

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zürich, 27. November 2013

Vernehmlassung i. S. Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und Technische Richtlinien Bauzonen)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT („SVIT Schweiz“) dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und Technische Richtlinien Bauzonen) Stellung nehmen zu dürfen.

Der Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft SVIT ist ein Berufsverband im Dienste der Immobilienwirtschaft, welcher 1933 gegründet wurde. Er zählt heute landesweit über 2000 Firmenmitglieder und vertritt somit die Interessen der Immobilienwirtschaft in allen Landesteilen der Schweiz. In diesem Sinne erachtet es der SVIT Schweiz als seine Aufgabe, die politische und wirtschaftliche Interessenvertretung, Dienstleistungen für seine Mitglieder sowie das Anbieten von Aus- und Weiterbildung wahrzunehmen. Bei der Umsetzung seiner Aufgaben pflegt der SVIT Schweiz den Grundsatz und die Zielsetzung einer sozialen Marktwirtschaft und einer freiheitlichen Eigentumsordnung in Wahrnehmung der Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt. Er befürwortet die Förderung des privaten Grundeigentums und nimmt entsprechende Interessensvertretung der Eigentümer in Politik und Wirtschaft wahr.

1. Grundsätzliche Bemerkung

Mit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (R-RPG) vom Stimmvolk angenommen. Der vorliegende Revisionsentwurf der Raumplanungsverordnung (E-RPV) soll im Zusammenspiel mit der Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (E-LRP) und den technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) die Umsetzung dieser neuen Grundlage regeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Bundeskompetenz gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV) im Bereich der Raumplanung auf die Festlegung der Grundsätze beschränkt. Der SVIT Schweiz regt daher zu einer zurückhaltenden Regelung auf Bundesebene an, die es den Kantonen erlaubt, ihre Kompetenzen wahrzunehmen und den regionalen Gegebenheiten gebührend Rechnung zu tragen. Bei der Umsetzung der Gesetzesrevision ist ebenfalls die Rechtssicherheit und das Vertrauensprinzip zu würdigen. So sollen die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden und nur zurückhaltend in bestehende Rechtspositionen eingegriffen werden.

Der Verordnungsentwurf sowie auch die E-LRP und die TRB gehen in ihrer Regelung teilweise über das notwendige Mass hinaus und schränken damit die kantonalen Kompetenzen mit weitschweifenden und detaillierten Regelungen ungebührlich ein. Daneben wird mit den Regelungen bezüglich der Fruchtfolgeflächen ein Thema der zweiten Etappe der RPG-Revision vorweggenommen. Der E-RPV legt zudem einen zu grossen Wert auf Rückzonungen. Diese sollten, da sie einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundeigentum darstellen, vom Bund sehr zurückhaltend vorgeschrieben werden. Nur wenn die Ziele des revidierten RPG nicht anders zu erreichen sind, ist darauf zurückzugreifen.

Der SVIT Schweiz vertritt daher die Meinung, dass der vorliegende Verordnungsentwurf massiv zu entschlacken ist. Nur so kann den Kantonen der nötigen Handlungsspielraum gewährt und der Eingriff in das Grundeigentum sinnvoll beschränkt werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Art. 5a Vorgaben im Richtplan zu den Bauzonen

Das Bevölkerungswachstum und die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Kantonen gestaltet sich sehr unterschiedlich. Es ist daher den Kantonen zu überlassen, welche Annahmen sie in Bezug auf das Wachstum ihrer Bevölkerung für realistisch erachten. Die verschiedenen Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Bevölkerungsentwicklung können dabei als ein mögliches Hilfsmittel dienen. Als statistische Szenarien dürfen sie jedoch nicht einen derart zentralen

Stellenwert erhalten, wie dies in Absatz 2 vorgesehen ist. Absatz 2 und die daraus resultierenden Ausführungen in der E-LRP und TRB sind daher zu streichen.

