

Revision des Raumplanungsgesetzes - Indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative **Eine ausgewogene Vorlage für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung**

Um die Qualitäten der Schweiz - Städte und Dörfer mit hoher Lebensqualität, intakte Landschaften und funktionierende Verkehrsinfrastrukturen – zu erhalten, brauchen wir eine nachhaltige Siedlungsentwicklung oder in den Worten der Bundesverfassung „eine haushälterische Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes“. Dieses Ziel haben wir, wie verschiedene Studien belegen und wie dies ein Blick auf unsere Siedlungen und Landschaften zeigt, bisher nicht erreicht. Jährlich wird in der Schweiz eine Fläche in der Grösse des Walensees überbaut. Wertvolles Kulturland geht damit verloren und die Landschaft als wichtiger Standortfaktor und touristisches Kapital wird aufs Spiel gesetzt, ganz zu schweigen von den immensen Infrastrukturkosten, die eine zersiedelte Landschaft verursacht. Gegensteuer tut daher Not. Die von National- und Ständerat am 15. Juni 2012 verabschiedete Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung RPG ist dazu der richtige Weg. Weshalb?

Behutsame Weiterentwicklung des heutigen Rechts

Das revidierte Raumplanungsgesetz orientiert sich an den heutigen, bewährten Instrumenten des RPG – der kantonalen Richt- und kommunalen Nutzungsplanung – entwickelt diese weiter, präzisiert sie in einzelnen Bereichen und versucht, mit gewissen Fristen und Sanktionen, aber auch mit Anreizen, dem geltenden Recht besser zum Durchbruch zu verhelfen. Der von den Eidgenössischen Räten verabschiedete indirekte Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative ist damit keineswegs radikal. Er nimmt in weiten Teilen Entwicklungen auf, die in vielen Kantonen, Städten und Gemeinden bereits in Gange sind und reagiert auf unerwünschte räumliche Entwicklungen, die in der Bevölkerung ein immer grösseres Unbehagen auslösen.

Das Rückzonungsgebot...

Im Zentrum der Kritik steht das Gebot, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG/2012). Die Bestimmung gab in den Eidgenössischen Räten denn auch Einiges zu reden, obwohl das Rückzonungsgebot eigentlich schon heute gilt. So verlangt das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen auf das Mass von Artikel 15 RPG. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang unter anderem ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1990, der die frühere Solothurner Bauzonenbemessung, die auf eine Verdoppelung der Bevölkerung ausgerichtet war (sog. „Faktor 2“), als bundesrechtsrechtswidrig erklärte (BGE 116 Ia 221). In der Folge änderte der Kanton seine Praxis. Ähnliche Entscheide zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen sind seither dazugekommen.

Die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen ist ein wichtiger Baustein für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, denn zu grosse Bauzonen führen zu einer lockeren, dem verfassungsrechtlichen Konzentrationsprinzip zuwiderlaufenden Besiedlung und zu unverhältnismässigen Infrastrukturkosten. Solange wegen der grossen Bauzonen für relativ wenig Geld auf der grünen Wiese gebaut werden kann, bleibt das unbestrittene Anliegen der baulichen Verdichtung Wunschenken. Überdimensionierte Bauzonen tragen zudem zur Entleerung von

Ortskernen und zum Verschwinden des Detailhandels bei. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass der Schweizerische Gewerbeverband das Referendum gegen die Vorlage ergriffen hat, nachdem er noch vor wenigen Wochen in einer Resolution zur Wachstumspolitik für die klein- und mittleren Unternehmen KMU eine „Revitalisierung von Stadt- und Ortskernen“ gefordert hat.

...und dessen Umsetzung

Zugegeben, die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen ist keine leichte Aufgabe. Allein schon die Frage, wann eine Bauzone überdimensioniert ist, wird zu reden geben. Die vom Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu erarbeitende technische Richtlinie zur Bauzonendimensionierung (Art. 15 Abs. 5 RPG/2012) wird diesbezüglich als Orientierungsrahmen dienen. Die Kantone werden die Gemeinden begleiten und ihnen Unterstützung bieten müssen. Sie werden fünf Jahre Zeit haben, ihre Richtpläne anzupassen, was jedoch nicht heisst, dass die Bauzonen in dieser Zeit zurückgezont werden müssen. Es geht vielmehr um eine Bedarfsplanung der Kantone und das Aufzeigen von Wegen zur geordneten und etappenweisen Redimensionierung zu grosser Bauzonen. In gewissen Kantonen dürfte sich dieser Prozess über viele Jahre und selbst über den Planungshorizont von 15 Jahren hinaus erstrecken. Man darf sich aber auch nichts vormachen: nicht wenige Bauzonen werden auch künftig überdimensioniert sein! Es geht jedoch um das Zeichen, welches der Gesetzgeber mit der klaren Aufforderung zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen setzt. Keine Schwierigkeiten wird das Rückzonungsgebot jenen Kantonen bereiten, die ihre raumplanerischen Hausaufgaben gemacht haben.

