

Bern, 30. März 2009

Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem 25 Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Gemeinden und zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir diese Gelegenheit gerne wahr und äussern uns wie folgt zum vorgelegten Gesetzesentwurf.

Allgemeine Bemerkungen

Nach knapp 30 Jahren soll das Raumplanungsgesetz im Rahmen einer Totalrevision besser auf die neuen Herausforderungen ausgerichtet werden und sich stärker am Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung orientieren. Die Gesetzesrevision ist aus Sicht der VLP-ASPAN grundsätzlich zu begrüessen. Auch die Schwerpunkte der Revision – Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Verhinderung der weiteren Zersiedelung, Neukonzeption beim Bauen ausserhalb der Bauzonen – finden unsere Unterstützung. Zur Gesetzesrevision gibt es jedoch eine Reihe von grundsätzlichen Bemerkungen, auf die wir an dieser Stelle gerne hinweisen:

- Mit dem Raumplanungsbericht 2005 hat das ARE eine sorgfältige Auslegeordnung vorgenommen und festgestellt, dass die schweizerische Siedlungsentwicklung nicht nachhaltig ist. Für die RPG-Revision ist der Bericht allerdings nur von beschränkter Bedeutung, denn er setzt sich zu wenig mit der Rolle des RPG bei der heutigen Raumentwicklung auseinander. Bedauerlicherweise haben auch - bevor mit der Gesetzesrevision begonnen wurde - mit den Kantonen keine Gespräche zur Auslotung des Revisionsbedarfs stattgefunden. Zur gegenwärtigen Entwicklung haben verschiedene, oft auch ausserhalb des Regelungsbereichs des RPG liegende Faktoren beigetragen. Zu erwähnen sind die politisch-administrativen Grenzen von Kantonen und Gemeinden, die mit den funktionalen Räumen nicht mehr übereinstim-

men, die oft ungenügende Auseinandersetzung der Planungsbehörden mit den infrastrukturenmässigen und finanziellen Folgen ihrer planerischen Festlegungen oder die Standortentscheide der Wirtschaft, welche die Raumentwicklung wesentlich prägen. Das RPG kann viele dieser Entwicklungen nicht oder nur indirekt steuern. Die heutigen Defizite lassen sich denn auch nur zum Teil über eine Revision des RPG in den Griff bekommen. Die Erwartungen an eine Gesetzesrevision dürfen daher nicht allzu hoch angesetzt werden, das RPG kann nicht alles regeln (und soll auch nicht alles regeln)!

- Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Bundesverfassung mit der Zuständigkeitsregelung in der Raumplanung (Art. 75 BV, Raumplanung ist Aufgabe der Kantone) und dem hohen Stellenwert der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dem Gesetz relativ enge Grenzen setzt. Der vorliegende Gesetzesentwurf strapaziert diese Schranken, wie in den Detailbemerkungen auszuführen ist, bisweilen etwas stark.
- Das heutige RPG ist ein gutes, klar strukturiertes und knapp formuliertes Gesetz. Diese Merkmale sollten auch das neue Gesetz prägen. Nicht wenige Gesetzesbestimmungen (zum Beispiel im ersten Titel des Gesetzesentwurfs, „Einleitung“) tragen zu einer Aufblähung des Gesetzes bei, ohne dass mit den Bestimmungen inhaltlich viel gewonnen wird. Vielfach handelt es sich um Bestimmungen ohne klare Rechtsfolgen, die eher in ein Lehrbuch als ein Gesetz gehören. Eine Reihe bisheriger, bewährter Artikel wird im neuen Gesetz aufgehoben, inhaltlich verändert oder redaktionell angepasst. Auch hier ist der Gewinn der Anpassungen nicht immer ohne weiteres ersichtlich. Bewährte und den Vollzugsbehörden vertraute Normen, wie zum Beispiel die heutige Definition der Landwirtschaftszone, sollten nicht ohne Not geändert werden. In den Detailbemerkungen wird auf diese - aus der Sicht der VLP-ASPAN unnötigen - Anpassungen eingegangen.
- Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt auch auf eine Verbesserung des Vollzugs des Raumplanungsrechts ab. Dies ist an sich zu begrüssen. Allzu viel darf man von neuen Vollzugsinstrumenten und Sanktionsmöglichkeiten jedoch nicht erwarten. Schon das geltende RPG kennt eine Reihe solcher Normen. Die damit verbundenen Vollzugsmöglichkeiten werden aber häufig nicht ausgeschöpft, wie die Erfahrungen mit der Genehmigung kantonaler Richtpläne, kommunaler Nutzungspläne oder der Gewährung von Bundesbeiträgen (Art. 30 RPG) zeigen. Genauso wichtig für einen guten Vollzug wie Aufsichts- und Sanktionsinstrumente sind die Sensibilisierung der Planungsbehörden für die raumplanerischen Belange, eine Stärkung des Vollzugswillens, Anreizmöglichkeiten, wie sie im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen werden, und schliesslich ein gut strukturiertes und inhaltlich nachvollziehbares Gesetz, wie es in der vorangehenden Bemerkung postuliert wird.

Neben den begrüssenswerten Bestimmungen enthält der Entwurf einige problematische und schwer umsetzbare Bestimmungen. Das Gesetz bietet entsprechend viele Angriffsflächen. Damit die Revision nicht in einem Scherbenhaufen endet, wie die kürzlich gescheiterte Revision des Waldgesetzes, ist eine sorgfältige Überarbeitung des Gesetzesentwurfs und Beschränkung auf das Wesentliche unumgänglich. Anstelle einer Totalrevision ist eine Teilrevision des Gesetzes zu prüfen. Dabei ist an bewährten Gesetzesbestimmungen festzuhalten und Notwendiges von Wünschbarem zu trennen.

Nicht begeistert ist die VLP-ASPAN von der neuen Bezeichnung des Gesetzes. Es geht im neuen Gesetz zwar zu einem wesentlichen Teil um *Raumentwicklung*. Aufgabe des Gesetzes ist es aber auch - gerade mit Blick auf die im Zentrum der Gesetzesrevision stehende nachhaltige Entwicklung - wertvolle Natur- und Landschaftsräume zu erhalten und das für die Landwirtschaft erforderliche Kulturland zu sichern. „Erhalten“ ist aber nicht „entwickeln“. Die bisherige Bezeichnung „Raumplanungsgesetz“ vermag zwar auch nicht zu überzeugen, geht es doch im Gesetz um weit mehr als nur um Raumplanung. Denkbar ist allenfalls die Bezeichnung „Bundesgesetz über die *Raumordnung*“.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Titel: Einleitung

1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen zum Titel des Gesetzes ist auch in Art. 1 von „räumlicher Ordnung“ statt „räumlicher Entwicklung“ zu sprechen.

Art. 2 Pflicht zur Planung und Koordination raumwirksamer Aufgaben

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Art. 2 RPG. Was die redaktionellen Anpassungen bringen, ist nicht ersichtlich, mit Ausnahme von Absatz 2 (Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt statt nur „räumliche Auswirkungen“).

Art. 3 Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Ausland

Diese beiden Artikel tragen zur Aufblähung des Gesetzes bei, ohne dass mit den Bestimmungen inhaltlich viel gewonnen wird (siehe einleitende Bemerkungen). Sinnvoller wäre es allenfalls Art 2 des REG mit gewissen Bestimmungen aus der geltenden Raumplanungsverordnung (Art. 2: Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten und Art. 3: Interessenabwägung) anzureichern, geht es bei diesen Bestimmungen doch um das zentrale raumplanerische Handwerk der Interessenabwägung.

Sollte an Art. 4 REG festgehalten werden, müsste man in Absatz 3 wohl auch von der Überführung der Ergebnisse aus zwischenstaatlichen Planung in die Nutzungsplanung sprechen, denn nicht alle Festelegungen sind derartig gewichtig, dass sie in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden müssen.

2. Kapitel: Raumentwicklungsziele

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen sollte von „Raumordnungszielen“ gesprochen werden.

Art. 5 Allgemeine Ziele

Bei den allgemeinen Zielen fehlt neben der wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit die *soziale* Nachhaltigkeit als dritte Dimension. Anlehnen könnte man sich an das geltende RPG, in welchem von „den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft“ (Art.1 Abs. 1 RPG) die Rede ist.

Nicht mehr vorhanden im Entwurf ist der Grundsatz der „angemessenen Dezentralisation der Wirtschaft und Bevölkerung“. Der Grund dürfte darin liegen, dass sich trotz dieses Grundsatzes und der in die strukturschwachen Gebiete fliessenden Bundesmittel die Konzentration auf die grossen Zentren fortgesetzt hat. Anstelle des ersatzlosen Verzichts auf den Grundsatz der „dezentralen Konzentration“ sollte im Gesetz auf die *Schaffung und Stärkung einer Zentrenstruktur im Alpenraum* hingewirkt werden, um wenigstens in den grösseren Ortschaften und regionalen Zentren Verdienstmöglichkeiten für die Bevölkerung in den umliegenden Gebieten anzubieten. Auf solche Entwicklungen setzt auch der Entwurf für ein Raumkonzept Schweiz.

Art. 6 Siedlung und Verkehr

Die Verknüpfung von Siedlung und Verkehr in einem gemeinsamen Artikel ist zu begrüssen.

Art. 7 Offene Landschaften

Beim Grundsatz über die Zugänglichkeit von See- und Flussufern in **Buchstabe e** ist der Zusatz „wenn keine gewichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen“ unnötig und unverständlich. Man könnte den Zusatz bei jedem Planungsgrundsatz anbringen. Die Planungsgrundsätze in Art. 5 ff. E-REG sind in sich widersprüchlich und müssen im Anwendungsfall gegeneinander abgewogen werden.

2. Titel: Instrumente

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 8 Information und Mitwirkung

Von der Information und Mitwirkung der „Öffentlichkeit“ statt „Bevölkerung“ zu sprechen ist mit Blick auf die Partizipation von Parteien und Verbänden richtig.

Art. 9 Controlling und Wirkungsbeurteilung

Die Bestimmung ist zu begrüssen, denn eine kontinuierliche Beobachtung und Analyse der räumlichen Entwicklung ist Voraussetzung für eine gute Planung. Unklar ist – auch aufgrund des Erläuternden Berichts zum Gesetzesentwurf – was künftig mit dem Planungsbericht zur Nutzungsplanung gemäss geltendem Art. 47 RPV geschehen wird. Der VLP-ASPAN ist es ein grosses Anliegen, dass an diesem Planungsbericht festgehalten wird. Die Erläuterung der Planungsentscheide in einem Bericht schafft Transparenz und erleichtert den Genehmigungs- und Rekursbehörden die Beurteilung der planerischen Festlegungen. Der heutige Art. 47 RPV sollte nach Auffassung der VLP-ASPAN – wegen seiner grossen Bedeutung – sogar ins Gesetz überführt werden; dies auch deshalb, weil im Bericht grosses Gewicht auf einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Berücksichtigung von Umweltauflagen gelegt wird. In der Antwort auf die ständerätliche Moti-

on zur besseren Koordination von Raumplanung und Umweltschutz hat der Bundesrat versprochen, dem Anliegen in der Gesetzgebung Rechnung zu tragen; hier wäre Gelegenheit dazu!

[Art. 10 Berichterstattung](#)

Die Bestimmung ist zu begrüßen. Viele Kantone kennen bereits heute eine entsprechende Berichterstattung.

[Art. 11 Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen](#)

[Art. 70 Kantonale Abgaben](#)

Der bisherige Art. 5 RPG über den Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile wird im vorliegenden Gesetzesentwurf auf zwei Artikel (Art. 11 und 70 E-REG) aufgeteilt. Die Mehrwertabschöpfung wird dabei nicht mehr als Gesetzgebungsauftrag an die Kantone formuliert. Es soll den Kantonen künftig freigestellt werden, planungsbedingte Vorteile abzuschöpfen. In einer Zeit, in welcher mehrere Kantone über die Einführung der Mehrwertabgabe nachdenken oder an deren Einführung sind (TG, TI, JU), erachtet die VLP-ASPAN den Verzicht auf den entsprechenden Gesetzgebungsauftrag als falsches Signal und als Rückenschuss für die gesetzgeberisch tätigen Kantone. Auch viele Gemeinden (vorab in den Kantonen Bern und Graubünden), welche die planungsbedingte Mehrwerte über Verträge abschöpfen, dürften durch den Verzicht auf den Gesetzgebungsauftrag unter Druck kommen. Unverständlich ist dieser Schritt auch unter dem Gesichtspunkt, dass die heutigen „Auszonungen“ aus RPG-konformen Bauzonen (im Unterschied zu den früheren „Nichteinzonungen“) vielfach entschädigungspflichtig sind und sich eine Mehrwertabschöpfung mehr denn je auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen aufdrängt. Einkünfte aus der Mehrwertabgabe können zudem – vor dem Hintergrund, dass die Bauzonen heute oft am falschen Ort sind – mithilfe von Auszonungen betroffene Grundeigentümer zu entschädigen und damit einen wichtigen Beitrag an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung leisten. Die VLP-ASPAN plädiert deshalb dafür, am heutigen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone festzuhalten und die Einführung einer subsidiären Regelung zu prüfen, für den Fall, dass die Kantone dem Gesetzesauftrag nicht nachkommen.