Es ist nachvollziehbar, dass Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen gemäss Absatz 4 in ihrem Richtplan Massnahmen vorsehen sollen, mit denen sie die Erreichung der gesetzlichen Anforderungen gewährleisten wollen. Aus Sicht von SVIT Schweiz ist jedoch die gemäss E-LRP und den Erläuterungen vorgesehene Auslastung von 95 Prozent als Grenzwert zu hoch angesetzt. Deutlich zu grosse Bauzonen sind erst ab einer Auslastung von unter 90 Prozent anzunehmen. Nur mit einem solchen Grenzwert können konfliktträchtige Eingriffe in das Grundeigentum vermieden und die Rechtssicherheit gestärkt werden.

Art. 30 Abs. 1^{bis} und Abs. 2 Satz 1

Die Thematik der Fruchtfolgeflächen ist im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des RPG zu behandeln. Bis zu diesem Zeitpunkt genügt der Schutz gemäss Art. 15 Abs. 3 Satz 2 R-RPG und es bedarf keiner voreiligen Regelung auf Verordnungsstufe.

Daher ist Art. 30 Abs. 1^{bis} und Abs. 2 Satz 1 zu streichen.

Art. 30a Grösse der gesamtkantonalen Bauzonen

Es liegt nicht in der Kompetenz des Bundes, einzelne Nutzungsarten innerhalb der Bauzone unterschiedlich zu behandeln. Diese Aufgabe steht ausschliesslich den Kantonen als Träger der Raumplanung zu. Auch sind die Ausführungen zur Berechnung der kantonalen Kapazitäten an dieser Stelle fehl am Platz. Falls diese Berechnung überhaupt geregelt werden muss, ist die technische Richtlinie das geeignete Instrument dafür, jedoch bestimmt nicht die Verordnung.

Art. 30a ist, zusammen mit den Verweisen in der TRB darauf zu streichen.

Art. 30b Umsetzung im Kanton

Art. 38a Abs. 1 R-RPG sieht als Übergangsbestimmung vor, dass die Kantone ihre Richtpläne innert fünf Jahren an die neuen gesetzlichen Anforderungen anpassen müssen. Bis zu deren Genehmigung darf gemäss Abs. 2 dieses Artikels die Fläche der Bauzonen innerhalb des Kantons insgesamt nicht vergrössert werden. Das Gesetz sieht in keiner Weise eine zeitlich unbeschränkte Kompensationspflicht vor, wie sie durch Art. 30b statuiert wird. Die Begründung einer solchen Pflicht bedürfte jedoch einer gesetzlichen Grundlage, da sie über das Gesetz hinausgeht.

Daher ist Art. 30b zu streichen.

Art. 32 Massnahmen der Kantone

Mit Abs. 2 dieses Artikels wird den Kantonen in Fällen von zu grossen Bauzonen eine Etappierung vorgeschrieben. Mit Abs. 3 werden zudem Einschränkungen in Bezug auf die

Erschliessungsmassnahmen gemacht. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Art. 19 Abs. 2 R-RPG, der die Etappierung im Gesetz vorsieht, lediglich um eine Kann-Bestimmung. Der SVIT Schweiz ist der Meinung, dass in diesem Bereich ein Eingriff in die kantonale Hoheit nicht angebracht ist. Inwiefern Bedarf für eine Etappierung bestehen soll, ist durch die Kantone individuell zu definieren und nicht auf Bundesebene festzulegen.

Die Absätze 2 und 3 des Art. 32 E-RPV sind daher zu streichen.

Art. 45a Kantonale Kennzahlen

Es ist den Kantonen als Träger der Raumplanung zu überlassen, welche Kennzahlen sie in welchen Abständen veröffentlichen möchten. Sie haben dabei in erster Linie dem Informationsbedürfnis ihrer Bevölkerung Rechnung zu tragen. Das Informationsbedürfnis des Bundes wird mit dem bestehenden Art. 9 RPV genügend abgedeckt. Damit besteht keine Veranlassung für eine weitere bundesrechtliche Regelung in diesem Bereich.

Art. 45a kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Art. 46 Mitteilungen der Kantone

Die ausgedehnte Mitteilungspflicht in Art. 46 ist mit ihrem Detaillierungsgrad unverhältnismässig und daher massiv zu vereinfachen. Die vorliegende Regelung zeugt von einem unangebrachten Misstrauen gegenüber den Kantonen und setzt das Bundesamt in eine Aufsichtsstellung, die anhand der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung in der Raumplanung nicht angebracht ist. Ebenso ist mit Art. 27 Abs. 2 Bst. F NHV zu verfahren. Beide Bestimmungen sind erheblich zu reduzieren und auf das Wesentliche zu beschränken.

Art 47 Abs. 2

Diese Bestimmung ist analog Art. 30 Abs. 1 zu streichen und im Zuge der zweiten Etappe der Revision des RPG zu behandeln.

Art. 52a Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sind zu ausschweifend und zu detailliert. Daneben sind keinerlei Ausnahmen vorgesehen, so dass die Kantone nicht sinnvoll auf ausserordentliche Situationen wie überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum oder ein Anstieg der Arbeitsplätze reagieren können. Die Übergangsbestimmungen müssen vereinfacht werden und es bedarf einer tauglichen Ausnahmeregelung.

3. Bemerkungen zum Leitfaden für die kantonale Richtplanung

Kantonale Raumentwicklungsstrategie

Wie bereits zu Art. 5a E-RPV ausgeführt, ist den Kantonen zu überlassen, wie sie die Bevölkerungsentwicklung in ihrem Hoheitsgebiet einschätzen. Sie dürfen in diesem Bereich nicht an die Szenarien des BFS gebunden sein, sondern müssen unter Berücksichtigung aller relevanten Einflüsse eine realistische Einschätzung abgeben können.

Daher ist der Verweis auf die Szenarien des BFS bei Ziffer 5 der „Mindestinhalte“ zu entfernen. Auch sind die Punkte acht und neun der „Beurteilungskriterien Bund“ entsprechend anzupassen.

Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung

Wie die E-LRP richtigerweise erwähnt, kann die Siedlungsentwicklung nach innen auch über Umbau, bauliche Ergänzung bestehender Gebäude oder Neubebauungen der bestehenden Siedlungsfläche erreicht werden. Diese Massnahmen erfordern jedoch eine Lockerung von Bauvorschriften (Abstände, Höchstaussnutzungsziffern, Heimatschutz, Denkmalpflege, etc.) um derartige Projekte auch umsetzen zu können. Mit der umfassenden Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) wird einer Siedlungsentwicklung nach innen entgegengewirkt.

Nach der Meinung des SVIT Schweiz ist eine Liberalisierung und Deregulierung im Bereich der Bauvorschriften an dieser Stelle zu fördern, um die Entwicklung nach innen mittels Umbauten und Erweiterungen zu erleichtern. Dementsprechend ist Ziffer 4 der „Mindestinhalte“ und Punkt 5 der „Beurteilungskriterien Bund“ abzuschwächen.

Die Förderung preisgünstigen Wohnraums ist ganz klar nicht Aufgabe der Raumplanung und somit im Leitfaden Richtplanung fehl am Platz.

Ziffer 5 der „Mindestinhalte“ und Punkt 7 der „Beurteilungskriterien Bund“ sind daher ersatzlos zu streichen.

Sicherstellung der Bauzonendimensionierung

Aus Sicht des SVIT Schweiz genügt der heutige Prozess zur Anpassung des Richtplanes. Der Abschluss von Rahmen- und Umsetzungsvereinbarungen bringt keinen entscheidenden Vorteil, der Prozess wird dadurch lediglich komplizierter. Bei den Mindestinhalten ist es den Kantonen zu überlassen, ob und in welchem Umfang sie im Richtplan weitere Kriterien für die Einzonung vorsehen möchten. Ein dahingehender Zwang wie in Ziffer 2 der „Mindestinhalte“ gefordert wird ist nicht angebracht. Darüber hinaus ist an dieser Stelle der Grenzwert von 95 Prozent Auslastung als Definition für Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen erneut zu kritisieren. Eine derartige

