

RAUMKONZEPT UND RPG-REVISION

Ein paar grundsätzliche Bemerkungen

Tagung der Gesellschaft für Agrarrecht, 29. April 2011, Zollikofen
Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN



- **Die Devise des Raumkonzepts, der RPG-Revision und der (neueren) kantonalen Richtpläne lautet: Siedlungsentwicklung nach innen.**
- **Dies ist ohne Zweifel der richtige Ansatz, um einen haushälterischen Umgang mit dem Boden herbeizuführen und den Bodenverbrauch einzudämmen.**
- **Was bedeuten die neuen Bestimmungen für die Raumplanungspraxis in den Kantonen und Gemeinden?**
- **Was bedeuten sie für den Vollzug des Raumplanungsrechts und die Erfüllung des Verfassungsauftrags?**

Präzisierung der Ziele und Grundsätze Art. 1 und 3 RPG

- **Die Bedeutung der Planungsziele und -grundsätze ist nicht zu unterschätzen.**
- **Wichtige Leitlinie für die Interessenabwägung, nicht nur für die Plan erlassende Behörde, sondern auch für die Genehmigungsbehörden und allfällige Rechtsmittelinstanzen.**
- **Die neu ins Gesetz eingefügten Grundsätze „genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu erhalten“ oder „Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen zu treffen“ sind für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ein wichtiges Bekenntnis.**

Präzisierung der kantonalen Richtplanung im Bereich Siedlung

Art. 6 ff. RPG

- **Erarbeitung eines kantonalen Raumkonzeptes**
- **Umschreibung der Anforderungen an den Mindestinhalt des Richtplans im Bereich Siedlungsentwicklung als Vorgabe für die kommunale Planung**
 - Verteilung der Siedlungsfläche im Kanton
 - Abstimmung Siedlung und Verkehr
 - Hochwertige Siedlungsentwicklung nach Innen
 - Förderung der Siedlungserneuerung...
- **Festlegung von Grobstandorten für grosse Einzelvorhaben mit erheblichen Auswirkungen.**

Präzisierung der kantonalen Richtplanung

- **Mindestanforderungen verbessern die Zusammenarbeitsmöglichkeiten unter den Kantonen und geben dem Bund eine bessere Handhabe für die Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne.**
- **Bessere Konfliktkultur unter den Kantonen wäre wünschenswert.**

Beispiel: Intervention des Kantons Basel-Stadt bezüglich des Richtplansentwurfs von Basel-Landschaft, der die Siedlungsentwicklung ungenügend steuerte.

Präzisierung der kantonalen Richtplanung

Positivplanung: Grobe Lokalisierung der Standorte

Art. 8 RPG: Mindestinhalt

¹ (.....)

² Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.

Positivplanung für Grossprojekte ist heute vielerorts Praxis und ein zentraler Inhalt der kantonalen Richtplanung

Materialabbau, Deponien, verkehrsintensive Einrichtungen...



- **Bundesgericht verlangt in einem neuen Entscheid eine Positivplanung für grosse raum- und umweltwirksame Vorhaben**

Urteil BGer vom 8. März 2011, Gemeinde Vendlincourt JU, 1C-382/2009

- **Gutachten Prof. Tschannen für die VLP-ASPAN:**
„Notwendig ist eine *Positivplanung räumlicher Grossprojekte*. Eine solche Positivplanung wird sich mindestens zu zwei Aspekten äussern müssen: einmal zur Lokalisierung und Dimensionierung der einzelnen Grossprojekte, sodann zu den jeweils zulässigen Nutzungsarten und zum höchst zulässigen Nutzungsmass.“

Pierre Tschannen, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben in Raum & Umwelt 2005 S. 41 ff.

Positivplanung für grosse raum- und umweltwirksame Vorhaben

- **Die Positivplanung wird zunehmend auch von der Wirtschaft akzeptiert bzw. sogar ausdrücklich begrüsst**
z.B. „espace mobilité“ in Bezug auf verkehrsintensive Einrichtungen
- **Völlig unverständlich ist, dass es im Nationalrat starke Kräfte für eine Streichung des diesbezüglichen Artikels gibt!**

