

Positionspapier

Raumentwicklung – Teilrevision RPG

I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Die Forderungen im Einzelnen:

- 1. Der sgv lehnt die Landschaftsinitiative ab und begrüsst deshalb eine kleine Teilrevision des RPG als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative; die Teilrevision hat sich an einem wirtschaftlichen und freiheitlichen Geist auszurichten;**
- 2. Der sgv fordert grundsätzlich eine Reduktion der Fiskalbelastung, indem das Ausgabenwachstum eingeschränkt und die Staatsschulden abgebaut werden, neue Steuern und Abgaben im Raumentwicklungsbereich (Mehrwertabschöpfung) lehnt der sgv entschieden ab;**
- 3. Eine Siedlungsverdichtung nach innen als kantonal-richtplanerische Handlungsstrategie unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten wird unterstützt;**
- 4. Bauverfahren sind massiv zu vereinfachen und zu beschleunigen;**

Die Raumentwicklung ist für den Standort Schweiz und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Der Raum ist letztlich Ort des Wirtschaftens und des gesellschaftlichen Lebens. Die Raumplanung, um die es im vorliegenden Dokument hauptsächlich geht, ist lediglich, aber immerhin das gesetzliche Abbild des Raums und seiner Entwicklungen. Gesellschaftliche und ökonomische Fragestellungen sind die Geschwister der Raumplanung, denn rein regulatorisch ist der Raum nicht umfassend lenkbar.

II. Ausgangslage

1. Landschaftsinitiative / Teilrevision RPG

Die am 14. August 2008 eingereichte Landschaftsinitiative fordert in der Hauptsache, dass neu nicht mehr nur die Kantone, sondern auch der Bund gemeinsam mit den Kantonen auf den häuslicheren Umgang mit dem Boden verpflichtet werden. Der Bund soll - wie bisher - die Grundsätze der Raumplanung festlegen, hat aber für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu sorgen. In die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung soll ein Moratorium von 20 Jahren aufgenommen werden, welches schlussendlich zu einer dauerhaften Begrenzung der Gesamtfläche der Bauzonen führen soll. Bauzonenerweiterungen sollen nur noch möglich sein, wenn sie mit entsprechenden Rückzonungen kompensiert werden. Als Folge dieser Initiative hat der Bundesrat am 19. September 2008 einen indirekten Gegenentwurf in Form einer Teilrevision des RPG ausgearbeitet.

2. Mehrwertabschöpfung / Mehrwertabgabe

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftes im Ständerat sowie der zuständigen Kommission (UREK-S) wurde der bundesrätliche Vorschlag zur Teilrevision RPG dahingehend ausgeweitet, als dass die Kantone innerhalb von 2 Jahren verpflichtet werden sollen, eine Mehrwertabgabe in ihrem Hoheitsgebiet einzuführen. Dem steht eine aus dem Jahre 2008 stammende parlamentarische Initiative 08.437 von Nationalrat Malama entgegen. Diese verlangt, die in diesem Zusammenhang bereits seit 1979 bestehende Vorschrift im RPG gänzlich zu streichen, insbesondere weil die Kantone bis dato praktisch keinen Gebrauch von diesem Gesetzgebungsauftrag gemacht haben.

3. Siedlungsverdichtung nach innen

Eine der Kernforderungen der Landschaftsinitiative ist die Siedlungsverdichtung nach innen. Die zunehmende Zersiedelung, namentlich in Teilen des Mittellandes, hat dazu geführt, dass auf der politischen Ebene im Bereich Raumplanung von verschiedenen Akteuren ein eigentlicher Aktivismus entfaltet worden ist. Es gilt hier wirtschaftliche und liberale Gedanken nicht aus den Augen zu verlieren und überzogene Forderungen der Verwaltung rechtzeitig zu erkennen und nötigenfalls korrigierend einzuwirken.

4. Bauverfahren

Im Rahmen des Baurechts steht seit 2008 auch die Harmonisierung der entsprechenden Bauverfahren unter Berücksichtigung der Raumplanungshoheit der Kantone im Vordergrund, und es steht eine entsprechende Motion von Nationalrat Philipp Müller zur Diskussion (08.3524). Zu diesem Thema gehört auch das Verhältnis zwischen Raumplanungs- und Umweltrecht.

III. Beurteilung der einzelnen Aktionsfelder

1. Landschaftsinitiative / Teilrevision RPG

Der sgv lehnt die Landschaftsinitiative ab, weil sie nur schwer umsetzbar und volkswirtschaftlich schädlich ist. Sie steht diametral gegen die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Eigentumsgarantie / Kompetenzaufteilung Bund – Kantone). Die Initiative behindert neue Einzonungen an raumplanerisch sinnvollen Orten: konkret in Städten oder Agglomerationen mit guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Folge ist, dass vermehrt an peripheren Lagen gebaut wird, wo Baulandreserven verfügbar sind. Dies wiederum untergräbt die Absichten der Initianten, ja verkehrt sie ins Gegenteil, weil dadurch die Zersiedelung weiter fortschreitet. Die Initiative verschiebt zudem die raumplanerischen Kompetenzen von Gemeinden und Kantonen zum Bund und will ein zentralistisches Ausnahmeregime einführen. Mit dem Einfrieren der Bauzonen während 20 Jahren würden zudem ausgerechnet Gemeinden und Kantone bestraft und ihrer Entwicklungspotenziale beraubt, die bisher eine restriktive Siedlungspolitik verfolgt haben.

Nachdem der sgv und die Kantone den Entwurf eines total revidierten RPG in Form eines neuen Raumentwicklungsgesetzes (REG) mit Erfolg abgelehnt hatten, begrüsst der sgv nun – mit wenigen Ausnahmen - den vorliegenden, schlanken Vorschlag des Bundesrates in Form einer Teilrevision des RPG. Ein grosser Teil der raumplanerischen Defizite sind nämlich nicht auf gesetzliche Lücken, sondern auf einen mangelhaften Vollzug durch die Kantone zurückzuführen. Der sgv mahnt aber zu Zurückhaltung im laufenden Gesetzgebungsprozess und vor allem auch in der bereits im ARE angelaufenen zweiten Etappe einer RPG-Revision. Hauptsächliche Messlatte im Raumplanungsbereich muss die Bundesverfassung sein und bleiben, die die Raumplanungshoheit und die Steuerhoheit der Kantone einerseits und die Gemeindeautonomie andererseits vorsieht. Als Schutzrecht der einzelnen Bürgerinnen und Bürger ist schliesslich die Eigentumsgarantie ein zentrales Element.

Die Raumplanung und die anstehende Gesetzesrevision haben eine hohe Relevanz für unsere KMU. Betroffen sind vor allem die Baubranche, der Tourismussektor, aber auch die einzelnen Mobilitätsverbände. Eine besondere Dringlichkeit ist nur gegeben mit Blick auf die Teilrevision als Antwort auf die Landschaftsinitiative. Der sgv verschliesst sich den Problemen in der Raumordnung nicht. So misst er bspw. dem fundamentalen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet im Interesse einer geordneten Besiedelung des Landes mit bezahlbaren Bodenpreisen grosse Bedeutung bei. Ziel und Zweck der Raumplanung ist es nicht, den Raum in seinem aktuellen Zustand zu erhalten, gleichsam einzufrieren; es sind vielmehr Voraussetzungen zu schaffen, den Raum ständig weiterzuentwickeln.

Eine besondere Bedeutung kommt im Raumplanungsbereich der mittel- und langfristig notwendigen Planung der Infrastrukturen zu. Leistungsfähige Vernetzungsinfrastrukturen (Verkehrs-, Kommunikations- und Energieversorgungsinfrastrukturen) sind für eine moderne, arbeitsteilige

und im internationalen Wettbewerb stehende Wirtschaft ein Standortfaktor erster Güte. Diesbezüglich steht die Schweiz vor grossen Herausforderungen (z.B. die Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz oder die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur). Zudem müssen die schwierigen Finanzierungsfragen gelöst werden. Die nötigen Mittel sind sicherzustellen, Transparenz und Kostenwahrheit sind unabdingbare Faktoren.

Als gänzlich unpraktikabel und verfassungswidrig betrachtet der sgv schliesslich den Vorschlag des Ständerates vom Herbst 2010, in einem Artikel 15 Abs. 1^{bis} (neu)RPG die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen zu statuieren, was einer Rückzonungsvorschrift gleichkommt. Die Einzonung hat Sache der Kantone und der Gemeinde zu bleiben.

Abschliessend sei erwähnt, dass im neu zu konzipierenden Raumplanungsrecht die vorhandenen wettbewerbsverzerrenden Faktoren zwischen der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft zu beseitigen sind. Wegleitend müssen liberale Grundsätze sein. Was in der Landwirtschaft bei den erlaubten landwirtschaftlichen Nebenbetrieben dank baurechtlicher Deregulierung funktioniert, kann und muss auch für die KMU gelten. Störend für die KMU ist z.B. die Tatsache, dass Bauernbetriebe gewerbeähnliche Aktivitäten in der billigen Landwirtschaftszone ausüben können (z.B. kleine Autogarage).

2. Mehrwertabschöpfung / Mehrwertabgabe

Der sgv lehnt eine Mehrwertabgabe ab. Das Damoklesschwert der Landschaftsinitiative darf nicht dazu führen, dass in vorauseilendem Gehorsam gewisse Forderungen aus dem linken Lager einfach telquel übernommen werden, so wie das der Ständerat anlässlich der Herbstsession mit der Mehrwertabgabe (vgl. Art. 5a sowie 38a – d RPG) praktiziert hat.

Die Mehrwertabgabe ist in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig (Raumplanungs- und Steuerhoheit der Kantone). Ausserdem stellt sie eine Doppelbesteuerung dar, weil der Sachverhalt bereits mit der Grundstücksgewinnsteuer abgedeckt ist. Eine Mehrwertabgabe wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Bodenpreise in der Schweiz stark ansteigen (genereller Preisschub). Höhere Landpreise erschweren die Bildung von Wohneigentum und verteuern den Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Konkurrenzfähigkeit der KMU-Wirtschaft wird damit beeinträchtigt, was wiederum zu einer Gefährdung von Arbeitsplätzen führt und damit das gesamte Wachstumspotential der Schweiz beeinträchtigt.

Dessen nicht genug, widerspricht die Mehrwertabgabe (mindestens 25% des planungsbedingten Mehrwerts) der sgv-Forderung nach Reduktion von Regulierungskosten und sie wird ein neues Heer von Beamten beschäftigen (Aufbau neuer Verwaltungsstellen analog der Mehrwertsteuerverwaltung).

3. Siedlungsverdichtung nach innen

Die Raumplanung hat einige Erfolge aufzuweisen – z.B. die grundsätzliche Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, die über weite Strecken durchgesetzt werden konnte. Gewisse Defizite sind aber vorhanden und sollen behoben werden. Deshalb unterstützt der sgv die Absichten des Bundes, die bauliche Entwicklung vermehrt nach innen zu lenken, fordert aber gleichzeitig eine Vereinfachung der einschlägigen Verfahren. Die kantonale Richtplanung ist als strategisches Steuerungsmittel einer kohärenten Raumordnung zu stärken. Werden nämlich bereits auf strategischer Ebene klare Vorgaben für Siedlung, Verkehr und Landschaft getroffen, schafft dies für die Wirtschaft die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit. Zu fördern ist in diesem Zusammenhang auch eine vermehrte raumplanerische Zusammenarbeit der Gemeinwesen, denn die Siedlungsentwicklung macht vor den politischen Grenzen nicht halt. Darüber hinaus besteht aber für den sgv kein Handlungsbedarf. Insbesondere lehnt er Ideen wie das Raumkonzept Schweiz ab, die nach seiner Ansicht zu weit gehen und einzig dazu dienen, den Weg für ein REG in der Schweiz zu öffnen.

Im Zusammenhang mit der Verkehrsinfrastruktur schlägt der sgv vor, räumlichen Fehlentwicklungen durch eine bessere Abstimmung von kantonaler Richtplanung und den Sachplänen Verkehr des Bundes zu begegnen. Das Gleiche gilt für die kantonsinterne und regionale Abstimmung der

Verkehrs- und Siedlungsplanung. Die Siedlungsentwicklung ist vermehrt auf die bestehenden Infrastrukturachsen abzustimmen. Der sgv wendet sich gegen die zu beobachtende Priorisierung des öffentlichen Verkehrs (öV) durch die Raumplanung, weil dieser offenbar als umweltverträglicher als der Privatverkehr betrachtet wird. Dabei werden Kostenaspekte und die Frage, ob der öffentliche Verkehr im konkreten Fall überhaupt der sachgerechte Transportträger sei (exemplarisch: Einkaufszentren), schlicht ausgeblendet. Auch nicht beachtet wird die Tatsache, dass eine qualitativ gute Erschliessung durch den öV ebenso zur Zersiedelung beitragen kann.

Als verfehlt betrachtet der sgv zudem den Vorschlag des Bundesrates in Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, dabei aber die Wohnqualität nicht zu schmälern. Dieser Widerspruch ist natürlich kausal induziert und lässt sich gesetzlich nicht lösen. Eine Siedlungsverdichtung nach innen bedeutet, dass die Ausnützungsziffer steigt, dass Gebäude höher und Grenzabstände kleiner werden. Dies geht alles zu Lasten der Wohnqualität. Der sgv ist deshalb der Meinung, dass der fragliche Vorschlag des Bundesrates eine Totgeburt ist. Genau gleich verhält es sich im Übrigen mit dem Vorschlag des Ständerates in Art. 19 Abs. 2 kompakte Siedlungen zu fordern.

4. Bauverfahren

Im Rahmen des Baurechts und seiner Bauverfahren steht der sgv für innovative Lösungen ein. Dabei steht die Harmonisierung des formellen Baurechts (d.h. insbesondere der Baubegriffe und des Messwesens, {vgl. auch Motion Philipp Müller, 08.3524, im Nationalrat am 22.9.10 angenommen}) im Zentrum. Grundsätzlich sind für die Verfahren kurze Fristen und straffe Verfahrensabläufe vorzusehen. Zu einer nachhaltigen Harmonisierung gehört auch die Forderung des sgv, dass die Raumplanung gegenüber der Umweltschutzgesetzgebung mit Bezug auf die räumliche Steuerungsfunktion Priorität haben muss. Bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit eines Projekts ist nicht nur ihr unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zu berücksichtigen, sondern es soll eine ganzheitliche räumliche Betrachtungsweise Platz greifen. So gehört für den sgv zur echten Nachhaltigkeit neben dem Umweltschutz auch die Wirtschaftlichkeit (z.B. das Regulierungskostenmodell).

IV. Fazit

Der sgv befürwortet punktuelle, zielgerichtete Massnahmen gegen die Defizite in der Raumplanung, soweit diese wirtschafts- und eigentumsverträglich sind und die bewährte Kompetenzordnung im Bereich der Raumplanung, d.h. die prioritäre Zuständigkeit der Kantone und die Gemeindeautonomie respektieren. Die Landschaftsinitiative ist ebenso abzulehnen wie die damit im Zusammenhang stehende, durch den Ständerat eingebrachte Forderung nach einer Mehrwertabgabe. Eine Siedlungsverdichtung nach innen wird – dort wo sinnvoll – begrüsst. Das vorliegende Dossier darf sich nicht unnötig von einer eingereichten Volksinitiative beunruhigen lassen, sondern muss sachlich und nüchtern die notwendigen Sachverhalte erfassen und geeigneten Lösungen zuführen. Vorauseilender Gehorsam ist dabei keine Richtschnur und führt nicht zu praktikablen Lösungen

Eine optimale Raumentwicklung ist aus Sicht der gewerblichen KMU-Wirtschaft nur dann möglich, wenn alle Elemente der Nachhaltigkeit in die Gesetzgebungsideen einbezogen werden. Dazu gehören die Wirtschaft und das freiheitliche Element der Eigentumsgarantie (gesellschaftliche Umstände). Unnötige bürokratische Erschwernisse können und müssen mittels Harmonisierung des Baurechts (unter Berücksichtigung der kantonalen Raumplanungshoheit) beseitigt werden.

Bern, 8. Oktober 2010

Dossierverantwortlicher

Patrik Kneubühl, politischer Sekretär

Telefon 031 380 14 21, Email p.kneubuehl@sgv-usam.ch