

Medienmitteilung

Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung,
Stellungnahme der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Gut gemeint, aber oft nicht zu Ende gedacht!

Ende 2008 hat der Bundesrat den Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz in die Vernehmlassung gegeben. Es soll das heutige Bundesgesetz über die Raumplanung ablösen. Der vorgelegte Gesetzesentwurf setzt nach Meinung der VLP-ASPAN mit der Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der neuen Bauzonendefinition und der Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzone die richtigen Schwerpunkte. Die zahlreichen Neuerungen sind jedoch nicht immer zu Ende gedacht. Neben begrüssenswerten Vorschlägen enthält die Vorlage eine Reihe schwer umsetzbarer oder gar untauglicher Bestimmungen. Gewisse Vorschriften dürften zudem mit der Bundesverfassung, welche die Raumplanung zur Aufgabe der Kantone erklärt und der Eigentumsgarantie einen hohen Stellenwert einräumt, unvereinbar sein. Anstelle einer Totalrevision ist eine Teilrevision des heutigen Gesetzes angesagt.

Die heutigen, aus dem 19. Jahrhundert stammenden politisch-administrativen Grenzen von Gemeinden und Kantonen stimmen mit den funktionalen Räumen immer weniger überein. Das Auseinanderklaffen dieser Räume ist ein wesentlicher Grund für die unbefriedigende Siedlungsentwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt sind die im Entwurf vorgesehenen „Planungen in funktionalen Räumen“, welche neben den Agglomerationsprogrammen auch Planungen in ländlichen Räumen beinhalten, zu begrüssen. In Bezug auf die Ausgestaltung dieser Planungsinstrumente vermag der Entwurf jedoch nicht zu überzeugen. So ist unklar, was genau ein „funktionaler Raum“ ist und wann die räumliche Entwicklung „ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinden erfordert“ (Art. 21 Abs. 1). Zudem geht aus dem Entwurf nicht hervor, wer den Perimeter der funktionalen Räume festlegt. Diese Fragen müssen im Gesetz geklärt werden, geht es doch um heikle Fragen des föderalistischen Staatsaufbaus.

Kantonaler Richtplan als Steuerungsinstrument

Der kantonalen Richtplanung kommt als Drehscheibe der räumlichen Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden eine grosse Bedeutung zu. Nicht wenige Kantone haben denn auch in den letzten Jahren den hohen Stellenwert des kantonalen Richtplans als Steuerungs- und Führungsinstrument für die räumliche Entwicklung erkannt. Die heutigen Richtpläne enthalten Vorgaben zur Bauzonenausscheidung in den Gemeinden, sie bezeichnen Entwicklungsgebiete von kantonalen Bedeutung oder legen Standorte für verkehrsentensive Einrichtungen wie Einkaufszentren und Fachmärkte fest. Der Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz nimmt diese Entwicklung in den Kantonen auf und verstärkt sie, was sehr zu begrüssen ist.

Bauzonartikel als Schicksalsbestimmung

Die vom Bundesamt für Raumentwicklung im Oktober veröffentlichte Bauzonenstatistik hat eindrücklich aufgezeigt, dass die heutigen Bauzonen in weiten Teilen des Landes überdimensioniert sind. Die Reserven reichen aus, um die räumlichen Bedürfnisse auf viele Jahre hinaus zu sichern. Das Problem ist jedoch, dass sich die Bauzonenreserven nicht da befinden, wo sie benötigt werden. Zudem wird

erschlossenes Bauland häufig gehortet, was eine haushälterische Bodennutzung erschwert. Auf diese Probleme will der Entwurf Antworten geben, was unumgänglich ist, wenn man es mit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ernst meint. Gemäss Entwurf müssen Bauzonen künftig regional ausgerichtet und verfügbar sein. Dies wird zur Folge haben, dass die Gemeinden stärker zusammenzuarbeiten werden. Die kantonalen Richtpläne und die Planungen in funktionalen Räumen schaffen hierfür den nötigen Rahmen. Zu unterstützen sind zudem die im Gesetz vorgesehene Bauverpflichtung und das damit verbundene Kaufsrecht der Gemeinden zur Verhinderung der Baulandhortung. Problematisch ist die Einführung einer Reservebauzone, die dazu beitragen soll, die heute vielfach überdimensionierten Bauzonen zu verkleinern. Die an sich gut gemeinte Regelung schafft Ungleichbehandlungen unter den Grundeigentümern und gibt vor, die Zuweisung von Land aus der Bau- in die Reservebauzone könne entschädigungslos erfolgen, was mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung selten der Fall sein dürfte.