[Art. 12 Unterstützung innovativer Vorhaben](#)

[Art. 13 Verpflichtungskredit](#)

Die Erfahrungen mit den Modellvorhaben und den Agglomerationsprogrammen haben gezeigt, dass finanzielle Anreize in der Raumplanung und insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit viel auslösen können. Die Rechtsgrundlage für die Unterstützung innovativer Vorhaben durch den Bund verdient unter diesem Gesichtspunkt grosse Unterstützung.

[Neuer Artikel: Ausbildung und Forschung](#)

Die VLP-ASPAN beobachtet seit längerer Zeit mit grosser Besorgnis die Situation in Ausbildung und Forschung im Bereich Raumentwicklung. Das Interesse an Fragen der Raumordnung, Raumentwicklung und Regionalpolitik ist in den vergangenen Jahren erheblich gewachsen. Zugunommen hat auch die Komplexität der Probleme, mit denen sich die Raumplanungspraxis auseinandersetzen hat. Vor diesem Hintergrund kommt der praxisnahen Ausbildung und Forschung im Bereich der Raumordnung eine zentrale Bedeutung zu. Statt die entsprechenden Angebote zu

verstärken, haben sich die im Bereich Raumentwicklung und Regionalökonomie tätigen Universitäten und Hochschulen in den letzten Jahren jedoch immer mehr aus diesem Feld zurückgezogen. Die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen und einzelne Hochschulinstitute erbringen zwar wertvolle Leistungen. Diese genügen jedoch nicht. Zudem zielen die Aktivitäten zum Teil an den Bedürfnissen der Praxis vorbei. Gerade für die ETH ist das internationale Renommée bisweilen wichtiger als die Probleme der Schweizer Raumplanungspraxis. Die VLP-ASPAN fordert daher ein grösseres und stark praxisbezogenes Engagement des Bundes in diesem Bereich. Entsprechend ist im neuen Gesetz eine rechtliche Grundlage zur Unterstützung von Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten durch das zuständige Bundesamt zu schaffen, wie es sie auch in zahlreichen anderen Bundesgesetzen gibt (z.B. Art. 49 USG, Art. 14a NHG, Art. 2 Abs. 1 Bst. e LwG).

2 Kapitel: Instrumente des Bundes

Art. 14 Raumkonzept Schweiz

Die VLP-ASPAN erachtet die Schaffung einer formellen Rechtsgrundlage für das Raumkonzept Schweiz, mit welchem die raumwirksamen Tätigkeiten und Planungen des Bundes auf eine gemeinsame raumplanerische Zielsetzung ausgerichtet werden und welches eine Präzisierung der früheren „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ darstellt, als sinnvoll. Nicht einverstanden erklären können wir uns jedoch mit dessen Verbindlicherklärung für die Kantone und Gemeinden (siehe Bemerkung zu Art. 18). In [Abs. 2 Bst. b](#) müsste es entsprechend heissen: „...welche Folgerungen sich daraus für die Erfüllung der raumwirksamer Aufgaben *durch den Bund* ergeben.“

Art. 15 Sachbereichsbezogene Planungen

Die Bestimmungen zu den Sachbereichsplanungen des Bundes finden seitens der VLP-ASPAN Unterstützung. Zu begrüssen ist, dass entgegen früherer Absichten an der Zweiteilung der Planungsinstrumente (Konzepte und Sachpläne) festgehalten wird. Damit kann den unterschiedlichen Bundeskompetenzen (ausschliessende / konkurrierende Bundeskompetenz) sinnvoll und zweckmässig Rechnung getragen werden. Unumgänglich ist auch, dass die Bestimmungen zum Verfahren und zur Verbindlichkeit der Konzepte und Sachpläne von der Verordnung ins Gesetz überführt werden. Die heutige Regelung, wonach sich gewichtige Bestimmungen nur in der Verordnung finden, ist mit dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip (Art. 164 Abs. 1 BV) nur schwer zu vereinbaren.

Zu prüfen ist in Art.15 die Einführung eines [Abs. 3](#), welcher analog zu Art. 27 Abs. 5 E-REG einen Sachplanvorbehalt für Bundesvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt statuiert. Entsprechende Bestimmungen gibt es heute in den Infrastrukturgesetzen des Bundes sowie im Militärgesetz (siehe z.B. Art. 37 Abs. 5 LFG, Art. 18 Abs. 5 EBG, Art. 126 Abs. 4 MG sowie Ziffer 6 ff. im Anhang zu diesem Gesetzesentwurf).

Art. 16 Verhältnis zur kantonalen Richtplanung

Die Verfahren zur Anpassung der kantonalen Richtpläne und der Sachbereichsplanungen des Bundes sind nach Meinung der VLP-ASPAN nicht nur in den in den Buchstaben a und b genannten Fällen zu koordinieren. Bundesplanungen können auch ergänzende, flankierende Massnah-

men in den kantonalen Richtplänen erforderlich machen und einen entsprechenden Koordinationsbedarf auslösen.

Art. 17 Verabschiedung

Um den Bundesrat zu entlasten, sollen Anpassungen von Konzepten und Sachplänen, die von untergeordneter Bedeutung sind, von den zuständigen Departementen beschlossen werden. Dies ist sachlich sinnvoll und entsprechend zu begrüssen. Autonomiebeschwerden seitens der Gemeinden und Kantone an das Bundesgericht bleiben gestützt auf Art. 89 Abs. 2 Bst. c BGG vorbehalten.

Art. 18 Verbindlichkeit und Anpassung

Nach Meinung der VLP-ASPAN ist die Verbindlicherklärung des Raumkonzeptes Schweiz für die dem Bund nachgeordneten Planungsträger (Kantone und Gemeinden) mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht vereinbar. Raumplanung ist gemäss Art. 75 BV Sache der Kantone und dies gilt auch in Bezug auf die Festlegungen des Raumkonzeptes, selbst wenn sie von einer gewissen inhaltlichen Abstraktheit sind. Die Frage sollte jedoch nicht überbewertet werden. Das Raumkonzept wird auch von den Kantonen umgesetzt, wenn es überzeugt und nachvollziehbar ist. Eine entscheidende Rolle wird der Umstand spielen, ob das Konzept von den raumwirksam tätigen Bundesstellen (Bundesämter für Verkehr, Strassen, Landwirtschaft etc.) mitgetragen und vollzogen wird. Ist dies der Fall, werden auch die Kantone nicht darum herumkommen, sich am Raumkonzept zu orientieren.

Gegen die Verbindlicherklärung der Sachbereichsplanungen des Bundes (Konzepte und Sachpläne) für die nachgeordneten Planungsträger ist demgegenüber nichts einzuwenden, denn die planerischen Festlegungen beruhen auf verfassungsrechtlich ausgewiesenen Planungskompetenzen des Bundes.

Art. 19 Sicherung der Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse

Spezialgesetze des Bundes, wie das Bundesgesetz über die Eisenbahn, die Nationalstrassen oder die Zivilluftfahrt, enthalten gestützt auf entsprechende verfassungsrechtliche Kompetenzregelungen Vorschriften zur Sicherung der für die Vorhaben erforderlichen Flächen. Die Bau- und Planungshoheit über Sportanlagen für Grossanlässe, strategische Arbeitszonen oder andere Vorhaben gemäss Art. 19 E-REG liegt jedoch klar bei den Kantonen und kann nicht über das Raumentwicklungsgesetz ausgehebelt werden. Sind für gewisse Infrastrukturaufgaben, wie für die in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf genannten Gaspipelines oder für elektrische Leitungen Flächensicherungen erforderlich, sind die Grundlagen hierfür in den jeweiligen Spezialgesetzen gestützt auf die entsprechenden Verfassungskompetenzen (z.B. Art. 91 BV, Bundeskompetenz über den Transport von Energie) zu schaffen, sofern sie nicht schon bestehen.

Bei der Dauer der für die Flächensicherung zu erlassenden Planungszonen stellt sich die Frage, ob eine Flächensicherung von bis zu 10 Jahren nicht unverhältnismässig ist.

Art. 20 Berichterstattung

Die regelmässige Berichterstattung an das Parlament ist - in Analogie zur Berichterstattung der Kantone (Art. 10 E-REG) - zu begrüssen. Nach Meinung der VLP-ASPAN ist die Berichterstattung des Bundesrates jedoch - gestützt auf die Raumordnungsberichte der Kantone - auf den Vollzug der Bestimmungen zum Bauen im Nichtbauggebiet auszudehnen und die Siedlungsentwicklung in den Kantonen entsprechend zu würdigen.

3. Kapitel: Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen

Allgemeiner Vorbehalt zu diesem Kapitel und Art. 21 Grundsatz

Das Auseinanderklaffen der politisch-administrativen und der funktionalen Räume ist ein wesentlicher Grund für die unbefriedigende Siedlungsentwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt ist die vom Bundesamt für Raumentwicklung eingeleitete Agglomerationspolitik mit der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen zu begrüssen. Diese hat in kurzer Zeit kreative Prozesse ausgelöst, das Verständnis der Behörden und Politiker für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert und innovative Lösungen ermöglicht. Den Agglomerationsprogrammen fehlt jedoch eine klare Rechtsgrundlage mit Vorgaben zum Inhalt und zur Abstimmung der planerischen Festlegungen mit der kantonalen Richtplanung und (kommunalen) Nutzungsplanung. Mit dem vorliegenden Entwurf wird sie geschaffen, was grundsätzlich zu unterstützen ist. Analog zu den Agglomerationsprogrammen sieht der Entwurf neu auch eine „Planung in ländlichen funktionalen Räumen“ vor. Auch diese findet Unterstützung.

In Bezug auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Planung in funktionalen Räumen vermag der vorliegende Entwurf jedoch nicht zu überzeugen. So ist unklar, was genau ein „funktionaler Raum“ ist, wann die räumliche Entwicklung „ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinden erfordert“ (Art. 21 Abs. 1) bzw. wann für die nachhaltige Entwicklung einer Agglomeration (....) abgestimmte Lösungen notwendig sind“ (Art. 23) oder „für die nachhaltige Entwicklung (in den ländlichen Räumen) spezifische Strategien und Massnahmen auf regionale Ebene notwendig sind“ (Art.24) sind. Zudem steht weder in Art. 23 (Agglomerationsprogramme) noch in Art. 24 (Planung in ländlichen funktionalen Räumen), wer den Perimeter der funktionalen Räume definiert und wie sich Gemeinden gegen einen nach ihrer Meinung ungerechtfertigten Einbezug oder Nichteinbezug in einen Perimeter wehren können. Auf Seite 40 des erläuternden Berichts zum Gesetzesentwurf steht hinsichtlich der Agglomerationsprogramme lediglich, dass „der Bund und die Kantone (...) den Perimeter gemeinsam fest(legen)“. Eine derart wichtige Frage kann nach Auffassung der VLP-ASPAN nicht in den Erläuterungen abgehandelt werden. Sie bedarf einer klaren gesetzlichen Grundlage, umso mehr als es bei der Festlegung des Planungsperrimeters um heikle Fragen des föderalistischen Systems geht und die Bau-, Planungs- und Organisationshoheit der Kantone damit tangiert wird.

Nach Meinung der VLP-ASPAN sollte es grundsätzlich Aufgabe der Kantone sein, den Perimeter zu definieren und hierzu ein Verfahren vorzusehen. Ein gutes Beispiel hierfür findet sich im Baugesetzesentwurf für den Kanton Aargau (Perimeter für regionale Sachpläne). Die Planung in funktionalen Räumen sollte darüber hinaus zum Gegenstand der kantonalen Richtplanung erklärt werden (Ausweisung der Planungsperrimeter im Richtplan und Definition gewisser inhaltlicher Anforderun-

gen). Auf diesem Weg könnte die Zusammenarbeit unter den Kantonen und die Koordination durch den Bund sichergestellt werden.

Art. 22 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Gemäss Art. 22 E-REG erlangen die wesentlichen Ergebnisse der Planungen in funktionalen Räumen durch die Überführung in die kantonalen Richtpläne und die Sachbereichsplanungen des Bundes Behördenverbindlichkeit. Dieses Vorgehen ist unter dem Gesichtspunkt einer kohärenten Planung sinnvoll und respektiert die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung.

Art. 23 Agglomerationsprogramm

Abs. 1 und 3: siehe obige Vorbehalte zum Kriterium der „Notwendigkeit“ von Agglomerationsprogrammen und zur Festlegung des Planungssperimeters.

In **Abs. 5** werden das Agglomerationsprogramm (und gemäss Art. 24 Abs. 2 E-REG wohl auch die Ergebnisse der Planung in ländlichen funktionalen Räumen) für die „beteiligten Behörden“ als verbindlich erklärt. Damit stellt sich die Frage, wie sich dieser Absatz zu Art. 22 E-REG verhält, welcher eine Behördenverbindlichkeit über die die kantonalen Richtpläne und die Sachbereichsplanungen des Bundes herstellt. Mit den beiden Bestimmungen werden für praktisch identische Behörden zwei verschiedene Arten von Behördenverbindlichkeiten geschaffen. Im Grunde genommen erklärt Art. 22 E-REG *gewisse Inhalte* der Agglomerationsprogramme *für den Bund und die Nachbarkantone* als verbindlich. Art. 23 Abs. 2 E-REG erklärt die Agglomerationsprogramme *als solche* verbindlich, jedoch nur *für die betroffenen Gemeinden und den direkt beteiligten Kanton*. Inhaltlich, verfassungsrechtlich und in gesetzestechnischer Hinsicht ist diese Legiferierung zu überprüfen. Im Übrigen sollte als Voraussetzung für die kantonsinterne Verbindlicherklärung der Agglomerationsprogramme (bzw. Planungsergebnisse aus den ländlichen funktionalen Räumen) eine Genehmigung durch den Kanton vorgesehen werden, analog der Genehmigung der Nutzungspläne (Art. 38 Abs. 3 E-REG bzw. Art 26 RPG).

Abs. 6 ist überflüssig. Das Gesagte ergibt sich bereits aus Art. 22.

Art. 24 Planung in ländlichen funktionalen Räumen

Planungen in ländlichen funktionalen Räumen sind im Unterschied zu solchen in den Agglomerationen freiwillig. Zu prüfen ist, ob Gemeindegrenzen überschreitende Planungen nicht zumindest in jenen Gebieten, in welche Bundesgelder aus den Mitteln der Regionalpolitik fliessen oder in denen es mit Bundesmitteln geförderte regionale Naturpärke gibt, zwingend vorgeschrieben werden sollen.

4. Kapitel: Kantonale Richtplanung

1. Abschnitt: Grundlagen und kantonale Raumkonzepte

Art. 25 Grundlagen

Die VLP-ASPAN erachtet es richtig, dass die für die Richtplanung erforderlichen Grundlagen nicht mehr einzeln aufgeführt werden.

Art. 26 Kantonale Raumkonzepte

Vorstellungen über die mittel- und langfristige räumliche Entwicklung des Kantonsgebietes sind eine wichtige Voraussetzung für eine gute Richtplanung. So haben sich denn auch viele Kantone bereits bei früheren Richtplananpassungen ausführliche Gedanken dazu gemacht, „wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll“, sie haben Strukturkonzepte oder eigentliche Raumkonzepte erarbeitet, wie sie neu im Entwurf vorgeschrieben werden. Die Aufwertung der bisherigen „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ zu Raumkonzepten ist in diesem Sinne zu begrüssen.

2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplans

Allgemeine Bemerkung

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. Zwischen den Richtplänen der ersten und zweiten (in einigen Kantonen gar dritten) Generation bestehen grosse Unterschiede. Während sich die kantonalen Richtpläne früher oft auf die Formulierung allgemeiner Planungsziele und Grundsätze beschränkten, werden heute zunehmend konkrete räumliche Vorgaben festgeschrieben. So werden etwa Bauzonengrössen, Entwicklungsgebiete und Siedlungstrenngürtel definiert und Standorte für grosse raumwirksame und verkehrsentensive Vorhaben (Einkaufszentren, Freizeiteinrichtungen) bezeichnet. Der Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz nimmt diese Entwicklung auf und führt sie weiter. Nach Meinung der VLP-ASPAN geschieht dies zu Recht, kommt doch der kantonalen Richtplanung bei der Erreichung einer nachhaltigen Siedlungs- und Raumentwicklung eine zentrale Bedeutung zu, gerade auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Raumplanung verfassungsrechtlich Sache der Kantone ist und eine grenzüberschreitende räumliche Koordination unabdingbar ist (Art. 75 Abs. 2 BV). Wie wollte man sonst die grenzüberschreitende raumplanerische Abstimmung sicherstellen? Dem Bund kommt dabei eine wichtige koordinierende Funktion zu. Die Präzisierung der Richtplaninhalte in Art. 27 ff. E-REG hilft ihm, diese Aufgabe besser wahrzunehmen und sie erleichtert die Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen.

Koordination Raumplanung und Umweltschutz

Im vergangenen Herbst hat der Bundesrat, gestützt auf eine Motion des Ständerates, einen Bericht zur besseren Koordination von Raumplanung und Umweltschutz veröffentlicht. Darin hat er festgehalten, dass dem Anliegen einer besseren Koordination bei künftigen Gesetzesrevisionen und im Rahmen von Verordnungsänderungen Rechnung getragen werden soll. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird an verschiedenen Stellen auf das Anliegen eingegangen, so zum Beispiel in Art. 27 Abs. 3 E-REG, welcher verlangt, dass „die geplanten Nutzungen stufengerecht auf die Umweltschutzgesetzgebung abzustimmen (sind)“. Diese Bestimmungen sind an sich sinnvoll; es fragt sich jedoch, ob sie effektiv etwas bringen. Um eine stufengerechte Berücksichtigung der Umweltschutzanliegen sicherzustellen, bräuchte es eine strategische Umweltprüfung (oder Plan-UVP), wie man sie zum Teil im Ausland kennt. Die Einführung einer solchen Umweltprüfung müsste jedoch gut überlegt und auf einzelne wichtige Fragen beschränkt sein. Zudem müsste sie mit

einer Vereinfachung der heutigen Projekt-UVP einhergehen, damit die Verfahren gesamthaft nicht noch weiter in die Länge gezogen werden. Mit Art. 47 der Raumplanungsverordnung besteht ansatzweise eine Form von Umweltprüfung auf Nutzungsplanebene (Berichterstattung über die Berücksichtigung der Umwelthanliegen). Es ist zu prüfen, ob ein solcher Ansatz nicht auch für die kantonale Richtplanung sinnvoll und eine entsprechende Berichterstattung für gewisse Richtplangebiete angezeigt wäre.

2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplans

Art. 27 Allgemeines

Die Aufzählung der vier Sachbereiche (Siedlung, Verkehr, Natur/Landschaft/Landwirtschaft/ Naturgefahren, Ver- und Entsorgung) erscheint uns grundsätzlich als richtig; sie entspricht der Praxis in den meisten Kantonen. Beim Bereich „Natur/Landschaft/Landwirtschaft/Naturgefahren“ muss man sich fragen, ob es ein kürzerer Titel nicht auch täte. Viele Kantone beschränken sich heute auf den Begriff „Landschaft“ und subsumieren darunter die übrigen Themen. Die inhaltlichen Mindestanforderungen in den Bereichen Landwirtschaft und Naturgefahren werden ja in Art. 30 E-REG noch ausdrücklich erwähnt. Auch beim Thema „Siedlung“ hat man sich auf einen kurzen Titel geeinigt, obwohl man noch viel dazu sagen könnte. Verzichtet wird im Entwurf auf eine Präzisierung der Richtplaninhalte zum Thema „Ver- und Entsorgung“. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Energieversorgung stellt sich die Frage, ob nicht auch der Bereich „Ver- und Entsorgung“ im Gesetz inhaltlich präzisiert werden müsste.

In [Abs. 3](#) ist nicht klar, was der ausdrückliche Hinweis auf die Störfallvorsorge soll. Es gibt andere Umweltbereiche, die für die Raumplanung ebenso wichtig sind und erwähnt sein müssten (z.B. der Lärmschutz oder die Luftreinhaltung).

Art. 28 Bereich Siedlung

Art. 29 Bereich Verkehr

Die Bereiche Siedlung und Verkehr werden im Gesetzesentwurf völlig getrennt voneinander behandelt, obwohl sie eng zusammenhängen und sich stark beeinflussen. Vom Aufbau der heutigen Richtpläne her ist die Trennung verständlich, sachlich wäre eine bessere Verknüpfung wünschbar. Nach Meinung der VLP-ASPAN lassen sich die beiden Sachbereiche besser miteinander verknüpfen, ohne an der Systematik etwas zu ändern. So könnte beispielsweise im Sachbereich „Siedlung“ auf die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den öffentlichen Verkehr hingewiesen werden und im Bereich Verkehr eine Koordination von Verkehrs- auf die Siedlungsentwicklung verlangt werden.

Art. 28 Bereich Siedlung

¹ *Im Bereich der Siedlung hat der kantonale Richtplan insbesondere aufzuzeigen:*

a. (...)

b. mit welchen Massnahmen die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt und auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtet wird;

Art. 29 Bereich Verkehr

Im Bereich des Verkehrs hat der kantonale Richtplan insbesondere aufzuzeigen:

- a. wie das Gesamtverkehrssystem von regionaler und kantonalen Bedeutung mit Blick auf die Siedlungsentwicklung weiterentwickelt werden soll;
- b. (...).

In Art. 28 Abs. 1 Bst. e werden die Anforderungen an den kantonalen Richtplan zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Erst- und Zweitwohnungen, wie sie der Bundesrat als flankierende Massnahme zur Aufhebung der Lex Koller vorgeschlagen hat, übernommen. Nicht mehr enthalten ist im Entwurf die Übergangsregelung, wonach keine Bewilligungen für Zweitwohnungen mehr erteilt werden dürfen, solange die betroffenen Gemeinden keine Massnahmen zur Steuerung des Zweitwohnungsbaus ergriffen haben. Die VLP-ASPAN bedauert den Verzicht auf diese Übergangsregelung. Unter diesen Umständen dürfte die Abschaffung der Lex Koller einen noch schwereren Stand haben als sie es ohnehin hat.

Die VLP-ASPAN erachtet es als richtig, verkehrsentensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung in Entwicklungsschwerpunkten zu konzentrieren und diese im kantonalen Richtplan auszuweisen, wie dies Art. 28 Abs. 2 vorsieht. Ob neben den verkehrsentensiven Einrichtungen Industrie- und Gewerbenutzungen explizit zu erwähnen sind, ist nach Meinung der VLP-ASPAN fraglich, denn Industrie- und Gewerbenutzungen, die viel Verkehr erzeugen (z.B. Logistikunternehmen) lassen sich ja auch unter den Begriff „verkehrsentensive Einrichtung“ subsumieren. Im Richtplan auszuweisen sind letztlich ja nur die Standorte für Industrie- und Gewerbenutzungen mit erheblichem Verkehr. Wenn man Industrie- und Gewerbenutzungen explizit erwähnt, müsste man wohl auch auf Dienstleistungs- und Freizeitnutzungen hinweisen.

Art. 30 Bereich Natur und Landschaft, Landwirtschaft sowie Naturgefahren

Die im Entwurf enthaltenen Anforderungen an den kantonalen Richtplan in den Bereichen Natur und Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren sind aus der Sicht der VLP-ASPAN zu unterstützen.

3. Abschnitt: Verfahren

Art. 31 Zuständigkeit und Verfahren

Der Artikel findet die Unterstützung der VLP-ASPAN, allenfalls ist in Abs. 2 zu prüfen, ob neben der frühzeitigen auch eine *stufengerechte* Einbringung der Anliegen verlangt werden soll.

Art. 32 Bereinigung

Das Bereinigungsverfahren, wie es heute in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 RPG geregelt ist, ist ein geeignetes Instrument, um planerische Konflikte unter den Kantonen oder im Verhältnis von Bund und Kantonen einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen. Es wurde zwar in der Vergangenheit noch wenig beansprucht. Die zunehmenden Nutzungskonflikte und die erhöhten Anforderungen an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dürften die Bedeutung dieses Instruments künftig jedoch erhöhen. Unverständlich für die VLP-ASPAN ist, warum im Gesetzesentwurf (und im Gegensatz zur geltenden Regelung) das Bereinigungsverfahren auf die Zeit des „Genehmigungsverfahrens“ beschränkt wird, kann es doch durchaus angezeigt sein, mögliche Konflikte bereits in einem früheren Stadium zu bereinigen.

Art. 33 Genehmigung der kantonalen Richtpläne

Der Artikel entspricht weitgehend dem geltenden Recht. Die vorgenommenen Präzisierungen sind zu unterstützen.

Art. 34 Verbindlichkeit und Anpassung

Die bisherige Regelung, wonach der Richtplan innerkantonale bereits mit dem Planerlass durch die zuständige Behörde Behördenverbindlichkeit entwickelt, hat sich bewährt. Es kann zwar auf den ersten Blick und aus den in den Erläuterungen genannten Gründen sinnvoll sein, mit der Verbindlicherklärung bis zur Genehmigung durch den Bundesrat zuzuwarten. Mit dem Aussetzen der Verbindlichkeit bis zur Genehmigung des Bundes, besteht jedoch die Gefahr, dass sich die kommunalen Nutzungspläne auf die alten noch in Kraft stehenden Richtpläne abstützen was unter Umständen problematischer sein dürfte als ein Abstellen der Nutzungspläne auf Richtplaninhalte, die vom Bund später nicht zu genehmigt werden.

Der Verzicht auf die gesetzliche Verankerung eines bestimmten Überprüfungsrhythmus ist an sich richtig; er darf jedoch nicht bedeuten, dass gesamthafte Richtplananpassungen künftig überhaupt nicht mehr möglich sind und Richtpläne nur noch in Tranchen geändert werden. Die VLP-ASPAN versteht die neue Regelung so, dass die Kantone den Zeitpunkt für eine gesamthafte Richtplanüberprüfung und -anpassung frei wählen können. Ein völlig überarbeitetes kantonales Raumkonzept wird beispielsweise eine Gesamtrevision des Richtplans auslösen.

5. Kapitel: Nutzungsplanung

1. Abschnitt: Allgemeines

Grundsätzliche Bemerkung

Das heutige Raumplanungsgesetz ist – wie eingangs erwähnt – grundsätzlich ein gutes und klar strukturiertes Gesetz. Vieles im heutigen Gesetz hat sich in der Praxis bewährt und sollte nicht ohne Not aufgegeben werden. Zu den bewährten Bestimmungen gehört nach Meinung der VLP-ASPAN auch die bundesrechtliche Dreiteilung der Grundnutzungen (Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen). Sie trägt – gerade im verfassungsrechtlich bedeutsamen Nichtbaugebiet – zu einer Vereinheitlichung der Begriffe und Zonenarten bei und lässt – gestützt auf Art. 18 Abs. 1 RPG - Spielraum für gewisse kantonale Besonderheiten. Mit dem vorliegenden Entwurf wird die bisherige Dreiteilung zugunsten einer Zweiteilung (Bauzone, Kulturlandzonen) aufgegeben, ohne dass damit für die Raumplanung ein nennenswerter Gewinn verbunden ist. Im Gegenteil, mit der neuen Zweiteilung wird die Aufsplitterung des Raumplanungsrechts vorangetrieben und muss später wohl wieder – wie wir dies bei der laufenden Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts sehen – in einem mühsamen Prozess vereinheitlicht werden. Auf den ersten Blick mag es zwar plausibel sein, im Bundesrecht für das Nichtbaugebiet – analog zum Baugebiet – nur eine Hauptzonenart zu bezeichnen und die Differenzierung den Kantonen zu überlassen. Das Nichtbaugebiet ist jedoch nicht mit dem Baugebiet zu vergleichen und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet gebietet es, wie dies auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung verschiedentlich festgehalten hat, dem Bund eine stärkere Stellung als innerhalb der Bauzonen einzuräumen.

Die VLP-ASPAN beantragt, an der bundesrechtlichen Definition der *Landwirtschaftszone* festzuhalten. Dies macht auch deshalb Sinn, weil „die Landwirtschaftszone der mit Abstand bedeutendste Zonentyp (im Nichtbaugebiet) bleiben dürfte“ (Erläuternder Bericht, S. 72). Zudem wird im vorliegenden Entwurf (Art. 53) ausführlich umschrieben, welche Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft von Bundesrechts wegen bewilligt werden dürfen. Im Grunde genommen handelt es sich dabei um nichts anderes als die Umschreibung der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Schliesslich dürfte das Festhalten an einer bundesrechtlich definierten Landwirtschaftszone auch für das Weiterbestehen des bäuerlichen Bodenrechts von Bedeutung sein. Das BGGB orientiert sich heute zwar hinsichtlich seines Geltungsbereichs am Nichtbaugebiet. Mit den ausserhalb der Bauzonen zunehmend ausgeschiedenen Spezialzonen für alle möglichen Arten von bauzonenähnlichen und landwirtschaftsfremden Nutzungen wird dieser Geltungsbereich laufend durchlöchert. Der vorliegende Gesetzesentwurf dürfte dieser Zonenausscheidung zusätzlich Vorschub leisten (Art. 51 Abs. 1 E-REG). Unter diesen Umständen könnte es künftig durchaus angezeigt sein, den Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts auf die Landwirtschaftszonen zu beschränken und hierfür wäre eine bundesrechtliche Zonendefinition unumgänglich.

Neben der Landwirtschaftszone ist auch an der bundesrechtlichen Definition der *Schutzzone* festzuhalten oder es muss zumindest eine gleichwertige Ersatzregelung getroffen werden, denn mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf findet eine erhebliche Abwertung des Landschafts-, Natur- und Ortsbildschutzes statt. Der heutige Art. 17 RPG verlangt eine klare Zuweisung gewisser Schutzobjekte zur Schutzzone. So müssen Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer, besonders schöne und wertvolle Landschaften, bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Städten und Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen gestützt auf Art. 17 RPG Schutzzonen zugewiesen oder mit andern geeigneten Massnahmen gesichert werden. Der Entwurf für ein neues REG ist diesbezüglich viel unverbindlicher und weniger justizierbar. So wird im Kapitel über die Nutzungsplanung lediglich festgehalten, dass „schützenswerten und gefährdeten Gebieten sowohl in den Bauzonen als auch in den Kulturlandzonen durch die Ausscheidung von Schutz- oder Gefahrenzonen oder durch andere geeignete Massnahmen *Rechnung zu tragen (ist)*“ (Art. 35 Abs. 3 E-REG) und im Abschnitt über die Kulturlandzonen steht, dass diese „... dem Natur- und Landschaftsschutz *dienen...* und dem Schutz der biologischen und landschaftlichen Vielfalt *zur Verfügung stehen*“ (Art. 48 E-REG). In den Raumentwicklungszielen werden die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes zwar auch präzisiert. Bei all diesen Bestimmungen handelt es sich jedoch bloss um Planungsgrundsätze, die in der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind; sie stellen keinen Ersatz für den heutigen Art. 17 RPG dar. Die unmittelbare Verpflichtung zum Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern sowie landschaftlich und naturschützerisch wertvoller Gebiete wird mit dem Verzicht auf Art. 17 RPG aufgegeben, sofern sich nicht aus dem übrigen Bundesrecht ein zwingender Schutz ergibt.

Die VLP-ASPAN beantragt in diesem Sinne, im künftigen Gesetz die bundesrechtliche Definition der Landwirtschaftszone und der Schutzzone beizubehalten. Der Verzicht auf die bewährten und in der Praxis breit anerkannten Zonenarten bringt keinen erkennbaren Gewinn und schafft unnötige Rechtsunsicherheit.

Art. 35 Begriff und Inhalt des Nutzungsplans

In [Abs. 2](#) ist im Sinne der obigen Bemerkungen die heutige Dreiteilung der Grundnutzungen gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG wieder einzuführen. In diesem Fall würde sich [Abs. 3](#), wonach schützenswerten und gefährdeten Gebieten sowohl in den Bauzonen als auch in den Kulturlandzonen durch die Ausscheidung von Schutz- oder Gefahrenzonen oder durch andere geeignete Massnahmen Rechnung zu tragen ist, erübrigen.

Die Ausrichtung der Nutzungsplanung auf eine rationelle Energienutzung gemäss [Abs. 4](#) ist zu begrüssen.

Bei der Koordination der Nutzungsplanung mit der Störfallvorsorge, wie sie in [Abs. 5](#) erwähnt wird, muss wiederholt werden, was schon in Art. 27 Abs. 3 E-REG zur Richtplanung gesagt wurde. Die Koordination mit dem Lärmschutz, der Luftreinhaltung und andern Umweltanliegen ist ebenso wichtig wie jene mit der Störfallvorsorge. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Störfallvorsorge im Gesetz privilegiert behandelt wird.

Was im heutigen RPG fehlt, ist eine Begriffsdefinition des Sondernutzungsplans. Der Begriff wird zwar in der Verordnung zur UVP verwendet (Art. 5 UVPV) und hat sich in der Praxis als Oberbegriff für verschiedene Arten von Detailplänen (Gestaltungsplan, Quartierplan, Überbauungsordnung) etabliert. Im Raumplanungsrecht des Bundes findet er sich aber nirgends. Er sollte nach Meinung der VLP-ASPAN im neuen Gesetz definiert werden.

Art. 36 Verbindlichkeit und Anpassungen

Art. 37 Planungszonen

Die Bestimmungen haben sich bewährt und werden zu recht ins neue Gesetz übernommen.

Art. 38 Verfahren

Die VLP-ASPAN stimmt den Bestimmungen zum Nutzungsplanverfahren zu.

Der heutige Art. 47 RPV zur Berichterstattung über die Nutzungsplanung sollte von seiner Bedeutung her, im Sinne der Bemerkungen zu Art.9 E-REG, ins Gesetz überführt werden. Der Bericht zwingt die Gemeinden zur besseren Reflexion ihrer Planungsentscheide. Er schafft Transparenz und leistet mit dem Hinweis auf die Berücksichtigung der Umweltanliegen einen Beitrag zur besseren Koordination von Raumplanung und Umweltschutz.

Art. 39 Rechtsmittel

Im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung soll es für kommunale Nutzungspläne kantonsintern nur noch zwei Rechtsmittelinstanzen geben, davon ist eine Instanz jene Behörde, welche den kommunalen Nutzungsplan genehmigt (Art. 38 Abs. 3 E-REG). Damit trägt der Entwurf der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung, welche eine Koordination von Genehmigungs- und Rechtsmittelentscheid verlangt (Urteil BGer 1C_39/2008 vom 28. August 2008). Für kantonale Nutzungspläne gibt es mit der neuen Regelung jedoch nur noch eine kantonsinterne Rechtsmittelinstanz, das kantonale Verwaltungsgericht. Hinzu kommt sowohl bei kommunalen als auch

kantonalen Nutzungsplänen die Beschwerde an das Bundesgericht. Ob damit das Ziel einer Verfahrensbeschleunigung erreicht wird, wird von gewissen Kantonen bezweifelt (siehe dazu die Vernehmlassung des Kantons Bern). Unter diesem Gesichtspunkt ist die Bestimmung nochmals zu prüfen. Nicht zu überzeugen vermag die Begründung für die Verfahrensanpassung im Erläuternden Bericht, mit welcher festgehalten wird, ein Nutzungsplan weise eine breit abgestützte demokratische Legitimation auf und bedürfe deshalb keiner weiteren extensiven Rechtmässigkeitskontrolle. Volksentscheide an der Urne und insbesondere an Gemeindeversammlungen sind, wie die Erfahrungen zeigen, mit dem übergeordneten Recht nicht immer vereinbar und können dahereine sorgfältige Rechtmässigkeitskontrolle nicht ersetzen.

In [Abs.4](#) müsste es nach der im Entwurf verwendeten Terminologie „Einwendung“ statt „Einsprache“ heissen.

2. Abschnitt: Ausscheidung von Bauzonen

Die vom ARE im Oktober veröffentlichte Bauzonenstatistik hat eindrücklich aufgezeigt, dass die heutigen Bauzonen in gewissen Gegenden massiv überdimensioniert sind. Die heute vorhandenen 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. Ein Abtausch der Bauzonen ist schwierig zu bewerkstelligen. Ein weiteres Problem ist die ungenügende Verfügbarkeit des eingezonten Baulandes, vorwiegend aus Gründen der Baulandhortung. An diesen Punkten will der vorliegende Entwurf ansetzen, was sehr zu begrüssen ist. Wenn man es mit der nachhaltigen Siedlungsentwicklung Ernst meint, kommt man um eine Regelung dieser Fragen nicht herum. Die Vorschläge gehen nach Meinung der VLP-ASPAN in die richtige Richtung; in den Einzelheiten vermögen sie jedoch nicht durchwegs zu überzeugen.

Art. 40 Bauzonen

Der Vorschlag, wonach Bauzonen künftig regional ausgerichtet und verfügbar sein müssen, ist zu begrüssen, wobei der Begriff „Region“ noch zu präzisieren ist (siehe unten). Die regionale Ausrichtung der Bauzonen wird zur Folge haben, dass die Gemeinden künftig stärker zusammenzuarbeiten werden. Die kantonalen Richtpläne und die Planungen in funktionalen Räumen schaffen hierfür den nötigen Rahmen. Auf die Bezeichnung eines zeitlichen Kriteriums für die Bemessung des Baulandbedarfs sollte jedoch nicht gänzlich verzichtet werden. Zwar hat sich die Ausrichtung auf den 15jährigen Bedarf als schwer umsetzbar erwiesen. Ohne solches Kriterium läuft man jedoch Gefahr, dass jeder Kanton oder gar jede Region oder Gemeinde die Bedarfsbemessung einem eigenen Massstab unterzieht und die Bauzonen damit schweizweit nicht mehr vergleichbar sind. Der Verzicht auf ein zeitliches Kriterium würde auch die Justiziabilität von Bauzonenausscheidungen erschweren, gibt es doch zur Berechnung des zeitlichen Bedarfs von den Gerichten akzeptierte Methoden. Der Beurteilungshorizont für den Baulandbedarf sollte allerdings im Hinblick auf einen besseren Vollzug von den heutigen 15 Jahren auf eine kürzere Zeitspanne (zehn oder fünf Jahre) verkürzt werden. Neben dem Bedarf gilt es – wie bisher – die übrigen Nutzungsansprüche zu berücksichtigen, wie die Erhaltung des Kulturlandes, die Sicherung der Naherholungsgebiete und die Erhaltung der Lebensräume für Tiere und Pflanzen.

Der Hinweis auf das raumplanerische Konzentrationsprinzip (Schaffung kompakter Siedlungen) in [Abs. 1](#) ist zu unterstützen, kommt es doch immer wieder vor, dass isolierte Bauzonen ausgeschie-

den werden. Bauzonen ohne Zusammenhang zum bestehenden Siedlungsgebiet sind, wie dies auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt, unzulässig.

Nach dem Wortlauf von [Abs. 2](#) unterliegen nur *neue* Bauzonen der Begriffsbestimmung von Art. 40 E-REG. Dies muss ein Fehler sein, denn mehrere andere Bestimmungen gehen von einer Überprüfung auch der bestehenden Bauzonen aus. So spricht Art. 76 E-REG (Reservebauzonen) von einer „Anpassung *bestehender* Bauzonen, die den Bedarf gemäss Artikel 40 überschreiten...“. In Art. 84 E-REG wird festgehalten, dass *bestehende* Bauzonen innerhalb von 5 Jahren an die neue Bauzonenbestimmung anzupassen sind. Auch die Bauverpflichtung bzw. das gesetzliche Kaufsrechts des Gemeinwesens zur Verflüssigung des Baulandes (Art. 47 E-REG) beschränken sich nicht auf neue Bauzonen, sondern umfassen auch die bestehenden.

In [Abs. 2](#) wird bei der Zuweisung von Land nicht mehr explizit erwähnt, dass Land der Bauzone zuzuführen ist, das weitgehend überbaut ist oder benötigt und in naher Zukunft erschlossen werden kann. Es wird auf das Kriterium der „Eignung“ abgestellt, mit dem Hinweis, dass sich die beiden anderen Kriterien darunter subsumieren lassen. Dies mag richtig sein: Es kann jedoch nicht sein, dass für eine Neueinzonung nur Land in Frage kommt, das bereits erschlossen ist, wie dies auf S. 57 des Erläuternden Berichts festgehalten wird. Städte und Gemeinden mit wenig oder keine Bauzonenreserven sollen auch Land einzonen können, das nicht erschlossen ist, aber *in naher Zukunft erschlossen werden kann*. Sie können ja in der Regel nicht auf erschlossene Reservebauzonen zurückgreifen, wie Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen. Sinnvoller wäre unter diesem Gesichtspunkt eine Verknüpfung der Einzonung mit der Erschliessungsplanung gemäss Art. 44 Abs. 3 E-REG. Das Vorliegen eines Erschliessungsplans und die Sicherstellung der Erschliessungsfinanzierung sollten entsprechend Voraussetzung für eine Einzonung sein.

Bei der regionalen Betrachtung des Baulandbedarfs in [Abs. 2 Bst. b](#) muss - ähnlich wie bei den funktionalen Räumen (Art. 21 E-REG) – aufgezeigt werden, was unter einer „Region“ zu verstehen ist. Das Bundesrecht kann diesen Begriff nicht schweizweit definieren; diese Aufgabe muss den Kantonen delegiert werden. Zum Teil bestehen, wie dies die Erläuterungen erwähnen, regionale Richtpläne, die als Grundlage dienen können. Auch auf Agglomerationsprogramme sollte man sich abstützen können. In kleinen Kantonen (AI, AR, BS, GE, NW, OW, ZG) dürfte das gesamte Kantonsgebiet zum Massstab genommen werden.

In den Erläuterungen zu [Abs. 2 Bst. c](#), steht dass die Gemeinden die Verfügbarkeit des Landes über Verträge mit den Grundeigentümern sicherstellen können. Angesichts des Umstandes, dass künftig eine Bauverpflichtung besteht, mit einem gesetzlichen Kaufsrecht der Gemeinde bei Nichterfüllung dieser Pflicht, ist nicht einzusehen, weshalb die Gemeinden mit den Grundeigentümern noch Verträge abschliessen sollen.

In [Abs. 3](#) wird der Bundesrat ermächtigt, die Anforderungen an die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Baulandbedarfs zu konkretisieren. Nach Meinung der VLP-ASPAN trägt diese Bestimmung dem Legalitätsprinzip zu wenig Rechnung. Die zentralen Kriterien zur Berechnung des Baulandbedarfs sollten im Gesetz definiert werden.

3. Abschnitt: Erschliessung innerhalb der Bauzonen

Art. 41 Grundsätze

Die Präzisierung der Erschliessungsvoraussetzungen mit Blick auf die Erreichbarkeit des öffentlichen Verkehrs und unter dem Gesichtspunkt Langsamverkehrs ist zu begrüssen. Wichtig ist dabei, dass die Anforderungen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr von der *Siedlungsstruktur* abhängig gemacht werden und berücksichtigt wird, dass in ländlichen Gebieten andere Anforderungen gelten als in städtischen.

Art. 42 Erschliessungsplanung

Mit Art. 42 E-REG wird eine klare Rechtsgrundlage zur Erschliessungsplanung geschaffen und das bisherige, eigenständige Erschliessungsprogramm (Art. 19 Abs. 2 RPG) in die Erschliessungsplanung integriert. Die Bestimmung vereinfacht den Planungsprozess und ist zu unterstützen, umso mehr als sich das Erschliessungsprogramm in den meisten Kantonen in der Praxis nicht durchzusetzen vermochte.

Art. 43 Erschliessung durch die Grundeigentümer

Keine Bemerkung; die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Art. 44 Finanzierung der Erschliessungsanlagen

Die Verknüpfung der Erschliessungsplanung mit der Krediterteilung in [Abs. 3](#) ist sinnvoll und zu begrüssen. Wichtig ist dabei, dass den Kantonen überlassen wird, wie die Verknüpfung stattfinden soll. Im Grunde genommen müssten aber nicht nur die Erschliessungsplanung und die Finanzierung der Erschliessungsanlagen miteinander verknüpft werden, sondern auch die Erschliessungsplanung Bauzonenausscheidung (Art. 40 E-REG). Ohne Erschliessungsplanung und gesicherte Finanzierung der Infrastrukturen sollten Einzonungen nicht genehmigt werden. Die nachfolgend thematisierte fehlende Verfügbarkeit von Bauland ist bisweilen ja auch in der fehlenden Erschliessung begründet.

4. Abschnitt: Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Art. 45 Sicherstellung der Baureife

Art. 46 Zusammenarbeit

Der neue Artikel 45 wird nichts daran ändern, dass Baulandumlegungen schwierige und langwierige Prozesse sind. Man darf sich daher von den neuen Bestimmungen nicht allzu viel versprechen. Ein Gewinn dürfte jedoch der neue [Abs.5](#) darstellen, der das Waadtländer Modell der Koordination von Nutzungsplanung und Baulandumlegung übernimmt. Neue Bauzonen dürfen nur ausgeschieden werden, wenn die erforderlichen Massnahmen für eine Baulandumlegung getroffen sind. Damit steigt der Druck auf die an einer Einzonung interessierten Grundeigentümer Hand für eine Baulandumlegung zu bieten.

Art. 47 Bauverpflichtung

Ein wesentlicher Grund für die fehlende Verfügbarkeit von Bauland ist die Baulandhortung. Ein grosser Teil des eingezonten Landes wird schweizweit gehortet. Nicht selten handelt es sich um zentral gelegene, gut bis sehr gut erschlossene Grundstücke, an denen das Gemeinwesen ein grosses Überbauungsinteresse hat. Die fehlende Verfügbarkeit von eingezontem Bauland und das heute fehlende Instrumentarium zur Bekämpfung der Baulandhortung führen in der Praxis oft dazu, dass Gemeinden am Siedlungsrand neue Gebiete einzonen, um ein genügendes Baulandangebot sicherzustellen. Ein Vorgehen, das an sich bundesrechtswidrig ist, aber trotzdem praktiziert wird - auf Kosten einer haushälterischen Bodennutzung! Unter dem Gesichtspunkt der stark verbreiteten Baulandhortung ist die Einführung einer Bauverpflichtung, mit der Möglichkeit eines Kaufsrechts des Gemeinwesens bei Nichtüberbauung des Grundstücks innert einer bestimmten Frist, zu begrüssen. Der Druck auf die Grundeigentümer wird zunehmen, das eingezonte Land einer Überbauung zuzuführen oder Hand für einen Landabtausch zu bieten. Baulandhortung muss jedoch nicht immer nur schlecht sein; es gibt auch nachvollziehbare Gründe, Bauland nicht auf den Markt zu bringen. Ein Beispiel ist die Bereithaltung von Baulandreserven für Betriebserweiterungen. Für solche Situationen sieht Art. 47 E-REG Ausnahmen vor (Abs. 1 Bst.c). Zudem soll vom Kaufrecht nur Gebrauch gemacht werden, wenn das Angebot an erschlossenem Land in der Region ungenügend ist (Abs. 1 Bst. b). Hier müsste man sich allerdings fragen, ob nicht auch - unabhängig vom regionalen Baulandangebot - in jenen Fällen ein Kaufrecht bestehen müsste, in denen ein ausserordentliches öffentliches Interesse an einer Überbauung besteht und Investoren für eine den Planungsabsichten entsprechende Überbauung vorhanden sind (beispielsweise in kantonalen Entwicklungsschwerpunkten).

5. Abschnitt: Kulturlandzonen, Allgemeines

Art. 48 Umfang und Funktion

Die VLP-ASPAN lehnt, wie in den grundsätzlichen Bemerkungen zum Kapitel Nutzungsplanung festgehalten, die in Art. 48 ff. E-REG enthaltene zonenrechtliche Neukonzeption des Nichtbaugebietes und insbesondere den Verzicht auf eine bundesrechtlich definierte Landwirtschafts- und Schutzzone ab. Die mit der Neukonzeption verbundenen Nachteile und Rechtsunsicherheiten sind erheblich; ein nennenswerter Gewinn ist nicht ersichtlich.

Art. 49 Fruchtfolgeflächen

Die Fruchtfolgeflächen sind heute nur in der Raumplanungsverordnung und im Sachplan Fruchtfolgeflächen geregelt. Eine Normierung der wichtigsten Grundsätze im Gesetz ist unumgänglich. Mit dem in Abs. 1 erwähnten Schutz der Fruchtfolgeflächen im Rahmen der Nutzungsplanung (Art. 35 Abs. 3 E-REG) ist gemäss Erläuterndem Bericht auch der Kompensationsgedanke verbunden. Die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch Einzonungen muss andernorts ausgeglichen werden. Die Absicht, die hinter dieser Bestimmung steht, ist gut. Man muss sich jedoch noch Gedanken darüber machen, wie diese Kompensation in der Praxis umzusetzen ist. Im Erläuternden Bericht steht dazu nichts. Sinnvoll kann die in Abs. 3 vorgesehene vertragliche Verpflichtung eines Kantons zur Sicherstellung von Fruchtfolgeflächen in einem andern Kanton sein. Was aber passiert, wenn solche Verträge gekündigt werden?

Art. 50 Koordination

Die Bestimmung über die Koordination der Planungen in Kantonsgrenzen überschreitenden „Gebieten mit gleichen oder vergleichbaren naturräumlichen, siedlungs- und landschaftstypologischen Gegebenheiten“ ist an sich richtig. Die Frage ist nur, ob man sie nicht in Art. 30 (Bereich Landschaft des kantonalen Richtplans) integrieren sollte. Die Koordination dürfte ja über die kantonale Richtplanung laufen. Auf diesem Weg würde auch der Bund in den Koordinationsprozess einbezogen, wie dies in Abs. 2 festgehalten wird.

Art. 51 Handlungsspielräume der Kantone

Abs. 1: Mit dem heutigen Recht können die in den Landwirtschaftszonen zulässigen Nutzungen nur eingeschränkt, nicht aber nicht gelockert werden. Mit dem neuen Recht wären auch Lockerungen möglich. Der Spielraum und Gewinn für die Kantone wäre – unter den einschränkenden Bestimmungen von Art. 53 E-REG – allerdings gering; die Erschwernisse bei der Rechtsanwendung wären hingegen erheblich, im schlechtesten Fall kämen 26 verschiedene kantonale Landwirtschaftszonen zur Anwendung, mit inhaltlich nur geringfügigen Abweichungen. Wo ist da der Gewinn?

In **Abs. 2** macht der Entwurf die Ausscheidung von Zonen im Nichtbaugebiet durch die Gemeinden von einem im kantonalen Richtplan definierten Spielraum abhängig. Deponiezonen, Golfplatzzonen und ähnliche Zonen bräuchten daher, wenn sie nicht von den Kantonen erlassen werden, eine Vorgabe im kantonalen Richtplan – wie man dies bei den heutigen Weilerzonen kennt. Angesichts des Umstandes, dass der Druck landwirtschaftsfremder Nutzungen auf das (billige) Nichtbaugebiet ständig wächst und immer mehr bauzonenähnliche Zonen ausgeschieden werden, ist mit Blick auf die Wahrung des Trennungsgrundsatzes von Baugebiet und Nichtbaugebiet eine Steuerung über den kantonalen Richtplan zu begrüssen. Die Bezeichnung des Handlungsspielraums für Spezialzonen im Nichtbaugebiet durch den kantonalen Richtplan kann zudem mithelfen, unnötige Projektierungs- und Planungskosten von Investoren und Gemeinden zu verhindern.

