

**Sperrfrist  
7. August 2007 12.00 Uhr**



## **„Lebensraum Schweiz – vom Stöckli zum Stadtloft“**



Schlussbericht der Arbeitsgruppe Raumplanung/Bodenrecht  
genehmigt vom Vorstand des HEV Schweiz, Juli 2007

**Mitglieder der Arbeitsgruppe Raumplanung/Bodenrecht:**

Vorsitz:

Elisabeth Simonius, Vizepräsidentin HBV Basel-Stadt

Mitglieder:

aNR Dr. Peter Baumberger, Rechtsanwalt, Winterthur

Martin Bichsel, Notar und Rechtsanwalt, Bernbiet

Hans Egloff, Rechtsanwalt, Kanton Zürich

SR Hannes Germann, Gemeindepräsident, Opfertshofen/SH

Paul Hug, Präsident HEV Hinterthurgau

Dr. Beat Ries, Rechtsanwalt + dipl. Raumplaner, Aarau

Dr. Hans Jakob Studer, Rechtsanwalt, Luzern

Dr. Fredy Veit, Rechtsanwalt, Baselland

Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle HEV Schweiz:

Monika Sommer, Juristin+dipl.Immotreuhänderin, ZH

Sandra Burlet, Volkswirtschaftlerin, Oberrieden/ZH

## ***Inhaltsverzeichnis***

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Grundsätzliche Feststellungen .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Nichtbaugebiet: Was haben Strommasten, Skilifte und Schlafen im Stroh gemeinsam?.....</b>	<b>5</b>
3.1 Grundansprüche.....	6
3.2 Zonenbezeichnungen .....	6
<b>4. Zulässige Nutzungen im Nichtbaugebiet.....</b>	<b>6</b>
4.1 Festlegung der zonenspezifischen Nutzung.....	6
4.2 „Überlagernde“ Nutzungsansprüche.....	10
4.3 Zulässige Bauten und Anlagen.....	12
4.4 Verfügungsmöglichkeiten am Nichtbaugebiet .....	13
<b>5. Baugebiet: Verdichtung fördern statt fordern.....</b>	<b>14</b>
5.1 Ausgangslage: heutige Siedlungsentwicklung.....	14
5.2 Angemessene Baulandreserven .....	15
5.3 Verdichtung durch Flexibilisierung statt Zwang .....	16
<b>6. Kompetenzen: Zwischen Bund und Kleinstgemeinden .....</b>	<b>20</b>
6.1 Planungskompetenz .....	20
6.2 Zweitwohnungsbau.....	22
6.3 Abbau von Bauhindernissen.....	22
<b>7. Schlusswort .....</b>	<b>25</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>26</b>
Graphik I.....	26
Graphik II .....	27

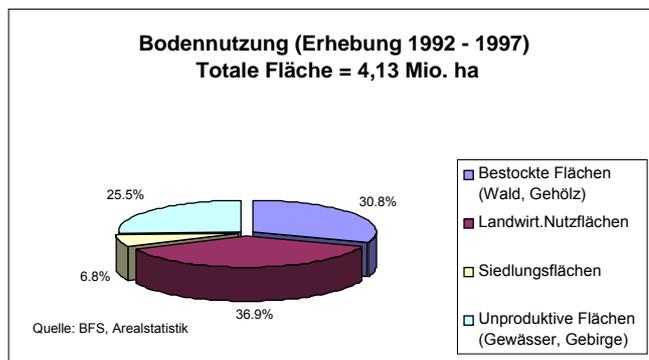
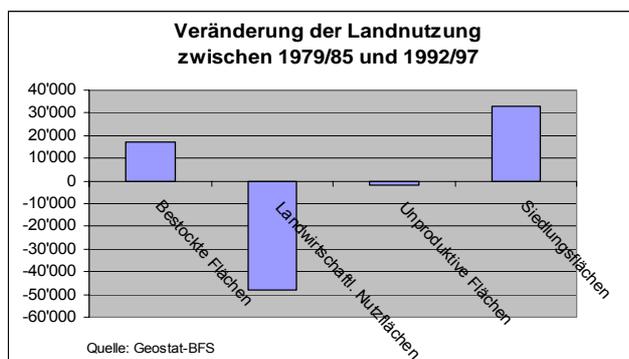
# 1. Einleitung

## Ausgangslage

Die Frage, wie mit dem begrenzt verfügbaren Gut Boden umgegangen wird, interessiert mit zunehmender Bebauung nicht nur die Politik, sondern auch die breite Öffentlichkeit. Weil verschiedenste Themen wie die demographische Entwicklung, Verkehrsströme, die Landwirtschaftspolitik, Umweltschutzbestimmungen, regionalpolitische Fragen und vieles mehr einen direkten Einfluss auf die Raumentwicklung ausüben, spielt diese auch eine immer grössere Rolle in den politischen Debatten. Gerade weil so viele Bereiche einen Bezug zur Raumplanung haben, wurden in den letzten Jahren im Zusammenhang mit anderen Themen etliche Änderungen und Ergänzungen innerhalb der Raumentwicklungspolitik und dem seit 1979 existierenden Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vorgenommen. Ob all dieser Vorstösse und Partialrevisionen in den entsprechenden Gesetzen ist die Übersicht mancherorts etwas verloren gegangen. Mit dem Ziel, das Thema wieder einmal einer Gesamtschau zu unterziehen, und gestützt darauf Vorschläge zu erarbeiten, hat der Vorstand des HEV Schweiz im Frühling 2006 eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingesetzt. Im vorliegenden Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurden die aus Sicht des Hauseigentümergebietes wichtigen Eckpunkte und Stossrichtungen festgehalten, losgelöst von irgendwelchen aktuellen Vorstössen oder Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene im Zusammenhang mit Nebenerwerbstätigkeit der Landwirte, Zweitwohnungsbau, Lex Koller, Waldgesetzgebung, Fluglärmenthematik usw.

## Entwicklung

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Lebens- und Siedlungsformen grundlegend verändert. Die Besiedlung mit klarer Trennung zwischen Stadt und Land gehört mehr und mehr der Vergangenheit an und der sogenannte Verstädterungsprozess nimmt seinen Fortgang.<sup>1</sup> Von den total 4.13 Mio. ha Landesfläche der Schweiz sind knapp 280'000 ha Siedlungsfläche, was 7% der Gesamtfläche entspricht, wobei die Siedlungsfläche in den letzten Jahren stark gewachsen ist. Zwischen den beiden Erhebungen 1979-1985 und 1992-1997 erfolgte eine Ausdehnung der Siedlungsfläche um 32'700 ha, während die landwirtschaftlichen Nutzflächen um rund 48'000 ha abgenommen haben. Ebenfalls eine Ausdehnung erfuhren die bestockten Flächen, worunter insbesondere der Wald zu zählen ist, nämlich um rund 18'000 ha.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Raumentwicklungsbericht 2005, S. 7

<sup>2</sup> Raumentwicklungsbericht 2005, S. 31

## **2. Grundsätzliche Feststellungen**

Die geltende Raumplanung basiert auf dem bundesrechtlichen Grundsatz der Trennung Bau- und Nichtbaugebiet (bzw. Siedlung- und Nichtsiedlungsgebiet).

Gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung (Art. 14 ff.) werden die folgenden Zonen unterschieden:

- Bauzonen
- Landwirtschaftszonen
- Schutzzonen
- weitere Zonen (gemäss kantonalem und kommunalem Bau- und Planungsrecht)

Dabei kommt jeder Zone grundsätzlich der Charakter einer Bauzone oder einer Nichtbauzone zu. Dies ergibt sich zwingend aus der bundesrechtlichen Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet.

- ▶ Die grundsätzliche Unterteilung der Landesfläche in Baugebiet und Nichtbaugebiet (bzw. Siedlung- und Nichtsiedlungsgebiet) ist nach wie vor zweckmässig. Der konsequenten Trennung ist durch konsequente Planung auf allen Ebenen verstärkt Nachachtung zu verschaffen.
- ▶ Die zonenmässige Aufteilung des Bau- wie des Nichtbaugebietes zur Planung und Ordnung der verschiedenen Nutzungsansprüche ist vom Grundsatz her beizubehalten.

## **3. Nichtbaugebiet: Was haben Strommasten, Skilifte und Schlafen im Stroh gemeinsam?**

Die heutigen Regelungen für Gebiete ausserhalb der Bauzonen – im sogenannten Nichtbaugebiet – sind vom Primat der Landwirtschaft geprägt. Dieser Fokus wird auch deutlich, wenn man das Raumplanungsgesetz des Bundes betrachtet. Obwohl dem Bund in der Raumplanung lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz zukommt, enthält das RPG zum Bereich der Landwirtschaftszonen zahlreiche Detailbestimmungen bzw. Ausnahmeregelungen für landwirtschaftliche Betriebe, Bauten und Anlagen.

Die Bedürfnisse der Gesellschaft in Bezug auf das Gebiet ausserhalb der eigentlichen Bauzonen sind heute jedoch vielschichtig, zudem ist die Landwirtschaft einem Strukturwandel unterworfen. Das Primat der Landwirtschaft erscheint daher nur noch bedingt zeitgemäss und in verschiedener Hinsicht unzweckmässig.

### **3.1 Grundansprüche**

Prioritär können folgende Grundansprüche ans Nichtbaugelbiet festgestellt werden:

- Landwirtschaft
- Wald- und Forstwirtschaft
- Erschliessung/Infrastruktur
- Erholung/Tourismus
- Rohstoffgewinnung
- Schutzgebiete

Den sechs Grundansprüchen kommt grundsätzlich die gleiche Priorität zu. Es kann gebietsweise festgelegt werden, welchem Anspruch die vorherrschende Priorität zukommt. Diese gebietsbezogene Prioritätendefinition hat in der Richt- und Nutzungsplanung zu erfolgen.

### **3.2 Zonenbezeichnungen**

Aufgrund der oben festgestellten sechs Nutzungsansprüche ans Nichtbaugelbiet sind für diese entsprechende Zonen vorzusehen und zu bezeichnen. Es werden folgende Zonenbezeichnungen fürs Nichtbaugelbiet vorgeschlagen:

- Agrarzone
- Waldzone
- Infrastrukturzone
- Erholungszone
- Abbauzone
- Schutzzone

## ***4. Zulässige Nutzungen im Nichtbaugelbiet***

### **4.1 Festlegung der zonenspezifischen Nutzung**

Am Grundsatz der Trennung von Baugelbiet und Nichtbaugelbiet soll festgehalten werden. Innerhalb der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen stellt das Bauen somit den eigentlichen Zonenzweck, d.h. die zonenkonforme Nutzung dar. Demgegenüber soll das Bauen ausserhalb der Bauzone die Ausnahme darstellen. Die



Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone müssen auf den Zweck der entsprechenden Zone ausgerichtet sein, damit sie als zonenkonform gelten. Es werden folgende zonenspezifischen Nutzungsarten vorgeschlagen:

- Agrarzone:** Zone zur Herstellung landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Produkte in vorwiegend *bodenabhängiger* Produktion
- Waldzone:** Zone zur Erfüllung der Waldfunktionen, wie Schutzfunktion, Wald- und Forstwirtschaft, Wohlfahrts- und Nutzfunktion
- Infrastrukturzone:** Zone für Infrastruktur wie Verkehr, Wasser, Abwasser, Depo- nien, Energie, Telekommunikation, Mobilfunk
- Erholungszone:** Erholungs- und Tourismuseinrichtungen und -anlagen, wie Ski- lifte, Bergbahnen, Sessellifte, Schneekanonen, Bikerrouten, Golfplätze, Reitanlagen
- Abbauzone:** Rohstoffgewinnung und -abbau, wie Kiesgruben, Bergbau, Steinbruch, Salinen
- Schutzzone:** Schützenswerte Landschaften, Natur- und Kulturdenkmäler

#### Zur Agrarzone:

Innerhalb der Agrarzone soll die vorwiegend bodenabhängige Produktion zonenkonform bzw. zulässig sein. Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige landwirtschaftliche und gartenbauliche Produktion sind in der Gewerbezone anzusiedeln.



Im Sinne der Besitzstandsgarantie sollen bestehende – rechtskonform bewilligte – Bauten weiterhin bestehen bleiben bzw. nach wie vor gemäss ursprünglicher Bewilligung genutzt werden dürfen. Die Nutzung nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe in der Agrarzone sind mit dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet nicht vereinbar. Die Zulassung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten in der Agrarzone führt im weiteren zu einer Schlechterstellung der Gewerbetreibenden, welche für die Ausübung ihrer Tätigkeit auf die Bauzone verwiesen werden, und damit mit deutlich höheren Bodenpreisen konfrontiert sind.

### Zur Waldzone:

Der Wald bedeckt rund 31% der Fläche der Schweiz, wobei sich die Waldfläche seit einiger Zeit weiter ausdehnt. Vor diesem Hintergrund ist das Erhaltungsgebot kritisch zu hinterfragen. Bisher wurde das Wald- und Forstareal nicht durch die Raumplanung, sondern durch die Spezialgesetzgebung geregelt, weshalb heute die Waldnutzung nicht durch die Raumplanung bestimmt wird.

Innerhalb des Baugebietes bzw. der Bauzonen hat sich das Problem der „Einwaldung“ durch die Aufhebung des dynamischen Waldbegriffs entschärft.<sup>3</sup> Die zunehmende Einwaldung ausserhalb des Baugebietes ist jedoch problematisch. Das geltende Rodungsverbot<sup>4</sup> kann dazu führen, dass auch bestes Ackerland als Rodungersatz aufgeforstet werden muss. Zudem trägt das rigide Rodungsverbot den konkurrenzierenden Nutzungsansprüchen an den Wald (Freizeit, Waldwirtschaft etc.) keine Rechnung.



- Das Waldgebiet ist – wie die übrigen Gebiete auch – der Raumplanung zu unterstellen. Der Wald kann damit in die Raumplanung einbezogen und einer bestimmten Zone zugeordnet werden.<sup>5</sup> Dies erlaubt es, Stellung und Funktion des Waldes sowie dessen Schutz gebietsweise zu differenzieren. Damit würden je nach der jeweiligen zonenkonformen Nutzung auch Infrastrukturbauten (z.B. Mobilfunkantennen) im Wald ermöglicht, wo sie in vielen Fällen sicherlich als viel weniger störend als in Wohnzonen empfunden würden.

### Zur Infrastrukturzone:

Die Infrastrukturzonen für die voraussichtliche zweckmässige Erschliessung, namentlich für Verkehrswege, sind grosszügig zu planen. Es sind breite „Korridore“ für die Erschliessung sowie die Verkehrswege auszuscheiden. Die künftige Siedlungsentwicklung soll sich in erster Linie nach diesen Infrastrukturzonen und Verkehrswegen ausrichten. Es ist für die Planungsbehörde sowie für die Rechtsunterworfenen zentral, möglichst frühzeitig über die künftige Ausrichtung der grossen Infrastrukturanlagen, wie Nationalstrassen, Flugrouten, Bahntrassees, Hochspannungsleitungen etc. Kenntnis zu haben. Nachgeordnete Planungsbehörden müssen ihre Planung der Besiedlung und Infrastruktur danach ausrichten können und Investoren wie Bauherren müssen Gewähr haben, dass diese Infrastrukturpläne auch ein-



<sup>3</sup> Die zonenkonforme Nutzung innerhalb der Bauzone wird teilweise jedoch durch kommunale Baumordnungen beschränkt.

<sup>4</sup> Art. 18 Abs. 3 Raumplanungsgesetz (RPG)

<sup>5</sup> Art. 5 Abs. 1 Waldgesetz (WaG)

gehalten werden. Diese Planungssicherheit ist zentral für die Akzeptanz grosser Infrastrukturvorhaben in der betroffenen Bevölkerung.

- Energie: Anlagen zur *Erschliessung* mit Energie (Strom-, Gasleitungen etc.) sind in der Infrastrukturzone zonenkonform. Die *Anlagen für die Energieproduktion* sind grundsätzlich innerhalb des Baugebietes (Bauzone) zu erstellen. Ausserhalb des Baugebietes (Infrastrukturzone) sind sie nur zonenkonform, wenn sie standortgebunden sind (Staudämme etc.).



- Mobilfunk: Nach geltendem Recht sind Mobilfunkantennen grundsätzlich in der Bauzone zu erstellen.<sup>6</sup> Ausserhalb der Bauzone sind sie nur ausnahmsweise zulässig, wenn sie standortgebunden sind.<sup>7</sup> Diese Regelung ist nicht zweckmässig, da sie dem Unbehagen weiter Bevölkerungskreise gegenüber Sendestandorten in Wohngebieten nicht gerecht wird.

- Im Sinne einer Negativplanung sind Mobilfunkantennen in erster Linie ausserhalb des Baugebietes (Siedlungsgebietes) zu erstellen. Innerhalb des Baugebietes sollen sie nur ausnahmsweise zulässig sein, sofern und soweit ihr Standort innerhalb des Siedlungsgebietes für die Erschliessung dieses Gebiets unabdingbar ist (Standortgebundenheit). Dabei sind allenfalls erforderliche Antennenstandorte innerhalb der Bauzone in erster Linie im Industriegebiet (allenfalls in der Gewerbezone) vorzusehen. In Wohngebieten (Wohnzone) sollen Mobilfunkantennen nur in Ausnahmefällen erstellt werden, wenn sich die Erschliessung des Wohngebietes andernfalls als unmöglich erweisen sollte.<sup>8</sup>



<sup>6</sup> Innerhalb der Bauzonen besteht ein Anspruch auf die Erteilung einer Baubewilligung für Mobilfunkanlagen, wenn die Vorschriften der NISV (Ziff. 6 Anh. 1 NISV) erfüllt werden. Da der Immissionschutz bundesrechtlich im USG und den darauf gestützten Verordnungen abschliessend geregelt ist, können die Gemeinden heute nur beschränkt auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss nehmen (vgl. Entscheid 1A.129/20065.2; BGE 126 II 399 E. 3c S. 403 sowie Urteilsanmerkung von Prof. Arnold Marti in Zbl 107/2006 S. 213).

<sup>7</sup> Art. 24 RPG

<sup>8</sup> Vgl. auch die Regelung in Deutschland, wo Mobilfunkantennen in Wohnzonen nur zonenkonform sind, wenn sie für die Erschliessung des betreffenden Wohngebietes erforderlich sind, ansonsten, d.h. für die Erschliessung eines grösseren Gebietes, sind die Antennen in der Industrie- und Gewerbezone zu erstellen (Prof. Arnold Marti, Urteilsanmerkung in Zbl 4/06).

### **Zur Erholungszone:**

Die zonenspezifische Nutzung innerhalb der Erholungszone ist relativ offen zu halten. In diesem Sinne wäre beispielsweise das Erstellen von Reitanlagen (Reithallen etc.) als zulässige zonenkonforme Nutzung in der Erholungszone möglich. Im Rahmen der (Nutzungs-)Planung ist im Einzelfall festzulegen, welche Nutzungen, Bauten etc. in der konkreten Erholungszone zulässig sind.



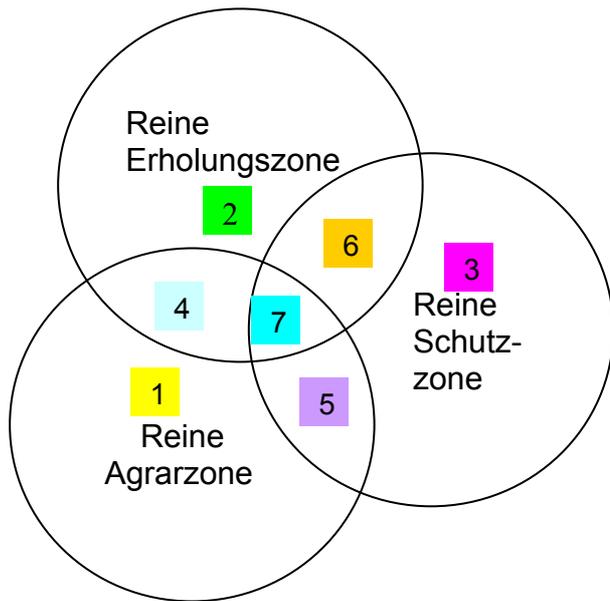
Dabei hat die Planung die bestehende Besiedlung und Infrastruktur zu berücksichtigen.

### **4.2 „Überlagernde“ Nutzungsansprüche**

Nicht selten werden mehrere Nutzungsansprüche an ein Gebiet ausserhalb der Bauzone gestellt: So werden beispielsweise landwirtschaftlich bewirtschaftete Gebiete häufig auch touristisch genutzt – im Sommer als Wander- und Bikerouten, im Winter für den Skitourismus. Ebenso ziehen sich Erschliessungsanlagen, wie Hochspannungsleitungen, durch die Landwirtschaftsgebiete. Das soll auch künftig möglich bleiben, indem sich zwei oder mehrere Grundnutzungszonen überlagern können.

Mit solchen Zonenüberlagerungen kann der heutigen Multifunktionalität der Landwirtschaft vorzüglich Rechnung getragen werden. So wären beispielsweise in einer überlagernden Agrar- und Erholungszone agrotouristische Angebote von Bauernhöfen, wie Schlafen im Stroh oder Besenbeizen, völlig zonenkonform. Die Zonenüberlagerung würde ermöglichen, das Rauplanungsrecht von der auswuchernden Flut von Sondernutzungsvorschriften und Ausnahmegewilligungen zu entschlacken.

Beispielhafte Darstellung von möglichen Zonenüberlagerungen in einem bestimmten Gebiet:



Typ	Grundnutzungszone
1	Reine Agrarzone
2	Reine Erholungszone
3	Reine Schutzzone
4	Überlagernde Agrar- und Erholungszone
5	Überlagernde Agrar- und Schutzzone
6	Überlagernde Erholungs- und Schutzzone
7	Überlagernde Agrar-, Erholungs- und Schutzzone

Es ist Aufgabe der Zonenplanung, für jedes Überlagerungsgebiet die Hierarchie der Grundnutzungen festzulegen. Die Hierarchie kann den Vorrang einer Grundnutzung oder deren Gleichwertigkeit vorsehen. Wird keine Hierarchie der sich überlagernden Grundnutzungszone festgelegt, so sind die überlagernden Grundnutzungen gleichwertig. Die Gleichwertigkeit von mehreren Grundnutzungszone hat zur Folge, dass die Nutzung innerhalb dieses Gebietes – soweit möglich – die Voraussetzungen aller sich überlagernden Zonentypen zu respektieren hat (Kumulation der Voraussetzungen).

#### Dazu ein Beispiel:

Man kann sich ein Tourismusgebiet vorstellen, in dem eine Agrar-, eine Erholungs- sowie eine Schutzzone nebeneinander liegen und sich teils überlagern, ohne dass eine Hierarchie festgelegt wurde. Konkret könnte das wie folgt aussehen: In der reinen Agrarzone (1) wird nur bodenabhängige Landwirtschaft betrieben. Dort, wo sich Agrar- und Erholungszone überlagern (4) führen im Winter Skipisten über die Wiesen und Weiden. In der reinen Erholungszone (2) befinden sich für den Skitourismus nötige Bauten und Anlagen wie Sessellifte, Bergbahnen und Bergrestaurants. In der Schutzzone existiert ein kleiner Naturpark. In der reinen Schutzzone (3) befindet sich eine schützenswerte Sumpflandschaft. Dort, wo sich Schutz- und Agrarzone überlagern (5), wird im Sommer das Gras von Bauern gemäht und verwertet. Im Gebiet, wo sich Schutz-, Agrar- und Erholungszone überlagern (7), führt im Winter über einen Teil dieser Wiesen ausserdem eine Langlaufloipe. Dort, wo sich Erholungs- und Schutzzone überlagern (6) führt die Loipe auch über einen Teil der gefrorenen und schneebedeckten Sumpflandschaft.



### 4.3 Zulässige Bauten und Anlagen

Die zulässigen Bauten und Anlagen bzw. deren Nutzung sollen zonenspezifisch festgelegt werden.

Aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels wird damit gerechnet, dass bis 2030 noch mindestens 30'000 Landwirte ihren Betrieb aufgeben werden.<sup>9</sup> Damit dürfte innert der nächsten zwei Jahrzehnten für rund 40'000 bis 50'000 Gebäude, welche nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, die Frage aktuell werden, was mit ihnen geschehen soll. Es gilt einen angemessenen Mittelweg zu finden, um den Bedürfnissen der Gesellschaft am Erhalt des noch intakten Wohnraums Rechnung zu tragen, ohne einer ungehemmten Zersiedelung Tür und Tor zu öffnen.

Zu diesem Zweck sind die Bestimmungen zur Landwirtschaftszone im Sinne der Definition der Agrarzone (vgl. Ziff. 4.1.) zu vereinfachen.

- ▶ In einem ersten Schritt ist das RPG von Detailbestimmungen zu entschlacken. Dies gilt namentlich in Bezug auf die auswuchernde Flut von Sonderbestimmungen zur Nutzung der Landwirtschaftszonen (Art. 16ff. RPG) sowie die Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24ff. RPG).

Die Ausnahmetatbestände Art. 24b (kleingewerbliche Aufstockung) und auch die kantonalrechtlichen Sondertatbestände (Art. 24d) sind ersatzlos zu streichen. Der Bestandesschutz bestehender Bauten und Anlagen ausserhalb der BZ (Besitzstandsgarantie; Art. 24c RPG) ist aus Sicht des HEV Schweiz wie folgt auszugestalten:



- ▶ Gesetzeskonform bewilligte und in der Substanz erhaltene Wohnbauten sind in ihrem Bestand zu schützen. Sie sollen, auch wenn sie nicht mehr zonenkonform sind, weiterhin zu reinen Wohnzwecken genutzt werden dürfen. Volumenerweiterungen der Gebäudesubstanz sollen dagegen unzulässig sein.
- ▶ Ebenso sollen Ställe, Scheunen, Maiensässe und Rustici – nicht aber weitere Bauten – ausserhalb der Bauzonen zu reinen Wohnzwecken umgenutzt werden können (Umnutzung nur zur Wohnzwecken). Solche zonenfremden Umnutzungen zu Wohnzwecken sind jedoch nur zulässig, sofern:
  - die Bauten ursprünglich gesetzeskonform bewilligt wurden,
  - sie in ihrer Substanz erhalten sind,

<sup>9</sup> Agrarbericht 2005, Botschaft AP 2011

- die Umnutzung zu Wohnzwecken sich mit übergeordneten Interessen vereinbaren lässt und insbesondere keine übermässigen Beeinträchtigungen auf Raumplanung und Umwelt zur Folge hat.

Die Zulässigkeit der Umnutzung von Bauten ausserhalb der Bauzone steht in einem gewissen Widerspruch zum Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Dieser Diskrepanz soll dadurch Rechnung getragen werden, dass die Umnutzung auf Wohnzwecke beschränkt wird und das Bauvolumen nicht erweitert werden darf, d.h. die (Um-)Nutzung auf die bestehende Substanz zu beschränken ist. Um die Auswirkungen auf die Umwelt möglichst gering zu halten, ist sodann der zulässige Erschliessungsgrad auf die konkrete Lage und Umgebung der Bauten – insbesondere auf die bestehende Infrastruktur und die Distanz zum Siedlungsgebiet – abzustimmen. Ausserhalb der Bauzone sind entsprechend geringere Anforderungen an die Erschliessung zu stellen; auch die „Ansprüche der Privaten“ müssen sich nach den Gegebenheiten richten (je nach Situation ist beispielsweise die Zufahrtstrasse als Naturstrasse zu belassen).

Des Weiteren gilt es sicherzustellen, dass die Kosten für die Erschliessung dieser dezentralen Bauten und Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebietes nicht der Allgemeinheit belastet werden. Ausserhalb der Bauzone hat nicht das Gemeinwesen, sondern der Grundeigentümer für die gesamten Kosten der erforderlichen Erschliessung aufzukommen. Die Kostentragungspflicht des Privaten ausserhalb der Bauzone hat dabei nicht nur die Erstellungskosten der Erschliessung, sondern auch alle Folgekosten für den Unterhalt, die Reinigung etc. und die weitere Infrastruktur (Erreichbarkeit der Anlagen für die Kehrriechtabfuhr, Schulen, Spitäler, Kirchen usw.) zu umfassen.

#### 4.4 Verfügungsmöglichkeiten am Nichtbaugebiet

Während Grund und Boden innerhalb des Bau- bzw. Siedlungsgebietes grundsätzlich frei veräussert und vererbt werden können, sind die Verfügungsmöglichkeiten innerhalb der Landwirtschaftszonen stark eingeschränkt, indem die Verfügung über landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe faktisch auf den Bauernstand (Selbstbewirtschafteter/Pächter) beschränkt ist.<sup>10</sup>



Faktisch führt dies dazu, dass gerade einmal 3.7% der Bevölkerung über immerhin 37% der schweizerischen Gesamtfläche verfügen können. Das alleinige Verfügungsrecht der Bauern am heutigen Landwirtschaftsland ist angesichts des Strukturwandels der Landwirtschaft sowie der vielfältigen

<sup>10</sup> Bundesgesetz über das Bäuerliche Bodenrecht (BGBB), Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)

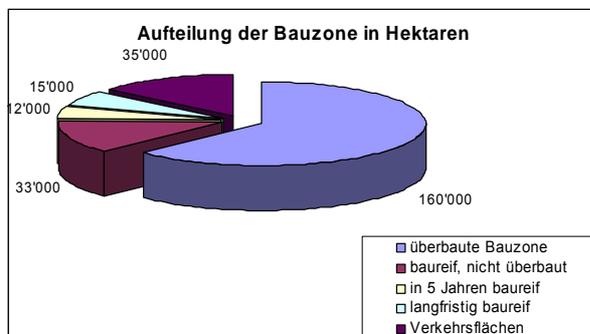
Nutzungsansprüche an das Land ausserhalb der Bauzonen nicht mehr gerechtfertigt und wenig sachgerecht.