Finanzierung der Rückzonungen

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind heutige Rückzonungen in der Regel entschädigungspflichtig. Entschädigungslos dürften sie nur in Ausnahmefällen sein, beispielsweise in Gemeinden mit krass RPG-widrigen Bauzonen, in denen sich die Baureife der Grundstücke erst in ferner Zukunft oder unter Umständen gar nie herbeiführen lässt. Das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von fehlender „Realisierungswahrscheinlichkeit“. Mit Entschädigungsbegehren der Grundeigentümer wird somit zu rechnen sein. Finanziert werden sollen sie gemäss revidiertem RPG aus den Erträgen der Mehrwertabgabe. In Kantonen mit viel zu grossen Bauzonen dürften diese jedoch kaum ausreichen. Abhilfe könnte hier die Beseitigung gewisser Fehlanreize schaffen. Die Eidgenössischen Räte haben zwar bei den Beratungen der Agrarpolitik 2014-2017 den Vorschlag des Bundesrates abgelehnt, für die Bewirtschaftung eingezonten, aber unüberbauten Landwirtschaftslandes keine Direktzahlungen mehr zu zahlen. Ein Fehlanreiz ist jedoch auch die von einer Mehrheit der Kantone erfolgende vermögensrechtliche Besteuerung von überbautem Bauland zum landwirtschaftlichen Ertragswert anstatt zum Verkehrswert. Ein Wechsel zur Verkehrswertbesteuerung, den das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes zulassen würde, dürfte in Gebieten mit geringer Baulandnachfrage die Bereitschaft zur Rückzonung erhöhen.

Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile

Das Gebot der Rechtsgleichheit ist in der Raumplanung, wie wir wissen, von beschränkter Bedeutung. Ungleichheiten sind mit der Zuweisung von Grundstücken zu einzelnen Nutzungszonen unvermeidlich. Einzelne Grundeigentümer haben Glück, dass ihr Grundstück eingezont wird, andere haben das Pech, dass dem nicht so ist. Diesen Ungleichheiten und den damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen will das RPG aus Gründen der Gerechtigkeit und Lastengleichheit begegnen, indem es von den Kantonen schon heute einen

Ausgleich der planungsbedingten Vor- und Nachteile verlangt. Während Planungsnachteile aufgrund einer umfassenden Rechtsprechung des Bundesgerichts und gestützt auf die Eigentumsgarantie der Bundesverfassung bereits heute weitgehend entschädigt werden (materielle Enteignung), werden planungsbedingte Vorteile bis heute nur in vier Kantonen abgeschöpft (BS, NE, GE und neuerdings TG). In mehreren Kantonen ist es den Gemeinden erlaubt, Mehrwerte über Verträge mit den Grundeigentümern abzuschöpfen (u.a. BE, GR, GL und OW). Um dem mehr als 30-jährigen Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung eines Planungsausgleichs mehr Gewicht zu verleihen, wird er im revidierten RPG in Form einer Mindestregelung präzisiert (Art. 5 Abs. 1^{bis} - 1^{sexies} RPG/2012) und mit einer Sanktion versehen, für den Fall, dass ein Kanton untätig bleibt (Art. 38a Abs. 4 RPG/2012). Mit einem Abgabesatz von 20 Prozent ist die bundesrechtliche Mindestregelung relativ bescheiden, wenn man bedenkt, dass Rückzonzungen bzw. planerische Nachteile vollumfänglich (d.h. zu 100%) zu entschädigen sind. Auch wenn neben der Mehrwertabgabe noch andere Aufwendungen (Erschliessungsbeiträge) hinzukommen, steht den Grundeigentümern noch immer ein erheblicher Gewinn zu; und bei der späteren Grundstückgewinnsteuer ist die Mehrwertabgabe vom Gewinn in Abzug zu bringen, damit der Grundeigentümer nicht zweimal für das Gleiche zur Kasse gebeten wird.

Die Erträge sind – wie erwähnt – für die Finanzierung von Rückzonzungen zu verwenden. In den Kantonen, in denen sie dafür nicht oder nur zum Teil benötigt werden, können andere raumplanerische Massnahmen finanziert werden, beispielsweise Vorkehrungen zur Förderung der Siedlungsqualität (Schaffung einer hochwertigen Verdichtung, Aufwertung des öffentlichen Raums). In den meisten Fällen dürften es Massnahmen sein, die den Abgabepflichtigen über eine Aufwertung ihrer Liegenschaften wieder zu Gute kommen.

Die kantonale Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK hat im Gesetzgebungsverfahren mit einem eigenen Vorschlag dafür gesorgt, dass die Mindestregelung – im Unterschied zur Variante des Ständerats – auf wenige zentrale Fragen beschränkt bleibt und den Kantonen breite Ausgestaltungsmöglichkeiten erhalten bleiben. Die Mehrwertabgaberegulierung wie auch die Gesetzesrevision als solche werden von ihr denn auch unterstützt.

Massnahmen gegen die Baulandhortung

In vielen Gemeinden mit einem hohen Baudruck ist nicht der Mangel an Bauland das Problem, sondern dessen fehlende Verfügbarkeit, sei dies wegen fehlender Erschliessung, ungeeigneter Parzellenstruktur oder – in den meisten Fällen – ungerechtfertigter Baulandhortung. In gewissen Gemeinden sind es bis zu 20 oder gar 30 Prozent der Flächen, die nicht auf den Markt kommen. Weil das Land nicht verfügbar ist, möchten die Gemeinden am Siedlungsrand neu einzonen, was zu einer weiteren unerwünschten Zersiedelung führt. Dieser Entwicklung will das revidierte RPG Einhalt gebieten, indem es die Kantone auffordert, Vorkehrungen zur Baulandmobilisierung zu treffen (Art. 15a RPG/2012). Dies können innovative Modelle zur Baulandumlegung sein, wie beispielsweise die direkte Verknüpfung von Einzonung und Landumlegung im Kanton Waadt, oder Instrumente zur Bekämpfung der Baulandhortung, wie das Kaufsrecht der Gemeinden im Kanton Obwalden (Art. 11a BauG), das Enteignungsrecht im Kanton Neuenburg (Art. 86 ff. LCAT), die automatische und entschädigungslose Rückzonung im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (Art. 56 BauG) oder die Möglichkeit bedingter Einzonungen für gewisse Vorhaben in den Kantonen Aargau und Freiburg (§15a BauG-AG, Art. 45 RBG-FR). Die Instrumente greifen erst, wenn die eingezonten Grundstücke innert einer bestimmten Frist (zum Beispiel innerhalb von 10 Jahren) nicht überbaut werden. Der Bundesgesetzgeber reagiert mit der getroffenen Regelung auf die

Bedürfnisse der Praxis, überlässt die Auswahl und Ausgestaltung der Instrumente jedoch – anders als noch beim gescheiterten Raumentwicklungsgesetz – den Kantonen. Zum Tragen kommen die Instrumente nur, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse an der Überbauung der Grundstücke besteht und die Massnahmen verhältnismässig sind. Die Gemeinden werden daher von den ihnen zustehenden Möglichkeiten nur mit grösster Zurückhaltung Gebrauch machen. So werden sie gerechtfertigte Hortungen, wie beispielsweise die langfristige Landsicherung für ortsansässige Unternehmen, auch im eigenen Interesse nicht torpedieren. Zum Einsatz kommen dürften die Instrumente am ehesten an zentralen, verkehrsmässig gut erschlossenen Lagen mit einem grossen öffentlichen Interesse an einer baulichen Entwicklung (z.B. Entwicklungsschwerpunkte); und auch hier nur als ultima ratio, wenn es keine anderen vertretbaren Möglichkeiten zur Befriedigung zentraler Siedlungsbedürfnisse gibt. In der Praxis dürfte unter Umständen allein schon das Bestehen der rechtlichen Eingriffsmöglichkeit den nötigen Druck schaffen, damit Grundstücke überbaut werden oder die Eigentümer sich zu einem Flächenabtausch bereit erklären.

Eine vernünftige und zielführende Gesetzesrevision

Wie eingangs erwähnt ist der indirekte Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative vernünftig und ausgewogen. Er basiert auf einem von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden nach dem gescheiterten Raumentwicklungsgesetz gemeinsam erarbeiteten Revisionsentwurf. Sollen die Aussagen zur nachhaltigen (Siedlungs-) Entwicklung nicht länger Lippenbekenntnisse bleiben, muss man dem revidierten RPG zustimmen. Gegenüber der Landschaftsinitiative der Umweltverbände weist der Gegenvorschlag gleich mehrere Vorteile auf: er ist *schneller* (es braucht keine Ausführungsgesetzgebung), *wirksamer* (die Siedlungsfläche wird nicht nur eingefroren, sondern verkleinert) und *gerechter* (die Kantone, die ihre raumplanerischen Hausaufgaben gemacht haben, werden nicht mit einem 20-jährigen Bauzonenmoratorium bestraft).

Lukas Bühlmann, lic.iur.

Direktor Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

Ja zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Der Vorstand der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN hat an seiner Sitzung vom 23. November 2012 die Revision des Raumplanungsgesetzes einstimmig gutgeheissen und empfiehlt den Stimmberechtigten am 3. März 2013 ein Ja!