Handlungsbedarf beim Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die Gesetzgebung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ist äusserst komplex und deren Anwendung bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Die ständigen Gesetzesrevisionen in diesem Bereich haben zudem zu einer grossen Rechtsunsicherheit geführt. Das Ziel der Gesetzesrevision, das Bewilligungsregime für das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf eine neue und beständige Grundlage zu stellen, ist daher zu begrüessen. Auf die bundesrechtliche Definition der Landwirtschafts- und Schutzzone sollte nach Meinung der VLP-ASPAN jedoch nicht verzichtet werden. Werden die Landwirtschafts- und Schutzzone nicht mehr vom Bund, sondern von den Kantonen definiert, führt dies zu einer weiteren Zersplitterung des Bau- und Planungsrechts und einer Abwertung des Natur- und Landschaftsschutzes. Um den kantonalen und regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, wird den Kantonen im Entwurf ein gewisser Handlungsspielraum bei der Erteilung von Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zugestanden. Dies ist grundsätzlich zu begrüessen. Der Handlungsspielraum ist jedoch derart unklar formuliert, dass die angestrebte Rechtssicherheit und Übersichtlichkeit damit in Frage gestellt wird. Die VLP-ASPAN schlägt die Umschreibung des Handlungsspielraums in einem abschliessenden Katalog von Ausnahmetatbeständen vor.

Mehrwertabgabe erforderlich

Wird Landwirtschaftsland im Rahmen einer Zonenplanrevision zu Bauland, so sind damit erhebliche Wertsteigerungen verbunden. Das geltende Recht sieht für derartige Fälle eine Mehrwertabschöpfung vor. Im vorliegenden Entwurf wird auf den heutigen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone zur Erhebung einer entsprechenden Abgabe verzichtet. Dies ist mit Blick auf die Entschädigungspflicht der Gemeinden bei Auszonungen von Bauland völlig unverständlich und in einem Zeitpunkt, in welchem mehrere Kantone daran sind, eine Mehrwertabgabe einzuführen, ein falsches Signal aus Bern. Über die Bücher gehen muss man auch bezüglich der Erhebung der Abgaben beim Bauen ausserhalb der Bauzone. Die vorgeschlagenen Regelungen (Versiegelungsabgabe, Wohnflächenabgabe) sind nicht durchdacht und schlecht auf die im Gesetz vorgesehene Flächenkompensation für Neubauten ausserhalb der Bauzone abgestimmt.

Wie weiter?

Eine sorgfältige Überarbeitung des Gesetzesentwurfs ist unumgänglich. Dabei ist anstelle einer Totalrevision eine Teilrevision zu prüfen. Vieles im heutigen Gesetz hat sich bewährt und sollte nicht vorschnell aufgegeben werden. Im Hinblick auf die Erarbeitung einer politisch breit akzeptierten Vorlage wird man Notwendiges von Wünschbarem trennen müssen. Für einen guten Vollzug in der Raumpla-

nung braucht es ein gut strukturiertes und verständliches Gesetz sowie Anreizmöglichkeiten, wie sie im Entwurf vorgeschlagen werden. Unumgänglich ist auch, dass das Gesetz von den Kantonen und Gemeinden mitgetragen wird. Bisher wurden diese viel zu wenig in den Gesetzgebungsprozess einbezogen.

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

Die VLP-ASPAN versteht sich als Informations- und Diskussionsplattform in Fragen der Raumentwicklung. Der von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene Verein setzt sich für eine nachhaltige Nutzung des Lebens- und Wirtschaftsraums Schweiz ein und bietet seinen Mitgliedern eine breite Palette an Dienstleistungen in den Bereichen Beratung, Weiterbildung sowie Information und Dokumentation an. Präsident der VLP-ASPAN ist Regierungsrat Walter Straumann, Bau- und Justizdirektor des Kantons Solothurn.

www.vlp-aspan.ch

Weitere Auskünfte:

Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN
E-Mail: lukas.buehlmann@vlp-aspan.ch
Telefon 031 380 76 76

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Seilerstrasse 22
CH-3011 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch