

## **Landschaftsinitiative und Gegenvorschlag – der Standpunkt von bauenschweiz**

Referat von C. Buser, Direktor **bauenschweiz**, Parlamentarieranlass vom 31. Mai 2010

Rund 30 Jahre nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung ist es legitim, eine Bestandesaufnahme über das Erreichte und die Vollzugsdefizite zu machen. Die Bilanz fällt gemischt aus: Eindeutigen Erfolgen der Raumplanung, nämlich Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, stehen weniger erfreuliche Entwicklungen gegenüber. Dazu gehören insbesondere die relativ unstrukturierte Zersiedelung in gewissen Teilen des Mittellandes, aber auch die Verkomplizierung von Planungs- und Entscheidungsverfahren, die gute Projekte unnötig verlangsamen, behindern oder sogar verhindern und vor allem verteuern.

Der Königsweg zur Bewältigung der raumplanerischen Herausforderungen ist unserer Ansicht nach die Siedlungsentwicklung nach innen und eine vermehrte Zusammenarbeit über die politischen Grenzen hinaus. Der bewährte Grundsatz, wonach die Raumplanung Sache der Kantone ist, ist aber zu respektieren. Darauf werde ich später eingehend zu sprechen kommen.

### **Warum die Landschaftsinitiative der falsche Weg ist**

#### **Diese Initiative ist nicht umsetzbar**

Insbesondere in den dynamischen Agglomerationen der Grosszentren vermögen in vielen Gemeinden die Bauzonen die zu erwartende Nachfrage nicht zu decken. Will man die gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik nicht vollständig abwürgen, sind Zonenerweiterungen in diesen Gemeinden notwendig. Das wäre aber unter dem Regime der Initiative nur durch Rückzonungen an anderen Orten erreichbar. Soll also beispielsweise die Metropole Zürich ihren Bauzonenbedarf mit Rückzonungen in kleinen Gemeinden im Alpenraum kompensieren? Abgesehen davon, dass dies schon vom gesunden Menschenverstand her reine Theorie ist, gibt es auch keine tauglichen Instrumente für einen derartigen Abtausch.

#### **Die Initiative ist raumplanerisch kontraproduktiv und volkswirtschaftlich schädlich**

Die Initiative behindert neue Einzonungen an raumplanerisch sinnvollen Orten: konkret in Städten oder Agglomerationen mit guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Sind Neueinzonungen mangels Kompensationsmöglichkeit nicht möglich, wird eben an peripheren Lagen gebaut, wo Baulandreserven verfügbar sind. Dies wiederum verkehrt die guten Absichten der Initianten ins Gegenteil, weil dadurch die Zersiedelung weiter fortschreitet. Selbst wenn es zu einem "Kontingentshandel" käme, würde sich der Boden in den raumplanerisch sinnvollen Standorten weiter verteuern, was wiederum die Kaufpreise und die Mieten in die Höhe treiben dürfte. Die künstliche Verknappung des Baulandes würde unweigerlich Preissteigerungen zu Lasten von Wirtschaft und Bevölkerung bewirken.

#### **Die Initiative ist ein Misstrauensvotum gegenüber den Kantonen**

Sie verschiebt die raumplanerischen Kompetenzen von Gemeinden und Kantonen zum Bund und will ein zentralistisches Ausnahmeregime einführen. Neu soll der Bund zudem nicht nur Grundsätze der Raumplanung festlegen, sondern auch Bestimmungen für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen erlassen. Damit verbunden wären der Aufbau einer neuen Planungsverwaltung und viele neue Regelungen. Kantone und Gemeinden sind mit den jeweiligen, von Kanton zu Kanton hinsichtlich Topographie, Besiedlungsformen und Baustilen verschiedenen räumlichen Gegebenheiten viel besser vertraut als "Bundesbern".

### **Die Initiative bestraft die Falschen**

Mit dem Einfrieren der Bauzonen während 20 Jahren werden ausgerechnet Gemeinden und Kantone bestraft und ihrer Entwicklungspotentiale beraubt, die bisher eine restriktive Siedlungspolitik verfolgt haben. Gemeinden mit zu grossen Bauzonen können diese behalten und womöglich noch für teures Geld den raumplanerischen "Musterknaben" verkaufen. Das ist ein völlig verfehltes Anreizsystem.

### **Der indirekte Gegenvorschlag in Form einer RPG-Teilrevision ist ein gangbarer Weg; die Vorlage muss aber optimiert werden**

**bauenschweiz** nimmt zu den einzelnen Artikeln des bundesrätlichen Entwurfs folgende Haltung ein:

#### **Art 1, Art. 3 Abs. 3 Bst. a/bis; Art. 3 Abs. 3 Bst. a**

**bauenschweiz** trägt das Bestreben mit, den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände hervorzuheben. Wir unterstützen auch die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen. Dabei geht es neben der Auffüllung von Baulücken und der Nutzung von Industriebrachen namentlich auch um die Erweiterung bestehender Bauten und eine bessere Nutzung der vorhandenen Bausubstanz. Dies erfordert aber in vielen Fällen eine spürbare Lockerung von Bauvorschriften (Abstände, Geschosszahl, Höchstaunutzungsvorschriften, Denkmalpflege etc.). Der Gedanke der Liberalisierung und Deregulierung innerhalb der Bauzonen hat leider im Gesetzentwurf keinen Niederschlag gefunden. Findet dies nicht statt, ist eine effiziente Siedlungsverdichtung aussichtslos.

Warum aber eine „hinreichende“ Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV), wie sie das geltende Recht verlangt, nicht genügen und neu "gut" sein soll, ist unerfindlich. Auch der ÖV und sein Ausbau sind angesichts der finanziellen Engpässe einer permanenten Kosten- und Wirkungsanalyse zu unterziehen. Eine lückenlose, flächendeckende ÖV-Erschliessung stellt eine nicht finanzierbare Luxuslösung dar. Es ist daher vermessen, diese Forderung im Rahmen des Raumplanungsrechts aufzustellen. Zudem kann es nicht der Sinn sein, notwendige Einzonungen in peripheren Gebieten mit dem Hinweis auf die mangelnde Erschliessung durch den ÖV zu verweigern und damit Bevölkerung und Unternehmen beispielsweise im Berggebiet zu "bestrafen".

#### **neuen Art. 15 Abs. 2bis in Entwurf einfügen**

Eine gute ÖV-Erschliessung zu fordern ist hingegen für Neueinzonungen im Agglomerationsgebiet vertretbar. Wir schlagen vor, eine entsprechende neue Bestimmung im Zusammenhang mit den Vorschriften über Lage und Grösse der Bauzonen einzufügen.

#### **Art. 6 und 8**

#### **Art. 8a Bst. a, b, c und e, Art. 15 Abs. 3 Bst. d**

Die Stärkung der kantonalen Richtplanung ist zu begrüssen. Es liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Wirtschaft, wenn klare Vorgaben für Siedlung und (in einer späteren Vorlage) für Verkehr, Landschaft, Ver- und Entsorgung etc. bereits auf strategischer Ebene gemacht werden, sich dadurch die Planungssicherheit erhöht und allenfalls langwierige Rechts- und Bewilligungsverfahren vermieden bzw. verkürzt werden können. Zusätzlicher Instrumente wie beispielsweise einer strategischen Umweltprüfung für Pläne (SUP) würden aber von uns abgelehnt, da diese nur zu einer weiteren Komplizierung der Verfahren beitragen würden.

#### **Art. 8a Bst. d**

Eine generelle Überprüfung rechtskräftiger Bauzonen ist abzulehnen. Es geht nicht an, die Grundeigentümer für die behördlichen Planungsfehler in der Vergangenheit büssen zu lassen. Es mag zwar durch-

aus sein, dass vor allem ländliche Gemeinden über zu grosse Bauzonen verfügen. Dort aber ist die bauliche Entwicklung in der Regel derart schwach, dass die zu grossen Bauzonen ohnehin nicht oder nur langsam überbaut werden. Demgegenüber sind die Bauzonen in den Agglomerationen oft zu klein. Das Baugebiet und damit die Bauzonen vieler Gemeinden wurden nach dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 – sehr oft aufgrund der bundesgerichtlichen Wortschöpfung der „Nichteinzonung“ ohne Entschädigung! – dem restriktiven Regime des RPG angepasst und quer durch die Schweiz redimensioniert. Es widerspricht dem Prinzip der Rechtssicherheit und untergräbt das Vertrauen in den Gesetzgeber, wenn diese neurechtlichen Bauzonen nun wiederum in Frage gestellt werden. Die sogenannte Mehrwertabschöpfung, die in der Botschaft als mögliches Mittel zur Entschädigung von Auszonungen bezeichnet wird, wird innerhalb unseres Dachverbands aus verschiedenen Gründen jedenfalls mehrheitlich abgelehnt.

#### **Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 Bst. a und Abs. 4**

Hier geht es um die Bauzonen. Wirtschaft und Gesellschaft sind auf ausreichende, für die Überbauung zur Verfügung stehende Bauzonen angewiesen. Ist das Bauland zu knapp, drohen massive Preisaufschläge für Immobilien, was die Kosten von wirtschaftlichem Handeln und Wohnen in die Höhe treibt. Auch führt ein Mangel an verfügbarem Bauland in den Ballungsräumen dazu, dass einmal mehr auf die „grüne Wiese“ ausgewichen wird. Deshalb ist grundsätzlich auf die bisherige, bewährte Konzeption der zulässigen Bauzonendimensionierung abzustellen. Der Grundsatz, dass die Bauzonengrösse weiterhin auf einen Planungshorizont von 15 Jahren auszurichten ist, muss im Gesetzestext noch verdeutlicht werden.

#### **Art. 15 Abs. 2**

Wir sind damit einverstanden, dass bezüglich der Frage nach den benötigten Bauzonenreserven vermehrt eine überkommunale Betrachtung Platz greifen soll. Diese fördert die regionale Zusammenarbeit und Schwerpunktbildung und soll bereits im Rahmen der Richtplanung erfolgen.

#### **Art. 15 Abs. 3 Bst. b**

Einverstanden sind wir auch mit dem Gebot einer "Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven". Die Annahme in der Botschaft, es könne zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven in den Bauzonen innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren mobilisiert werden, hat allerdings mit der Realität nichts zu tun und ist massiv nach unten zu korrigieren. Die Einzonung zusätzlich von einer voraussichtlichen Überbauung innert 15 Jahren abhängig zu machen, lehnen wir ab.

#### **Art. 15 Abs. 3 Bst. c**

Abgelehnt wird von **bauenschweiz** die Idee des Gesetzesentwurfs einer gleichsam systematischen vertraglichen Bauverpflichtung der Grundeigentümer im Sinne eines gesetzlichen Erfordernisses für eine Einzonung. Dies greift übermässig in die verfassungsmässig geschützten Eigentumsrechte ein. Eine Bauverpflichtung auf **freiwilliger** Basis mag hingegen angehen und wird für den Einzonungsentscheid des Gemeinwesens positiv berücksichtigt werden dürfen.

#### **Art. 15a Abs. 1**

Die so genannte Baulandhortung, die mit Art. 15a angegangen werden soll, kann tatsächlich dazu führen, dass ausgeschiedene Baulandreserven nicht immer verfügbar sind. Diese Situation ist anerkennenswerten volkswirtschaftlich und raumplanerisch unbefriedigend, vor allem wenn in die Erschliessung bereits erhebliche Mittel investiert worden sind. Anreize zur Verflüssigung des Baulandmarktes sind daher gerechtfertigt und werden grundsätzlich unterstützt. Da die Kantone nach der Botschaft frei sind, welche Massnahmen sie ergreifen, ist es vertretbar, sie zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

anzuhalten. "Geeignet" trägt aber dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besser Rechnung als "notwendig".

#### **Art. 15a Abs. 2**

Ob eine **Bauverpflichtung** das richtige Instrument ist, erscheint hingegen mindestens fraglich. So können Gemeinwesen bereits viel bewirken, wenn sie keine unnötigen Landreserven halten, die Erschliessungsplanung in den Bauzonen zügig an die Hand nehmen und auch umsetzen. Zudem ist der Baulandabtausch auf privatwirtschaftlicher Ebene zu fördern. Zu beachten sind vor allem die zahlreichen aner kennenswerten Gründe für die Tatsache, dass Bauland nicht auf dem Markt angeboten wird. So wollen beispielsweise Unternehmen die für die spätere Entwicklung des Betriebs nötigen Landreserven bereithalten. Auch können die momentane finanzielle Lage eines Eigentümers, seine finanziellen Dispositionen oder die Marktlage einer Überbauung entgegenstehen. Trotzdem sollen die Kantone nach dem Gesetzesentwurf zu einer entsprechenden Gesetzgebung verpflichtet werden. Es gibt aber keinen Grund, derart stark in die kantonale Autonomie einzugreifen: Eine Kann-Vorschrift genügt.

#### **Art. 37b Abs. 1**

Im Vordergrund der Gesetzesvorlage steht (nur) der Bereich Siedlung. Die relativ kurze Übergangsfrist von fünf Jahren muss sich auf diesen Bereich – d.h. auf Art. 8a – beschränken. Für eine umfassende Anpassung der Richtpläne an die neue Gesetzgebung im Sinne von Art. 8 braucht es mehr Zeit. Zudem sollen die Anforderungen an die Richtplanung beispielsweise in den Bereichen Verkehr-, Ver- und Entsorgung, Landwirtschaft, Natur und Landschaft erst in der zweiten Revisionsetappe im Gesetz konkretisiert werden, so dass die entsprechenden Vorgaben noch gar nicht bekannt sind.

