

Branchenorganisation

Bergbahnen Graubünden
Postfach 17
CH-7083 Lantsch/Lenz

Tel. +41 (0)81 936 61 81
Fax +41 (0)81 936 61 82
info@bergbahnen-graubuenden.ch
www.bbgr.ch

Per E-Mail:

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

Lantsch/Lenz, 12. Mai 2015

Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes – Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt Bergbahnen Graubünden (BBGR), die Branchenorganisation der Bündner Bergbahnunternehmen, die Gelegenheit wahr sich zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes zu äussern.

1. Grundsätzliches

Das Raumplanungsgesetz des Bundes ist 1979 als Rahmengesetz erlassen worden und hat sich in den Grundzügen bewährt. Die vom Schweizer Stimmvolk angenommene letzte Revision (RPG I) hat Präzisierungen gebracht, die dazu führen sollten bekannte Vollzugsdefizite zu beheben.

Der vorliegende Gesetzesentwurf zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG II) lässt hingegen weder eine klare Strategie noch konzeptionelle Ansätze erkennen. Die Revision ist vielmehr von zentralistischen Tendenzen und Einzelinteressen geprägt. Die Bestrebungen des Bundes vermehrt bei der Raumplanung in die verfassungsmässige Hoheit und Kompetenz der Kantone einzugreifen ist deutlich erkennbar. Der Gesetzesentwurf ist zudem ein Abbild der Bestrebungen auf Bundesebene der Sektoralpolitik Umwelt (Boden, Luft, Wasser, Klima, Energie, Natur und Landschaft, Lärm etc.), in welcher im Übrigen nach wie vor keine Prioritäten gesetzt werden, stets mehr Gewicht einzuräumen. Unseres Erachtens hat die Raumplanung vorausschauend und zukunftsgerichtet zu wirken. Raumplanung heisst die räumlichen Bedürfnisse der künftigen Nutzung bzw. Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft mit den Bedürfnissen nach Schutz und Erhalt zu antizipieren, zu koordinieren und abzuwägen. Diesem Anspruch wird die Vorlage RPG II nicht gerecht.

RPG II ist ein weiterer Versuch des Bundes in die Kompetenz der Kantone einzugreifen und die Entwicklung im ländlichen Raum und im Berggebiet einzuschränken. „Reservate“ dürfen nicht das Ziel sein. Die „Randregionen“ sollten nicht durch Subventionen, sondern mittels Raum zur Gestaltung und der Möglichkeit sich zu entwickeln unterstützt werden. Hierzu hat der Bund, gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip, den Rahmen zu setzen, nicht mehr und nicht weniger.

Diesem Anspruch wird die Vorlage RPG II nicht gerecht. BBGR lehnt deshalb den Gesetzesentwurf als Ganzes ab.

Obwohl BBGR die Vorlage RPG II ablehnt, ist BBGR der Meinung, dass die Seilbahnbranche den am 8. April 2015 durch Seilbahnen Schweiz (SBS) initiierten Dialog mit dem ARE (Stephan Scheidegger, Thomas Kappeler, Ueli Wittwer) fortsetzen sollte. BBGR regt deshalb an, wie am 8. April skizziert, eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich der Diskussion „Standortgebundenheit“ respektive „Zonenkonformität“ von Bauvorhaben von Seilbahnen (> 90% ausserhalb der Bauzone) annimmt. Wir bitten Sie mit SBS Kontakt aufzunehmen um einen möglichen Teilnehmerkreis zu definieren. BBGR würde diese Arbeiten gerne unterstützen und einen Beitrag für eine konstruktive und praxisnahe Lösung leisten.

2. Bemerkungen zu ausgewählten Kapiteln und Artikeln

Trotz der grundsätzlichen Ablehnung erlauben wir uns einige Bemerkungen zu ausgewählten Artikeln, dies mit dem Ziel Ihnen Anhaltspunkte zu geben, welche bei der nächsten Vorlage bzw. der nächsten Revision einfliessen können.

Art. 1, Abs. 2 und 3 (Ziele)

Die Aufzählung in Absatz 2 ist unvollständig und von politischen Strömungen, welche gerade aktuell sind (z.B. Migration, Energiewende), geprägt. Eine Ergänzung der Ziele wird abgelehnt. Es sollte der Grundsatz „weniger ist mehr“ gelten, da solche Aufzählungen der Regulierung ein weiteres Mal Vorschub leisten. Die Ergänzung von Bst. a. mit dem Begriff „Biodiversität“ öffnet für Bauten ausserhalb der Bauzone Tür und Tor für ökologischen Extremismus, da der Begriff zu abstrakt und nicht fassbar ist. Die Tourismusgebiete kämpfen bereits heute mit der Herausforderung nicht zum „Erholungsreservat“ des Mittellandes zu werden.

Art. 2b (Interessenabwägung)

Die Bestimmung zur Interessenabwägung entspricht grundsätzlich einem Bedürfnis. Hierbei ist jedoch bevor die Interessen von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gegeneinander abgewogen werden, zwingend eine Interessenabwägung im ökologischen Bereich vorzuschalten. Die verschiedenen Umweltbereiche Luft, Boden, Wasser, Lärm, Klima, Energie, Landschaft und Natur, Wald etc., in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen geregelt, führen immer wieder zu Interessenkonflikten. Da sich Politik und Verwaltung scheuen im Umweltbereich klare Prioritäten zu set-

zen (z.B. Klima und Energie), werden von den Vertretern der Umwelt (BAFU, kantonale Umweltämter, NGOs) stets Maximalforderungen formuliert, was zu absurden und nicht nachvollziehbaren Situationen sowie unverhältnismässigen Kosten für die betroffenen Unternehmen führt. Die Bergbahnunternehmen, welche aufgrund der Rahmenbedingungen per se rund 90% ihrer Infrastrukturen ausserhalb der Bauzone erstellen, können hiervon ein Lied singen.

Antrag: Das Instrument einer vorgängigen Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Umweltdisziplinen ist einzuführen, bevor eine Interessenabwägung der Umwelt mit den Interessen von Wirtschaft und Gesellschaft stattfindet.

Art. 3 (Planungsgrundsätze)

Grundsätzlich sind für den Art. 3 unsere Ausführungen zu Art. 1 anwendbar: „Weniger wäre mehr“. Die aufgeführten Planungsgrundsätze sind unvollständig und von aktuellen, politischen Strömungen geprägt. Die Raumplanung nimmt für sich in Anspruch weitsichtig und zukunftsorientiert zu sein. Die Planungsgrundsätze werden diesem Anspruch in keiner Art und Weise gerecht. Im Gegenteil: die Planungsgrundsätze werden immer detaillierter, so dass sie die unterschiedlichen Herausforderungen der einzelnen Kantone und Gebiete (Stadt, Land, Berg) nicht mehr berücksichtigen respektive diese in der Handlungsfreiheit einschränken. Ein Beispiel zu Abs. 2 lit. d.: Naturnahe Landschaften zu erhalten und aufzuwerten macht dort Sinn, wo diese unter Druck stehen. Naturnahe Landschaften in einem Gebiet zu erhalten und aufzuwerten, wo bereits 90% naturnah ist, ist überflüssig.

Art. 3 Abs. 3^{bis} (Planungsgrundsätze)

BBGR begrüsst den Planungsgrundsatz „das Verkehrssystem ist nachhaltig weiterzuentwickeln“. In den Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen werden unter der Definition des Verkehrssystems alle Verkehrsträger, d.h. öffentlicher Verkehr, motorisierter Verkehr und Langsamverkehr erwähnt, nicht jedoch der touristische Verkehr (Bergbahnen). BBGR ist der Ansicht, dass aus Gründen der Rechtsgleichheit auch der touristische Verkehr unter diesem Planungsgrundsatz zu subsumieren ist, denn schliesslich untersteht der touristische Verkehr der gleichen Bewilligungsinstanz wie der öffentliche Verkehr, nämlich dem Bundesamt für Verkehr. BBGR erwartet, dass dies in den Erläuterungen sowie im Glossar der Gesetzesbestimmungen vermerkt wird. Den Detaillierungsgrad von lit. a bis c sowie den folgenden Absatz 3^{ter} stellt BBGR, Bezug nehmend auf unsere einleitenden Ausführungen zu Art. 3, in Frage.

Art. 8b (Richtplaninhalt im Bereich Verkehr)

Gestützt auf die Ausführungen zu Art. 3 Abs. 3^{bis} geht BBGR davon aus, dass Art. 8b auch für den touristischen Verkehr anzuwenden ist.

Art. 9 (Andere Grundlagen und Planungen)

BBGR lehnt die Bestimmung, dass die Bundesinventare gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz verbindlich sein sollen entschieden ab. Mit dieser Bestimmung wird massiv in die Gemeindeautonomie eingegriffen. Zudem ist die heutige Rechtsprechung (BGE 135 II 209) nicht gesetzlich zu verankern, sondern zu hinterfragen und politisch zu diskutieren.

Art. 11 (Genehmigung des Bundesrates)

Dass die kantonalen Richtpläne erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich werden, lehnt BBGR entschieden ab. Diese Bestimmung führt dazu, dass bei Richtplan relevanten Verfahren ein zusätzlicher Verfahrensschritt eingeführt wird, der zu weiteren zeitlichen Verzögerungen führt. Die Verfahren dauern aus Sicht der Unternehmen heute schon zu lange.

6. Kapitel: Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die Bergbahnen bauen rund 90% ihrer Infrastrukturen (Seilbahnen, Stationsgebäude, Beschneigung, Pisten, Bergrestaurants etc.) ausserhalb der Bauzone und auf fremden Grund und Boden (Baurecht). Gemäss Raumkonzept des Kantons Graubünden sind die Tätigkeitsgebiete der Bergbahnen (Ski-, Wander- und Bikegebiete) dem Tourismusraum zugeordnet. Der Tourismusraum wird im kantonalen Richtplan weiter spezifiziert und das Tätigkeitsgebiet der Bergbahnen dem sogenannten „touristischen Intensiverholungsgebiet“ zugeteilt. Obwohl diese Zuordnung eindeutig ist, hatte sie bis dato keine Auswirkungen auf die Bewilligungsverfahren für die Bergbahninfrastrukturen. Die Bergbahnunternehmen diskutieren nach wie vor über das „Ob“ anstatt das „Wie“. Aus Sicht von BBGR muss es möglich sein bei einer Überarbeitung der Bestimmungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone diesem Sachverhalt gerecht zu werden. In diesem Sinne fordert BBGR, dass den Bedürfnissen der Seilbahnen bzw. der Tourismuswirtschaft ein spezieller Artikel oder Abschnitt gewidmet wird, der in touristischen Intensiverholungsgebieten per se die Standortgebundenheit von touristischen Infrastrukturen voraussetzt. In der Konsequenz wäre künftig bei Bergbahnvorhaben im touristischen Intensiverholungsgebiet nur noch über die gesetzeskonforme Umsetzung der Vorhaben zu diskutieren sowie wie dies heute bei der Landwirtschaft bereits der Fall ist.

Art. 23 b (Benutzungsverbot und Beseitigung)

Im Grundsatz hält Art. 23 b die bisherige Praxis gemäss Seilbahngesetz fest und ist soweit dies seilbahntechnische Anlageteile betrifft unbestritten. Unbestritten ist auch, dass nicht alle Bauten und Anlagen für die „Ewigkeit“ bewilligt werden. Aus Sicht von BBGR gibt es aber einige Bauten und Anlagen, deren Rückführung in den früheren Zustand unverhältnismässig ist. Wir denken zum Beispiel an erdverlegte Leitungen oder Speicherseen bei denen ein vollständiger Rückbau mehr Schaden an Natur und Landschaft verursachen würde als ein teilweiser, zweckmässiger Rückbau. BBGR fordert deshalb eine Formulierung, die diesen Gegebenheiten angemessen

Rechnung trägt. Als Beispiel sei der Heidsee auf Gebiet der Gemeinde Vaz/Observaz genannt, der ursprünglich von den Elektrizitätswerken der Stadt Zürich zur Stromproduktion erstellt wurde und heute eine der massgebenden touristischen Sommer Attraktionen der Tourismusregion Lenzerheide ist.

Art. 24 (Standortgebundene Bauten und Anlagen)

Die einleitenden Bemerkungen zum Kapitel 6, Bauen ausserhalb der Bauzone, könnten beispielsweise mit der nachfolgend vorgeschlagenen Formulierung von Art. 24 umgesetzt werden:

„Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert **oder wenn sich die Erstellung einer touristischen Infrastruktur (Baute oder Anlage) von Gemeinden und Bergbahnen in einem im kantonalen Richtplan ausgewiesenen touristischen Intensiverholungsgebiet befindet.**“

Art. 25a, Abs 2, lit. a (Grundsätze der Koordination)

Die für die Koordination verantwortliche Behörde sollte aus Sicht von BBGR nicht nur die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen können, sondern sie sollte mit den notwendigen Projektmanagement-Kompetenzen ausgestattet sein. Konkret meinen wir, dass die verfahrensleitende Behörde gegenüber den beteiligten Behörden/Ämtern die Möglichkeit haben muss Termine zu setzen und bei deren Nichteinhalten auch die entsprechenden Anordnungen (Nichtberücksichtigung der Anliegen) Aussprechen darf. BBGR ist überzeugt, dass sich die Verfahren hierdurch schneller abwickeln liessen, da von Seiten der Verwaltung Prioritäten gesetzt werden müssten.

Art. 36a (Strafbestimmungen)

BBGR lehnt die Strafbestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone ohne Baubewilligung in dieser strikten Form als übertrieben ab. Dies weil der Tatbestand des Bauens respektive der Baubewilligungspflicht und des nicht bewilligungspflichtigen Unterhalts (Bsp. Gefahrenstellen beseitigen auf Skipisten, Leitungersatz, Nachrüsten von Anlageteilen etc.) nicht in jedem Fall eindeutig ist. Aus Sicht von BBGR ist die „fahrlässige“ durch die der speziellen Problematik angemessenere „grob-fahrlässige“ Handlung zu ersetzen.

3. Fragekatalog

BBGR hat sich unter Ziffer 2 dieses Schreibens zu den die Bergbahnbranche betreffenden Artikeln der Revisionsvorlage geäussert. Wir verzichten deshalb auf das Ausfüllen des Fragebogens und beschränken uns auf die Fragen 2 (Bauen ausserhalb der Bauzone) und 4 (Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen und Staatsebenen hinweg).

2. 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?*

Die neue Systematik ist **übersichtlicher**, jedoch nach wie vor kompliziert. In diesem Sinne wurde das Revisionsziel nicht erreicht. Die Änderungen bringen nur einen **beschränkten Mehrwert**.

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

Nein, der Detaillierungsgrad ist zu hoch. Weniger ist mehr. Dies soll aber nicht heissen, dass dadurch die Verordnung umfangreicher werden muss. Die Frage sollte lauten: was kann **weggelassen** bzw. muss nicht geregelt werden.

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

Dieser Entscheid gehört unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips klar in die Kompetenz der **Kantone**. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Anordnungen nur in Rücksprache mit der kommunalen Baupolizeibehörde erfolgen.

4. 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 (Art. 8 Abs. 1, Bst. a^{bis} sowie Art. 38b)?*

Nein. Unseres Erachtens gehören die Überlegungen zu den funktionalen Räumen auf die Stufe Raumordnungskonzept und sollen vollumfänglich in die Kompetenz der Kantone fallen. Die Einmischung des Bundes wird entschieden abgelehnt.

- 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 (Art. 5a und Art. 5b, Art. 9 Bst. a)?*

Nein. Mit dem heute vorliegenden Raumkonzept Schweiz und dessen Verbindlichkeit ist ein brauchbares Instrument vorhanden. Eine weitere Vertiefung auf strategischer Ebene und eine Erhöhung der Verbindlichkeit ist weder notwendig noch akzeptabel. Das schleichende Erhöhen der Kompetenzen des Bundes bei der Raumplanung wird vehement abgelehnt.

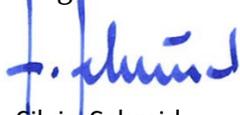
4.3 *Erachten Sie den in Artikel 4a Absatz 2 umschriebenen Umfang der Berichterstattung des Bundesrats (räumliche Entwicklung der Schweiz, Planungen des Bundes mit erheblicher Raumwirksamkeit samt deren Umsetzung) als genügend? Oder soll der Bundesrat auch eigens über wichtige Bauvorhaben informieren?*

Die heutige Berichterstattung **genügt** vollumfänglich. Die administrativen Kosten für Studien, Monitoring etc. sind prinzipiell zu senken.

Besten Dank für die Möglichkeit zur Revisionsvorlage RPG II Stellung nehmen zu dürfen sowie die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bergbahnen Graubünden



Silvio Schmid
Präsident



Marcus Gschwend
Geschäftsführer