

Evangelische Volkspartei der Schweiz

Generalsekretariat

Josefstrasse 32

8021 Zürich

Tel. 044 272 71 00

Fax 044 272 14 37

info@evppev.ch

www.evppev.ch

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

14. April 2009

**Revision des Raumplanungsgesetzes
Vernehmlassungsantwort der Evangelischen Volkspartei der Schweiz (EVP)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zum revidierten Raumplanungsgesetz. Für die EVP ist der Erhalt von zusammenhängenden, unüberbauten Landschaften als wertvolle Natur-, Kultur- und Erholungsräume ein Kernanliegen und zentral für die Lebensqualität künftiger Generationen. Wir unterstützen deshalb alle Anstrengungen, die der Zersiedelung der Landschaft entgegenwirken und stimmen der vorliegenden Revision grundsätzlich zu.

1 Grundsätze der EVP

Für die EVP sind in der künftigen Raumentwicklungspolitik folgende Grundsätze zu beachten:

Mehrwertabgabe bei Einzonungen

Bei der Einzonung von Bauland steigt sein Wert massiv und es können erhebliche Kapitalgewinne realisiert werden. Die öffentliche Hand muss zwingend zumindest einen Teil (40 – 50%) dieser Wertsteigerung mittels Mehrwertabgabe oder Grundstückgewinnsteuer (dann aber ohne Besitzesdauerrabatt) abschöpfen, weil es erstens sozialpolitisch unerwünscht ist, dass Arbeitseinkommen steuerlich hoch belastet werden; Kapitalgewinne, die nicht auf einer Arbeitsleistung beruhen, sondern allein durch staatliches Handeln zustande kommen, hingegen kaum. Zweitens kann nur so der Fehlanreiz gemildert werden, wonach es in den Gemeinden immer wieder zu rein ökonomisch motivierten Einzonungen kommt, die dem Schutz und der Entwicklung der Landschaft zuwiderlaufen.

Begrenzung des Baugebietes

Das Baugebiet muss schweizweit begrenzt werden, wie es die Landschaftsinitiative während der nächsten 20 Jahre fordert. Ohne drastische Gegenmassnahmen geht die Zersiedelung der Landschaft ungebremst und trotz guter gesetzlicher Grundlagen weiter, nicht zuletzt wegen des

Vollzugsnotstandes des geltenden Raumplanungsgesetzes. Als Mindestmassnahme muss der Bund einen Entwicklungspfad für die Gesamtbaufläche der Schweiz definieren und regelmässig evaluieren. Das könnte beispielsweise im Raumkonzept Schweiz geschehen. Bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne hätte der Bund dann zu überprüfen, ob die geplante kantonale Siedlungsfläche der auf Bundesebene im Entwicklungspfad definierten Gesamtbaufläche nicht zuwiderläuft. Klaffen geplante Gesamtbaufläche gemäss Entwicklungspfad und tatsächliches Baugebiet (inkl. eingezonten Baulandreserven) auseinander, muss der Bund Massnahmen ergreifen.

Erhöhter Schutz in Nichtbaugebieten

Es darf nur in absoluten Ausnahmefällen ausserhalb der Bauzonen gebaut werden.

Mehr Kompetenzen für Bund und Kantone

Bund und Kantone sind dringend mehr Kompetenzen zu übertragen, insbesondere bezüglich Einzonungen und die Feststellung des Baulandbedarfs. Gemeinden unterliegen bei diesen Fragen zu häufig starken Interessenkonflikten im Spannungsfeld von Landschaftsschutz, Entwicklungszielen und Gewinnabsichten der Grundeigentümerinnen und –eigentümer. Sie können zweitens naturgemäss die dringend notwendige regionale Planungsperspektive nur beschränkt einnehmen.

2 Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Titel: Einleitung

1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen

In Art. 1 E-REG ist Entwicklung durch Planung zu ersetzen, da nicht jeder Quadratmeter in der Schweiz entwickelt werden muss. Vielmehr muss dieses Gesetz gerade dafür sorgen, dass sich die Gesamtbaufläche eben nicht unendlich weiterentwickelt, sondern aufgrund einer gemeinsamen Planung beschränkt wird.

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt eine räumliche Planung, welche die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Ansprüche an den Raum nachhaltig in Einklang bringt.

In Art. 5 E-REG muss ergänzt werden, dass sich die Landschaften nicht nur entwickeln können, sondern auch erhalten und geschützt werden müssen. Entwickeln sie sich, sollen sie dies auf eine nachhaltige Art und Weise tun, welche ihre Eigenheiten erhält. Entsprechend ist Art. 7 E-REG zu ergänzen.

Art. 5 Allgemeine Ziele

Mit Massnahmen der Raumentwicklung ist dafür zu sorgen, dass

- c. die Landschaften erhalten bleiben und sich unter Berücksichtigung ihrer Eigenheiten nachhaltig entwickeln können;

Art. 7 Offene Landschaften

Die Gemeinwesen sollen insbesondere:

- a. die Eigenart und Vielfalt der Landschaften erhalten und diese fördern;

In Art. 9 E-REG werden Controlling und Evaluation angesprochen. Die Gemeinwesen sollen die Auswirkungen ihrer Planungen nicht nur ermitteln, sondern auch darüber Bericht erstatten, insbesondere was die Verträglichkeit mit der Umweltschutzgesetzgebung betrifft. Die Pflicht zur Berichterstattung der Umweltauswirkungen der Nutzungspläne ist heute in Art. 47 RPV zwar bereits vorhanden, aber offensichtlich kaum angewendet worden. Im Rechtsgutachten „Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung: Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung“ (R. Muggli, 2007) wurde deshalb eine Stärkung von Art. 47 RPV und auch die Einführung einer Strategischen Umweltprüfung als durchaus sinnvoll bezeichnet. Der Abs. 2 muss deshalb verbindlicher formuliert werden. In Abs. 3 soll explizit der Auftrag für Flächennutzungsstatistiken gegeben werden.

Art. 9 Controlling und Wirkungsbeurteilung

- 2 Sie ermitteln frühzeitig die voraussichtlichen Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, treffen bei Bedarf Massnahmen zu deren Optimierung und erstatten darüber Bericht.*
- 3 Sie evaluieren die getroffenen Massnahmen unter anderem durch die Flächenbilanzierung.*

2. Kapitel: Instrumente des Bundes

Die Landschaftsinitiative will bewirken, dass die Gesamtbaufläche in den nächsten 20 Jahren nicht ansteigt. Unabhängig von dieser Maximalforderung muss der Bund einen Entwicklungsplan für die Gesamtbaufläche der Schweiz erstens definieren und zweitens regelmässig evaluieren. Das hat im Raumkonzept Schweiz zu geschehen und muss bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne berücksichtigt werden. Entsprechend wird Art. 14 ergänzt.

Art. 14 Raumkonzept Schweiz

2 Er hält... und zeigt darin in den Grundzügen auf:

- c. wie sich die Gesamtbaufläche der Schweiz in den nächsten zwanzig Jahren entwickeln soll.*

4. Kapitel: Kantonale Richtplanung

2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplans

Die Stärkung der kantonalen Richtpläne wird von der EVP ausdrücklich begrüsst. Wichtig und richtig sind insbesondere die folgenden Elemente:

- Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Richtplanung (Art. 27 Abs. 4 lit. a E-REG)*
- Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 27 Abs. 5 E-REG)*
- Vorgaben für die Dimensionierung der Siedlungsflächen im Richtplan (Art. 28 Abs. 1 lit. a E-REG)*
- Ausscheidung von Entwicklungsschwerpunkten für verkehrsintensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung (Art. 28 Abs. 2 E-REG)*

In Art. 28 und Art. 29 E-REG ist der Querverweis auf Art. 6 E-REG nötig und die Begrenzung der Siedlungsgebiete als Pflicht aufzunehmen. Zweitens sind im Zweitwohnungsbau Kontingente mit entsprechenden Quoten vorzusehen.

