



SKI

Schweizerische Kommission für Immobilienfragen

Raumentwicklung aus der Sicht
der Schweizerischen Kommission
für Immobilienfragen **SKI**

Ideen, Vorschläge und Stellungnahmen zu
raumplanerischen Umsetzungsmassnahmen

SKI



Vorwort des Präsidenten -----5

Einleitung -----7

1. Raumkonzept -----9

2. Verflüssigung des Baulandmarktes -----10

3. Landverbrauch -----10

4. Mobilität -----11

5. Erschliessung von dezentralen Siedlungen -----12

6. Deregulierung innerhalb der Bauzonen -----12

7. Einfamilienhäuser -----13

8. Verfahren -----14

9. Koordination von Verkehrs- und Siedlungsplanung -----15

10. Wald -----16

11. Föderale Kompetenzen -----17

12. Flexibilisierung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen-----17

13. Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen -----18

14. Marktwirtschaftliche Instrumentarien-----19

Fazit -----21

Anhang 1: Verzeichnis der der SKI angeschlossenen Mitgliedverbände-----22

Anhang 2: Mitglieder der SKI-Subkommission Raumentwicklung/Raumplanung----23

Fast alles staatliche Handeln ist letztlich raumwirksam und damit Teil der Raumordnungspolitik. Die Raumordnung zielt auf eine optimale und nachhaltige räumliche Entwicklung der Schweiz ab. Der Boden ist unvermehrbar – eine Binsenwahrheit, die man sich aber immer wieder in Erinnerung rufen muss. Sie erklärt, dass gerade in diesem Politikbereich die Ansprüche von Gesellschaft und Wirtschaft an den Raum Schweiz und die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen auch und gerade für die künftigen Generationen zu schützen, mitunter heftig aufeinanderprallen. Die politische Kunst, die jeweiligen Interessen auszubalancieren, ist daher besonders gefordert.

Die Schweizerische Kommission für Immobilienfragen **SKI** hat es daher unternommen, die wichtigsten Herausforderungen in der Raumordnungspolitik zu analysieren, zu bewerten und Lösungen aufzuzeigen. Die entsprechenden Arbeiten sind umso mehr gerechtfertigt, als eine Aktualisierung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bevorsteht und die Raumplanung unbestreitbar ein wichtiges Lenkungsmittel der Raumordnungspolitik darstellt. Wer sich mit diesen Fragen auseinandersetzt, gestaltet letztlich die Zukunft.

Der vorliegende Bericht ist das Resultat der eingehenden Reflexionen. Er ist nicht «neutral», etwa im Sinne eines Gutachtens. Das war auch nicht die Zielsetzung. Vielmehr stellt er eine pointierte Meinungsäußerung von zahlreichen breit abgestützten Verbänden dar, die



einer freiheitlichen Eigentumpolitik verpflichtet sind und daher den Raum Schweiz vor allem als Grundlage ihres Wirtschaftens und des gesellschaftlichen Lebens verstehen. Der Bericht verschliesst sich aber den unbestreitbaren drängenden Problemen und Defiziten in der Raumordnung nicht und will darauf verantwortungsvolle Antworten geben. Er ist bewusst kurz gehalten und fokussiert auf diejenigen Punkte, welche die **SKI**-Mitgliedorganisationen am meisten beschäftigen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine spannende Lektüre bei einem Thema, das nicht jeden Tag in die Schlagzeilen gerät, das aber in politischer Hinsicht ein brisantes, strategisches Dossier darstellt und uns alle immer wieder beschäftigen wird.

Dr. Pierre Triponez

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'P. Triponez'.

*Nationalrat
Präsident der Schweizerischen
Kommission für Immobilienfragen*

Bern, im Juni 2007

In dem 2005 veröffentlichten «**Raumentwicklungsbericht 2005**» analysierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die aktuelle Raumentwicklung in der Schweiz. Es vertrat die Auffassung, diese genüge den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung nicht und stellte deshalb ein «Raumkonzept Schweiz» zur Diskussion. Dieses enthält Rahmenstrategien für das ganze Landesgebiet sowie spezifische Strategien für die städtischen und die ländlichen Räume. Gleichzeitig werden Massnahmen aufgezeigt, welche die Umsetzung des Konzeptes ermöglichen sollen. Ein wichtiger Teil dieser Massnahmen betrifft Vorschläge für die Revision des Raumplanungsgesetzes. Ein weiterer zentraler Faktor zur nachhaltigeren Gestaltung der Raumentwicklung wird in der Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination auf allen staatlichen Ebenen gesehen. Mit weiteren, insbesondere auch finanziellen Instrumenten will das ARE Anreize für eine nachhaltige Raumentwicklung schaffen. Zudem ist – so das Bundesamt – die Kohärenz der Sektoralpolitiken zu verbessern. Die Absicht ging dahin, mit dem Raumentwicklungsbericht die heute fehlende Gesamtsicht in der Raumplanung aufzuarbeiten und Grundlagen bereitzustellen, um die politische Debatte zur räumlichen Zukunft der Schweiz in Gang zu setzen.

Im Verlaufe des Jahres 2006 nahmen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden unter der Federführung des ARE die Arbeit an einem **Raumkonzept Schweiz** auf. Das Raumkonzept soll die Grundlage für eine koordinierte Raumentwicklungspolitik bilden. Ein sogenanntes

Partizipationsverfahren im Laufe des Jahres 2007 soll den verschiedensten Interessenvertretern an neun regionalen Forumsveranstaltungen ermöglichen, neben den Spezialisten und der Politik auch ihre Vorstellung von der räumlichen Entwicklung in der Schweiz zum Ausdruck zu bringen.

Und schliesslich werden sich die politischen Akteure in einer näheren Zukunft mit der «**Aktualisierung**» des **Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)** befassen müssen, für die das ARE aufgrund eines entsprechenden Auftrages des Bundesrates die Vorarbeiten bereits in Angriff genommen hat.

Die 1973 gegründete **Schweizerische Kommission für Immobilienfragen SKI** will den Dialog mit dem vorliegenden Grundlagenpapier aufnehmen. Die **SKI** ist in erster Linie ein Konsultations- und Kontaktgremium von privaten Organisationen, die an einer freiheitlichen Eigentumspolitik, einem marktnahen Mietrecht und an einer wirksamen Förderung des Wohneigentums interessiert sind. Sie umfasst zur Zeit 20 Mitgliedorganisationen (siehe Anhang 1), verfügt aber über keine fixen Statuten und fasst keine verbindlichen Beschlüsse für ihre Mitglieder. Ihre Aufgabe besteht vorab darin, den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Organisationen sicherzustellen und diesen die Möglichkeit zu geben, ihren spezifischen Standpunkt zu allen eigentumspolitischen Fragen offen darzulegen und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. In dieser Koordinationsfunktion und Konsensfindung

besteht ihr Hauptzweck. Eines der Politikfelder, mit welchem sich die **SKI** unter anderen sehr intensiv befasst, ist das Raumplanungsrecht.

Mitte 2006 entschloss sich die **SKI**, für die aktuellen Raumplanungsfragen proaktiv Lösungen aufzuzeigen; sie beauftragte eine Subkommission (Mitglieder siehe Anhang 2), sich damit vertieft zu befassen. Die Vorschläge der Subkommission, die sich bewusst auf einige ausgewählte, konkrete Fragestellungen konzentrierte und zur Erörterung von Fachfragen ein Hearing mit René Hutter, Kantonsplaner Zug, durchführte, flossen in das vorliegende Dokument ein. Es soll die generelle Linie der **SKI** in ausgewählten aktuellen Raumplanungsfragen aufzeigen. Dies schliesst aber nicht aus, dass die einzelnen Mitgliedorganisationen aus ihrer jeweiligen spezifischen Sicht heraus zu einzelnen Punkten Präzisierungen oder Ergänzungen anbringen oder gewisse Gewichtungen und Wertungen anders vornehmen. Insbesondere der HEV Schweiz behält sich sein eigenes noch in Arbeit befindliches Positionspapier ausdrücklich vor. Einig sind sich alle vorbehaltlos hinter dem vorliegenden Dokument stehenden **SKI**-Mitgliedorganisationen darin, dass allfällige raumplanerisch bedingte, finanziell relevante Massnahmen in ihren Auswirkungen insgesamt fiskalisch neutral sein müssen (keine Erhöhung der Fiskalquote).

1. Raumkonzept

Problematik

Im Sinne einer längerfristigen Perspektive, um kohärentes staatliches Planen und Handeln zu ermöglichen und zu Gunsten einer grösstmöglichen Rechtssicherheit sowie Rechtsbeständigkeit für die privaten Akteure, sollte im Sinne einer gefestigten Vision Klarheit darüber gewonnen werden, wie die Schweiz längerfristig aussehen soll und welche die zu verfolgenden Strategien sind.

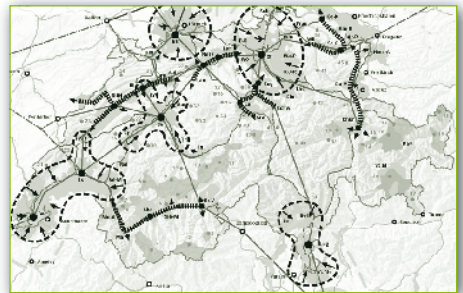
Beurteilung

Die Gleichung unüberbautes Land = gut, Überbauung = schlecht, wie sie bisweilen in der politischen Diskussion anklingt, stimmt so nicht. Sowohl im urbanen wie im ländlichen Gebiet sind qualitative Aspekte entscheidend. Mit dem vernetzten Städtesystem Schweiz, das offensichtlich vom ARE im Raumentwicklungsbericht favorisiert wird, wird letztlich einer konkreten Festlegung von eigentlichen Entwicklungsschwerpunkten ausgewichen. Auf der anderen Seite gilt es, die Grenzen der planerischen Lenkbarkeit von raumordnungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prozessen im Auge zu behalten. Andernfalls drohen ineffiziente Regulierungen und administrative Leerläufe.

Vorschläge

Zentren unterschiedlicher Grössen stellen die volkswirtschaftlichen Wachstumsmotoren und die Katalysatoren des gesellschaftlichen Lebens dar. Sie können insoweit einen Beitrag

an die nachhaltige Entwicklung leisten, als eine quantitativ und qualitativ befriedigende Konzentration und Verdichtung in Zentren der Zersiedlung entgegenwirken kann. Besonders wichtig ist eine Harmonisierung der verschiedenen Bestrebungen. Stichworte sind: Wo immer sinnvoll und möglich, Clusterbildung zulassen und unterstützen, Verstärkung der Zusammenarbeit über die politischen Grenzen von Gemeinden und Kantonen hinweg sowie verbesserte Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz. Die räumliche Steuerungsfunktion soll dabei prioritär der Raumplanung zukommen, die nicht durch die Umweltschutzgesetzgebung oder andere sektorale Polizeigesetze vereitelt oder behindert werden darf. Dabei kommt der Richtplanung eine herausragende Rolle zu, zusätzlicher Instrumentarien wie beispielsweise einer strategischen Umweltschutzprüfung für Pläne (SUP) bedarf es nicht; diese verkomplizieren die schon bisher schwerfällige Entscheidungsfindung noch mehr.



So stellt sich das Bundesamt für Raumentwicklung die zukünftige Schweiz vor.

2. Verflüssigung des Baulandmarktes

Problematik

Die so genannte Baulandhortung führt dazu, dass ausgeschiedene Baulandreserven oftmals nicht verfügbar sind. Diese Situation ist volkswirtschaftlich unbefriedigend, vor allem wenn in die Erschliessung bereits erhebliche Mittel investiert worden sind, und steht einer wünschbaren Verdichtung gegen innen entgegen. Die ausgeschiedenen Bauzonen, die nach Art. 15 RPG das für die Überbauung geeignete und weitgehend überbaute oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigte und erschlossene Land umfassen, beinhalten damit gegebenenfalls de facto nicht überbaubares Land, während gleichzeitig Art. 15 RPG einer neuen Einzonung entgegensteht.

Beurteilung

Es gibt durchaus aner kennenswerte Gründe dafür, dass das Bauland nicht auf dem Markt angeboten wird. So wollen beispielsweise Unternehmen die für die spätere Entwicklung des Betriebs nötigen Landreserven bereithalten. Auch können die momentane finanzielle Lage eines Eigentümers, seine finanziellen Dispositionen oder die Marktlage einer Überbauung entgegenstehen. Zudem verunmöglichen auch Gemeinden nicht selten eine Überbauung, weil sie es an einer zeitgerechten Erschliessungsplanung fehlen lassen.

Vorschläge

Anreize zur Verflüssigung des Baulandmarktes sind gerechtfertigt. Die in der politischen Diskussion auf gebrachten Kaufs-, Vorkaufs-

und Enteignungsrechte der Gemeinwesen, mit denen der Baulandhortung begegnet werden soll, sind hingegen inakzeptable Eingriffe in das Privateigentum. Sie sind dirigistisch sowie marktwidrig und werden abgelehnt. Die Gemeinwesen ihrerseits sind dazu anzuhalten, keine unnötigen Landreserven zu halten und die Erschliessungsplanung der Bauzonen zügig an die Hand zu nehmen.

3. Landverbrauch

Problematik

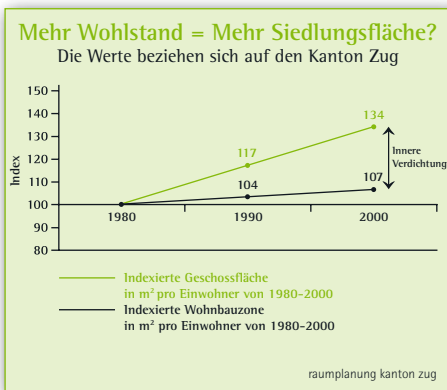
Bestrebungen zur Dämpfung des Zuwachses beim Landverbrauch verdienen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung (Schutz der Landschaften, nicht zuletzt auch im Hinblick auf den Tourismus, und des Landwirtschaftslandes) und angesichts der Entwicklungen der letzten Jahrzehnte Unterstützung. Ein Ausufer der Siedlungsflächen ist auch aus ökonomischer Sicht problematisch, insbesondere wegen der damit verbundenen Erschliessungskosten. Letztlich handelt es sich um eine ineffiziente und kostenintensive Nutzung des Bodens.



Beurteilung

Der nach wie vor anhaltende Mehrbedarf an Bauland ist bedingt durch gesellschaftliche

und wirtschaftliche Entwicklungen. Der Wohnflächenkonsum nimmt als Folge der demographischen und sozialen Entwicklung sowie des steigenden Wohlstands kontinuierlich zu (Tendenz zu kleineren Haushalten infolge Individualisierung, kleinere Familien, eigene Wohnungen junger alleinstehender Personen, Einpersonenhaushalte im Alter sowie grösserer Flächenbedarf pro Kopf). Automatisierung und Rationalisierung führen tendenziell ebenfalls zu einem Wachstum der pro Arbeitsplatz belegten Fläche. Allerdings führt das Bedürfnis nach mehr Wohnfläche nicht automatisch zu einem gleich proportionalen Anstieg der Siedlungsfläche; vielmehr ist eine zunehmende innere Verdichtung zu beobachten.



Vorschläge

Starre Begrenzungen (beispielsweise Siedlungsfläche pro Kopf) sind abzulehnen, weil sie einer dynamischen Wirtschaft und freiheitlichen Gesellschaft nicht entsprechen. Auch ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die

nach dem Inkrafttreten des eidg. Raumplanungsgesetzes erlassenen Bau- und Zonenordnungen auf keinen Fall einfach wieder redimensioniert werden dürfen, sollen nicht die Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Gesetzgebung unterhöhlt werden. Der haushälterische Umgang mit dem Boden ist durch eine Siedlungsentwicklung nach innen, die Nutzung von Industriebrachen und eine Weiterentwicklung der Umweltbestimmungen weg von einer Einzelfallbetrachtung und hin zu einer regionalen Gesamtbetrachtung zu fördern. Die Siedlungsentwicklung nach innen bedingt eine konsequente Deregulierung innerhalb der Bauzonen (vgl. Ziff. 6). Knappe Güter – im vorliegenden Fall das Bauland – werden im Grundsatz regelmässig am effizientesten durch den Markt verteilt. Der Einsatz «marktwirtschaftlicher Instrumente» ist deshalb an sich nicht zum Vornherein auszuschliessen; für dieses sehr anspruchsvolle Vorhaben bedarf es aber überzeugender Ansätze, die zurzeit in keiner Weise vorhanden sind (vgl. Ziff. 14).

4. Mobilität Problematik

Die wachsenden Mobilitätsbedürfnisse verursachen Infrastrukturkosten bezüglich Erstellung, Betrieb und Unterhalt (gilt sowohl für den motorisierten Individual- als auch für den öffentlichen Verkehr).

Beurteilung

Wirtschafts- und Verkehrswachstum verlaufen weitgehend parallel, weil die arbeitsteilige Wirtschaft einen intensiven Gütertausch

bedingt, und zwar auf allen Ebenen, regional bis global. Verkehrsinfrastrukturen sind wesentliche Standortfaktoren und tragen zur Ausschöpfung von Wachstumspotenzialen in den Regionen bei. Sie erlauben der Bevölkerung auch, die Freizeit nach ihren Wünschen zu gestalten. Die nachgefragte Mobilität darf daher nicht unterbunden werden. Insbesondere ist die freie Wahl des Verkehrsmittels vollumfänglich zu gewährleisten.

Vorschläge

Die Siedlungsentwicklung ist vermehrt auf die bereits bestehenden Infrastrukturaachsen auszurichten. Engpässe sind zu beseitigen. Ebenso sind regionale und überregionale Verkehrs- und Richtplanung besser aufeinander abzustimmen, und es ist eine Kosten- und Wirkungsanalyse bezüglich der eingesetzten Mittel zu erstellen.



5. Erschliessung von dezentralen Siedlungen

Problematik

Die Erschliessung von dezentralen Siedlungen kann hohe Kosten für die Gemeinwesen mit sich bringen und wichtigen Anliegen der Raumplanung, insbesondere dem Grundsatz

der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, zuwiderlaufen.

Beurteilung

Eine ausreichende Erschliessung bestehender Siedlungen, angepasst an ihre Lage und Nutzung, ist nötig. Mit Bezug auf die künftige Raumentwicklung sind aber Konzepte, die eine suboptimal nutzbare, flächendeckende und damit kostspielige Infrastruktur fördern, volkswirtschaftlich ungünstig, weil sie dem Prinzip der Konzentration der Kräfte widersprechen und allenfalls dem Gebot einer geordneten Besiedlung des Landes entgegenstehen können.

Vorschläge

Bei Bauvorhaben ausserhalb eigentlicher Bauzonen ist bezüglich der jeweiligen Erschliessungskosten und der Beteiligung der Grundeigentümer an diesen Kosten strikte nach dem Verursacherprinzip zu verfahren. Es ist zudem eine konsequenter an den bestehenden Entwicklungsachsen orientierte Raumentwicklung anzustreben. Die raumplanerische und raumordnungspolitische Verantwortung für periphere und schlecht erreichbare Gebiete (wie entlegene Bergtäler) liegt in erster Linie bei den Kantonen, die das mögliche Potenzial dieser Räume zu analysieren und gestützt darauf ihre Ziele und Strategien festzulegen haben.

6. Deregulierung innerhalb der Bauzonen

Problematik

Einschränkende Bestimmungen wie Abstände, Geschosshöhe, Höchstaussnutzungsvorschriften,

Heimatschutz- und Denkmalpflege verhindern oft eine verdichtete Bauweise, welche für eine Begrenzung des Landverbrauchs unabdingbar ist. Sie bewirken zudem – insbesondere in Zentrumslagen –, dass das Bauen unnötig teuer und administrativ aufwändig wird. Oft scheitert eine Verdichtung am Widerstand der betroffenen bereits ansässigen Bevölkerung, da die Regulierungen innerhalb der Bauzonen nicht zuletzt deren Interessen entsprechen.

Beurteilung

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, um auf gleicher Fläche einen grösseren Bedarf an Arbeits- und Wohnraum abzudecken. Dazu gehört die Verdichtung der Bauweisen durch Füllen der Baulücken, Erweiterung bestehender Bauten und bessere Nutzung der bestehenden Bausubstanz.

Vorschläge

Die Verdichtung nach innen bedingt eine konsequente Liberalisierung der innerhalb der Bauzonen geltenden Regimes. Mögliche Nachteile einer verdichteten Bauweise (räumliche Nähe, Beeinträchtigung von Aussicht und Sonnenlicht, Konzessionen bezüglich Dorfbild und Ästhetik etc.) muss in Kauf nehmen, wer seine Ansprüche an Wohnraum nicht herunterschraubt und trotzdem Land «sparen» will. Auch bei Baudenkmalern sollten Ein- und Umbauten erlaubt sein, welche einem zeitgemässen Wohnstandard entsprechen. Mindestausnutzungsziffern sind hingegen kein taugliches Mittel zur Förderung des verdichteten Bauens, da sie einen massiven Eingriff

in die Eigentumsfreiheit darstellen. Die Bodenpreise – also der Markt – sorgen besser als staatliche Vorgaben für eine sparsame Verwendung des Bodens.

7. Einfamilienhäuser

Problematik

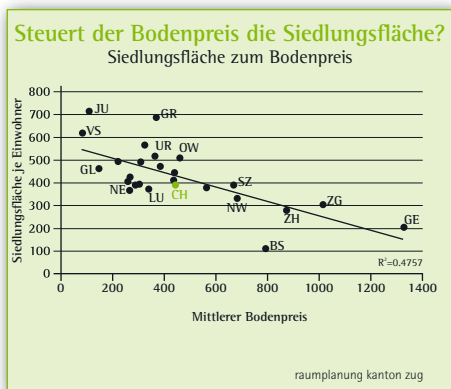
Das Einfamilienhaus (EFH) wird zu Unrecht kritisiert, weil es – so die Vorwürfe – relativ viel Land verbrauche und als Wohnen im Grünen zu einem erhöhten Mobilitätsbedarf führe. Was den Landverbrauch anbelangt, zeigt aber die Statistik, dass ein höherer EFH-Anteil keinesfalls zwingend mit einer grösseren Siedlungsfläche einhergeht. Denn die beanspruchte Siedlungsfläche wird z.B. auch durch den Bodenpreis beeinflusst.



Beurteilung

Die Wahl der Wohnform muss frei sein bzw. ist dem Markt zu überlassen. Es ist zu respektieren, dass das Einfamilienhaus eine der beliebtesten Wohnformen überhaupt ist. Es entspricht einem Bedürfnis breiter Kreise und ist Aus-

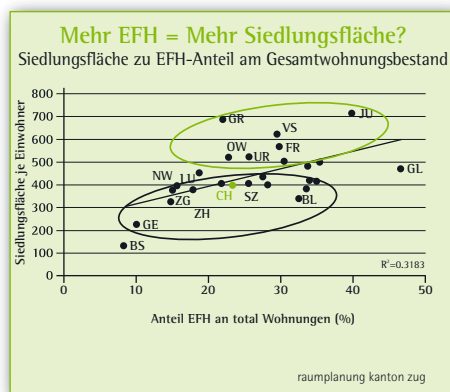
druck eines insbesondere auch durch die Mobilität ermöglichten, bewusst gewählten und bevorzugten Lebensstils. Wohneigentum ist Basis persönlicher Entfaltung und soll einer möglichst breiten Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Es ist deshalb zu fördern, beispielsweise durch steuerprivilegiertes Bausparen und durch Verminderung der fiskalischen Belastungen. Diese eigentumspolitischen Überlegungen sind mindestens so wichtig wie die raumplanerischen.



Vorschläge

Die Siedlungsform des Einfamilienhauses kann – wo nötig und möglich – durchaus optimiert werden. Dies gilt auch hinsichtlich des Bodenverbrauchs, wobei diesbezüglich schon heute weitherum eine erhebliche Verdichtung zu beobachten ist. In erster Linie sind die Planer gefordert. Es gibt bereits heute leicht verdichtete EFH-Formen, welche nicht viel mehr Land benötigen als mehrgeschossige Wohnblöcke. Durch die Deregulierung in den Bauzonen müs-

sen die einer optimierten Bauweise entgegenstehenden Hemmnisse beseitigt werden. Schliesslich ist zu bedenken, dass das EFH als Bau nicht die gesamte Parzelle beansprucht; je nach Umgebungsgestaltung lässt sich ökologisch auf den nicht bebauten Flächen einiges erreichen. EFH-Zonen haben in der Regel ohnehin die grössere Artenvielfalt als einseitig landwirtschaftlich genutzte Flächen.



8. Verfahren

Problematik

Langwierige, komplizierte Verfahren und tendenziell zu umfassende Einsprache- und Beschwerderechte verzögern oder verhindern immer wieder sinnvolle Bauvorhaben und führen damit zu erheblichen Kosten sowohl für private Investoren als auch für die Volkswirtschaft.

Beurteilung

Der durch die Raumplanungsgesetzgebung garantierte Rechtsschutz gegen Nutzungspläne und Verfügungen dient der Verhinderung

von Willkür und wird nicht in Frage gestellt. Er ist aber so zu verwesentlichen, in den Verfahren zu straffen und zu beschleunigen, dass der Verzögerungseffekt und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum allfälligen Nutzen stehen. Zudem verhindert die Umweltgesetzgebung nicht selten, was raumplanerisch zulässig, ja erwünscht wäre. Die heutige mangelhafte Abstimmung dürfte zu einem grossen Teil Ursache für das Missbehagen im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht sein, das letzthin durch die Eidg. Räte glücklicherweise etwas gestrafft wurde. Nicht selten wird z.B. anstelle einer Gesamtbetrachtung über ein sich regional positiv auswirkendes Bauvorhaben über Jahre und durch den ganzen Instanzenweg ein Streit um die Parkplatzzahl ausgetragen. Neben den Umweltverbänden tragen aber auch Private mit nicht immer begründeten Einsprachen dazu bei, dass Bauvorhaben verzögert oder gar vereitelt werden.

Vorschläge

Das formelle Baurecht (d.h. insbesondere die Baubegriffe und Messweisen), nicht aber das materielle ist zu harmonisieren. Raumplanung sowie Umweltschutz sind besser aufeinander abzustimmen.

Auch soll eine angemessene Erhöhung des Kostenrisikos – gerade auch bei privaten Beschwerdeführern – dazu beitragen, die rechtsmissbräuchliche Beschwerdeführung zu unterbinden. Dazu gehören weit über den heutigen Ansätzen liegende Gerichtsgebühren

(z.B. ab der zweiten Instanz in Abhängigkeit von der Bausumme) inklusive der Einforderung eines entsprechenden Kostenvorschusses und angemessene Parteientschädigungen. Die Haftung für einen allfällig entstehenden (Verzögerungs-) Schaden bei rechtsmissbräuchlicher oder mindestens zum Vorherein aussichtsloser Ergreifung eines Rechtsmittels, wozu auch ein Verschulden hinsichtlich der Mitwirkungs- und Begründungspflichten genügen kann, ist konsequent durchzusetzen. Schliesslich sind für die Verfahren kurze Fristen vorzugeben und Fristerstreckungen durch die Behörden nur restriktiv zu gewähren.

Die Ausweitung der Bundesgerichtskontrolle mit Bezug auf Nutzungspläne durch das Bundesgerichtsgesetz läuft dem Gedanken einer Verfahrensstraffung entgegen und widerspricht dem Grundsatz, dass die Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone ist. Dies ist nicht nur in dem Sinne zu korrigieren, dass der Rechtszustand vor Erlass des Bundesgerichtsgesetzes herzustellen ist; vielmehr sind auch Einwendungen raumplanerischer Art, die eng mit dem Umweltrecht oder dem übrigen Bundesverwaltungsrecht zusammenhängen, von der verwaltungsrechtlichen Kontrolle durch das Bundesgericht auszunehmen.

9. Koordination von Verkehrs- und Siedlungsplanung

Problematik

Die Koordination von Verkehrs- und Siedlungsplanung ist suboptimal, was zu räumlichen Fehlentwicklungen führt.

Beurteilung

Die Diskussion erschöpft sich einseitig in Forderungen nach einer vermehrten Förderung des öffentlichen Verkehrs, weil dieser als umweltverträglicher als der Privatverkehr betrachtet wird. Dabei werden Kostenfragen und die Frage, ob der öffentliche Verkehr im konkreten Fall überhaupt der sachgerechte Transportträger sei (exemplarisch: Einkaufszentren) ausgeblendet. Ebenfalls wird das aus einem freiheitlichen Gesellschaftsverständnis heraus sich ergebende und hier mit Nachdruck vertretene Postulat des Grundsatzes der freien Wahl des Verkehrsmittels ausser Acht gelassen. Die Verkehrsinfrastruktur muss als zusammenhängendes System betrachtet werden, dessen einzelne Komponenten jeweils ihre spezifischen Vor- und Nachteile haben.

Vorschläge

Die kantonale Richtplanung und die Sachpläne Verkehr des Bundes sind besser aufeinander abzustimmen. Das Gleiche gilt für die kantonsinterne und regionale Abstimmung der Verkehrs- und Siedlungsplanung. Dabei darf die Gemeindeautonomie keine unüberwindliche Hürde sein. Die Erreichbarkeit mittels öffentlichen Verkehrs als undifferenziertes Erschliessungserfordernis wird wegen der damit verbundenen Kostenfolgen abgelehnt.

10. Wald

Problematik

Der Wald bedeckt 31% der Fläche der Schweiz und ist weitgehend raumplanerischen Interessenabwägungen entzogen. Der Schutz des

Waldes ist gleichsam absolut und undifferenziert. Dazu kommt, dass aufgrund des dynamischen Waldbegriffs tendenziell immer mehr Flächen als Wald qualifiziert werden.

Beurteilung

Die Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion des Waldes ist unbestritten. Angesichts der sich verstärkenden Nutzungskonflikte auf dem «Areal Schweiz» sind eine isolierte Betrachtung und ein verabsolutiertes Erhaltungsgebot zunehmend kritisch zu hinterfragen. So muss beispielsweise bestes Ackerland als Rodungsersatz aufgeforstet werden, obwohl sich die Waldfläche ausdehnt. Auch wird eine effiziente Bewirtschaftung des Waldes durch kleinliche, undifferenzierte und einseitig auf die Wohlfahrtsfunktion bezogene Vorgaben verhindert.



Vorschläge

Auch Waldflächen sind in die raumplanerischen Interessenabwägungen einzubeziehen, namentlich bei der Zonierung. Entsprechend der differenzierten Funktion ist auch der Schutz zu differenzieren. Je nachdem ermöglicht dies, In-

frakturbaubauten, Natelantennen etc. im Wald zuzulassen.

11. Föderale Kompetenzen

Problematik

Divergierende Normen verursachen in der kleinräumigen Schweiz hohe Kosten. Übergeordnete Interessen werden mit der in der kantonalen oder gar kommunalen Kompetenz liegenden Planung schlecht abgestimmt, und es fehlt an der nötigen Zusammenarbeit.

Beurteilung

Der Grundsatz, dass nach Art. 75 BV grundsätzlich die Kantone für die Raumplanung zuständig sind, ist unbestritten und beizubehalten. Die Schweiz ist kleinräumig strukturiert, und die Kantone unterscheiden sich topographisch sowie in ihren traditionellen Besiedlungsformen und Baustilen jeweils sehr stark voneinander. Das spricht für den Föderalismus. Allerdings ist eine verstärkte planerische Zusammenarbeit sowohl der Gemeinden als auch der Kantone über die jeweiligen Grenzen hinweg wohl mehr und mehr unausweichlich.



Vorschläge

Die kantonalen Richtpläne sind wo nötig zu optimieren, namentlich auch hinsichtlich der interkantonalen Koordination. Auch die kommunalen Nutzungspläne sind besser zu koordinieren. Es sind Anreize vorzusehen und gegebenenfalls Verpflichtungen zur vermehrten Zusammenarbeit über die institutionellen/politischen Grenzen hinweg, wo sich dies aufgrund des Sachzusammenhangs rechtfertigt. Grundsätzlich bedarf es dabei keines neuen planerischen Instrumentariums, weil die Koordination durch eine sachgerechte Richtplanung vollumfänglich gewährleistet werden kann. Im Bereich der Bauvorschriften ist eine formelle Baurechtsharmonisierung dringend nötig (siehe auch Ziff. 8); es gibt für die historisch bedingte investitions-hemmende Vielfalt keinen sachlichen Grund mehr. Schreiten die Arbeiten beim diesbezüglichen Konkordat nicht zügig voran, wäre der Bundesgesetzgeber gefordert.

12. Flexibilisierung im Gebiet

ausserhalb der Bauzonen

Problematik

An das Gebiet ausserhalb der eigentlichen Bauzonen werden zunehmend Ansprüche gestellt. Einerseits durch die Landwirtschaft, die einem intensiveren Strukturwandel unterworfen ist und vermehrt auch in nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten diversifizieren möchte, andererseits durch die Freizeitgesellschaft, die zunehmende Ansprüche an diese Gebiete (so die hobbymässige Tierhaltung) stellt. Offen ist die Frage, was mit leer stehenden, von der Land-

wirtschaft nicht mehr benötigten Gebäuden geschehen soll.

Beurteilung

Der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände ist im Interesse einer geordneten und bezahlbaren Besiedlung des Landes aufrechtzuerhalten. Damit bestehen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen verschiedene Regimes, die den Flexibilisierungen im Landwirtschaftsgebiet Grenzen setzen. Andererseits ist durch die Raumentwicklung ein attraktiver, entwicklungsfähiger und multifunktionaler ländlicher Raum anzustreben, soweit dadurch die Grenzen zwischen Bau- und Nichtbaugelände nicht unzulässig verwischt werden.

Vorschläge

Es sind Flexibilisierungen für die Bedürfnisse der Freizeitgesellschaft und für eine vernünftige und zeitgemässe Entwicklung des produzierenden Garten- bzw. des Gemüsebaus sowie erleichterte Umnutzungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Wohngebäude, aber auch historischer Wohnbauten, die in einer Landwirtschafts- oder Schutzzone liegen, anzustreben – natürlich unter Wahrung der wichtigen Anliegen der Raumplanung und der Erschliessungsgrundsätze gemäss Ziff. 5 (integrale Anwendung des Verursacherprinzips bei den Erschliessungskosten und Primat der Entwicklungsachsen). Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe der Landwirte sind unter dem Gesichtswinkel der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände zu beurteilen und nur sehr

restriktive zuzulassen. Bei den bestehenden nebenbetrieblichen Tätigkeiten der Landwirte ist das Prinzip der gleich langen Spiesse gegenüber dem Gewerbe, das in die Bauzone verwiesen wird, jeweils genau zu beachten.

13. Ausgleich von planungsbedingten

Vor- und Nachteilen

Problematik

Die so genannte Mehrwertabschöpfung ist ein altes Thema und wird neuerdings vom ARE im Raumentwicklungsbericht 2005 wiederum zur Diskussion gestellt. (Nach Art. 5 RPG soll das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird gemäss Abs. 2 voll entschädigt.) Die aus der reaktivierten «Mehrwertabschöpfung» resultierenden Mittel sollen gemäss ARE dazu dienen, die gewünschte raumplanerische Entwicklung besser zu steuern.

Beurteilung

Der Ausgleich für erhebliche planerische Vorteile erfolgt zu einem wesentlichen Teil bereits heute über die Grundstückgewinnsteuer. Mit gutem Grund wurden denn auch in verschiedenen Kantonen Gesetzesvorlagen im Zusammenhang mit dem weitergehenden Ausgleich von Planungsvorteilen abgelehnt. Dies gilt umso mehr, als im gegenteiligen Fall, nämlich bei der Entschädigung von Nachteilen, die bundesgerichtliche Rechtsprechung sehr restriktiv ist. Im Regelfall werden nur materielle

Enteignungen entschädigt, die ebenfalls nur zurückhaltend angenommen werden. Eine «Mehrwertabschöpfung» würde für die Wirtschaft zudem eine untragbare finanzielle Belastung bedeuten: Zu denken ist etwa an die Steinbruchbesitzer bzw. -betreiber bzw. die gesamte Abbaubranche. Zudem sind Planungsmehrwerte bis zu ihrer Realisierung ohnehin rein fiktiv – wo nichts ist, gibt es nichts abzuschöpfen.

Vorschläge

Auf eine «Mehrwertabschöpfung» ist zu verzichten. Auch die Grundstückgewinnsteuer ist an sich systemwidrig, da Kapitalgewinne in der Schweiz grundsätzlich steuerfrei sind. Eventuell könnte die Grundstückgewinnsteuer durch die Kantone zumindest weniger belastend ausgestaltet werden (stark degressiv mit Konzentration auf kurzfristige Handänderungen), und ein Teil der Abschöpfung könnte beispielsweise für Gebäudeentfernungen in sensiblen Landschaften bzw. deren Entschädigungen verwendet werden.

14. Marktwirtschaftliche Instrumentarien

Problematik

Grundsätzlich könnte in einer Marktwirtschaft die wünschbare Raumentwicklung mit marktwirtschaftlichen Instrumentarien, durch die Nutzung von Marktkräften, unterstützt werden. Knappe Güter werden vergleichsweise effizient durch den Markt verteilt. In der Raumplanung laufen indessen entsprechende Vorschläge sehr oft darauf hinaus, einen gewissermassen künstlichen Markt zu schaffen. Diese

Zielsetzung ist so komplex, dass sie praktisch eine unlösbare Aufgabe darstellt.

Beurteilung

Taugliche marktwirtschaftliche Instrumentarien sind zurzeit weder hinreichend geprüft noch anwendungsreif. Sie kommen erst dann in Betracht, wenn aus ihrer Anwendung insgesamt keine fiskalische und administrative Belastung resultiert und sich die entsprechenden Massnahmen in die bestehende Kompetenzordnung einbetten lassen.



Um dem Bodenmehrverbrauch entgegenzuwirken, stellt das ARE neuerdings beispielsweise so genannte marktwirtschaftliche Flächennutzungszertifikate (FNZ) zur Diskussion, welche als Instrument neben die herkömmliche Planung treten sollen. Dieses Konzept illustriert aufs deutlichste die erwähnten Schwierigkeiten:

- a) Folge wären eine Verteuerung des Bodens und zusätzliche administrative Umtriebe
- b) Neben dem klassischen raumplanerischen Instrumentarium entstünde gewissermassen ein zweites, paralleles Steuerungsinstrument
- c) Die FNZ dürften kaum kompatibel sein mit der Kompetenzverteilung in der Raumplanung gemäss Art. 75 BV
- d) Die Kompatibilität mit der Eigentums-garantie ist höchst fraglich
- e) Mit den FNZ würden diejenigen Ge-meinden bestraft, die ihre Bauzonen sachgerecht dimensioniert haben.

Vorschläge

Die Idee der Flächennutzungszertifikate ist nicht weiterzuverfolgen.

1. **Raumkonzept:** Ein kohärentes Raumkonzept bedingt Zusammenarbeit und Koordination, vor allem über die Richtplanung. Zentren unterschiedlicher Grössen sind die Wachstumsmotoren.

2. **Verflüssigung des Baulandmarktes:** Es reicht nicht, wenn dem Bedarf entsprechende Bauzonen bereitstehen. Das Bauland muss auch tatsächlich für die Bebauung zur Verfügung stehen, was einer angemessenen Erschliessungsplanung und zeitgerechter Realisierung bedarf.

3. **Landverbrauch:** Ein haushälterischer Umgang mit dem Boden ist geboten; starre Begrenzungen des Flächenkonsums sind abzulehnen.

4. **Mobilität:** Sie ist ein Teil der individuellen Wohlfahrt sowie Lebensqualität und unabdingbar für die Wirtschaftsentwicklung; bezüglich der in einzelnen Projekten eingesetzten Mittel ist allerdings jeweils eine Kosten- und Wirkungsanalyse zu erstellen.

5. **Erschliessung von dezentralen Siedlungen:** Aus raumplanerischen und finanziellen Überlegungen ist bei der Neuerschliessung derartiger Gebiete eine gewisse Zurückhaltung geboten. Bei Bauvorhaben ausserhalb eigentlicher Bauzonen sind die Grundeigentümer verursachergerecht an den Kosten zu beteiligen.

6. **Deregulierung innerhalb der Bauzonen:** Die geltenden Regimes innerhalb der Bauzonen sind zu lockern bzw. zu vereinfachen, um eine angemessene Verdichtung zu erlauben.

7. **Einfamilienhäuser** sind Ausdruck eines bewusst gewählten und bevorzugten Lebensstils. Verdichtetes Bauen beschränkt den Verbrauch an Siedlungsfläche.

8. **Verfahren:** Das formelle Baurecht ist schweizweit zu harmonisieren. Die Verfahren sind zu straffen, wobei rechtsmissbräuchlichen Beschwerden und unsachgemässer Beschwerdeführung mit erhöhtem Kostenrisiko zu begegnen ist.

9. **Die Koordination von Verkehrs- und Siedlungsplanung** ist auf allen Stufen zu verbessern.

10. **Wald:** Auch die Waldflächen sind in die raumplanerischen Interessenabwägungen einzubeziehen.

11. **Föderale Kompetenzen:** Vordringlich ist eine stärkere Abstimmung der Planungen über die institutionellen/politischen Grenzen hinaus mittels der Richtplanung.

12. **Flexibilisierung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen:** Die Nutzung von Gebieten ausserhalb der Bauzonen ist mit einer gewissen Zurückhaltung und unter Beachtung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt zu erleichtern.

13. **Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen:** Die so genannte Mehrwertabschöpfung wird abgelehnt.

14. **Marktwirtschaftliche Instrumentarien:** Es gibt zur Zeit keine tauglichen und hinreichend geprüften derartigen Instrumentarien. Die zur Diskussion gestellten Flächennutzungszertifikate sind abzulehnen.

Anhang 1

Der SKI angeschlossene Mitgliedverbände

- Catef-Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF)
- Centre Patronal
- Domus Antiqua Helvetica (Schweiz. Vereinigung der Eigentümer historischer Wohnbauten)
- economiesuisse
- Fédération Romande Immobilière (FRI)
- Hauseigentümerverband Schweiz (HEV Schweiz)*
- RBA-Holding
- Schweiz. Bankiervereinigung (SBVg)
- Schweiz. Bauernverband (SBV)
- Schweiz. Baumeisterverband (SBV)
- Schweiz. Gewerbeverband (SGV)
- ASIP Schweiz. Pensionskassenverband
- Schweiz. Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT Schweiz)
- Schweiz. Versicherungsverband (ASA/SVV)
- Suissetec Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband
- Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier (USPI)
- Verband der Immobilien-Investoren (VIV)
- Verband Schweiz. Generalunternehmer (VSGU)
- Verein zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums
- Vereinigung Zürcher Immobilienfirmen (VZI)

*Der HEV Schweiz behält sich sein eigenes noch in Arbeit befindliches Positionspapier ausdrücklich vor (siehe Bemerkung S. 8)

Mitglieder der Subkommission «Raumentwicklung / Raumplanung»

- **Stefan Brupbacher**, economiesuisse
- **Charles Buser**, Schweiz. Gewerbeverband
- **Reto Dürsteler**, Schweiz. Baumeisterverband
- **Rolf Hegetschweiler**, Nationalrat
- **Philippe Leuba**, Fédération Romande Immobilière /
Olivier Feller, Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier
- **Martin Kuonen**, Verband der Immobilien-Investoren
- **Ulrich Ryser**, Schweiz. Bauernverband
- **Monika Sommer / Sandra Burlet**, Hauseigentümerverband Schweiz
- **Beat Stocker**, Verband Schweiz. Generalunternehmer
- **Mike Zürcher**, Protokoll und Administration



SKI

Schweizerische Kommission für Immobilienfragen

Postfach 8166
3001 Bern
Telefon 031 380 14 14
Telefax 031 380 14 15
ski@sgv-usam.ch