

## **Vorab per e-Mail**

**ARERegistratur-dokumentation@are.admin.ch**

Bundesamt für Raumentwicklung  
Frau Maria Lezzi, designierte Direktorin  
zuhanden von Herrn Stephan Scheidegger,  
Sektion Recht  
CH-3003 Bern

Zürich, 17. April 2009

## **Revision des Raumplanungsgesetzes, Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Frau Direktorin,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zunächst möchten wir uns bedanken, in diesem Vernehmlassungsverfahren Stellung nehmen zu können. Der Verband der Schweizer Immobilienwirtschaft engagiert sich schweizweit für die Anliegen und Interessen der Immobilienbranche. Aus Sicht des SVIT Schweiz wäre es deshalb angezeigt gewesen, den SVIT Schweiz offiziell zu diesem Vernehmlassungsverfahren einzuladen. Wir bitten Sie höflich, den SVIT Schweiz inskünftig bei immobilienrelevanten Fragestellungen und Vernehmlassungen auf die offizielle Liste der Vernehmlassungsadressaten aufzunehmen, wofür wir Ihnen bereits im Voraus danken.

Ebenfalls bedauert es der SVIT Schweiz, dass er nicht bereits im Vorfeld der Veröffentlichung dieser Vernehmlassung in den Gestaltungsprozess, der zum vorgelegten Entwurfstext führte, einbezogen oder zu den Bedürfnissen und Anliegen der Immobilienwirtschaft angefragt wurde, sondern - kurz vor Weihnachten - nur mit der finalen Endfassung des Vernehmlassungsentwurfs konfrontiert wurde.

Nachfolgend gliedern wir unsere Ausführungen in einen allgemeinen Teil (nachfolgend Ziffer I) mit generellen Bemerkungen zum Vernehmlassungsentwurf und zum zugehörigen erläuternden Bericht vom 12. Dezember 2008 (nachfolgend "**Entwurf**" und "**Bericht**"). Anschliessend konkretisieren wir unsere allgemeinen Ausführungen zum Entwurf in einem zweiten Teil und vertiefen artikelbezogen unsere Sichtweise und Kritikpunkte zum Entwurf (nachfolgend Ziffer II) und schliessen die Stellungnahmen mit einer kurzen Zusammenfassung ab.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>I.</b>	<b>Allgemeine Ausführungen zum Entwurf</b> .....	<b>3</b>
1.	Einleitende Bemerkungen, Beibehaltung des geltenden Raumplanungsgesetzes, keine Totalrevision.....	3
2.	Mangelhafte Systematik und Regelungsdichte.....	3
3.	Unbefriedigender Umfang und Inhalt, mangelnde Vollstreckbarkeit .....	4
4.	Nichtbeachtung der blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes.....	5
5.	Rechtstaatliche Bedenken; klare Umgehungen der Eigentumsgarantie .....	5
6.	Keine neuen Abgaben und Pflichten für Grundstückseigentümer .....	6
7.	Freiwillige Kooperation und Koordination besser als staatlicher Zwang .....	7
8.	Keine Einschränkung bei der Wahl des Transportmittels .....	7
9.	Zusammenfassung der allgemeinen Ausführungen zum Entwurf .....	8
<b>II.</b>	<b>Zu den Bestimmungen des Entwurfs im Einzelnen</b> .....	<b>8</b>
1.	1. Titel: Einleitung (E-Art. 1 - 7) .....	8
2.	2. Titel: Instrumente (E-Art. 8 - 74) .....	10
3.	3. Titel: Rechtsschutz (E-Art. 75) .....	17
4.	4. Titel: Schlussbestimmungen (E-Art. 76 - 86) .....	17
<b>III.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>19</b>

## I. Allgemeine Ausführungen zum Entwurf

### 1. Einleitende Bemerkungen, Beibehaltung des geltenden Raumplanungsgesetzes, keine Totalrevision

Der SVIT Schweiz begrüsst grundsätzlich die gesetzgeberischen Ansinnen des Bundes, Regelungsdefizite der Raumplanung zu verringern, Fehlentwicklungen wirksam entgegen zu wirken und sich generell der neuen Herausforderungen der funktionalen Raumentwicklung in der Schweiz gesetzgeberisch anzunehmen. Der SVIT Schweiz teilt die Ansicht, dass die Siedlungsentwicklung schwergewichtig nach innen zu verlegen resp. nach innen zu verdichten ist.

Allerdings **bezweifelt** der SVIT Schweiz, dass mit dem vorgelegten Entwurf die Ziele einer geordneten, nachhaltigen und wirtschaftsverträglichen Raumentwicklung erreicht werden können. Der vorgelegte Entwurf **überzeugt weder formell noch inhaltlich und weckt erhebliche rechtsstaatliche Bedenken**, wie nachfolgend im Einzelnen noch näher ausgeführt wird (vgl. Ziffer 0. 2 - 8 und Ziffer II.).

Um den vielfältigen Ansprüchen an eine gezielte, gebietsübergreifende und verdichtete Nutzung der knappen Bodenressourcen effektiv und nachhaltig gerecht zu werden, braucht es **keine neuen Verbote und Pflichten, zusätzliche belastende Abgaben und rechtsstaatlich bedenkliche Eingriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen**, insbesondere in die in Art. 26 Bundesverfassung (nachfolgend "BV") garantierte Eigentumsgarantie und den Grundsatz der vollen Entschädigungspflicht bei einer formellen oder materiellen Enteignung. Ebenso wenig darf die **Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Raumplanungsrecht über Gebühr beschnitten** werden durch eine zu grosszügige Interpretation des Umfangs der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 BV. Vielmehr müssen für die Grundstückseigentümer in den Bauzonen ein **verantwortungsbewusstes, wirksames Anreizsystem** zum verdichteten, nach innen gerichteten Bauen geschaffen und zu restriktive Bauvorschriften gelockert werden. Ebenso muss den einzelnen Kantonen nach dem Subsidiaritätsprinzip genug Gestaltungsraum für ihre eigenen, auf ihre speziellen örtlichen, geschichtlichen und baulichen Verhältnisse zugeschnittene Gesetzgebung belassen werden.

Vor diesem Hintergrund fordert der SVIT Schweiz die **Beibehaltung des geltenden Raumplanungsgesetzes** und macht sich für eine **allfällige partielle Revision des Raumplanungsgesetzes** stark, soweit dafür ein Handlungsbedarf angezeigt und ausgewiesen ist. Gestützt auf die Ausführungen in dieser Vernehmlassungsantwort lehnt der SVIT Schweiz die vorgeschlagene Totalrevision des Raumplanungsgesetzes jedenfalls ab und wird sich im parlamentarischen Verfahren für ein Nicht-eintreten auf die Vorlage einsetzen.

### 2. Mangelhafte Systematik und Regelungsdichte

Der Aufbau des Entwurfs samt Gliederung und Titelwahl sind zumindest **unausgereift**, indem sie die **Lesbarkeit und Verständlichkeit** des Entwurfs wenig fördern. So werden im zweiten Titel ("Instrumente"; E-Art. 8 bis E-Art. 75) die verschiedensten, inhaltlich voneinander weitgehend losgelöste Bereiche der Raumplanung geregelt, wie die kantonale Richtplanung (E-Art. 25 ff.), Abgaben (E-Art. 65 ff.) oder die Aufsicht (E-Art. 71 ff.), um in der Folge in einem einzigen Artikel den Rechtsschutz abzuhandeln (in E-Art. 38 f. und E-Art. 62 ff. finden sich ebenfalls Normen zum Verfahren und Rechtsmittel,

auf die in E-Art. 75 immerhin verwiesen wird). In den als "Schlussbestimmungen" bezeichneten Bestimmungen (E-Art. 76 ff.) finden sich wiederum Normen zu den neu einzuführenden Reservebauzonen, die zeitlich in keiner Weise befristet ausgestaltet sind und daher auch nicht als reine Übergangsbestimmungen an den Schluss des Entwurfs gesetzt werden können.

Ganz allgemein behandelt der Entwurf einzelne Bereiche mit einem **Detailierungsgrad**, der besser auf Verordnungsstufe geregelt würde (vgl. z. B. Art. E-Art. 27 Abs. 3). Auf der anderen Seite masst sich der Entwurf wiederum eine Regelungsbefugnis an, die nicht mehr im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 75 BV liegt (vgl. dazu unten in Ziffer 0.4).