#### **Art. 37b Abs. 2 und 3**

Den übrigen Übergangsbestimmungen wird mit Blick darauf, dass die Landschaftsinitiative ein zwanzig-jähriges Moratorium in Bezug auf die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz verlangt und der indirekte Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative hier ebenfalls ein gewisses Schwergewicht setzen muss, nicht weiter opponiert.

### **Die bauwirtschaftlichen Begehren für die zweite Revisionsetappe**

Die Bauwirtschaft hat einige Begehren, die im Gesetzesentwurf nicht aufgenommen wurden und spätestens in der zweiten Revisionsetappe zu berücksichtigen sind. Es sind dies u.a.:

#### **neuen Abs. 2 bei Art. 8 RPG einfügen**

Im Rahmen einer gesamträumlichen Überprüfung auf Richtplanstufe muss künftig von den Zielen und Grundsätzen der Umweltschutzgesetzgebung unter Berücksichtigung der Empfindlichkeit, die sich aus der in den jeweiligen Zonen zugelassenen Nutzung ergibt, massvoll abgewichen werden können, wenn die Abweichung in einer umfassenden Interessenabwägung dargestellt und begründet wird. Im Vordergrund muss an sich nicht eine kleinräumige Projektoptimierung, sondern eine positive Gesamtbilanz stehen. Mit übergeordneten Planungsgrundsätzen übereinstimmende Projekte dürfen nicht an einer kleinräumigen Grenzwertbetrachtung der Umweltschutzgesetzgebung scheitern. Prioritär soll die räumliche Steuerungsfunktion der Raumplanung zukommen. Raumplanerische Grundanliegen wie der haus-hälterische Umgang mit dem Boden und eine Siedlungsentwicklung nach innen (beispielsweise mit Bezug auf die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten oder die Zentrumsbildung) dürfen nicht an starren Grenzwerten der Umweltschutzgesetzgebung scheitern.

### **Art. 33 RPG ändern**

Langwierige, komplizierte Verfahren und tendenziell zu umfassende Einsprache- und Beschwerderechte verzögern oder verhindern immer wieder sinnvolle Bauvorhaben und führen damit zu erheblichen Kosten sowohl für private Investoren als auch für die Volkswirtschaft. Vor allem stehen sie auch einer effektiven Verdichtung nach innen im Wege, weil diese die Verfahren noch zusätzlich verkompliziert. Die Verfahren müssen daher mit einer Beschränkung auf ein einziges kantonales Rechtsmittel beschleunigt werden.

Darüber hinaus ist der Rechtsschutz so zu verwesentlichen, in den Verfahren zu straffen und zu beschleunigen, dass der Verzögerungseffekt und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum allfälligen Nutzen stehen. Eine angemessene Erhöhung des Kostenrisikos – gerade auch bei privaten Beschwerdeführern – muss dazu beitragen, die rechtsmissbräuchliche Beschwerdeführung zu unterbinden. Die Haftung für einen allfällig entstehenden (Verzögerungs-) Schaden bei rechtsmissbräuchlicher bzw. zum Vornherein aussichtsloser Ergreifung eines Rechtsmittels ist konsequent durchzusetzen. Schliesslich sind für die Verfahren kurze Fristen vorzugeben und Fristerstreckungen durch die Behörden nur restriktiv zu gewähren.

### **neue Übergangsbestimmung in RPG einfügen**

Es ist allseits anerkannt, dass die kantonale Regelvielfalt im Bereich des formellen Baurechts sehr ineffizient ist und das Bauen unnötig verteuert. Trotzdem kommt die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe nur höchst schleppend voran, sind ihr doch erst fünf Kantone beigetreten. Die Kantone betonen zwar ihren Willen, die Baurechtsharmonisierung voranzutreiben. Der Umstand, dass bisher offenbar nur fünf Kantone dem Konkordat beigetreten sind – obwohl damit erst 30 Baubegriffe und Messweisen vereinheitlicht werden – zeigt, dass sich dieser Weg kaum als zielführend erweisen wird. Der Bundesrat ist daher anzuhalten, nötigenfalls auf Bundesebene zu legiferieren, sofern die Kantone innert angemessener Frist keine eigenständige Lösung finden. Anzustreben ist eine formelle Harmonisierung über den Weg eines Bauharmonisierungsgesetzes, die weit über die IVHB hinausgeht, nötigenfalls unter Schaffung einer entsprechenden Verfassungsgrundlage.