Für Kantone, die nicht vom bundesrechtlich eingeräumten Spielraum zur Legiferierung im Bereich des Bauens ausserhalb Gebrauch machen wollen, sieht **Art. 51 Abs. 3** E-REG vor, dass der Bundesrat in der Verordnung eine subsidiäre Regelung trifft. Nach Meinung der VLP-ASPAN kann es nicht angehen, dass derart wichtige, den zentralen Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet tangierende Bestimmungen auf Verordnungsebene geregelt werden, auch wenn sie nur subsidiär zur Anwendung gelangen. Die Bestimmungen gehören ins Gesetz. Daran ändert auch nichts, dass die Vorschriften, wie im Erläuternden Bericht (S. 71) festgehalten wird, nicht wesentlich von den heutigen Bestimmungen abweichen werden. Dies mag für die Übergangsphase gelten; spätere, von der heutigen Regelung abweichende Verordnungsanpassungen sind jedoch nicht auszuschliessen. Die Übernahme der subsidiären Bundesregelung ins Gesetz müsste eng mit den umfangreichen Vorschriften des 6. Abschnitts (Art. 52 ff. E-REG) koordiniert werden, um das Gesetz nicht noch weiter aufzublähen. In den grundsätzlichen Bemerkungen zum nachfolgenden Abschnitt schlägt die VLP-ASPAN einen Lösungsweg vor, bei dem sich dieses gesetzestechnische Problem nicht oder zumindest nicht in diesem Ausmass stellt.

6. Abschnitt: Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Die Gesetzgebung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ist äusserst komplex und deren Anwendung bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Selbst Fachleute durchschauen die heutigen Bestimmungen oft nicht mehr. 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 begrüssen. Die Erwartungen dürfen dabei allerdings nicht allzu hoch angesetzt werden. Eine Regelung zu finden, welche den Kantonen mehr Spielraum gewährt, den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet respektiert und gleichzeitig den Paragrafenschwung lichtet, kommt der Quadratur des Zirkels gleich.

Die VLP-ASPAN anerkennt die Notwendigkeit, den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzone gewisse Spielräume zu eröffnen, um kantonalen und regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen. Der im Entwurf vorgeschlagene Weg vermag jedoch nicht zu überzeugen. Einerseits wird den Kantonen eine gewisse Kantonalisierung der Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone ermöglicht (Art. 51 E-REG), andererseits wird der in Art. 51 E-REG gewährte Handlungsspielraum durch restriktive Vorschriften, die es bei der Ausübung des Handlungsspielraums zu berücksichtigen gilt (Art. 52-58 E-REG), wieder eingeschränkt. Mit Blick auf den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sind restriktive Bundesvorschriften zweifellos nötig. Bei der Beurteilung der vorgelegten Bestimmungen hat man jedoch Mühe, den effektiven Handlungsspielraum der Kantone zu erkennen; er dürfte unter dem Strich sehr klein sein. Wollen die Kantone den Handlungsspielraum umsetzen, wird es aufgrund der unklaren Umschreibung zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen kommen, was der angestrebten Rechtssicherheit überhaupt nicht förderlich ist. Zudem wird mit dem vorgeschlagenen Modell die Gesetzgebung im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen, wie bei der oben erwähnten Normierung der Landwirtschaftszone, durch 26 mögliche kantonale Regelungen zusätzlich aufgesplittert und verkompliziert. In einer Zeit, in der man sich um eine schweizweite Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts bemüht, ist auch dies ein falscher Schritt. Der diffus definierte Handlungsspielraum dürfte zudem die Referendumsfähigkeit der Vorlage gefährden, werden doch die Stimmberechtigten einem Gesetz, das in der heiklen Frage der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet derart unbestimmt ist, kaum ihre Zustimmung geben.

Um beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kantonalen und regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen, muss man einen andern Weg suchen. Die VLP-ASPAN könnte sich folgende Lösung vorstellen:

Das neue Gesetz legt eine umfassende, aber gegenüber heute vereinfachte Bundesregelung fest, wie sie in den Art. 52 ff. E-REG richtig skizziert ist. Einzelne Bestimmungen müsste man etwas präzisieren, um dem Legalitätsprinzip gerecht zu werden. In einem neuen Artikel wäre anschliessend - in Form eines abschliessenden Katalogs - zu definieren, wo der Handlungsspielraum der Kantone für abweichende Regelungen liegt und wie sie diesen Spielraum wahrnehmen können. Damit nähme man zwar auch eine gewisse Rechtszersplitterung in Kauf, sie wäre aber besser einzugrenzen. Die Regelung ginge im Übrigen in die Richtung des früheren Art. 24 Abs. 2 RPG, welcher den Kantonen in klar definierten Bereichen Möglichkeiten für gesetzliche Privilegierungen im Umgang mit bestehenden Bauten ermöglichte. Im neuen Recht könnte sich der Handlungsspielraum beispielsweise auf gewisse Möglichkeiten der Wohnraumerweiterung für das zeitgemässe Wohnen beziehen (im Sinne von Art. 85 E-REG, sofern wir diesen Artikel richtig verste-

hen); oder es könnten – zumindest punktuell – die strengen Anforderungen an den Wiederaufbau (siehe nachfolgend die Bemerkungen zu Art. 57 E-REG) zum Gegenstand kantonalen Rechts gemacht werden. Schliesslich könnte im Rahmen des Handlungsspielraums der Kantone die Zulassung gewisser kleingewerblicher, aber nicht landwirtschaftsnaher Nutzungen ermöglicht werden, wie sie im geltenden Recht bestehen, neu aber von Bundesrechts wegen nicht mehr möglich sein sollen (siehe nachfolgende Bemerkung zu Art. 53 Abs. 1 Bst. f). Umzusetzen wäre der Handlungsspielraum über die kantonale Gesetzgebung und den kantonalen Richtplan. Im Richtplan wären – je nach Gegenstand und Inhalt der Privilegierung – die Gebiete zu bezeichnen, in welchen die Privilegierungen zur Anwendung gelangen (analog der Streusiedlungsgebiete gemäss heutigem Art. 39 RPV). Je nachdem, wie eng oder offen der Katalog der kantonalen Handlungsspielräume ist, müsste man die Konkretisierung im kantonalen Recht vom Bundesrat genehmigen lassen, wie dies in Art. 51 Abs. 3 E-REG auch im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehen ist.

Art. 52 Grundsätze für alle Bauten und Anlagen

Die Grundsätze in Art. 52 E-REG, die für alle Bauten im Nichtbaugebiet, also auch für zonenkonforme Bauten gelten, sind zu begrüssen. Im Wesentlichen handelt es sich um Bestimmungen, die auf der heutigen Rechtsprechung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen beruhen. Durch die explizite Erwähnung im Gesetz dürften sie grössere Beachtung finden. Die Bestimmung in [Abs. 3](#), wonach Bewilligungen für Bauten und Anlagen zu gewerblichen Zwecken keine Wettbewerbsverzerrungen bewirken dürfen, kann letztlich nur umgesetzt werden, wenn auch in der Bodenpreisfrage gleich lange Spiesse herrschen. Dies bedeutet, dass über die Erhebung einer Mehrwertabgabe oder einer Versiegelungsabgabe gemäss Art. 65 E-REG ein Ausgleich geschaffen werden muss.

Art. 53 Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft

Die Bestimmungen in Art. 53 E-REG sind in den gemäss Entwurf vorgesehenen kantonalrechtlichen Landwirtschaftszonen als Anforderungen an die zonenkonforme Nutzung zu betrachten, in den übrigen Kulturlandzonen dürften sie als Voraussetzungen für die Ausnahmegewilligungen für zonenfremde Nutzungen gelten. Wie steht es nun aber, wenn die Kantone ihre Landwirtschaftszonen offener formulieren? Können sie in diesem Fall den Katalog der zonenkonformen Nutzungen über Art. 53 E-REG hinaus erweitern?

Mit den in [Abs. 1 Bst. a - f](#) als bewilligungsfähig bezeichneten Nutzungen ist die VLP-ASPAN grundsätzlich einverstanden. Die Erteilung von Bewilligungen für Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse muss aber, wie im heutigen Recht, davon abhängig gemacht werden, dass die „verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat“ (Art. 16a Abs. 1bis RPG), ansonsten gehören derartige Anlagen in die Industrie- und Gewerbezone; dies nicht zuletzt auch aus ästhetischen Gründen. Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse sind im Landwirtschaftsgebiet keine Augenweide!

Mit der Beschränkung der nebenbetrieblichen gewerblichen Tätigkeiten auf „Aktivitäten mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe“ also namentlich auf Aktivitäten im Bereich des Agrotourismus kann sich die VLP-ASPAN einverstanden erklären. Die diesbezüglichen Begründungen in den Erläuterungen leuchten grundsätzlich ein. Es gibt jedoch Gegenden in der Schweiz, namentlich von Abwanderung betroffene Gebiete, in denen unter Umständen – und sofern die dafür nötigen Bauten vorhanden sind – die Bewilligung anderer, nicht landwirtschaftsna-

her gewerblicher Tätigkeiten ebenso befürwortet werden kann. Einem Landwirtschaftsbetrieb in einem abgelegenen Bergtal ist mit einer kleinen Sägerei möglicherweise mehr gedient als mit einer Besenbeiz. In diesen Gegenden dürfte bei derartigen Nutzungen die Gefahr gering sein, dass man die Entwicklung nicht mehr im Griff hat. Diese Frage könnte Gegenstand des Handlungsspielraums für kantonale Regelungen im Sinne der einleitenden Bemerkungen zu diesem Abschnitt sein.

In [Abs. 2](#) schlägt der Entwurf vor, „Bauten und Anlagen von Betrieben, die einen besonders dichten Bestand an Bauten und Anlagen bedingen oder aus andern Gründen insgesamt als Fremdkörper in einem primär der landwirtschaftlichen Nutzung dienenden Gebiet erscheinen“ einer speziell dafür vorgesehenen Zone zuzuweisen. Die VLP-ASPAN sieht den Nutzen einer solchen Zone nicht ein, befürchtet aber mit der Ausscheidung entsprechender „landwirtschaftlicher Bauzonen“ eine weitere Zersiedelung. Sind die Zonen einmal ausgeschieden, dürfte der Wunsch nach weiteren bauzonenähnlichen Nutzungen wachsen. Abs. 2 ist in diesem Sinne auf die nach geltendem Recht mögliche Ausscheidung von Zonen für bodenunabhängige Nutzungen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, zu beschränken (landwirtschaftlichen Spezialzonen gemäss Art. 16a Abs.3 RPG).

[Art. 54 Standortgebundene Bauten und Anlagen](#)

Keine Bemerkungen. Die Bestimmung entspricht dem bewährten geltenden Recht.

[Art. 55 Solaranlagen](#)

Die Bestimmung hat im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Landwirtschaftsgesetz Eingang ins Raumplanungsgesetz gefunden und ist unter verschiedenen Aspekten abzulehnen. Das REG ist ein Grundsatzgesetz und hat sich bisher – mit Ausnahme der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone – als knappes und übersichtliches Gesetz erwiesen. Wenn man anfängt, je nach politischer Wetterlage, neue Bewilligungstatbestände ins Gesetz aufzunehmen, ist es mit der Übersichtlichkeit des Gesetzes passiert. Die VLP-ASPAN zweifelt zudem an der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Bestimmung. Bei den Vorschriften zur Einordnung von Solaranlagen geht es um Ästhetikfragen und diese fallen in die Bau- und Planungshoheit der Kantone.

Mit dem vorgeschlagenen Art. 55 E-REG wird der heutige Art. 18a RPG im Übrigen noch verschärft. Art. 18a RPG bezieht sich nur auf die Bewilligung von Solaranlagen *in Bau- und Landwirtschaftszonen*, nicht aber in Schutzzonen. Mit der Ausscheidung von Schutzzonen haben die Kantone heute eine Möglichkeit, die inhaltlichen Vorgaben von Art. 18a RPG zu präzisieren. Der vorliegende Entwurf schafft die Schutzzone ab und erklärt Art. 55 E-REG in den Kulturlandzonen flächendeckend für anwendbar.

[Art. 56 Andere Bauten und Anlagen](#)

Die Hauptstossrichtung dieses Artikels, wonach Zweckänderungen erleichtert und im Gegenzug Gebäudeerweiterungen erschwert werden, ist zu begrüssen. Unter dem Gesichtspunkt der häuslicher Bodennutzung können Zweckänderungen durchaus vertretbar sein, sofern „keine erheblichen neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen“ (Art. 56 Abs. 1

E-REG). Das Verbot von Umnutzungen bestehender Bauten ist denn auch der Bevölkerung – anders als das Verbot von Gebäudeerweiterungen - nur schwer vermittelbar. Der Bürger oder die Bürgerin versteht in der Regel nicht, warum ein Gebäude nicht umgenutzt werden darf, wenn es doch schon besteht. Das Verbot von Gebäudeerweiterungen, mit denen zusätzliches Land beansprucht wird, ist demgegenüber besser nachvollziehbar. Die Umnutzungsmöglichkeiten sind jedoch, wie angetönt, nicht unbegrenzt (keine neuen erheblichen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt). Es kann also weiterhin nicht jeder Stall in ein Ferienhaus umgebaut werden. Gemäss [Abs. 2](#) dürfen „ursprünglich unbewohnte Bauten, Anlagen und Gebäudeteile nur dann zu Wohnzwecken genutzt werden, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Gleiches gilt für die „gewerbliche Nutzung ursprünglich nicht gewerblich genutzter Bauten und Anlagen.“ Nach Meinung der VLP-ASPAN, sollten die „besonderen Gründe“ für entsprechende Umnutzungen, zumindest beispielhaft, im Gesetz aufgeführt werden.

Im Unterschied zum geltenden Recht erstreckt sich der Anwendungsbereich des Art. 56 E-REG nicht nur auf altrechtliche oder nach Inkrafttreten des RPG zonenfremd gewordene bestehende Bauten ausserhalb der Bauzonen, sondern auch auf solche, die unter geltendem Recht als standortgebunden bewilligt wurden (Art. 24 RPG). Damit findet eine problematische Vermischung von zwei unterschiedlichen Tatbeständen statt. Namentlich Abs. 4, welcher die Erweiterungsmöglichkeiten bestehender Bauten definiert ist mit Art. 54 E-REG unvereinbar.

[Abs. 3](#), wonach landwirtschaftliche und standortgebundene Bauten und Anlagen nur umgenutzt werden dürfen, wenn und so lange sie für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden, verdient Unterstützung. Damit die Zweckänderung bei Bedarf jedoch wieder rückgängig gemacht werden kann, ist dafür zu sorgen, dass die unter einer auflösenden Bedingung erteilte Zweckänderung im Grundbuch angemerkt und die Parzellen nicht abparzelliert werden.

Die in [Abs. 5](#) vorgesehene Kompensationspflicht beanspruchter Flächen in doppeltem Umfang ist ein prüfenswerter Ansatz, um die Attraktivität von baulichen Nutzungen im Nichtbaugebiet zu dämpfen und das unterschiedliche Preisniveau etwas aufzufangen. Das Gleiche gilt für die in Art. 65 ff. E-REG vorgesehenen Abgaben. Die verschiedenen Ausgleichstatbestände müssen aber gemeinsam betrachtet werden und es muss insbesondere das Verhältnis zwischen der Flächenkompensation und der Versiegelungsabgabe geklärt werden. Wenn die Flächenkompensation auf dem eigenen Grundstück passiert, dürfte dies kein grosses Problem sein. Muss ein bauwilliger Grundeigentümer aber für die Flächenkompensation ein Gebäude auf einem Drittgrundstück erwerben, zusätzlich eine Versiegelungsabgabe entrichten und schliesslich auch noch die Kosten für den Abbruch der kompensierten Bauten übernehmen, kann es je nach Art und Nutzung der zu bewilligenden Baute teuer und unverhältnismässig werden. Diese Problematik der Kumulation von Ausgleichstatbeständen hat man im Entwurf erkannt und weist in Art. 67 E-REG darauf hin, dass das kantonale Recht eine Befreiung von der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgabe vorsehen kann, wenn die Flächen „an anderer Stelle qualitativ und quantitativ mindestens gleichwertig kompensiert werden“. Die Kompetenzdelegation an die Kantone in dieser allgemeinen Form genügt nach Meinung der VLP-ASPAN nicht, um die erforderliche Klarheit unter den verschiedenen Tatbeständen zu schaffen. Zudem muss man sich grundsätzlich fragen, ob es sich um einen geeigneten Regelungsgegenstand für eine Kompetenzdelegation an die Kantone handelt.

Art. 57 Wiederaufbau

Abs 1, der festhält, dass der Wiederaufbau einer Baute oder einer Anlage bewilligt werden kann, wenn die Voraussetzungen für einen Neubau erfüllt sind, ist eine Selbstverständlichkeit und muss an dieser Stelle nicht festgehalten werden.

Die Beschränkung des Wiederaufbaus in **Abs. 2** auf „Bauten, die ganzjährig bewohnt wurden, bevor das Bundesrecht eine konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vorsah“ ist äusserst restriktiv. Gemäss der Bestimmung können sowohl Ferienwohnungen als auch Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzone, selbst nach einer Feuersbrunst, nicht mehr wiederaufgebaut werden. Die Tragweite dieser Bestimmung ist zu überprüfen; nicht zuletzt auch mit Blick auf die hypothekarischen Belastungen allfällig betroffener Liegenschaften.

Die in **Abs. 3** genannten Voraussetzungen für einen Wiederaufbau verdienen Unterstützung. Bst. a ist allenfalls mit Blick auf die Bemerkungen zu Abs. 2 wie folgt zu ändern:

...die Baute im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war.

Art. 58 Erschliessungspflicht und Finanzierung

Im Sinne des Verursacherprinzips ist es richtig, die Erschliessung von Grundstücken in den Kulturlandzonen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu überbinden. Es soll ja nicht sein, dass jene, die für ihre Raumbedürfnisse teures Bauland erworben haben, auch noch die (teuren) Erschliessungen von Grundstücken im Nichtbaugebiet mitfinanzieren müssen, es sei denn, diese dienten auch öffentlichen Interessen. Für standortgebundene Nutzungen, insbesondere für die Landwirtschaft, sind Ausnahmen vom konsequenten Verursacherprinzip zu prüfen.

6. Kapitel: Baubewilligung

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 59 Bewilligungspflicht

Die Bestimmung entspricht geltendem Recht. Nachdem sie jedoch im Vergleich zum geltenden Art. 22 RPG zur selbstständigen Norm gemacht wurde, kann man sich fragen, ob nicht die bundesgerichtliche Definition der baubewilligungspflichtigen Baute und Anlage ins Gesetz übernommen werden sollte:

"Baubewilligungspflichtig sind mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen."

Art. 60 Bewilligungsvoraussetzungen

Zur Baureife gemäss **Art. 60 Abs. 1 Bst. b** gehört auch die Erschliessung; daher genügt es, wenn es heisst: *...das Land baureif ist.*

Art. 61 Befristete Baubewilligungen

Die VLP-ASPAN begrüsst die Verpflichtung der Baubewilligungsbehörden, Bewilligungen für unbewohnte sowie für leicht entfernbar Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile, befristet zu erteilen. Die Landwirtschaft muss rasch auf veränderte Marktverhältnisse reagieren können; auf der anderen Seite können veränderte Marktverhältnisse rasch wieder dazu führen, dass Bauten und Anlagen nicht mehr benötigt werden. Mit Blick auf den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sollen solche, nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen wieder beseitigt werden.

2. Abschnitt: Verfahren und Rechtsmittel

Art. 62 Verfahren

Die in [Abs. 1](#) vorgesehene Verpflichtung zur Veröffentlichung von Baugesuchen betreffend Vorhaben in den Kulturlandzonen im amtlichen Publikationsorgan des Kantons, ist zu begrüssen; gerade auch unter dem Gesichtspunkt, dass das neue Recht den Kantonen einen grösseren Handlungsspielraum bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet eröffnet.

Die Zuweisung der Kompetenz zur Wiederherstellung an die kantonale Behörde gemäss [Abs. 4](#) ist sinnvoll, zeigt doch die heute Praxis dass Wiederherstellungsverfügungen in den Gemeinden oft nicht vollzogen werden.

Art. 63 Grundsätze der Koordination

keine Bemerkung, entspricht geltendem Recht.

Art. 64 Rechtsmittel

keine Bemerkung; entspricht weitgehend dem geltenden Recht.

7. Kapitel: Abgaben

Art. 65 Versiegelungsabgabe für Grundstücke in Kulturlandzonen

Art. 66 Abgabe auf neuen Wohnflächen in Kulturlandzonen (Wohnflächenabgabe)

Art. 67 Befreiung von der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgaben

Art. 68 Veranlagung und Fälligkeit der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgabe

Art. 69 Gemeinsame Bestimmungen für alle Abgaben

Grundsätzlich ist es richtig, Mehrwerte, die durch landwirtschaftsfremde Nutzungen im Nichtbaugebiet entstehen, abzuschöpfen. Damit dürfte der Nutzungsdruck auf das billige „Nichtbauland“ abnehmen und der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet in der Praxis sich besser durchsetzen lassen. Zudem können mit einer entsprechenden Abgabe Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, wie dies auch in Art. 52 Abs.4 E-REG gefordert wird.

Anstelle einer Mehrwertabgabe sieht der Gesetzesentwurf eine Versiegelungsabgabe sowie eine Wohnflächenabgabe vor. Wie erwähnt, ist gegen eine Abgabeerhebung grundsätzlich nichts ein-

zuwenden. Die vorgeschlagenen Regelungen vermögen jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zu überzeugen:

- Die Versiegelungsabgabe stellt allein auf den Bodenverbrauch und nicht auf den mit der Bewilligungserteilung erfolgenden Mehrnutzen ab. Unter dem Gesichtspunkt des sparsamen Umgangs mit dem Boden ist dies richtig. Das Ziel, die Nachfrage nach billigem Landwirtschaftsland einzudämmen, wird damit aber nicht oder nur beschränkt erreicht.
- Die Höhe der Versiedlungsabgabe ist mit 300 Franken pro Quadratmeter für Hochbauten und mit 100 Franken für andere Flächen in der ganzen Schweiz gleich. Damit wird den in den verschiedenen Gebieten bestehenden Bodenpreisverhältnissen nicht Rechnung getragen. Für eine Flächenversiegelung in einem abgelegenen Bergtal ist die Abgabe sehr hoch, während sie in Agglomerationsnähe eher tief ist.
- Letztere Bemerkung gilt auch für die Wohnflächenabgabe. Sie ist zwar mit 50 Franken pro Quadratmeter weniger hoch als die Versiegelungsabgabe; dem unterschiedlichen Preisgefüge in den einzelnen Landesteilen trägt aber auch sie nicht Rechnung.

Eine Mehrwertabgabe, wie man sie heute für Nutzungen im Baugebiet kennt, stellt im Unterschied zu den obigen Abgaben auf die örtlichen Verkehrswerte ab und ist entsprechend sachgerecht. Deren Einführung für gewisse bauliche Nutzungen im Nichtbaugebiet ist nach Ansicht der VLP-ASPAN zu prüfen.

Nicht ganz geklärt ist – wie schon erwähnt - das Verhältnis der beiden Abgaben zur Kompensation von Gebäudeflächen gemäss Art. 56 Abs. 4 E-REG, vorab für den Fall, dass für die Kompensation Rechte an Gebäuden auf Drittgrundstücken erworben werden müssen. Für diesen Fall weist der Entwurf in Art. 67 E-REG auf die Möglichkeit einer Befreiung von der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgabe durch das kantonale Recht hin. Die Regelung vermag jedoch auch so nicht zu befriedigen (siehe Bemerkungen zu Art. 56 Abs. 4 E-REG).

In den Diskussionen zu den beiden Abgaben wird bisweilen die Frage nach deren verfassungsrechtlichen Grundlage aufgeworfen. Diese Frage kann man sich in der Tat stellen. In den Erläuterungen wird dazu nichts gesagt. Bei der Einführung der Abgabe müsste sie noch geklärt werden. Die Frage stellt sich möglicherweise auch bei der Einführung einer Mehrwertabgabe für landwirtschaftsfremde Nutzungen im Nichtbaugebiet. Sollte es an einer verfassungsrechtlichen Grundlage fehlen, könnte allenfalls – wie bei der Abgabenerhebung im Baugebiet – ein Gesetzgebungsauftrag an die Kantone im Sinne des heutigen Art. 5 Abs. 2 RPG die Lösung sein. Damit der Auftrag auch wirklich umgesetzt wird, müsste die Abgabenerhebung zur Voraussetzung für künftige Bewilligungserteilungen erklärt werden.

Art. 70 Kantonale Abgaben

Die VLP-ASPAN hat in den Bemerkungen zu Art. 11 ausführlich erklärt, warum sie den Verzicht auf den Gesetzgebungsauftrag an die Kantone zur Einführung einer Mehrwertabgabe ablehnt. Sie plädiert dafür, am Auftrag festzuhalten und allenfalls gar die Einführung einer subsidiären Regelung für jene Kantone zu prüfen, die dem Gesetzesauftrag nicht nachkommen.

8. Kapitel: Aufsicht

Art. 71 Aufsicht des Bundes

Gemäss Art. 49 Abs. 2 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass das Bundesrecht eingehalten wird. Zudem obliegt dem Bund gemäss Art. 75 BV eine Koordinationsfunktion in der Raumplanung. Die Bestimmungen zur Aufsicht des Bundes in Art. 71 E-REG sind in diesem Sinne zu unterstützen. Eine erhöhte Bundesaufsicht ist auch unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, dass das Bundesrecht den Kantonen im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone einen grösseren Handlungsspielraum gewährt.

Art. 72 Vorübergehende Nutzungszonen

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Sie wurde bisher noch nie angewandt, kann jedoch präventive Wirkungen zeitigen.

Art. 73 Ersatzvornahme

Um den Vollzug des Bundesrechts konsequent durchzusetzen, braucht es als ultima ratio eine Rechtsgrundlage zur Ersatzvornahme. Der Bund wird sie, wie die bisherigen Erfahrungen mit andern Aufsichts- und Vollzugsinstrumenten zeigen, nicht ohne Not beanspruchen.

Art. 74 Kürzung von Bundesbeiträgen

Die Schaffung eines griffigen Instruments zur Durchsetzung des Bundesrechts im Bereich der Raumplanung ist zu begrüssen. Auch hier wird der Bund grösste Zurückhaltung ausüben, hat er doch auch in der Vergangenheit nie vom geltenden Art. 30 RPG Gebrauch gemacht.

Bei der vorgeschlagenen Regelung ist unklar, ob das beklagte Vollzugsdefizit einen direkten Zusammenhang mit dem zu verweigernden Bundesbeitrag haben muss, wie dies beim geltenden Art. 30 RPG der Fall ist. Für die VLP-ASPAN ist eine solche Verknüpfung von Beitragsverweigerung und unterlassener planerischen Abstimmung der mit einem Bundesbeitrag geförderten Massnahme erforderlich.

3. Titel: Rechtsschutz

Art. 75

Die Neuerung, wonach die Kantone künftig auch im Nutzungsplanverfahren Beschwerde beim Bundesgericht führen können, ist sehr zu begrüssen. Die Kantone sollen sich gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts wehren können. Unklar ist, inwieweit diese Bestimmung auch beim Erlass von Nutzungsplänen durch Bundesbehörden zum Tragen kommt, so namentlich beim Erlass von Planungszonen nach Art. 19 E-REG, bei vorübergehenden Nutzungszonen nach Art. 72 E-REG sowie bei Ersatzvornahmen nach Art. 73 E-REG. In diesen Fällen fehlen „Entscheide letzter kantonaler Instanzen“ im Sinne von Art. 75 Abs. 2 E-REG. Der Rechtsschutz der Kantone muss jedoch auch hier gewährleistet sein, beispielsweise durch Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht.

4. Titel: Schlussbestimmungen

1. Kapitel: Reservebauzonen

Art. 76 Zuweisung zu Reservebauzonen

Art. 77 Wiedereinzonungen

Art. 78 Ausgleichende Massnahmen bei Neueinzonungen statt Wiedereinzonungen

Mit der Einführung einer bundesrechtlichen Reservezone will der Gesetzesentwurf den Gemeinden ein Instrument an die Hand geben, um die Redimensionierung der heute vielfach überdimensionierten Bauzonen zu erleichtern. Dahinter steht eine gute Absicht; die Regelung ist rechtlich jedoch problematisch:

Gemäss Gesetzesentwurf können Gemeinwesen für die Überbauung nicht benötigte Grundstücke entweder der Reservezone oder einer andern Kulturlandzone zuweisen. Massgebend soll dabei gemäss Erläuterndem Bericht in erster Linie die Frage sein, ob mit der Planungsmassnahme eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens verbunden ist oder nicht. Entscheidend für die Zuweisung der Grundstücke zur Reservezone sollten jedoch nicht die Frage der Entschädigungspflicht, sondern – da es sich um Bauerwartungsland handelt – die in Art. 40 E-REG erwähnten Bauzonenkriterien sein (an das Siedlungsgebiet angrenzendes, bereits erschlossenes oder ohne weiteres erschliessbares Land, verfügbares und landwirtschaftlich nicht besonders wertvolles Land etc.). Die bei der Frage der Entschädigungspflicht zu prüfende Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbauung lässt zwar vermuten, dass die obgenannten Einzonungskriterien bei Grundstücken erfüllt sind, die gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur gegen Entschädigung ausgezont werden können. Bei der Zuweisung von Land in eine Reservezone muss jedoch eine *umfassende Interessenabwägung* vorbehalten bleiben (Art. 76 Abs. 3 E-REG) und es kann nicht nur auf die Frage der Realisierungswahrscheinlichkeit bzw. Entschädigungspflicht abgestellt werden. Mit Blick auf den regionalen Baulandbedarf und die vielerorts stark überdimensionierten Bauzonen kann es durchaus sein, dass nur ein Teil des entschädigungspflichtigen Landes der Reservebauzone zugewiesen werden kann. Es macht ja keinen Sinn, Land mittels Zuweisung zur Reservezone als Bauerwartungsland zu qualifizieren, wenn man im Voraus weiss, dass das Land niemals Bauzonensstatus erhalten wird. Hier liegt denn auch das Problem. Die Zuweisung von Land aus einer überdimensionierten Bauzone in Reserve- oder Kulturlandzonen führt zu Ungleichbehandlungen von Grundeigentümern, haben doch Eigentümer, deren Grundstücke einer Reservezone zugewiesen werden, erhöhte Chancen, dass ihre Grundstücke bei späteren Einzonungen wieder der Bauzone zugewiesen werden und sie können unter Umständen bei einer späteren definitiven Auszonung in eine Kulturlandzone mit einer (zumindest teilweisen) Entschädigung (Art. 78 E-REG) rechnen. Damit sind sie klar besser gestellt als jene Eigentümer, deren Grundstücke anstatt einer Reservezone einer anderen Kulturlandzone zugewiesen werden.

Etwas fahrlässig geht der Entwurf auch mit der Frage der Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung um. In [Abs. 1](#) steht, dass Land aus der Bauzone - unter Vorbehalt von Artikel 11 Absatz 1 - entschädigungslos der Reservebauzone zugewiesen werden kann. Daraus kann man schliessen, dass die Planungsmassnahme grundsätzlich entschädigungslos ist und nur ausnahmsweise mit einer Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung zu rechnen ist. Dem ist jedoch nicht so! Es ist zwar schwierig, zu beurteilen, wie sich die Rechtsprechung zur materiellen Enteignung entwickeln wird, da es immer noch sehr wenige Bundesgerichtsentscheide zu „Auszonun-

gen“ gibt. Mit Sicherheit kann man aber schon heute sagen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Entschädigungspflicht bei „Auszonungen“ (nach 1980 erlassene Nutzungspläne) viel grösser ist als bei „Nichteinzonungen“ (vor 1980 erlassene Pläne). Die für die Bejahung der Entschädigungspflicht massgebende Überbauungschance (Realisierungswahrscheinlichkeit) wird für Grundstücke, die der Reservebauzone zugewiesen werden, viel höher sein als für Grundstücke, die der Kulturlandzone zugewiesen werden. Insofern bringt es nichts im Gesetz auf die Entschädigungslosigkeit der Zuweisung von Land in eine Reservebauzone hinzuweisen und gleichzeitig die Rechtsprechung zur materiellen Enteignung vorzubehalten. Die Möglichkeit, dass die Grundstücke irgendwann wieder der Bauzone zugewiesen werden, dürfte ebenfalls kein Grund sein, um die Entschädigungspflicht zu verneinen. Auch der Umstand, dass Grundeigentümer in Reservezonen mit einer teilweisen Entschädigung rechnen können, wenn Grundstücke ausnahmsweise aus einer Kulturlandzone statt einer Reservezone neu eingezont werden (Art. 78 E-REG), vermag eine Entschädigung aus materieller Enteignung nicht auszuschliessen. Die Eigentumsgarantie verlangt eine vollständige und nicht nur teilweise Entschädigung für den durch eine materielle Enteignung entgangenen Gewinn.

2. Kapitel: Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

[Art. 80 Vollzug](#), [Art. 81 Aufhebung bisherigen Rechts](#), [Art. 82 Änderung bisherigen Rechts](#)

keine Bemerkungen

3. Kapitel: Übergangsbestimmungen

[Art. 83 Anpassungen durch die Kantone](#)

[Art. 84 Anpassung bestehender Bauzonen](#)

Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind Fristansetzungen für die Anpassung der Richt- und Nutzungspläne notwendig. Die fünfjährigen Fristen sind jedoch wenig realistisch und mit Blick auf die Anpassung der Bauzonen (Art. 84 E-REG) auch nicht sinnvoll. Gemäss vorliegendem Entwurf sind die Nutzungspläne künftig vermehrt auf die überkommunale, regionale Entwicklung auszurichten. Dabei übernehmen die kantonalen Richtpläne eine wichtige Steuerungsfunktion. Unter diesem Gesichtspunkt macht es wenig Sinn, Bauzonen anzupassen, bevor der Kanton im Richtplan die für die Gemeinden geltenden Vorgaben zur Siedlungsentwicklung definiert hat und Klarheit über den regionalen Baulandbedarf besteht. Anstelle der kurzen Anpassungsfristen ist zu prüfen, inwieweit unerwünschte Siedlungsentwicklungen in den Gemeinden über den Erlass von Planungszonen oder gar den Erlass von Dringlichkeitsrecht (wie der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung aus dem Jahre 1972) verhindert werden können. Allenfalls kann auch das Instrument der Reservebauzone für diesen Zweck eingesetzt werden, indem das nicht unmittelbar zur Überbauung benötigte Land einer Reservebauzone zugewiesen wird, bis ein sich auf das neue Recht abstützender Nutzungsplan Rechtskraft erlangt. Hier könnte das übergangsrechtliche Instrument der Reservezone möglicherweise Sinn machen.

Art. 85 Bestehende Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Es ist – auch nach der Lektüre des Erläuternden Berichts - schwer verständlich, was mit der vorliegenden Bestimmung beabsichtigt wird.

Anhang

Vorhaben des Bundes, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, bedürfen grundsätzlich einer planerischen Abstimmung im Sachplan. Die VLP-ASPAN begrüsst es, dass dieser Planungsvorbehalt im Militärgesetz und in den Infrastrukturgesetzen des Bundes (Eisenbahnen, Nationalstrassen, Zivilluftfahrt etc.) weiterhin verankert bleibt.

Fazit

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt mit der Verstärkung der kantonalen Richtplanung, der neuen Bauzonendefinition und der Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzone die richtigen Schwerpunkte. Der besseren Steuerung der Nutzungsplanung über die die kantonale Richtplanung kann die VLP-ASPAN grundsätzlich zustimmen, ebenso - unter gewissen Vorbehalten - den Planungen in funktionalen Räumen. Die neue Definition der Bauzone, welche den regionalen Gegebenheiten stärker Rechnung trägt und besser auf die Verfügbarkeit des eingezonten Landes abstellt, findet ebenfalls Unterstützung seitens der VLP-ASPAN. Erhebliche Vorbehalte bestehen jedoch gegenüber der übergangsrechtlich vorgesehenen Reservebauzone. Sie ist abzulehnen. Beim Bauen ausserhalb der Bauzone ist eine Neukonzeption notwendig. Die vorgeschlagene Lösung vermag jedoch nur beschränkt zu überzeugen. Auf die bundesrechtliche Definition der Landwirtschafts- und Schutzzone darf nach Meinung der VLP-ASPAN nicht verzichtet werden. Soll den Kantonen Handlungsspielraum bei der Erteilung von Bewilligungen von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet eingeräumt werden, so ist der Spielraum im Gesetz klar zu umschreiben. Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist er sehr diffus, was der angestrebten Rechtssicherheit und Übersichtlichkeit wenig dienlich ist. Die entsprechenden Bestimmungen sind zu überprüfen, einen möglichen Lösungsweg dazu zeigt die VLP-ASPAN auf. Über die Bücher gehen muss man auch bezüglich der Erhebung der verschiedenen Abgaben. Die vorgeschlagenen Regelungen (Versiegelungsabgabe, Wohnflächenabgabe) sind noch wenig durchdacht und schlecht auf die im Gesetz ebenfalls vorgesehene Flächenkompensation abgestimmt. Ein falsches Signal ist es nach Meinung der VLP-ASPAN, in einem Zeitpunkt, in welchem mehrere Kantone daran sind, die Mehrwertabschöpfung einzuführen, auf den entsprechenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone zu verzichten, wie der Entwurf dies tut.

Eine sorgfältige Überarbeitung des Gesetzesentwurfs ist unumgänglich. Dabei ist, wie eingangs erwähnt, 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 und bei den weiteren Gesetzgebungsarbeiten wird der enge Einbezug der Kantone unumgänglich sein; gilt es doch, verlorenes Vertrauen wieder herzustellen.

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, zum Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüßen
SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG

Der Präsident:



Walter Straumann, Regierungsrat

Der Direktor:



Lukas Bühlmann