### Zwischenfazit

- **Die Systematik des Entwurfs und dessen Regelungsdichte überzeugen nicht und müssen grundlegend überarbeitet werden, sofern an einer Totalrevision festgehalten wird.**

### 3. Unbefriedigender Umfang und Inhalt, mangelnde Vollstreckbarkeit

Es gilt, die betroffenen Kreise vor einer **unbedachten und unnötigen Regelungsflut** an neuen Gesetzesbestimmungen ohne inhaltlichen Mehrwert zu schützen. Ein neues Gesetz soll nicht Selbstzweck sein, sondern einen echten Mehrwert für den Einzelnen und die Gesellschaft schaffen, der vorliegend angesichts der vorgeschlagenen neuen Massnahmen und Verfahren grösstenteils nicht erkennbar ist.

Ganz allgemein erweckt der Entwurf den Eindruck, dass er mit Blick auf die im Sommer des letzten Jahres lancierte Landschaftsinitiative **unter grossem Zeitdruck fertig gestellt** werden musste und verschiedene interne Arbeitsgruppen des UVEK an dessen Ausarbeitung mitgewirkt haben. Jedenfalls präsentiert sich der Entwurf **uneinheitlich, unvollständig, konkretisierungs- und auslegungsbedürftig** (z. B. E-Art. 47; E-Art. 58 Abs. 1; E-Art. 76 Abs. 1; E-Art. 78 Abs. 3) und fehlen im Entwurfstext - verstärkt durch die bereits angesprochene mangelnde Systematik des Entwurfs - inhaltliche Verweisungen oder Verknüpfungen einzelner Themenkreise und Begriffsdefinitionen (z. B. E-Art. 3 Abs. 3 i.V.m. E-Art. 21 Abs. 1, E-Art. 76 Abs. 1 und E-Art. 84 i.V.m. E-Art. 41 [recte 40]), welche für die Verständlichkeit und Auslegung des Entwurfs hilfreich wären.

Weiter fällt auf, dass der Entwurf **beinahe doppelt so viele Artikel** hat wie das derzeit gültige Raumplanungsgesetz, **ohne allerdings an inhaltlicher Klarheit zu gewinnen**. So nimmt der Entwurf die bisher zum Raumplanungsgesetz entwickelte, klärende Rechtsprechung des Bundesgerichts auch kaum auf, sondern führt im Gegenteil **neue Begriffe und Planungsinstrumente** ein, die in der Praxis neu ausgelegt werden müssen und darum der **Rechtssicherheit abträglich** sind. Der Entwurf bedient sich auch einer **wenig greifbaren Wortwahl**; so werden die neu eingeführten Begriffe **nicht hinreichend klar beschrieben** (z. B. E-Art. 5 lit. a und lit. c), zu ergreifende Massnahmen im Bericht **nicht näher gerechtfertigt** (z. B. E-Art. 65 Abs. 3) und **Verfahren nicht oder nicht zu Ende geregelt** (z. B. E-Art. 21 Abs. 3; E-Art. 61). Auch finden sich (insbesondere im ersten Teil des Entwurfs) **nicht justiziable Gemeinplätze**, die für sich allein überhaupt keine Rechtswirkung erzielen können (vgl. z. B. E-Art. 3 Abs. 2).

## Zwischenfazit

- **Die im Vergleich zum geltenden Raumplanungsgesetz beinahe doppelte Artikelanzahl des Entwurfs ist nicht mit einer entsprechenden inhaltlichen Klarheit und Verständlichkeit gepaart;**
- **Der Entwurf gefährdet aufgrund offener Formulierungen, unvollständigen Verfahrensabläufen und mangels konkreter Handlungsvorgaben dessen Vollstreckbarkeit.**

## 4. Nichtbeachtung der blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Entwurf versteht sich nach eigenem Verständnis zwar immer noch als Grundsatzgesetzgebung, doch wird die **grundsätzliche Regelungsbefugnis der Kantone im Raumplanungsrecht durch den Entwurf in rechtsstaatlich heikler Art eingeschränkt oder beschnitten** (vgl. so insbesondere E-Art. 4: Zusammenarbeit mit dem Ausland, E-Art. 10: Berichterstattung; E-Art. 16: Entscheidung des Bundesrat im Bereinigungsverfahren; E-Art. 23: Trägerschaft Agglomerationsprogramm; E-Art. 40: Baulandberechnung durch den Bundesrat; E-Art. 71: Bundesaufsicht). Abgelehnt wird insbesondere auch ein für die Kantone und Gemeinden verbindliches Raumkonzept Schweiz (vgl. E-Art. 14 ff., E-Art. 18).

In diesem Zusammenhang treffend ist auch die Wortwahl im Begleitschreiben des Bundesrates Moritz Leuenberger zum Entwurf. In diesem Begleitschreiben bezeichnet er den vom Bund beanspruchten Regelungsspielraum nach Art. 75 BV als ein "**ausreizen**" der Möglichkeiten, den Kantonen in verschiedenen Bereichen (der Raumplanung) klarere Vorgaben zu machen. Bereits diese Wortwahl suggeriert, dass nur mit sehr viel Wohlwollen und Grosszügigkeit nicht von einer **verfassungswidrigen Überschreitung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz** des Bundes zulasten der Kantone gesprochen werden kann.

## Zwischenfazit

- **Der Entwurf greift in die Regelungskompetenz der Kantone im Raumplanungsrecht ein, die von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 BV nicht gedeckt wird.**

## 5. Rechtstaatliche Bedenken; klare Umgehungen der Eigentumsgarantie

Die vorgelegten Entwurfsbestimmungen greifen insbesondere bezüglich der neu zuzuweisenden Bauzonen nach E-Art. 40 ff. / E-Art. 84 sowie in E-Art. 47 (Bauverpflichtung) und in E-Art. 76 ff. (Reservebauzonen) in **abenteuerlicher und rechtsstaatlich höchst bedenklicher Weise in die verfassungsmässig geschützte Eigentumsfreiheit ein**. So dürfen nach Art. 26 BV Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, prinzipiell nur gegen volle Entschädigung vollzogen werden. Der Entwurf gefährdet damit direkt die Rechtssicherheit und unterläuft das Vertrauen in den Gesetzgeber.

## Zwischenfazit

- **Der Entwurf respektiert die Eigentumsgarantie des Einzelnen und den Grundsatz der vollen Entschädigung nach Art. 26 BV nicht, weshalb die vorgeschlagenen Massnahmen und Mechanismen zur Erzielung redimensionierter Bauzonen und für eine gegen innen verdichtete Bauweise in Siedlungsgebieten grundlegend neu formuliert werden müssen.**

## 6. Keine neuen Abgaben und Pflichten für Grundstückseigentümer

Der SVIT Schweiz **lehnt jede Form neuer Steuern und Abgaben entschieden ab**. Insbesondere geht es nicht an, dass eine von den Gemeinwesen zu verantwortende Fehlplanung bei der Bemessung der Bauzonen nun auf Kosten der Grundstückseigentümer korrigiert werden soll. Ebenso ist ein **mangelhafter Vollzug** der geltenden Bestimmungen zum Raumplanungsrecht, worüber allenfalls die zuständigen Gemeinwesen auf Kantons- und Gemeindeebene Rechenschaft abzulegen haben, noch lange kein Grund, nun die Grundstückseigentümer durch neue Regelungen und Planungsinstrumente noch stärker zu belasten.

Den Grundstückseigentümern dürfen nicht ohne Not weitere Pflichten auferlegt werden und müssen die unter dem geltenden Raumplanungsgesetz bisher **entwickelten Rechte und Erwartungen des Einzelnen respektiert und geschützt werden**. Innerhalb der Nichtbauzonen sind die bestehenden raumplanerischen Schutzbestimmungen konsequent umzusetzen und in der Bauzone den betroffenen Grundstückseigentümern die **notwendigen gestalterischen und baulichen Freiräume zu schaffen, um verdichtetes Bauen und das bessere Ausnützen bereits überbauter Grundstücke besser zu ermöglichen**. Im Übrigen wird von einer vorschnellen Redimensionierung der derzeit ausgeschiedenen Bauzonen gewarnt, zumal der durchschnittliche Flächengebrauch im Wohn- aber auch im Freizeitbereich tendenziell immer noch steigend ist und solche gesellschaftliche Entwicklungen nicht künstlich durch eine restriktive Neuausrichtung der Raumplanungsgesetzgebung unterbunden werden soll.

Basierend auf einer solchen Deregulierung innerhalb der Bauzonen stellt sich **bedürfnisorientiert auch die Zusammenarbeit der betroffenen Gemeinwesen automatisch** ein. Jedenfalls wird die beabsichtigte intensivere Zusammenarbeit unter den Gemeinwesen wie auch (vermehrt) mit den Privaten durch gesetzlich verordnete Zwänge, Verbote und weitere Pflichten (mit damit verbundenem administrativem Mehraufwand) nicht gefördert (z. B. E-Art. 23: obligatorisches Agglomerationsprogramm), sondern im Gegenteil die **wirtschaftliche und gesellschaftliche Prosperität unnötig strapaziert und gefährdet**.

## Zwischenfazit

- **Nur eine auf Freiheit statt gesetzlichem Zwang aufbauende, mit geeigneten Anreizen und flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten ausgestattete Bauordnung ermöglicht die angestrebte, gegen innen verdichtete Konzentration der Siedlungsgebiete und bewahrt auf eine politisch und gesellschaftlich tragbare Weise vor einer weiteren Zersiedlung des Landes.**

## 7. Freiwillige Kooperation und Koordination besser als staatlicher Zwang

Der SVIT Schweiz begrüsst grundsätzlich die Ansinnen des Entwurfs, über die institutionellen Grenzen der Gemeinwesen hinweg eine zeitgemässe, den neuen räumlichen Gegebenheiten angepasste, erweiterte Organisation und Strukturierung der Verfahrensabläufe zur Planung in funktionalen Räumen zu schaffen und die damit verbundene gebietsübergreifende Koordination der involvierten Kreise zu regeln. Allein die **vorgeschlagenen neuen Planungsinstrumente und Verfahren erscheinen ungenlenk, unklar, unvollständig und somit auch ohne weiteres nicht vollstreckbar**, wenn sich (unvermeidlich) gegenläufige Interessen der Beteiligten ergeben werden und sich die hier vorgeschlagene "Schönwettergesetzgebung" auch in Konfliktsituationen bewähren muss. Zudem bauen diese Massnahmen nicht auf einem Anreizsystem auf, sondern setzen auf Zwang und hoheitliche Anweisungs- und Durchsetzungsmechanismen.

### Zwischenfazit

- **Die freiwillige Kooperation der Gemeinwesen über die institutionellen Grenzen hinweg stellt sich auch bei einer notwendigen Zusammenarbeit funktionaler Räume automatisch ein und bedarf keines gesetzlichen Zwangs.**

## 8. Keine Einschränkung bei der Wahl des Transportmittels

Der Entwurf stellt die räumliche Entwicklung und die zukünftige Besiedlung des Landes in engen Bezug zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Dabei verkennt der Entwurf insbesondere, dass jede Form von **gesetzgeberisch verordneter Verkehrsinfrastruktur die Zersiedlung massgeblich fördert anstatt diese einzudämmen**. Zudem ist keineswegs sichergestellt, dass die besagte Verkehrsinfrastruktur aufgrund der **hohen Investitionskosten** je gewinnbringend unterhalten werden kann. Auf einen gesetzlichen Zwang zur Anbindung von Grundstücken in der Bauzone an den öffentlichen Verkehr ist daher zu verzichten.

Aus Kosten- und Rentabilitätsgründen ist vielmehr **im Einzelfall** und entsprechend den Bedürfnissen der angesprochenen Zielgruppen eine Nutzen- / Aufwandanalyse vorzunehmen. Im Vergleich zum generellen Zwang zur Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist der vorgeschlagene Ansatz verhältnismässig, kostensparend und bedürfnisorientiert und entspricht auch einer **natürlichen Angleichung und Ergänzung des privaten Individualverkehrs an den öffentlichen Verkehr** und kann auch umweltfreundlicher sein. So sind der Ausstoss an Schadstoffen und die Lärmemissionen eines gesetzlich verordneten Busbetriebs pro befördertem Passagier entschieden höher, wenn sich vorab in ländlichen Gebieten bei einer geringen Anzahl an Passagieren auch die Beförderung auf Abruf eigentlich gar nicht rentiert. Werden im Übrigen die Fahrzeitenintervalle der öffentlichen Transportmittel aus Kostengründen den tiefen Transportbedürfnissen mit unattraktiven Abfahrtszeiten angeglichen, wird die positive Wahrnehmung und der Mehrwert der Beförderung mittels des öffentlichen Verkehrs zusätzlich geschwächt und steigt der Individualverkehr entsprechend weiter an. Im Weiteren kann **eine verstärkte Erschliessung von Gebieten mit dem öffentlichen Verkehr auch die gegenteilige Wirkung haben und die Zersiedlung weiter fördern**, indem mit den öffentlichen Verkehrsmitteln in kurzer Zeit bequem auch weiter entlegene Baugebiete erreicht werden können. Nach dem Ausgeführten ist die gezielte und bedürfnisorientierte Versorgung von Grundstücken in der

Bauzone mit Angeboten des öffentlichen Verkehrs einer generellen gesetzlichen Pflicht zur Erschliessung vorzuziehen.

### **Zwischenfazit**

- **Auf die generelle Pflicht zur Erschliessung von Grundstücken in der Bauzone mit dem öffentlichen Verkehr ist vorab aus Kosten- und Rentabilitätsgründen zu verzichten.**

### **9. Zusammenfassung der allgemeinen Ausführungen zum Entwurf**

- **Der Entwurf überzeugt weder formell noch inhaltlich. Er weckt erhebliche rechtsstaatliche Bedenken, verletzt die Eigentumsgarantie, gefährdet die Rechtssicherheit und respektiert die Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Raumplanungsrecht nicht;**
- **Um einer weiteren Zersiedlung des Landes wirksam entgegen zu wirken, sind keine neuen Verbote, Pflichten und zusätzliche Angaben zulasten der Grundstückseigentümer einzuführen, sondern ein attraktives Anreizsystem samt Deregulierung der Bauvorschriften zu schaffen für ein effektives, gegen innen verdichtetes Bauen in den Bauzonen;**
- **Die freiwillige Kooperation der Gemeinwesen zur gebietsübergreifenden Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, die sich auch ohne gesetzliche Regelung im Bedarfsfall ergeben wird, ist einer gesetzlichen vorgeschriebenen Koordinations- und Organisationspflicht vorzuziehen;**
- **Auf die gesetzlich vorgeschlagene Pflicht zur Anbindung von Grundstücken in der Bauzone an den öffentlichen Verkehr ist zu verzichten. Die Fokussierung auf bereits weitgehend überbaute Gebiete mit bereits guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist wirtschaftsfeindlich und erlaubt ausserhalb der eigentlichen Ballungszentren keine geordnete bauliche Weiterentwicklung;**
- **Die vorgeschlagene Totalrevision des Raumplanungsgesetzes wird insgesamt abgelehnt und eine allfällige partielle Revision propagiert, soweit ein entsprechender Handlungsbedarf angezeigt und ausgewiesen ist.**

### **II. Zu den Bestimmungen des Entwurfs im Einzelnen**

Nachfolgende Ausführungen sind als Eventualbegehren zur primären Forderung eines Verzichts auf eine Totalrevision zu verstehen und die Bemerkungen im Rahmen einer allfälligen partiellen Revision des geltenden Raumplanungsgesetzes zu berücksichtigen.

#### **1. 1. Titel: Einleitung (E-Art. 1 - 7)**

Die vorgeschlagene Bezeichnung des neuen Gesetzes als "Raumentwicklungsgesetz" trägt nur einseitig dem dynamischen Element der Raum-"Entwicklung" Rechnung, nicht aber dem Gedanken der "Er-

haltung". Um diese beiden gleichberechtigten Elemente zur zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes bereits angemessen im Titel des Gesetzes zu berücksichtigen, erscheint die Bezeichnung als "Raumordnungsgesetz" angebrachter.

## **a) 1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen (E-Art. 1 - 5)**

Die bisherigen Regelungen in Art. 1, 2, 7 und 13 Raumplanungsgesetz sind ausreichend und müssen nicht ersetzt werden.

**E-Art. 1** (Zweck): "Dauerhaft" ist durch "nachhaltig" zu ersetzen, zumal letzterer Begriff die Dauer inhaltlich bereits umfasst.

**E-Art. 2 und 3** (Pflicht zur Planung und Koordination raumwirksamer Aufgaben; Zusammenarbeit in der Schweiz): Ersatzlos streichen. Es mangelt der Bestimmung an konkreten Handlungsanweisungen und erweisen sich die darin enthaltenen Pflichten der Gemeinwesen zur Planung und Koordination raumwirksamer Aufgaben und die rechtlichen Konsequenzen (falls überhaupt) einer verweigerter Zusammenarbeit der involvierten Gemeinwesen als wenig bestimmt und nicht justiziabel. Die beiden Bestimmungen schaffen keinen raumplanerischen Mehrwert, sondern lassen zentrale Fragen der Art sowie der Reihenfolge der von den verschiedenen Gemeinwesen zu erarbeitenden Pläne völlig offen.

**E-Art. 4** (Zusammenarbeit mit dem Ausland): Die Verpflichtung der Schweizer Gemeinwesen und Behörden, insbesondere der Grenzkantone und der betroffenen Gemeinden, zur frühzeitigen Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ist nicht notwendig und allenfalls kontraproduktiv. Denn solange mit den ausländischen Behörden kein Gegenrecht zur Zusammenarbeit vereinbart wird, kann eine solche einseitige gesetzliche Verpflichtung der Schweizer Behörden vielmehr einen taktischen Nachteil bei den grenzüberschreitenden Verhandlungen zur Zusammenarbeit bedeuten. Ein allfälliger Handlungsbedarf und eine Zusammenarbeit über die Landesgrenze hinweg ergibt sich zudem bedürfnisorientiert und automatisch auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung. Die inländischen Behörden sollen daher höchstens zu einer solchen Zusammenarbeit angehalten, jedoch nicht verpflichtet werden.

## **b) 2. Kapitel: Raumentwicklungsziele (E-Art. 5 - 7)**

**E-Art. 5** (Allgemeine Ziele): Die Aufzählung der Ziele der Raumentwicklungsmassnahmen soll nicht abschliessend sein. Der Eingangssatz ist demnach mit einem "insbesondere" zu ergänzen. **E-Art. 5 lit. a**: Streichen. Der Inhalt und die Tragweite des Begriffs der "vertikalen Dimension", die sich anscheinend primär auf den Untergrund beziehen (Bericht, S. 25), sind untechnisch und nicht fassbar und enthalten auch keinerlei Begrenzungen. Der Begriff der "Landschaft" in **E-Art. 5 lit. c** ist zu konkretisieren und klarzustellen, auf welche Art von Gebiete sich dieser erstreckt, zumal sich diese "Landschaften" gemäss dem Bericht (S. 26) "allenfalls auch mit Zutun des Menschen" verändern und entwickeln können. Zudem sind in E-Art. 5 klärend und gestützt auf den Bericht (S. 26) die "positive" Entwicklung sowie die "Bewahrung" einer Landschaft zu ergänzen.

**E-Art. 6** (Siedlung und Verkehr), **lit. a**: Die Vorbehalte zur prinzipiellen Verknüpfung der Erschliessung von Bauland mit dem öffentlichen Verkehr wurden bereits unter Ziffer 0.8 thematisiert. Die (grundsätzliche) Fokussierung auf bereits weitgehend überbaute Gebiete mit bereits guter Anbindung an den

öffentlichen Verkehr ist wirtschaftsfeindlich und erlaubt ausserhalb der eigentlichen Ballungszentren keine geordnete bauliche Weiterentwicklung. Insbesondere ländliche Gebiete, die aus naheliegenden Kosten- resp. Rentabilitätsgründen keine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr haben, werden durch solche übertriebenen Anforderungen benachteiligt. Im Übrigen wird nicht klar, ob resp. welche Ausnahmen zu einer solchen Konzentration auf Siedlungen mit bereits guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr bestehen sollen, wozu sich auch der Bericht (S. 27) ausschweigt. Als Grundsatz muss genügen, dass die Gemeinwesen kompakte Siedlungen schaffen sollen; der Rest von E-Art. 6 lit. a ist zu streichen. In **E-Art. 6 lit. a und lit. c** soll mit Blick auf die zu erwartenden kostentreibenden Mehraufwendungen die neu vorgeschlagene "gute" durch "ausreichende" Erschliessung ersetzt werden.

## **2. 2. Titel: Instrumente (E-Art. 8 - 74)**

### **a) 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (E-Art. 8 - 13)**

**E-Art. 9** (Controlling und Wirkungsbeurteilung): Es bleibt unklar, welche räumlichen Entwicklungen gemäss Entwurf als unerwünscht zu gelten haben, wobei sich auch der Bericht (S. 32) zum Charakter solcher "räumlicher Fehlentwicklungen" nicht weiter äussert. Solche zu bestimmen dürfte im Übrigen auch schwierig sein, zumal die Raumentwicklungsziele je nach Blickwinkel andere Interessen und demnach auch konträre Ergebnisse als unerwünscht erscheinen lassen. Mit anderen Worten ist mangels konkreter, fassbarer Beurteilungskriterien sowie mangels klarer Handlungsanweisungen und Massnahmen im Unterlassungsfall für eine Grundsatzgesetzgebung nichts gewonnen. Vielmehr öffnet eine solche offene Umschreibung Tür und Tor, um eine spezifische räumliche Entwicklung einfach als unerwünscht einzustufen und dagegen mit nicht näher spezifizierten Korrekturen und Massnahmen vorzugehen, soweit der Zweck und die Ziele dieses Artikels überhaupt rechtlich über den Erlass einer Verordnung oder durch die Kantone umgesetzt werden können.

**E-Art. 10** (Berichterstattung): Die einseitige Berichterstattung der Kantone an den Bundesrat wird abgelehnt und provoziert eine administrative Mehrbelastung der Kantone ohne erkennbaren Mehrwert. Aufgrund der zu erwartenden uneinheitlichen, nicht vergleichbaren Rückmeldungen der Kantone werden voraussichtlich die erhofften Rückschlüsse auf die zukünftige räumliche Entwicklung ausbleiben und keine nutzbare kohärente Raumordnungspolitik erlauben. Zudem findet sich für die vorgeschlagene detaillierte, einseitige Berichterstattung der Kantone keine ausreichende Basis in der Grundsatzgesetzgebungskompetenz von Art. 75 BV. Deshalb kann den Kantonen auch nicht zwingend (Bericht, S. 32) vorgeschrieben werden, sich im Rahmen dieser Berichterstattung insbesondere zu den in E-Art. 10 Abs. 2 genannten Punkte äussern zu müssen. Allenfalls kann ein gegenseitiger Informationsaustausch zur Abstimmung der beabsichtigten Planungen sinnvoll sein, darf jedoch keineswegs auf eine eigentliche Beaufsichtigung der Kantone durch den Bund hinauslaufen.

### **b) 2. Kapitel: Instrumente des Bundes (E-Art. 14 - 20)**

**E-Art. 14 ff.** (Raumkonzept Schweiz): Grundsätzlich wird die regional übergreifende Raumplanung begrüsst und das Bedürfnis eines schweizweiten Konzepts der Raumordnung anerkannt. Allerdings schweigt sich der Entwurf und der Bericht (S. 35 f.) - ausser dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip - über eine klare Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Bundes gemäss dessen Grundsatzgesetz-

gebungskompetenz nach Art. 75 BV und deren konkrete Ausführung durch die Kantone aus: Jedenfalls darf die Erarbeitung eines solchen Raumkonzepts Schweiz nicht in die Regelungszuständigkeit der Kantone eingreifen. Der SVIT Schweiz erachtet auch unter demokratischen und föderalistischen Gesichtspunkten die im Zuge der Erarbeitung vorgesehene Einbindung aller Behörden (bis hin zu den rund 2'500 Gemeinden und den beinahe unzähligen Städten), aber auch die zusätzliche Einbindung der Wirtschaft als unabdingbar.

Auf der anderen Seite ist die praktische Realisierbarkeit des Raumkonzepts Schweiz besonders wegen der stark föderal geprägten Strukturen der Schweiz fraglich. Auch würde sich das Konzept laufend selber überholen oder in Frage stellen und anerkennt selbst der Bericht (S. 35), dass allein bundesintern eine "intensive Koordination" notwendig wäre. Wohlweislich wurde auch kein Zeitrahmen für die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz festgelegt und ist abzusehen, dass es bei den guten Absichten bleiben wird.

Mit Blick auf Art. 75 BV ist im Übrigen die in **E-Art. 18 Abs. 1** vorgesehene Verbindlichkeit des Raumkonzepts Schweiz (sowie der Konzepte und Sachpläne) für die Behörden aller Stufen (d. h. inklusive der kantonalen Behörden und der Gemeinden) aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest problematisch und kann auch nicht mit dem im Bericht (S. 36) erwähnten vorgängigen, engen Zusammenarbeit der dem Bund nachgeordneten raumwirksam tätigen Behörden gerechtfertigt werden. Ebenfalls erachtet es der SVIT Schweiz angesichts der konzeptionellen und strategischen Bedeutung des Raumkonzepts Schweiz als geboten, dass dieses nicht vom Bundesrat (**E-Art. 17 Abs. 1**), sondern vom Parlament verabschiedet wird. In **E-Art. 19** ist bei der Bestimmung von Planungszonen zur Sicherung von Flächen für Vorhaben von nationalem Interesse ein Hinweis auf E-Art. 11 Abs. 1 einzufügen, der die volle Entschädigung des betroffenen Grundstückseigentümers anspricht, falls Planungen zu einer materiellen Enteignung führen.

### **c) 3. Kapitel: Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen (E-Art. 21- 26)**

**E-Art. 21** will die Gemeinwesen bei der gebietsübergreifenden Planung in funktionalen Räumen grundsätzlich (Ausnahmen?) zu abgestimmten Massnahmen verpflichten, soweit die räumliche Entwicklung dieser Gebiete ein konzertiertes Vorgehen verlangt (Bericht, S. 39). Dabei bleibt im Entwurf offen und wird im Bericht (S. 38 ff.) auch nicht weiter ausgeführt, wie eine solche Zusammenarbeit der zuständigen Gebietskörperschaften konkret aussehen soll resp. was geschieht, wenn sich widerstrebende Interessen ergeben sollten. Dabei ist die Kompetenzregelung nach Art. 75 BV zugunsten der Kantone zu beachten und dürfen den Kantonen vom Bund keine übermässigen Handlungsverpflichtungen auferlegt werden, zumal es in der Hoheit der Kantone ist zu bestimmen, wann und in welcher Form solche gebietsüberschreitende Massnahmen notwendig sind.

Der Zwang zur Erstellung eines Agglomerationsprogramms gemäss **E-Art. 23 Abs. 1** geht zu weit resp. ist es den betroffenen kantonalen und kommunalen Gebietskörperschaften überlassen darüber zu entscheiden. Auch müssen die Grenzen der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes darum nicht ausgereizt werden, weil die Einsicht bei einer praktischen Notwendigkeit eines gebietsübergreifenden Handelns auch ohne Pflichten und gesetzliche Zwänge zur gewünschten Zusammenarbeit führen. Dementsprechend sind die in diesem Kapitel als Pflichten ausgestalteten Bestimmungen (so **E-Art. 21 Abs. 1, E-Art. 23**) neu als Kann-Vorschriften zu gestalten. Die Verbindlichkeit des Agglomerationsprogramms für die beteiligten Behörden nach **E-Art. 23 Abs. 5** ist abzulehnen, zumal sich eine

solche Verbindlichkeit auch nur auf die schweizerischen, nicht aber auf die allenfalls involvierten ausländischen Behörden erstrecken könnte, die gemäss E-23 Abs. 4 ja ebenfalls in solche gebietsübergreifende Planungen einzubeziehen sind. Der SVIT Schweiz setzt jedenfalls auf die Freiwilligkeit zur Erstellung solcher Agglomerationsprogramme, die sich auch nach dem Bericht (S. 40) bereits gut etabliert haben und somit zurzeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

#### **d) 4. Kapitel: Kantonale Richtplanung (E-Art. 25 - 34)**

**E-Art. 25 ff.** (Grundlagen, kantonales Raumkonzept und kantonale Richtplanung): Der SVIT Schweiz begrüsst die Einführung kantonaler Raumkonzepte unter Berücksichtigung der Rolle funktionaler Räume nach E-Art. 26. Allerdings muss sich dieses kantonale Raumkonzept gemäss **E-Art. 26 Abs. 1** nicht wie vorgeschlagen auf das Raumkonzept Schweiz beziehen, zumal die in E-Art. 18 vorgesehene Verbindlichkeit des Raumkonzepts Schweiz für die Kantone über Gebühr in deren Gesetzgebungshoheit eingreift und die Praktikabilität und Aussagekraft des Raumkonzepts Schweiz zumindest fraglich ist. Neben der Einführung kantonaler Raumkonzepte wird auch die Aufnahme inhaltlicher Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Gesetz begrüsst. Jedoch dürfen die Vorgaben keinen allzu hohen Detaillierungsgrad annehmen, die sich nicht mehr auf Art. 75 BV abstützen können (so kann insbesondere **E-Art. 27 Abs. 3, 2. Satz** gestrichen werden).

In Ziffer 0.6 wurde bereits ausgeführt, dass eine nach innen gelenkte und verdichtete Siedlungsentwicklung nur mit einer damit verbundenen Lockerung und Liberalisierung von Bauvorschriften in den Bauzonen möglich wird. Dementsprechend soll in **E-Art. 28 Abs. 1 lit. b** ein entsprechender klärender Zusatz eingefügt werden, wonach die Kantone als Massnahmen insbesondere eine sachgerechte, ortsgebundene Flexibilisierung der Bauvorschriften zu prüfen haben.

**E-Art. 32** (Bereinigung): Das Richtplangenehmigungsverfahren kann und soll nicht davon abhängen, dass sich die betroffenen (Grenz-)Kantone mit dem benachbarten Ausland über die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten einigen konnten. Der entsprechende Satzteil in E-Art. 32 Abs. 1 ist zu streichen. Zudem ist die Vorgabe in E-Art. 32 Abs. 4, wonach der Bundesrat bei erfolgloser Einigungsverhandlung innert Jahresfrist über die strittigen Punkte entscheiden "kann" halbherzig und ist auch nicht im Sinne einer raschen und beförderlichen Verfahrenserledigung, die nur durch eine zwingende Zeitvorgabe erreicht wird.

**E-Art. 34** (Verbindlichkeit und Anpassung): Es ist an der bisherigen Regelung nach Art. 11 Abs. 2 Raumplanungsgesetz festzuhalten, wonach kantonale Richtpläne für den Bund und die Nachbarkantone erst mit der bundesrätlichen Genehmigung verbindlich werden. Allfällige innerkantonale Abstimmungsschwierigkeiten bei einer Nicht- oder blossen Teilgenehmigung des kantonalen Richtplans ist auf kantonaler Stufe gesetzlich zu bereinigen und bedarf keiner zwingenden Regelung auf Bundesstufe.

#### **e) 5. Kapitel: Nutzungsplanung (E-Art. 35 - 58)**

Im Entwurf ist die Zweiteilung des Bodens in Bau- oder Kulturlandzonen nicht konsequent, zumal neu in E-Art. 76 zusätzlich "Reservebauzonen" eingeführt werden sollen, in E-Art. 35 Abs. 3 von der Ausscheidung von Schutz- oder Gefahrenzonen sowie in E-Art. 37 von Planungszonen die Rede ist.

Zudem ist die Bezeichnung "Kulturlandzone" missverständlich und wird der Fülle der darin enthaltenen Landschafts- und Zonentypen nicht gerecht. Wesentlich ist, dass in solchen Zonen grundsätzlich nicht gebaut werden darf, weshalb besser und dem Bericht (S. 53) folgend einfach von "Nichtbauzonen" gesprochen wird (vgl. auch die besagte Bezeichnung der beiden Zonen E-Art. 51 Abs. 3).

**E-Art. 40** (Ausscheiden von Bauzonen): Ergänzt mit dem Kriterium der regionalen Gesamtsicht empfiehlt es sich, ansonsten an den bisherigen Definitionen und Kriterien zur Zuweisung von Land zur Bauzone festzuhalten. Denn zu Art. 15 Raumplanungsgesetz konnte sich in den vergangenen Jahrzehnten eine klärende Gerichtspraxis entwickeln, welche nicht leichtfertig durch die Einführung neuer Definitionen und Begriffe gefährdet werden darf, die zu neuen Unsicherheiten in der Gesetzesauslegung und im Vollzug führen wird. Jedenfalls ist E-Art. 40 Abs. 2 grundlegend neu zu formulieren. So ist in **Abs. 2 lit. a** der Begriff der Geeignetheit klärend mit den Elementen der weitgehenden Überbauung und der Erschliessung zu ergänzen, zumal auch der Bericht (S. 57) die zentrale Bedeutung dieser beiden Kriterien (vgl. Art. 15 lit. a und b Raumplanungsgesetz) hervorhebt. Bezüglich **Abs. 2 lit. b** ist die "Gefahr von Erweiterungsautomatismen" (Bericht, S. 59) unbegründet und müssen künftigen überdimensionierten Bauzonen vielmehr mit einer angemessenen regionalen Planungspolitik und einer realistischen Bedarfsanalyse auf kantonaler Ebene begegnet werden. Zudem ist mit Verweis auf E-Art. 84, wonach auch weitgehend überbaute Gebiete als vorläufige Bauzone gelten können, der Begriff "neu" zu streichen. Im Übrigen ist der Begriff der Verfügbarkeit in **Abs. 2 lit. c** unklar und missverständlich. Soweit gemäss dem Bericht (S. 58) damit zwingend die Erschliessung des entsprechenden Bodens vorausgesetzt wird, ist diese einschneidende Einschränkung abzulehnen. So ist es insbesondere nicht nachvollziehbar, wieso das entsprechende Land bereits im Zeitpunkt der Zuweisung erschlossen sein muss (verbunden mit der vorgeschlagenen, kostenintensiven Anbindung an den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr, vgl. dazu auch Ziffer 0.8 und die Ausführungen zu E-Art. 41 Abs. 2 lit. c). Im Übrigen greift die in **E-Art. 40 Abs. 3** vorgesehene Aufgabe des Bundesrats, die Anforderungen an die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Baulandbedarfs, in die Regelungskompetenz der Kantone ein.