Art. 28 Bereich Siedlung

¹ Im Bereich der Siedlung hat der kantonale Richtplan in Konkretisierung der Ziele nach Art. 6 insbesondere aufzuzeigen:

- a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt und in den einzelnen Gemeinden sein soll und wo die langfristigen Begrenzungen liegen;
- e. wie hoch der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in den einzelnen Gemeinden sein darf, damit er noch als ausgewogen gelten kann;

Art. 29 Bereich Verkehr

Im Bereich des Verkehrs hat der kantonale Richtplan in Konkretisierung der Ziele nach Art. 6 insbesondere aufzuzeigen:

Im Art. 30 E-REG ist der Querverweis auf Art. 7 E-REG nötig. In Buchstabe d sind auch die Grenzen der intensiven Tourismusgebiete aufzuzeigen.

Art. 30 Bereich Natur und Landschaft, Landwirtschaft sowie Naturgefahren

Im Bereich der Natur und Landschaft, der Landwirtschaft sowie der Naturgefahren hat der kantonale Richtplan in Konkretisierung der Ziele nach Art. 7 insbesondere aufzuzeigen:

- d. welche Gebiete langfristig für intensive Nutzungen des Tourismus und der Freizeit bereitgestellt werden und wo deren Grenzen liegen sollen;

Es ist ein neuer Artikel zu schaffen, der sich analog zu den Art. 28 bis 30 E-REG mit der Ver- und Entsorgung (Art. 27 Abs. 2 lit. d E-REG) befasst. Hier sind namentlich auch die dezentrale Energieversorgung (Produktion und Transport) und das energieeffiziente Bauen zu thematisieren.

Art. 30bis Bereich Ver- und Entsorgung

Im Bereich der Ver- und Entsorgung hat der kantonale Richtplan insbesondere aufzuzeigen:

- a. in welchen Gebieten eine Nutzung der Wind- und Wasserkraft möglich sein und in welchen auf diese verzichtet werden soll;
- b. in welchen Gebieten sich der Bau von geothermischen Anlagen anbietet;
- c. ...

3. Abschnitt: Verfahren

Die Kantone halten in ihren Richtplänen gemäss Art. 28 E-REG fest, wie gross die Siedlungsfläche auf Kantonsgebiet insgesamt sein soll. Bei der Genehmigung der Richtpläne durch den Bund müssen diese Zielwerte mit dem Raumkonzept des Bundes abgeglichen werden. Entsprechend muss Art. 33 Abs. 2 E-REG angepasst werden.

Art. 33 Genehmigung der kantonalen Richtpläne

² Sie werden genehmigt, wenn sie dem Bundesrecht entsprechen... , mit den Planungen in funktionalen Räumen abgestimmt sind und die geplante kantonale Siedlungsfläche der auf Bundesebene im Raumkonzept definierten Gesamtbaufläche der Schweiz nicht zuwiderläuft.

5. Kapitel: Nutzungsplanung

1. Abschnitt: Allgemeines

Die Nutzungsplanung soll künftig vermehrt in regionalem Rahmen erfolgt. Zumindest sollen in Art. 35 E-REG die regionalen Verhältnisse miteinbezogen werden:

Art. 35 Begriff und Inhalt des Nutzungsplans

¹ Nutzungspläne ordnen unter Einbezug der regionalen Verhältnisse die zulässige Nutzung des Bodens.

In Art. 36 E-REG ist eine Regelfrist von spätestens 15 Jahren für die Revision der Nutzungsplanung einzuführen. Ansonsten drohen Teilrevisionen, ohne dass eine planerische Gesamtschau erfolgt.

Art. 36 Verbindlichkeit und Anpassungen

² Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, in der Regel aber spätestens 15 Jahre nach der letzten Gesamtüberprüfung.

2. Abschnitt: Ausscheidung von Bauzonen

Die in Art. 40 Abs. 2 formulierten Kriterien für die Einzonung werden von der EVP ausdrücklich gutgeheissen, insbesondere das Kriterium des regional ausgewiesenen Baulandbedarfs. Bereits auf Gesetzesebene kann in Abs. 1 geklärt werden, dass der regionale Baulandbedarf primär durch Ausnützung der inneren Siedlungspotenziale gedeckt werden soll, dann durch Beanspruchung von Flächen im weitgehend überbauten Gebiet und erst dann durch neue Bauzonen.

Art. 40

¹ Bauzonen sind so auszuscheiden, dass sich kompakte Siedlungen ergeben. Dazu werden zuerst die inneren Siedlungspotentiale ausgenützt, dann die Flächen im weitgehend überbauten und erschlossenen Gebiet.

3. Abschnitt: Erschliessung innerhalb der Bauzonen

Abschnitte 3 und 4 stellen wichtige Eckpfeiler zur Strategie der Vermeidung der Zersiedlung dar. Sie werden von der EVP ausdrücklich begrüsst. Hervorheben möchten wir unser volles Einverständnis zu den Anforderungen bezüglich Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr (Art. 41 Abs. 2 lit. c und Abs. 3 E-REG). Die Erschliessungskosten sollen vermehrt nach dem Verursacherprinzip getragen werden.

Art. 44 Finanzierung der Erschliessungsanlagen

¹ Das kantonale Recht regelt die Finanzierung von Erstellung, Betrieb und Unterhalt der Erschliessungsanlagen. Es berücksichtigt dabei das Verursacherprinzip.

4. Abschnitt: Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Zur Verfügbarkeit von Bauland ist zu sagen, dass die EVP die vorgeschlagenen Massnahmen in Art. 45 bis 47 zwar ohne Vorbehalte unterstützt. Gleichzeitig führt jedoch der Besitzesdauerrabatt bei der Grundstückgewinnsteuer dazu, dass Bauland oft gehortet wird, bis die tiefsten Steuersätze anfallen. Die Abschaffung dieses Negativanreizes im Verbund mit der

Einführung einer Mehrwertabgabe wären weitaus wirksamere Massnahmen gegen die Hortung von Bauland als die hier vorgeschlagenen.

5. Abschnitt: Kulturlandzonen, Allgemeines

In Art. 51 wird den Kantonen unnötigerweise die Kompetenz eingeräumt, innerhalb des Bundesrechts festzulegen, was in den Nichtbaugebieten erlaubt sein soll. Die Gefahr eines kantonalen Flickenteppichs und der Unterlaufung der ursprünglichen gesetzgeberischen Absicht der klaren Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet kann nicht von der Hand gewiesen werden. Wir beantragen deshalb, diesen Artikel ersatzlos zu streichen.

6. Abschnitt: Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Die EVP begrüsst explizit die Einschränkung auf nebenbetriebliche Aktivitäten mit engem Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 53 Abs. 1 f E-REG) sowie die Berücksichtigung des Prinzips „Wohnen bleibt Wohnen“ bei der Umnutzung von Bauten und Anlagen (Art. 56 Abs. 2 E-REG). Die besonderen Gründe, die eine Umnutzung unbewohnter Bauten in Wohnbauten rechtfertigen, sind uns jedoch zu generell und dehnbar formuliert. Wir fordern eine klarere Definition und restriktivere Eingrenzung (z.B. auf besondere Gründe im öffentlichen Interesse). Zudem sollte eine solche Umnutzung nicht überall, sondern nur in vom Kanton bezeichneten Gebieten zulässig sein.

Umnutzungsbewilligung gem. Art. 56 E-REG generieren den Bauten und Anlagen zum Teil beträchtliche Mehrwerte. Wir fordern, dass der Staat den Mehrwert, der durch eine solche Bewilligungen entsteht, angemessen abschöpft einsetzt (s. Anmerkungen zu 7. Kapitel).

6. Kapitel: Baubewilligung

In Art. 59 E-REG soll auch der Abbruch einer behördlichen Bewilligung unterstellt werden.

Art. 59 Bewilligungspflicht

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet, geändert oder abgebrochen werden.

Die Idee der befristeten Baubewilligung (Art. 61 E-REG) unterstützen wir ausdrücklich.

7. Kapitel: Abgaben

In Art. 11 ist der bisherige Art. 5 Abs. 1 gestrichen und durch eine Kann-Formulierung in Art. 70 Abs. 1 E-REG ersetzt worden. Das ist unseres Erachtens klar ungenügend: die EVP fordert die Einführung einer Mehrwertabgabe, die den Kantonen zwingend vorgeschrieben wird. Sie kann mit der Grundstückgewinnsteuer kombiniert werden, darf aber keinen Besitzesdauerabatt aufweisen. Die Hortung von Bauland darf keinen steuerlichen Vorteil mit sich bringen. Nur so werden Kapitalgewinne, die allein auf staatliche Planung zurückgehen, besteuert, was angesichts der hohen Besteuerung aller Arbeitseinkommen aus Gerechtigkeitsgründen zwingend ist. Zweitens wird nur so der enorme Fehlanreiz gemildert, wonach Interessengruppen immer wieder die ökonomisch motivierte Einzonung ihres Grundeigentums erreichen.

Die Höhe der Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe soll an den Wert der Liegenschaft gekoppelt werden und der Teuerung angepasst werden können, ohne dass eine Gesetzesänderung notwendig wird.

Nachfolgender Formulierungsvorschlag kann je nach Rechtssystematik natürlich auch im StHG eingebracht werden.

Art. 70 Kantonale Abgaben

¹ *Das kantonale Recht sieht einen angemessenen Ausgleich vor für weitere erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.*

² *Es erhebt insbesondere eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen oder Umnutzungsbewilligungen nach Art. 56 E-REG, die mit der Grundstückgewinnsteuer kombiniert werden kann. Die Grundstückgewinnsteuer mit Besitzesdauerabzug reicht für die Einhaltung dieser Bestimmung nicht aus.*

3. Titel: Rechtsschutz

Die EVP befürwortet die Einführung eines Verbandsbeschwerderechts im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung und insbesondere bei der Ausscheidung von Bauzonen nach Art. 40 E-REG. Art. 75 wird deshalb wie folgt ergänzt:

Art. 75

³ *Die Organisationen des Natur- und Heimatschutzes sind gegen Entscheide der Nutzungsplanung beschwerdeberechtigt.*

4. Titel: Schlussbestimmungen

Die EVP unterstützt die Art. 83 und 84 E-REG der Übergangsbestimmungen ausdrücklich. Nur wenn ein relativ enger Termin mit der Möglichkeit des subsidiären Handelns durch den Bund vorgegeben wird, besteht eine Aussicht auf Umsetzung der Vorgaben. Die vorgegebenen Termine sollten daher keinesfalls verlängert werden.

Die Bestimmungen zu den Reservebauzonen (Art. 76-79 E-REG) sind ebenfalls grundsätzlich zu begrüssen, bedürfen aber noch der Vertiefung. Sie erlauben jenen Kantonen, die dazu bereit sind, auf den ersten Blick die nötige Redimensionierung der Bauzonen und bei Neueinzonungen die Kompensation durch Rückzonung einer Reservebauzone in eine Nichtbauzone. Wir bezweifeln indessen, dass sich die Entschädigungsregelung gemäss Art. 78 Abs. 3 und Art. 79 E-REG mit Art. 26 BV verträgt, der ja volle Entschädigung verlangt. Wir erachten ein Modell mit durch Mehrwertabschöpfung finanzierten Auszonungsentschädigungen für eher tauglich, das in Art. 84 E-REG angestrebte Ziel zu erreichen. Zu beachten gilt es ja, dass das Modell der Reservebauzonen in Kantonen mit notorisch überdimensionierten Bauzonen schon bisher nicht akzeptiert worden ist. Ohne wirksamen bundesrechtlichen Druck auf die Redimensionierung der Bauzonen wird von den neuen Bestimmungen über Reservebauzonen kaum Gebrauch gemacht werden.

Für den Abtausch in Art. 78 E-REG schlagen wir vor, den Bezugsrahmen auf die Region zu erweitern.

Art. 78 Ausgleichende Massnahmen bei Neueinzonungen statt Wiedereinzonungen

¹ Werden Grundstücke aus einer Kulturlandzone einer Bauzone zugewiesen, obwohl regional noch Reservebauzonen vorhanden sind, so sind gleichzeitig geeignete und mindestens gleich grosse Gebiete der Reservebauzone einer Kulturlandzone zuzuweisen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Ihre wertvolle Arbeit.

Freundliche Grüsse

EVANGELISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ (EVP)



*Parteipräsident
Heiner Studer*



*Generalsekretär
Joel Blunier*