Festlegung erachtet der SVIT Schweiz als äusserst problematisch. Sachgerechter wäre es, deutlich zu grosse Bauzonen erst bei einer kantonalen Auslastung von unter 90 Prozent anzunehmen. Ziffer 2 Punkt sieben der „Mindestinhalte“ ist dahingehend umzuformulieren, dass es den Kantonen möglich ist, weitere Kriterien vorzusehen, sie aber nicht dazu verpflichtet sind. Weiter ist auf Rahmen- und Umsetzungsvereinbarungen zu verzichten und deutlich zu grosse Bauzonen erst ab einer Auslastung von unter 90 Prozent anzunehmen.

Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen

Der Begriff „gewichtig“ ist von Seiten des Bundes restriktive auszulegen. Die Auswirkungen eines Projektes unterscheiden sich stark nach dem Standort, an dem es realisiert werden soll. Auf die indikative Liste ist daher zu verzichten. Vielmehr ist die eingehende und detaillierte Definition den Kantonen zu überlassen, da diese die Auswirkungen im Einzelfall sachgerechter zu beurteilen vermögen.

4. Bemerkungen zur technischen Richtlinie Bauzonen

Es ist sachgerecht, für die Bestimmung der Bauzonen eines Kantons eine Schweiz weit vergleichbare Methode zu wählen und gleichzeitig den Kantonen nicht vorzuschreiben, wie sie die Baulandverteilung innerhalb des Kantons regeln wollen. Der in der technischen Richtlinie Bauzone gewählte Berechnungsansatz basiert jedoch zu stark auf rein statistischen Ansätzen. So ist die zentrale Stellung der Bevölkerungsprognosen des BFS an Stelle der individuellen kantonalen Prognosen abzulehnen. Auch ist bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf Rahmen- und Umsetzungsvereinbarungen aus den genannten Gründen zu verzichten. Die bisherigen Prozesse für die Anpassung der Richtpläne funktionieren zufriedenstellend und sind daher beizubehalten.

Insgesamt ist bei der technischen Richtlinie Bauzonen vom statistisch geprägten und auf Rückzonungen fokussierten Vorgehen abzuweichen. Vielmehr sollte jeweils auf die kantonalen Raumentwicklungsstrategie zurückgegriffen werden, um eine sinnvolle und zukunftsorientierte Raumplanung zu ermöglichen.

5. Fazit

Der SVIT Schweiz ist der Meinung, dass der Verordnungsentwurf massiv zu entschlacken ist. Der Entwurf beschneidet zu stark in die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone und schränkt deren Handlungsspielraum in unangebrachter Weise ein. Es bedarf im Interesse der Gesellschaft und der Wirtschaft eine liberalere Ordnungsgebung, mit der das revidierte Raumplanungsgesetz verhältnismässig umgesetzt werden kann. Damit verbunden ist die Überarbeitung des Leitfadens Richtplanung und der technischen Richtlinie Bauzonen, die mit ihrem statistischen Ansatz zu sehr auf die Rückzonung und die Verhinderung weiterer Einzonungen gerichtet ist und damit die zukunftsorientierte Raumentwicklung der Kantone behindert. Mit der Verknappung der Bauzonen drohen auch massive Preisaufschläge für Immobilien, was letztlich zu überhöhten Kosten für wirtschaftliches Handeln und Wohnen führt. Einer derartigen Entwicklung ist nach der Ansicht des SVIT Schweiz durch die vorgeschlagenen Korrekturen am Verordnungsentwurf entgegenzuwirken.

Der SVIT Schweiz dankt für die Berücksichtigung seiner Stellungnahme und verbleibt

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft – SVIT Schweiz

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'U. Gribi', written in a cursive style.

Urs Gribi
Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Dürr', written in a cursive style.

Andreas Dürr
Ressortleiter Politik & Recht