**E-Art. 41** (Erschliessung innerhalb der Bauzonen, Grundsätze): Eine zwingende Erschliessung (Bericht, S. 59) von Bauzonen mit dem öffentlichen Verkehr von **Abs. 2 lit. c** löst unverantwortlich hohe Kosten für die Allgemeinheit aus, verteuert die Baukosten und ist (insbesondere in ländlichen Gegenden) die Rentabilität des Betriebs und der Mehrwert für die Umwelt fraglich. Es muss daher möglich bleiben, eine Neuzuweisung von Land zur Bauzone auch ohne eine Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr vorzunehmen. E-Art. 41 Abs. 2 lit. c ist daher zu streichen. Im Weiteren muss in E-Art. 41 Abs. 3 eine "hinreichende" Erschliessung von Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr mit dem öffentlichen Verkehr genügen.

**E-Art. 45** (Förderung der Verfügbarkeit von Bauland, Sicherstellung der Baureife): E-Art. 45 regelt nur ungenügend die mit der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland vorgesehenen Eingriffe in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsгарантие. So bleibt unklar, mit welchen anderen bodenrechtlichen Massnahmen neben der Landumlegung ("namentlich") die Baureife von Gebieten sichergestellt oder verbessert werden soll. Dementsprechend müssen die bislang nicht näher angesprochenen Massnahmen im Gesetz konkret und genügend bestimmt umschrieben oder gänzlich gestrichen werden. Zudem sollen solche Massnahmen nach **E-Art. 45 Abs. 1** gemäss Bericht (S. 64) in "jedem Fall" vorgenommen werden, was klar dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit solcher Eingriffe widerspricht. Zudem ist in **E-Art. 45 Abs. 3** eine Klarstellung anzubringen, wonach eine Landumlegung nur

dann von Amtes wegen vorgenommen werden kann, wenn die Umsetzung eines Nutzungsplans dies erfordert (so immerhin der Bericht, S. 64). Im Übrigen begnügt sich der Bericht (S. 64) mit der blossen Wiederholung des Wortlauts der neuen Bestimmung von **E-Art. 45 Abs. 5**, ohne weitere Erklärungen zum Sinn und Zweck dieser Regelung zu machen. Insbesondere kann die Voraussetzung der geregelten Finanzierung bodenrechtlicher Massnahmen für die Genehmigung oder Änderung von Nutzungsplänen für eine effiziente Raumplanung über Gebühr hinderlich sein.

**E-Art. 47** (Bauverpflichtung): SVIT Schweiz bezweifelt, dass mit der gesetzlich vorgeschriebenen Bauverpflichtung ein politisch und wirtschaftlich akzeptables Mittel gegen die Baulandhortung gefunden werden konnte. Die Bauverpflichtung der Grundstückseigentümer bei in der Bauzone befindlichem Land ist zu streichen. Es fehlt der Bestimmung die notwendige Klarheit und genügende Bestimmtheit, die für eine solche in die Eigentumsfreiheit eingreifende Verpflichtung notwendig ist (Wer soll wann eine solche Bauverpflichtung verfügen? Muss sämtliches Bauland überbaut werden? Welches sind die Kriterien für die Fristbestimmung? Ist nur neu nach E-Art. 40 Abs. 2 zugewiesenes Bauland davon betroffen? Wann sind die Kriterien, damit eine solche Bauverpflichtung "zumutbar" ist oder von der Bauverpflichtung dispensiert werden kann? etc.). Zudem müsste die nur im Bericht (S. 66) erwähnte Frist von 5 bis 10 Jahren zur Überbauung in den Gesetzestext integriert werden. Zu den anderen aufgeworfenen Fragen gibt der Bericht keine Antworten oder Anhaltspunkte. Der Bestimmung fehlt die notwendige Voraussehbarkeit resp. Planbarkeit und ermöglicht eine willkürliche Festlegung der im Einzelfall angeblich zumutbaren Fristenregelung, was unweigerlich zu Ungleichbehandlungen und langen Gerichtsprozessen führen wird. Ebenso kollidiert die allfällige Verpflichtung mit dem Vertrauensschutz der betroffenen Grundstückseigentümer, die unter geltendem Recht Bauland erworben, jedoch aus irgendwelchen, allenfalls unwichtigen Gründen (gemäss E-Art. 47 Abs. 1 lit. c) nicht gebaut haben, und nun ihr Bauland gleichwohl überbauen müssten. Weiter nimmt die Bestimmung nicht ausreichend Rücksicht auf die Gründe, die ihn einen Grundstückseigentümer dazu bewogen haben, das Bauland nicht zu überbauen (insbesondere Kosten- und Rentabilitätsüberlegungen); gleichwohl werden dem Grundstückseigentümer die finanziellen und baulichen Risiken voll überbunden, was auch wirtschaftlich und politisch nicht tragbar ist und z. B. durch steuerliche Anreize oder tiefverzinsliche Darlehen gemildert werden müsste. **E-Art. 47 Abs. 2** kann zudem gegen die volle Entschädigungspflicht gemäss Art. 26 Abs. 2 BV verstossen, wenn die Höhe der Entschädigung starr auf den Zeitpunkt der Anordnung der Bauverpflichtung festgelegt wird. Im Übrigen findet sich auch im Bericht (S. 65 f.) kein Hinweis darauf, wieso gerade dieser Zeitpunkt für die Festlegung der Entschädigungshöhe gewählt wurde und nicht z. B. der näher liegende Zeitpunkt der effektiven Ausübung des Kaufsrecht. Der in **E-Art. 47 Abs. 3** verwendete Ausdruck "Privatbesitz" ist durch "Privateigentum" zu ersetzen und die im Bericht (S. 68) erwähnte alternative Überlassung des überbauten Grundstücks resp. der darauf erstellten Bauten im Baurecht an Private einzufügen.

**E-Art. 50** (Koordination): Der Bund ist nur "bei Bedarf" in den Koordinationsprozess einzubeziehen; zumal die genaue Ausgestaltung der Nutzung der Nichtbauzonen in die Regelungszuständigkeit der Kantone fällt (dementsprechend ist auch die Regelung in **E-Art. 51 Abs. 3** auf die Bauten und Anlagen auf den 6. Abschnitt, E-Art. 52 – 58, zu beschränken und dort zu regeln). Im Übrigen ist der Mehrwert dieser bereits in E-Art. 2 behandelten Koordinationspflichten nicht ersichtlich.

**E-Art. 51** (Handlungsspielräume der Kantone): Aufgrund der in **E-Art. 51 Abs. 1** vorgeschlagenen Kann-Vorschrift, was in den Kulturlandzonen zulässig sein soll, besteht auf Gesetzesstufe bloss eine

subsidiäre Regelung, die das Legalitätsprinzip verletzt und auch keine rechtsgenügende Delegation an den Bundesrat erlaubt. Zu E-Art. 51 Abs. 3 vgl. die Ausführungen zu E-Art. 50.

**E-Art. 56** (Andere Bauten und Anlagen): Auf die in E-Art. 56 Abs. 4 vorgeschlagene Kompensation bei baulichen Erweiterungen im doppelten Umfang des in der Kulturlandzone beanspruchten Bodens und Gebäudevolumens ist zu verzichten, zumal eine solche Kompensation in den meisten Fällen zulasten eines anderen Grundstückseigentümers an einem anderen Ort erfolgen müsste. Die im erläuternden Bericht geltend gemachte strengere Haltung bei solchen Erweiterungen in der Nichtbauzone (S. 80 f.) resp. das Ziel der Eindämmung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone darf nicht zulasten eines unbeteiligten Dritten gehen, dem allenfalls auch ein Rückbau von Bauten und Anlagen droht. Sachgerechter ist es, dass die Kantone bei der Auswahl und Überprüfung der Kriterien für die Genehmigung des konkreten Erweiterungsbaus, der über das bestehende Gebäudevolumen hinausgeht, konsequent und allenfalls restriktiver vorgehen. Eine bundesrechtliche Regelung ist daher nicht notwendig.

**E-Art. 58** (Erschliessungspflicht und Finanzierung): Es ist nicht praktikabel, wenn die Erschliessung von Grundstücken in den Nichtbauzonen durch die Grundeigentümer erfolgen soll, zumal diese nicht über die notwendigen hoheitsrechtlichen Massnahmen verfügen, um grundstücksübergreifend beispielsweise Zufahrtstrassen erstellen oder Leitungen verlegen zu können. Die Zusammenarbeit mit dem Gemeinwesen für die Erschliessung ist sachgerecht und oft auch notwendig. Weiter ist der Einschub der "grundsätzlichen" Zuständigkeit der Grundeigentümer zur Sicherstellung der Erschliessung unglücklich, weil dadurch suggeriert wird, dass es Ausnahmen von dieser Zuständigkeit der Grundstückseigentümer gebe (die im Gesetz jedoch nicht genannt würden). Demgegenüber will der Entwurf mit dem "grundsätzlich" aber nur aussagen, dass die Beurteilung der Zulässigkeit einer Erschliessung in der Nichtbauzone nicht vom Grundeigentümer selbst, sondern vielmehr nach E-Art. 48 bis E-Art. 57 zu beurteilen sei (Bericht, S. 82). Dieser Inhalt kommt in E-Art. 58 Abs. 1 so aber nicht zum Ausdruck. Im Übrigen wird im Entwurf das Mass und Ausmass einer Erschliessung in den Nichtbauzonen nicht geregelt; eine analoge Anwendung von E-Art. 41 Abs. 2 und Abs. 3 ist jedenfalls abzulehnen. Vor diesem Hintergrund kann ein neuer E-Art. 58 Abs. 3 eingefügt werden: "Das Mass der Erschliessung richtet sich an einer minimal notwendigen Versorgung der diesbezüglichen Bauten und Anlagen aus; die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist ausgeschlossen."

## **f) 6. Kapitel: Baubewilligung (E-Art. 59 - 64)**

**E-Art. 61** (Befristete Baubewilligung): Auf die Einführung nur befristeter Baubewilligungen ist zu verzichten, weil darin auch kein taugliches Mittel zur Freihaltung der Nichtbauzonen von unerwünschten Bauten gesehen wird. Vielmehr sind solche Baubewilligungen entsprechend überlegt und mit allfälligen Bedingungen und Auflagen zu erteilen sowie bei einem Strukturwandel oder bei veränderten Marktverhältnissen die sinnvolle und zonengerechte Weiterverwendung solcher Bauten zu regeln. Indem sogar der Bericht (S. 84) von einer nur punktuellen Notwendigkeit der Befristung von Baubewilligungen für Wohnbauten aus geht, ist zumindest auf die Befristung bei Wohnbauten ganz zu verzichten. Der Ausdruck "leicht entfernbare Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile" ist auch zu unbestimmt und lässt zu viel Spielraum in der rechtlichen Beurteilung im Einzelfall, zumal der Mitteleinsatz (und nicht die Beständigkeit einer Baute) entscheidend ist, ob sich eine Baute leichter oder schwieriger entfernen lässt.

Zudem ist die Unterscheidung in unbewohnte und bewohnte Bauten nicht sinnvoll, weil sich die Wohnbedürfnisse der Bewohner einer Baute immer zwingend auf die (gemäss Bericht, S. 84, streng genommen) nicht bewohnten Teile (z. B. die Garage) beziehen resp. erstrecken. Ebenso ergeben sich durch diese Unterscheidung nur unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten. Unklar bleibt weiter, wieso der Bau solcher Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile, zu denen nach dem Bericht (S. 84) auch generell Wohnbauten gehören, nur "grundsätzlich" befristet bewilligt werden soll, zumal auch der Bericht die Antwort nach den Ausnahmen schuldig bleibt.

Die Regelungen zur Handhabung solcher Befristungen sind im Übrigen ungenügend ausformuliert. Der Entwurf schweigt sich insbesondere aus zur Fristlänge oder zum Verfahren zum Erhalt einer Fristverlängerung. Im Übrigen ist mit dem System der befristeten Baubewilligung ein nicht zu unterschätzender administrativer Mehraufwand verbunden, insbesondere in Zusammenhang mit der Kontrolle und der rechtzeitigen Eingabe von Fristverlängerungen. Ebenso birgt das System der befristeten Baubewilligung das Risiko, dass für die unzähligen möglichen Bauten in der Nichtbauzone keine oder keine rechtzeitige Verlängerung der Baubewilligung eingeholt wurde. In diesem Zusammenhang ist auch nicht geklärt, wie ein solcher bewilligungsloser Zustand zu beurteilen und zu behandeln wäre.

**E-Art. 64** (Rechtsmittel): Die Begrenzung auf maximal zwei kantonale Rechtsmittelinstanzen wird begrüsst. Im Sinne der auch im Bericht (S. 87) anerkannten Verfahrensbeschleunigung fehlen im Entwurf leider Regelungen, die sich - im Rahmen der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes - mit dem Problem beschäftigen, wie Einsprachen gegen Baubewilligungen zu begegnen sind, die in rechtsmissbräuchlicher oder von vornherein aussichtsloser Art gegen Bauprojekte erhoben werden. Denn solche Einsprachen lösen schon aufgrund des Zeitverlustes - selbst bei einem Unterliegen des Einsprechers - bei der Bauherrschaft entsprechend hohe Kostenfolgen aus, die in der Regel bislang nicht auf den Einsprecher überwältzt werden können, was es zu korrigieren gilt.

## **g) 7. Kapitel: Abgaben (E-Art. 65 - 70)**

**Vorbemerkungen:** Auf die Erhebung neuer Abgaben muss verzichtet werden. Diese stellen insbesondere dann eine nicht gerechtfertigte, zusätzliche finanzielle Belastung dar, wenn die Voraussetzungen für das Bauen in der Nichtbauzone von einem raumplanerischen Gesichtspunkt aus eigentlich gegeben sind. Neben dem Umstand, dass solche Abgaben solche Bauvorhaben unsachgemäss verteuern, ist die blossе Anknüpfung an eine starre Abgabe pro Quadratmeter auch willkürlich, zumal sie nicht die Art der vorgesehenen, allenfalls flächenintensiven Nutzung oder die örtlichen Begebenheiten berücksichtigt. Nähere Ausführungen zur Berechnung oder Rechtfertigung der Abgabehöhe fehlen auch im Bericht gänzlich. Zudem wird nicht klar, in welchem Verfahren sowie in welchen Fällen und mit welcher zeitlichen Wirkung bezahlte Abgaben zurückerstattet werden (Art. 68 Abs. 3). Im Übrigen wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Zuständigkeit des Bundes zur Einführung dieser Abgaben generell in Frage gestellt. Im Weiteren wird mit einer solchen Abgabe das eigentliche gesetzgeberische Ziel der Regelung für eine klare rechtliche und tatsächliche Trennung von Bau- und Nichtbauland ausgeblendet und zu stark auf die Kraft des Faktischen gesetzt, nämlich dass sich nur wenige Private diese zusätzliche finanzielle Belastung leisten können und sich damit das Problem auf ein erträgliches Mass reduzieren soll. Die vom Bericht (S. 88) erwünschten Wirkungen sind darum vorab mit einer konsequenten Prüfung der Voraussetzungen zum Bauen in der Nichtbauzone sicher zu stellen.

Weiter stösst auf Unverständnis, dass in Art. 70 die Kantone beinahe unverhohlen aufgefordert werden, ihre Bedürfnisse nach weiteren Abgaben zu stillen, zumal solche Mehrwertabschöpfende Lenkungs- und Ersatzabgaben zu einer weiteren untragbaren finanziellen Belastung für die Wirtschaft führten, welche bis zur eigentlichen Realisierung des Bauprojekts sowieso auf einem fiktiven Mehrwert aufbaut. Im Übrigen zeigte auch die Erfahrung, dass die Kantone im Gegenzug die vom Entwurf zwar ebenfalls genannten Planungsnachteile leider nicht mit der gleichen Grosszügigkeit zugunsten der Grundstückseigentümer anerkennen (vgl. insbesondere die vom Bundesgericht geschützte restriktive Annahme einer materiellen Enteignung). Darum muss vor allem mit einer nicht gerechtfertigten, einseitigen finanziellen Verteuerung von rechtmässigen Bauvorhaben in Nichtbauzonen gerechnet werden.

### **3. 3. Titel: Rechtsschutz (E-Art. 75)**

Keine weiteren Bemerkungen.

### **4. 4. Titel: Schlussbestimmungen (E-Art. 76 - 86)**

#### **a) 1. Kapitel: Reservebauzonen (E-Art. 76 - 79)**

**E-Art. 76** (Zuweisung zu Reservebauzonen): Systematisch betrachtet sind die Regelungen zur Reservebauzone nicht in den Schlussbestimmungen anzusiedeln, zumal es sich um ein zentrales Element des Entwurfs handelt und die damit verbundenen Massnahmen und Rechtsfolgen in Zusammenhang mit der Verschiebung von Land aus der Bau- in die Reservebauzone resp. von der Reservebauzone in die Bau- oder Nichtbauzone in keiner Weise zeitlich beschränkt möglich sind. Somit kann auch nicht von einem bloss übergangsrechtlichen Instrument gesprochen werden (so aber der Bericht, S. 95). Zudem kommt nach Art. 76 Abs. 3 bei einer Zuweisung von Land aus der Reservezone in die Bauzone ohnehin das Verfahren für Neueinzonungen zur Anwendung (vgl. E-Art. 40 Abs. 2), sodass eine direkte thematische Angliederung an die Bestimmungen im 5. Kapitel sinnvoller ist.

Entschieden zurück gewiesen wird das Ansinnen des Entwurfs, die Zuweisung von Bauland in die Reservezone vom Grundsatz her entschädigungslos dulden zu müssen. Denn bei einer derartigen Zuweisung (die laut Bericht, S. 96, vor bei einer "möglicherweise entschädigungspflichtigen" Zuweisung in die eigentliche Nichtbauzone "sinnvoll" ist) liegt insbesondere bei erschlossenem Bauland bereits eine materielle Enteignung vor, die entgegen E-Art. 78 Abs. 2 sowie E-Art. 79 gestützt auf Art. 26 Abs. 2 BV voll und sofort zu entschädigen ist. Denn für das zentrale Verfahren der Bewilligungserteilung sollen die Bestimmungen für die Nichtbauzonen gelten (E-Art. 76 Abs. 2) und sind im Entwurf keinerlei Zeitbeschränkungen vorgesehen, bis entschieden werden muss, ob ein derart der Reservezone zugewiesenes Land nun definitiv der Nichtbauzone zugeteilt wird.

Mit diesem Paradigmenwechsel in Art. E-76 Abs. 1 Satz 2 wird im Übrigen die verfassungsmässige Eigentumsgarantie resp. das Prinzip der vollen Entschädigung bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die Enteignungen gleich kommen, auf den Kopf gestellt resp. auf inakzeptable und für einen Rechtsstaat gefährliche Weise der inhaltliche Schwerpunkt bei Enteignungen von der vollen Entschädigungspflicht zur Entschädigungslosigkeit verschoben.

Auch ist für die betroffenen Grundstückseigentümer dieser zeitlich ungewiss lange, entschädigungslose Verbleib in dieser gemäss dem Bericht (S. 95) bewusst nicht als neuen Zonentyp ausgestalteten Reservebauzone inakzeptabel und stellt keineswegs nur einen "minimalen Eingriff" dar (so aber der Bericht, S. 96). Vor diesem Hintergrund stellen die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Reservebauzone einen untauglichen Versuch zur Umgehung der in Art. 26 BV gewährleisteten Eigentums- und Entschädigungsgarantie dar. Ebenso widersprechen sie den rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, wenn im Nachhinein zuvor rechtskräftig der Bauzone zugewiesenes Land überprüft und allenfalls der Reservezone zugeteilt werden könnte. Dieses Vorgehen zulasten der betroffenen Grundstückseigentümer ist umso stossender, als die nun angestrebte Neuurteilung des notwendigen Umfangs von Bauzonen vorab vorgenommen werden soll, weil es zuvor eben diesen Behörden an der fehlenden Weitsicht mangelte, den zu erwarteten Bedarf an Bauland richtig einzuschätzen.

Mit Ausnahme des Gemeinwesens, das nicht sofort entschädigungspflichtig wird, obwohl es wie gesehen aufgrund eigener Planungsfehler primär für zu grosse Bauzone verantwortlich zu machen ist, kann somit keinesfalls von Vorteilen für alle Beteiligten gesprochen werden (so aber der Bericht, S. 95). Insbesondere wird kein Vorteil darin gesehen, dass zur Reduzierung von Bauzonen nicht sofort über das "Alles oder Nichts" (Bericht, S. 95), d. h. Zuweisung in die Bau- oder Nichtbauzone, entschieden werden muss. Denn bis zur definitiven Zuordnung von der Reservebauzone in die Bau- oder Nichtbauzone wird der betroffene Eigentümer rechtlich der Nichtbauzone zugeordnet, verbunden mit der vom Entwurf in keiner Weise zugesicherten theoretischen Möglichkeit (vgl. E-Art. 77 und Art. 78 Abs. 1), dass das betroffene Land irgendwann einmal, vielleicht wieder der Bauzone zugewiesen wird.

Ob eine solche Zuweisung von Bauland in die Reservebauzone erfolgen wird, ist angesichts der gewählten Formulierung von E-Art. 76 Abs. 1 als "kann"-Bestimmung ungewiss. Nach dem Bericht (S. 96) ist diese Bestimmung aber nur dahin gehend zu verstehen, dass zur Anpassung bestehender Bauzonen auch weiterhin direkt Land aus der Bauzone (bei voller Entschädigung im Fall einer materiellen Enteignung) der Nichtbauzone zugewiesen werden kann. Daher soll die "Zwischenstufe" Reservebauzone nur als weitere Option (daher: "kann") zur Redimensionierung bestehender Bauzonen verstanden werden. E-Art. 76 Abs. 1 Satz 1 ist demzufolge zumindest unvollständig und missverständlich formuliert, weshalb mindestens der bislang nicht im Entwurf geregelte Fall der Zuweisung von bisherigem Bauland direkt in die Nichtbauzone gesetzlich ausdrücklich als Regelfall erwähnt werden muss.

Vor dem Hintergrund, dass es auch weiterhin möglich bleibt, Land aus der Nichtbauzone direkt der Bauzone zuzuweisen (so auch E-Art. 78 Abs. 1), ist dem betroffenen Eigentümer, der sein Land allenfalls in der Zwischenzeit auch verkaufen will, im Sinne der Rechtssicherheit und der Voraussehbarkeit staatlichen Handelns zweifellos besser gedient, wenn sein Land zwar direkt, jedoch bei voller Entschädigung, der Nichtbauzone zugewiesen wird.

Im Weiteren wird die propagierte Entschädigungspflicht durch den Eigentümer, dessen Land von der Nichtbauzone der Bauzone zugewiesen soll, im Bericht (S. 97) auch nicht weiter erklärt. Sie ist sachfremd und verstösst gegen die Rechtsgleichheit, weil die Eigentümer von Land, das von der Reservezone der Bauzone zugewiesen wird, nach dem Entwurf nicht entschädigungspflichtig werden und die entschädigungspflichtigen, nicht bauwilligen Eigentümer mit Blick auf die Bauverpflichtung in E-Art. 47 unter Umständen dafür gleich doppelt bestraft würden. Im Übrigen scheint auch der Entwurf aufgrund der vorgeschlagenen, bloss "grundsätzlichen" Entschädigungspflicht der besagten Eigentümer nicht

vollends von der Richtigkeit des vorgelegten Entschädigungsmodells überzeugt zu sein, ohne im Entwurf jedoch die Alternativen ausdrücklich zu benennen. Ebenso spricht auch der Bericht (S. 97) sibyllisch nur von einer "primären" Entschädigungspflicht der berücksichtigten Grundstückseigentümer. Damit soll wohl - auf Kosten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit - die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden soll, dass trotzdem das Gemeinwesen sich an der Entschädigung zumindest beteiligen muss?

## **b) 3. Kapitel: Übergangsbestimmungen**

**E-Art. 84** (Anpassung bestehender Bauzonen): Sollten die Gemeinden nicht innert der ihnen angesetzten Fünfjahresfrist nach Inkraftsetzen des Gesetzes die überdimensionierten Bauzonen durch Zuweisung solchen Landes in die Nichtbau- resp. Reservezone vollzogen haben, soll nach dem Entwurf das "weitgehend überbaute Gebiet" als vorläufige Bauzone gelten. Mit anderen Worten folgt daraus der Umkehrschluss, dass Land, welches sich nicht als "weitgehend überbautes" Gebiet qualifiziert, auch nicht mehr als Bauzonenland gelten soll. Eine solche Konsequenz ist jedenfalls völlig unverhältnismässig und wäre eine solche Zuweisung in die Nichtbauzone (vgl. E-Art. 48) gestützt auf Art. 26 Abs. 2 BV jedenfalls voll zu entschädigen. Der Verweis auf E-Art. 41 bezüglich des Baulandbedarfs ist zu korrigieren (recte: E-Art. 40).

## **III. Zusammenfassung**

Der SVIT Schweiz erachtet es aufgrund der in Ziffer I. und II. hiervor gemachten notwendigen, kritischen Ausführungen, dass wegen der formellen, inhaltlichen, rechtstaatlichen und konzeptionellen Schwächen des Entwurfs dessen grundlegende Neubeurteilung unter rechtzeitigem Einbezug aller betroffenen Kreise unumgänglich ist. Soweit echter Handlungsbedarf besteht, kann dieser im Rahmen einer Teilrevision des heutigen Raumplanungsgesetzes gesetzgeberisch umgesetzt werden, wobei die Maximen der Rechtssicherheit, Rechtsstaatlichkeit sowie das Vertrauen in den Gesetzgeber hochgehalten werden müssen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft – SVIT Schweiz

Urs Gribi  
Präsident

Tayfun Celiker  
Direktor

**cc:** Bundesrat Moritz Leuenberger, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundeshaus Nord, 3003 Bern