



# KONFERENZ STEINE UND ERDEN

Bubenbergplatz 9  
CH-3011 Bern  
Tel. 031 326 26 37  
Fax 031 326 26 29  
E-Mail [info@kse-cpt.ch](mailto:info@kse-cpt.ch)  
[www.kse-cpt.ch](http://www.kse-cpt.ch)

Herrn  
Stv. Direktor Stephan Scheidegger  
Bundesamt für Raumentwicklung - ARE  
Worblenstrasse 66  
3063 Ittigen

Bern, 13. Mai 2015 MW/ps

## Vernehmlassung RPG – Revision zweite Etappe

Sehr geehrter Herr Scheidegger

Die Konferenz Steine und Erden – KSE ist die Dachorganisation aller Branchen, die sich in der Schweiz mit dem Abbau und der Verarbeitung von Steinen und Erden beschäftigen. Sie vertritt die Interessen der Schweizerischen Steine- und Erdenindustrie und engagiert sich zu Gunsten einer funktionierenden Versorgung der Schweizer Wirtschaft mit mineralischen Rohstoffen. Dabei orientiert sie sich an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und strebt das Schliessen der Stoffkreisläufe an.

Ihr Entwurf vom 5. Dezember 2014 in obenerwähnter Angelegenheit wurde innerhalb unserer Konferenz intensiv diskutiert. Gerne beziehen wir deswegen wie folgt Stellung.

### a) Grundsätzliche Überlegungen

Unsere Konferenz **lehnt** den vorliegenden Entwurf grundsätzlich **ab** und beantragt Nicht-Eintreten.

Dieser Antrag lässt sich wie folgt begründen:

1. Das bestehende Raumplanungsgesetz bewährt sich und die Vollzugsbehörden sind bereits mit der Umsetzung der Revision Raumplanungsgesetz RPG1 zeitlich und materiell stark gefordert.
2. Der Entwurf schwächt die Leitfunktion der Raumplanung insbesondere gegenüber einzelrechtlichen Erlassen, anstatt sie zu stärken.
3. Die Vorlage nimmt deutlich zu wenig auf die effektive Bedeutung und auf die Besonderheiten der mineralischen Rohstoffe Rücksicht. Die Voraussetzung einer funktionierenden mineralischen Rohstoffversorgung für eine funktionierende

Volkswirtschaft sowie die Tatsache, dass es sich beim mineralischen Rohstoffabbau nur um eine temporäre Zwischennutzung meistens von Landwirtschafts- oder Waldböden handelt, lässt die Vorlage erstaunlicherweise ausser Acht.

4. Es ergeben sich Widersprüche zum verfassungsmässig hinterlegten Subsidiaritätsprinzip.
5. Die Vorlage bläht die Planungsprozesse unverhältnismässig auf, indem sie beispielweise neue Planungsebenen einführen will.
6. Die Vorlage ignoriert den rechtlichen Stellenwert einzelner Planungen und verzichtet darauf, zwischen Entscheidungsunterlagen und verbindlichen Planungen konsequent zu unterscheiden.

## **b) Anträge**

Wir beschränken uns deswegen darauf, die sieben wichtigsten Ziele, die nach unserer Überzeugung im Zusammenhang mit der anzustrebenden Reformation der Raumplanung und somit auch mit der laufenden Vernehmlassung zu verfolgen sind, in Erinnerung zu rufen:

### **Ziele Revision 2 Raumplanungsgesetz - RPG**

1. Das bestehende Raumplanungsgesetz bewährt sich bei der Umsetzung. Das Schwergewicht ist deswegen auf den Vollzug des erst am 1. Mai 2014 in Kraft getretene rechtsgültige RPG's zu legen;
2. Die Leitfunktion der Raumplanung insbesondere gegenüber einzelrechtlichen Erlassen ist zu stärken;
3. Die mineralische Rohstoffversorgung soll in der Planung den Stellenwert erhalten, der ihr auf Grund der effektiven Bedeutung auch zusteht;
4. Das in der Verfassung hinterlegte Subsidiaritätsprinzip ist zu respektieren und die demokratische Legitimierung sämtlicher Planungen ist zu gewährleisten. Die Kantone sind materiell zuständig für die Raumplanung – der Bund koordiniert;
5. Eine überflüssige Aufblähung der Planungsprozesse ist zu verhindern. Die Anzahl der Planungsebene sowie die Anzahl der Verfahren sind aus Kostengründen stabil zu halten;
6. Der Stellenwert der einzelnen Planungen ist präzise festzulegen. Nutzungspläne sind eigentümerverbindlich. Kantonale Richtpläne und nationale Sachpläne sind behördenverbindlich. Alle anderen Planungen (Inventare, Schutzplanungen, Pärke usw.) sind Entscheidungsgrundlagen. Sie fliessen in die alle Aspekte umfassende raumplanerische Interessensabwägung ein, welche die Basis für das Erstellen der behördenverbindlichen kantonalen Richtplanung darstellt.
7. Die Abbaubranche ist in mehrfacher Beziehung ein planerischer Sonderfall. Abbauzonen stellen beispielsweise in der Regel vorübergehend mit einer anderen Nutzung überlagerte Landwirtschafts- oder Waldböden dar und mutieren nach Abbauende wieder zu Landwirtschafts- und Waldböden. Aus Nachhaltigkeitsüberlegungen drängt es sich zudem auf, dass die Abbauzonen möglichst nahe bei den Baustellen, das heisst bei den Agglomerationen vorzusehen sind.

Auf der Basis dieser Zielsetzung würden für Ihren modifizierten Entwurf vom 5. Dez. 2014 die folgenden Anträge resultieren:

**Art. 1, Abs. 2, Lit. d<sup>bis</sup> und f**

Text: Die Energieressourcen sparsam und effizient zu verwenden / die Integration von Ausländerinnen und Ausländer sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

**Antrag: Streichen dieser Bestimmungen**

Begründung: Es handelt sich um sektorpolitische Bestimmungen, die sich auch im Rahmen des heute gültigen RPG umsetzen lassen (Art. 1, Abs. 2c das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben ...). Das RPG ist ein Planungsgesetz und soll sich auf planungssystematische Aussagen beschränken. Durch die Integration von sektorpolitischen Anliegen in den Gesetzestext verliert das RPG seine Wertneutralität und Objektivität.

**Art. 1, Abs. 2, Ziff. c<sup>bis</sup>**

Die geordnete räumliche Entwicklung in funktionalen Räumen sicher zu stellen; / Ein funktionaler Raum besteht aus Räumen, die wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch eng miteinander verbunden sind und sich gegenseitig ergänzen.

**Antrag: Streichen**

Begründung: Der Begriff „funktionaler Raum“ ist eine Worthülse, denn jeder Raum ist mit den angrenzenden Räumen wirtschaftlich, gesellschaftlich, ökologisch usw. verflochten. Der vorgeschlagene Wortlaut verwirrt, ist überflüssig und zieht möglicherweise zusätzliche Planungsebenen nach sich, was auf Grund von finanziellen Erwägungen zu verhindern ist. Zudem gewährleistet bereits der Art. 25a, dass die Behörden sich koordinieren und bei Bedarf (z. B. bei funktionellen Überlappungen) zusammenarbeiten.

**Art. 2, Abs. 3**

Text: Sie ermitteln und berücksichtigen auf der jeweiligen Planungsebene stufengerecht die Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft

**Antrag: Streichen**

Begründung: Es besteht die Gefahr, dass hier „durch die Hintertür“ für die Unternehmen die strategische oder die Plan – Umweltverträglichkeitsprüfung – UVP eingeführt wird. Konkret wird das bedeuten, dass vor jeder Richtplaneintragung für UVP-pflichtige Anlagen eine erste Stufe der UVP durchzuführen ist. Diese Arbeit muss beim Einholen der Bewilligung wiederholt werden, weil die im Rahmen der Richtplaneintragung erstellten Planungsunterlagen in der Regel zum Zeitpunkt der Bewilligungseingabe bereits veraltet

sind. Die Vorgabe führt deswegen zu zusätzlichen Aufwänden sowie Doppelspurigkeiten, welche die Behörden zeitlich und die Wirtschaft finanziell übermässig belasten würden.

#### **Art. 2a**

Text: Zusammenarbeit der Behörden

**Antrag: Abs. 1 und 3 sind zu streichen und Abs. 2 ist in der Raumplanungsverordnung – RPV zu belassen. Zudem sind Art. 7 und 12 des geltenden RPG's zu belassen. (vgl. z. B. RPG, Art. 7, Abs. 1 „Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, so weit ihre Aufgaben sich berühren, Art. 12, Abs. 2 „Einigen sich die Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht, so kann das Bereinigungsverfahren verlangt werden“ und Art. 12, Abs. 3 „Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.**

Begründung: In den Erläuterungen stellen Sie richtigerweise fest, dass der Wille zur Zusammenarbeit sich rechtlich nicht erzwingen lässt. Das formale, kostenintensive Ausbauen der Zusammenarbeit auf Bereiche ausserhalb der Richtplanung ist deswegen überflüssig, weil, sobald der Wille da ist und gemeinsame Ziele vorliegen, werden die Kantone und Gemeinden weiterhin von sich aus freiwillig und erfolgreich zusammenarbeiten. Fehlen der gemeinsame Wille und die gemeinsamen Ziele, so werden durch die behördlich verfügte Zusammenarbeit Bürokratie-Leerlauf und Kosten verursacht, was es zu verhindern gilt.

#### **Art. 2b, Abs. 1**

Text: Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie auf der jeweiligen Ebene die Interessen gegeneinander ab.

**Antrag: Bei der Abstimmung der Planung auf die Grundlagen führen die Behörden eine sämtliche Interessen umfassende Interessenabwägung durch.**

Begründung: Die vorgeschlagene Formulierung, die der aktuellen Raumplanungsverordnung – RPV entnommen ist, unterstellt, dass es für die Raumplanung verantwortlichen Behörden in gewissen Bereichen keinen Handlungsspielraum gibt, was nicht der Fall sein darf. Auf Grund ihrer zentralen Bedeutung ist es nach unserer Überzeugung angemessen, die Interessensabwägung auf Gesetzesebene zu regeln. Es ist aber wichtig, dass die Interessensabwägung nicht nur „formal“ angehoben wird, sondern dass sie als Leadplanung grundsätzlich gestärkt wird, dass sämtliche Anliegen im Rahmen der Interessensabwägung a priori den gleichen Stellenwert besitzen und dass auf einem Einzelerlass basierende Anliegen nicht privilegiert werden. Es ist deswegen von grosser Bedeutung, dass der Gesetzestext zwischen Entscheidungsgrundlagen und den Ergebnissen der Interessensabwägung unterscheidet. Denn im Extremfall kann die Interessensabwägung dazu führen, dass selbst ein Widerspruch zum Wortlaut des einzelrechtlichen Erlasses hingenommen

werden muss. So ist es von grosser Bedeutung, dass weiterhin grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Abbaustellen zu bewilligen, obschon in Einzelerlassen festgelegte Grenzwerte nicht eingehalten werden können, wenn sie beispielsweise geologisch einzigartiges Material anbieten, in unmittelbarer Nähe zu einer Grossbaustelle liegen, einfach erschlossen werden können und deswegen aus ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Sicht klar die beste Versorgungsvariante darstellen.

Bemerkung: Die Erläuterungen nehmen im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse auf Art. 2, Abs. 2<sup>bis</sup> Bezug. In Ihrem Entwurf vom 5. Dez. 2014 findet sich aber kein Art. 2, Abs. 2<sup>bis</sup>. Wir gehen davon aus, dass es sich hier um einen Fehler handelt und Sie den Art. 2, Abs. 3 erwähnen wollten und bitten Sie, dies richtig zu stellen.

### **Art. 3, Abs. 2e**

Text: naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten und aufgewertet werden / die für die Erhaltung der Arten erforderlichen Lebensräume gesichert und vernetzt werden

### **Antrag: Ersatzloses Streichen des Begriffs „vernetzen“**

Begründung: Eine Vernetzung von Fauna und Flora erfolgt nur, wenn es die Natur will. Trotz grossem Engagement des Unternehmers und der Naturschutzorganisationen hinsichtlich des Erhaltens und Aufwertens von Landschaften kann die angestrebte Vernetzung von bestimmten Lebensräumen in der Praxis ausbleiben, weil die entsprechenden Arten andere Lebensräume bevorzugen. Da für das erfolgreiche Vernetzen von Lebensräumen immer noch die Natur „mitspielen“ muss, ist auf das Verlangen der Vernetzung im Gesetzestext zu verzichten.

### **Art. 3, Abs. 3<sup>ater</sup>**

Text: Massnahmen getroffen ... Wohnraum für Haushalte mit geringem

### **Antrag: Streichen**

Begründung: Es handelt sich um ein sektorenpolitisches Anliegen. Das RPG regelt aber keine Sektorenpolitik. Das RPG ist ein planerisches Rahmengesetz.

### **Art. 3, Abs. 3<sup>bis</sup>, Lit. a - c**

Das Verkehrssystem ist nachhaltig weiterzuentwickeln. Insbesondere sollen:

- a) im Verkehrssystem die verschiedenen...
- b) die Verkehrsinfrastruktur, unter Berücksichtigung...
- c) möglichst wenig Ressourcen...

**Antrag: Streichen Insbesondere sollen: sowie Lit. a, b und c**

Begründung: Bei den Lit. a, b und c handelt es sich nicht um gesetzliche Planungsgrundsätze sondern um ein politisches Programm. Die Aufzählung ist zudem willkürlich und unvollständig.

**Art. 3, Abs. 3<sup>ter</sup>**

Text: Bei der Weiterentwicklung des Verkehrssystems soll die Optimierung bestehender Verkehrsinfrastrukturen Vorrang vor Aus- oder Neubauten haben.

**Antrag: Streichen**

Begründung: Diese Bestimmung nimmt das Ergebnis der gesamthaften Interessenabwägung vorweg. Es kann sich im Einzelfall durchaus ergeben, dass die Variante Neubau der Variante Ausbau hinsichtlich Nachhaltigkeit übertrifft. Es ist deswegen jeweils eine einzelfallbezogene gesamthafte Interessensabwägung durchzuführen.

**Art. 3, Abs. 5**

Text: Die Nutzung des Untergrunds muss nachhaltig sein.

**Antrag: Streichen**

Begründung: Die Differenzierung in Obergrund und Untergrund ist überflüssig, denn die allgemeinen Planungsziele schliessen den Untergrund klar ein. Ansonsten müsste man eine Differenzierung nicht nur nach unten sondern auch noch oben (Luftraum) machen.

**Art. 4a**

Text: Berichterstattung

**Antrag: Streichen**

Begründung: Gemäss Art. 5 d werden Richtpläne, Konzepte und Sachpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überarbeitet, nötigenfalls angepasst und durch den Bund kontrolliert. Nach unserer Überzeugung genügt dieser Überarbeitungs-, Anpassungs- und Kontrollprozess. Ein auf einer anderen Zeitachse ablaufender Berichterstattungsprozess erübrigt sich, da dieser im Handling aufwändig wäre und wegen fehlender Kompetenzzuweisung gar keine Folgemassnahmen auslösen kann sondern letztlich einfach zum „Papiertiger“ verkommt. Stattdessen wäre, beispielsweise hinsichtlich der Zeitspanne im Zusammenhang mit der gesamthaften Überprüfung der behördenverbindlichen Planungen, ein konsequenterer Vollzug anzustreben, als dies heute der Fall ist.

### **Art. 5a, Abs. 1 - 3**

Text: Bund und Kantone erstellen gemeinsam eine Strategie für die räumliche Entwicklung der Schweiz ... betroffenen Gebieten Rechnung:

#### **Antrag: Streichen**

Begründung: Die Bundesgesetzgebung weist bereits heute abschliessend dem Bund die Bereiche zu, in denen er für die Planung (Sachplan) verantwortlich ist. Um den Stellenwert der Bundessachpläne zu stärken, könnte es sinnvoll sein, diese durch das Parlament statt durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Eine Strategie beschreibt die grundsätzlichen Verhaltensweisen, mit denen Ziele erreicht werden sollen. Die Bundesverfassung bestimmt, dass die Kantone für die Raumplanung und somit für die raumplanerische Strategie zuständig sind und ordnet dem Bund in diesen Bereichen nur eine entsprechende Kontroll- und Koordinationsfunktion zu. Dieses Zusammenspiel hat sich in den vergangenen Jahrzehnten bewährt und soll deswegen in Zukunft im Grundsatz weitergeführt werden. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen, analog der Verlagerung von der Planungskompetenz von den Gemeinden zu den Kantonen, auch zwischen Kantonen und Bund Ausnahmen von diesem Grundsatz erst möglich sein, wenn die Kantone entsprechenden Handlungsbedarf feststellen.

### **Art. 5b**

Text: Bei Bedarf ... für alle Behörden verbindlich

#### **Antrag: Streichen**

Begründung: Der Artikel ist „banal“ (vgl. auch Begründung zu Art. 2a) und nicht gesetzeswürdig. Zudem legt er fälschlicherweise fest, dass Konzepte behördenverbindlich sind, statt dass er die Behördenverbindlichkeit ausschliesslich den Richtplänen und Sachplänen des Bundes zuordnet.

### **Art. 5c, Abs. 1, 3 und 4 sowie Art. 5d, Abs. 1**

Text:... Konzepte ...

#### **Antrag: Streichen**

Begründung: Bei Konzepten handelt es sich nach unserer Überzeugung um Planungsunterlagen, das heisst um unverbindliche Grundlagen für die Richtplanung und Sachplanung. Die Konzepte sowie alle übrigen Planungsunterlagen sind im Rahmen der raumplanerischen gesamthaften Interessensabwägung a priori gleichwertig zu behandeln – es gibt keine privilegierten Unterlagen.

**Art. 8 / Abs. 1, Lit. <sup>abis</sup>**

Text: welche funktionalen Räume innerkantonal oder überkantonal einer gemeinsamen Planung bedürfen.

**Antrag: Streichen des Begriffs „funktionale“**

Begründung: vgl. Begründung zu **Art. 1, Abs. 3**

**Art. 8d, Lit. c**

Text: geeignete Standorte für den Materialabbau sowie die Abfallentsorgung

**Antrag: Der Begriff „geeignete Standorte“ ist zu konkretisieren. Es ist beispielsweise aufzuzeigen, dass die Richtplanung in der Lage sein muss, aufzuzeigen, mit welchen geeigneten Standorten der voraussichtliche Bedarf der kommenden 50 Jahren an mineralischen Rohstoffen im Planungsgebiet abzudecken ist.**

Begründung: Die Planung der mineralischen Rohstoffversorgung wird in Ihren Unterlagen weitgehend ausgeklammert, obwohl das Bundesgericht bei verschiedenen Gelegenheiten diese Verpflichtung der Kantone festgehalten hat. Mit Recht stellen Sie in den Erläuterungen zwar fest, dass die Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes auch Massnahmen zum Schutz des Kulturlandes umfasst. Dies trifft insbesondere auch auf den Flächenbedarf an Kulturland für Böden zu, die sich im Zusammenhang mit Art. 1, Abs. 2, Lit. d für die Versorgung des Landes mit Rohstoffen eignen und deswegen vorübergehend (während des Materialabbaus) mit anderen Nutzungen wie zum Beispiel Kiesabbau oder Deponie zu überlagern sind.

**Art. 8e**

Text: Richtplaninhalt im Bereich Untergrund

**Antrag: Streichen**

Begründung: vgl. Erläuterungen zu Art. 3, Abs. 5.

**Art. 9 / Abs. 1 und 2**

Die Kantone berücksichtigen ... zudem beachten sie ...

**Antrag: Streichen**

Begründung: Gemäss Art. 2b, Abs. 1 sind die Behörden angehalten, eine umfassende Interessensabwägung durchzuführen und dabei alle, das heisst auch die im Text von Art. 9 erwähnten Anliegen zu berücksichtigen sowie in die Interessensabwägung zu integrieren.



**Art. 13b / neuer Abs. 3**

Text: Art. 13b ist mit Abs. 3 wie folgt zu ergänzen:

**Antrag: Sie dürfen auch anderen Nutzungen zugeführt werden, wenn wichtige Gründe bestehen, die gleichwertig sind.**

Begründung: Der Schutz der Fruchtfolgeflächen soll sich nach den gleichen Mechanismen richten wie dies bei anderen Schutzgütern der Fall ist.

**Art. 13 c, Abs. 3**

Text: Werden ausserhalb der Bauzonen Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes errichtet, so...

**Antrag: Werden ausserhalb der Bauzonen Bauten und Anlagen errichtet, so kann von einer Kompensation ganz abgesehen werden,... Von einer Kompensation kann ebenfalls abgesehen werden, wenn die Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen bloss vorübergehend ist.**

Begründung: Verschiedene zum Teil temporäre nichtlandwirtschaftliche Nutzungen werden auf Fruchtfolgeflächen durchgeführt, deren Bedeutung hinsichtlich des Schutzes derjenigen der Fruchtfolgeflächen gleich- oder höher gestellt ist.

**Art. 13e, Abs. 2**

Text: Soweit ... dürfen

**Antrag: Streichen**

Begründung: Die Bestimmungen gehen zu weit. Im Sachplan können keine grundeigentümergebundene Aussagen gemacht werden.

**Art. 29a**

Text: Der Bund ... leisten

**Antrag: Streichen**

Begründung: Es besteht kein entsprechender Bedarf. Diese finanziellen Mittel können anderswo wirksamer eingesetzt oder eingespart werden.

**Art. 33, Abs. 2 und 3,**

Das kantonale Recht sieht wenigsten ein.../ die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde

**Antrag: Das kantonale Recht sieht ein Rechtsmittel vor gegen.../ die volle Überprüfung durch eine Beschwerdebehörde**

Begründung: Die Dauer der Verfahren lässt sich auf diesem Weg spürbar beschleunigen, was ein wesentlicher Faktor für die Standortqualität darstellt.

**Art. 38b – Übergangsbestimmungen zur Änderung vom...**

Text: Liegen für funktionale Räume ... regelt das Verfahren.

**Antrag: Streichen**

Begründung: Gemäss Verfassung kommt der Bund mit der Planung erst zum Zug, wenn die Kantone ihn dazu ermächtigen. Der Bund kommt aber nicht zum Zuge, wenn die Kantone, z. B. wegen unterschiedlichen Auffassungen, nicht in der Lage sind, trotz grenzüberschreitenden, wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch eng miteinander verflochtenen Räumen gemeinsam zu planen und es vorziehen, auf eine gemeinsame Planung zu verzichten. Der Bund müsste dann seine Lösung mindestens einem Kanton aufzwingen, was im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stünde.

**Änderung anderer Erlasse / 1. Abschnitt: Wirkungsbeurteilung Umwelt (Art. 10bis, Umweltschutzgesetz – USG)**

Text: Vor dem Entscheid ... und weiterer Kreise

**Antrag: Streichen**

Begründung: Folgeantrag zu Art. 2, Abs. 3

Wir danken Ihnen noch einmal, Gelegenheit erhalten zu haben, zu dieser Vorlage Stellung nehmen zu dürfen. Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen. Bei Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KSE – Schweiz. Konferenz  
Steine und Erden



André Renggli  
Präsident



Martin Weder  
Geschäftsführer