Präzisierung der Kriterien für die Ausscheidung von Bauzonen Art. 15 RPG

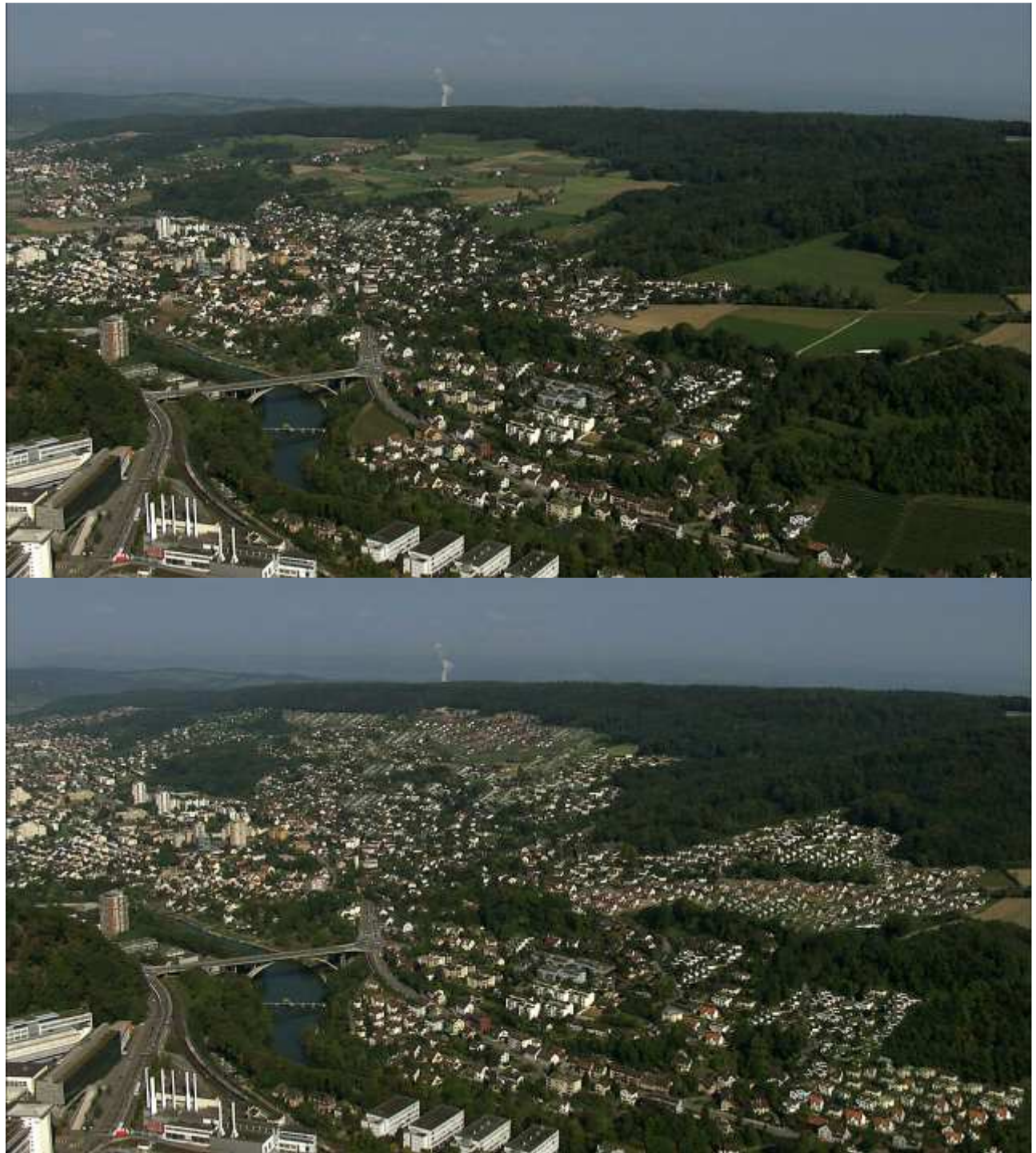
- **Konsequente Berücksichtigung und Mobilisierung der Nutzungsreserven**
- **Ausrichtung der Bauzonen auf den regionalen Bedarf**
- **Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland, Massnahmen der Kantone**



Bauliche Verdichtung

**Wir können nicht
weiterfahren wie
bisher!**

Quelle:
Departement Bau,
Verkehr und
Umwelt des
Kantons Aargau,
2010

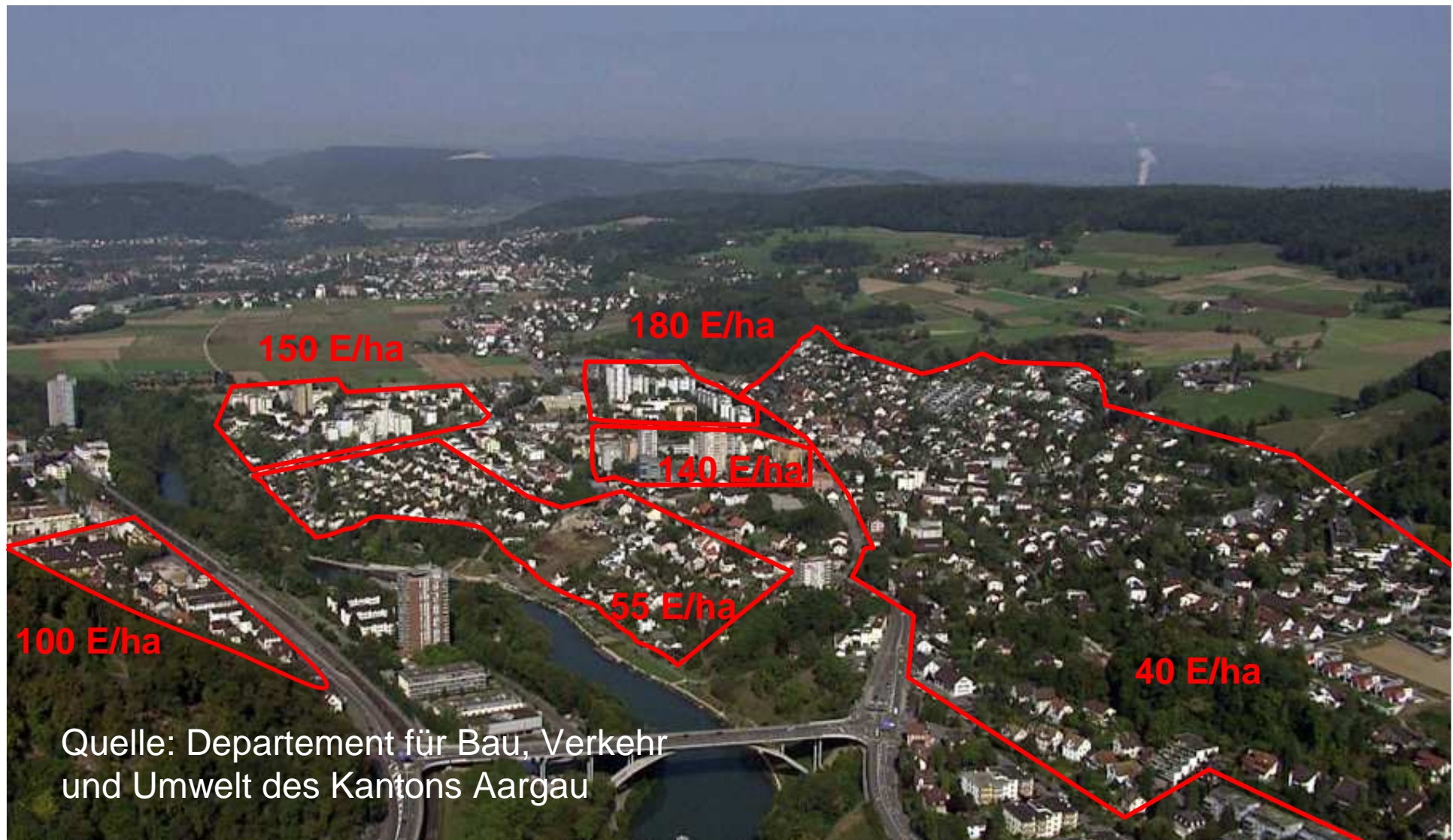


Bauliche Verdichtung ist unumgänglich!



Quelle: Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, 2010

Verdichtungspotenziale prüfen und massgeschneiderte Lösungen suchen...



Ausrichtung der Bauzonen auf den regionalen Bedarf

- **Erste Erfahrungen im Zusammenhang mit Agglomerationsvorhaben und Modellvorhaben**
 - **Neue Formen und Instrumente der überkommunalen Zusammenarbeit** Agglomeration als vierte Staatsebene im Kanton FR, Regionalkonferenzen BE, Syndicats d'agglomérations JU, Regionale Sachpläne AG.....
 - **Renaissance der Regionalplanungen** ZH, GR...
 - **Gemeindefusionen**
- **Lösungen für Lastenausgleiche** z.B. überkommunale Gewerbezone in der Region Delémont

Sicherstellung der Verfügbarkeit der Bauzone



Massive Probleme in den Gemeinden mit der Baulandhortung!

- **Baupflicht und Auftrag an die Kantone Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen, ist wesentlicher Baustein für eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen.**
- **Die Gemeinden brauchen rechtliche Instrumente, um der Baulandhortung zu begegnen!**

Massnahmen gegen die Baulandhortung

- **Einräumung eines Kaufsrechts des Gemeinwesens**
Kanton OW, andere Kantone gesetzliche Grundlage für vertragliche Lösungen
 - **Enteignung des gehorteten Grundstücks** Kanton NE
 - **Automatische Auszonung in das Nichtbauggebiet** Kanton AR oder **bedingte Einzonung von Einzelvorhaben** AG
 - **Schaffung von Baudruck durch Mehrwertabschöpfung**
 - **Besteuerung des unüberbauten Baulandes zum Verkehrswert** Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes
- **Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, keine Regelung im revidierten RPG**
- **Unverständlich, dass es im Nationalrat starke Kräfte für eine Streichung dieses Artikels gibt!**

Artikel 5 Absatz 1 RPG

Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

- **Planungsbedingte Nachteile: ausführliche Rechtsprechung des Bundesgerichts, gestützt auf die Eigentumsgarantie** materielle Enteignung
- **Planungsbedingte Vorteile: Gesetzgebungsauftrag an die Kantone.**
Keine Sanktionsmöglichkeit bei Nichterfüllung des Auftrags.

Mehrwertabgabe

die Umsetzung in den Kantonen

- **Drei Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Genf** haben bisher den Gesetzgebungsauftrag erfüllt und auf gesetzlichem Weg eine Mehrwertabgabe eingeführt.
- In zwei Kantonen **Thurgau, Tessin** gibt es zurzeit Bestrebungen, eine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Mehrwertabgabe zu schaffen.
- Der Kanton **Waadt** kennt seit kurzem eine Infrastrukturabgabe, die eine Art Mehrwertabgabe darstellt.
- Einzelne Kantone **Bern, Graubünden, Obwalden, Glarus** erlauben es den Gemeinden, über Verträge mit den Grundeigentümern einen Teil der Mehrwerte abzuschöpfen.

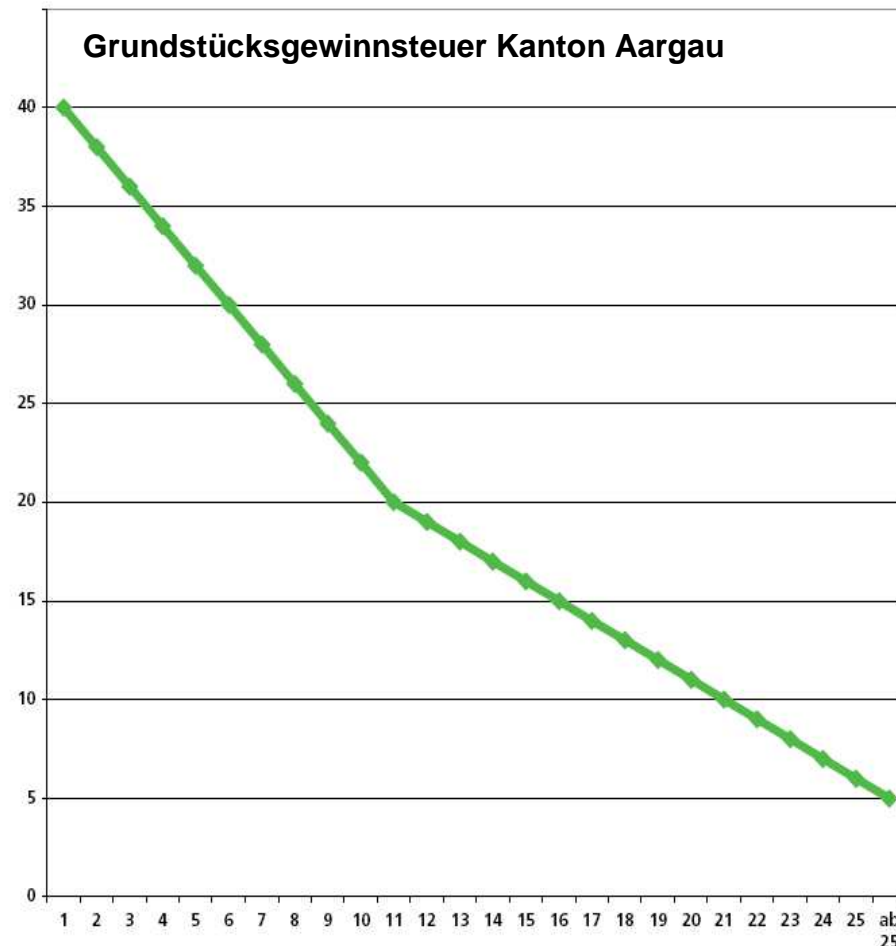
Grundstücksgewinnsteuer

kann Ersatz für die Mehrwertabgabe sein

Die Höhe der Abschöpfung ist unter Umständen jedoch sehr tief, insbesondere, wenn der Kanton einen grosszügigen Besitzesdauerabzug gewährt, wie z.B. der Kanton Aargau.

Zudem:

- Die Steuer wird in der Regel erst im Zeitpunkt der Veräusserung des Grundstücks erhoben.
- Sie ist somit kein Mittel gegen die Baulandhortung; im Gegenteil: der Besitzesdauerabzug fördert die Hortung.



- **Die Verschärfung der heutigen Regelung im RPG ist politisch sehr umstritten.**
- **Siedlungsentwicklung nach innen bleibt ohne Einführung einer Mehrwertabgabe toter Buchstabe.**
- **Weshalb?**

Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen sind nicht „gratis“. Heutige „Auszonungen“ sind im Unterschied zu früheren „Nichteinzonungen“ in der Regel entschädigungspflichtig.

Mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe können die Rückzonungen und andere raumplanerisch notwendige Massnahmen finanziert werden.

→ Motivation des Ständerates für eine Verschärfung des Art. 5 RPG

Fragen (und Antworten) im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe

- 1. Funktioniert der direkte Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile in der Praxis?**
- 2. Besteht eine Notwendigkeit der Rückzonung zu grossen Bauzonen?**
- 3. Ist der direkte Flächenausgleich / Landabtausch eine Alternative zur Mehrwertabgabe?**

1. Verwendung der Erträge

Reichen die Erträge aus, um die Auszonungen zu finanzieren?

- **Auszonungen werden voll entschädigt; Mehrwerte dürfen nur bis max. 60 Prozent abgeschöpft werden**
- **Ein gewisser Ausgleich wird möglich sein; in Gebieten, in denen künftig noch ein-, um- oder aufgezont wird, sind die Bodenpreise wesentlich höher als in den Gebieten, in denen ausgezont wird.**
- **Die Kantonsgrenzen setzen dem Ausgleich jedoch gewisse Grenzen.**
- **Zudem besteht Bedarf für anderweitige Mittelverwendungen: z.B. für Infrastrukturanlagen, preisgünstigen Wohnraum etc.**

Um welche Summen handelt es sich bei der Mehrwertabschöpfung?

- **Grobe Schätzung der VLP-ASPAN: jährlicher Mehrwert bei Neueinzonungen, gesamtschweizerisch, über 1 Milliarde Franken.**
- **Schätzung von Avenir Suisse aufgrund des Kantonsmonitorings 2010: jährlicher Mehrwert bei Neueinzonungen, gesamtschweizerisch: 1,89 Milliarden Franken;**
- **Bei einer Abschöpfung von 25% wäre dies ein jährlicher Ertrag von 250 bzw. 473 Millionen Franken.**

2. Notwendigkeit der Rückzonungen?

Müssen überdimensionierte Bauzonen überhaupt zurückgezont werden? Wenn keine Baulandnachfrage besteht, werden die Grundstücke ja nicht überbaut?

Die Situation ist nicht zu verharmlosen: Grosse Bauzonen führen zu tiefen Bodenpreisen und damit, wie die Erfahrungen in Kantonen mit überdimensionierten Bauzonen zeigen, zur Zersiedelung.

Siedlungsmuster bei zu grossen Bauzonen...



Zudem:

Zu grosse Bauzonen führen zu einer Entleerung der Ortskerne, denn Wohnen im Grünen ist viel attraktiver als Wohnen im (geschützten) Ortskern, mit einschränkenden Bauvorschriften, fehlenden Aussenräumen und nicht selten erheblichem Verkehrslärm.



3. Flächenausgleich als Alternative zur Mehrwertabgabe?

- **Auch beim Landabtausch müssen Grundeigentümer entschädigt werden, denn der Ausgleich ist in den meisten Fällen nur über eine Rückzonung von Bauland möglich.**
- **...oder soll das Gebot der Walderhaltung gelockert werden?**
- **Die Grundeigentümer, die ihr Bauland verlieren, müssen auch bei einem Landabtausch entschädigt werden; indirekt über die Mehrwertabgabe oder direkt über Flächennutzungszertifikate....?**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit