ob die über den Bedarf hinausgehenden Bauzonen zur Kulturlandzone oder zu Reservebauzonen zurück zu zonen sind. Eine effektive Reduktion der Bauzonenmenge lässt sich nur durch Rückzonung in Kulturlandzonen erreichen. Dies sollte das Ziel dieses Artikels sein.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Hinweise und Kommentare und wünschen der Vorlage viel Erfolg.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Elena Havlicek
Präsidentin BGS/SSP