- ▶ Grundstücke ausserhalb der Bauzone sollen deshalb künftig – gleich wie Grundstücke innerhalb des Baugebietes – frei veräusserbar sein. Das bäuerliche Bodenrecht ist aufzuheben. Unabhängig von der Person des Eigentümers dürfen die Grundstücke bzw. Bauten und Anlagen jedoch weiterhin nur zonenkonform genutzt werden. Das Bundesgesetz über die bäuerliche Pacht ist grundsätzlich beizubehalten. Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die gänzlich in der Bauzone liegen, sollten allerdings aus dem landwirtschaftlichen Pachtrecht entlassen werden.

## 5. Baugebiet: Verdichtung fördern statt fordern

### 5.1 Ausgangslage: heutige Siedlungsentwicklung

Das Raumplanungsgesetz verlangt, die Bauzonen so zu bemessen, dass das eingezonte Bauland voraussichtlich innert der nächsten 15 Jahre benötigt und erschlossen wird.<sup>11</sup> Heute befinden sich ca. 60'000 ha noch unbebautes Bauland innerhalb der gesamten Bauzonen von 220'000 ha.<sup>12</sup> Würde im gleichen Umfang weitergebaut wie in den letzten 20 Jahren, so wären in den nächsten 15 Jahren – nach unserer Hochrechnung – rund 40'000 ha Bauland nötig.<sup>13</sup> Bei einem unverändertem Baulandverbrauch könnte also der Schluss gezogen werden, die bestehenden Bauzonen seien nach geltendem RPG überdimensioniert, vor allem, wenn zusätzlich in Betracht gezogen wird, dass je nach Szenario ab 2015, 2035 oder 2050 ein rückläufiges Bevölkerungswachstum prognostiziert wird. Gestützt darauf wird teils geltend gemacht, es sei bis heute zu viel Bauland eingezont worden, die bestehenden Bauzonen seien zu gross und müssten „rückgezont“ werden oder aber Art. 15 RPG sei entsprechend abzuändern.



<sup>11</sup> Art. 15 RPG, Bauzonen:  
Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und  
a. weitgehend überbaut ist oder  
b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

<sup>12</sup> ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 33

<sup>13</sup> gemäss Raumentwicklungsbericht 2005 werden 0.86 m<sup>2</sup>/Sekunde verbaut

## 5.2 Angemessene Baulandreserven

Bedingt durch diverse Faktoren, wie die zunehmende Alterung der Bevölkerung, den steigenden Wohlstand, die sozialen Entwicklungen (Individualisierung, kleine Familien etc.) und veränderte Arbeitsplatzstrukturen, hat der Flächenkonsum in den letzten Jahren stetig zugenommen. Ob diese Tendenz anhält, hängt von der Entwicklung diverser Faktoren ab. Zuverlässige Prognosen bezüglich des künftigen Flächenbedarfs an Bauland sind kaum möglich. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung – insbesondere die Einwanderung (Personenfreizügigkeit) – als auch die Entwicklung des Flächenkonsums pro Kopf sind ungewisse Grössen. Weitere Unsicherheitsfaktoren, wie etwa die Auswirkungen der Aufhebung der Lex Koller, kommen dazu. Es kann daher nicht generell gesagt werden, dass die Bauzonen zu gross sind bzw. zu viel Bauland eingezont wurde.

- ▶ Vorschriften zur Redimensionierung der bestehenden Bauzonen sind weder erforderlich noch sachgerecht und werden vom Verband abgelehnt. Die Folgen der „Umzonung“ von Bauland in Nichtbaugebiet sind weder den privaten Grundeigentümern noch den Gemeinwesen zumutbar.
  - Einerseits müssen „Umzonungen“ von Bauland in eine Nichtbauzone aufgrund der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts von den Grundeigentümern häufig entschädigungslos hingenommen werden. Dies deshalb, weil das Bundesgericht eine „Umzonung“ von Grundstücken von der Bauzone, welche auf einem *noch nicht RPG-konformen Nutzungsplan* beruht, in eine Nichtbauzone als sogenannte *entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung* bezeichnet. Dies, obwohl sich solche „Nichteinzonungen“ für den Grundeigentümer genau gleich auswirken wie eigentliche Auszonungen, indem sie ein faktisches Bauverbot und den entsprechenden Wertverlust des Grundstücks zur Folge haben.
  - Andererseits führt die Auszonung von Bauland, welches bereits gestützt auf eine RPG-konform erlassene Nutzungsplanung eingezont worden war, zu einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung. Solche Auszonungen können daher für die Gemeinden erhebliche finanzielle Belastungen zur Folge haben. Zudem würde die nachträgliche Auszonung von Bauland, das gestützt auf „neurechtliche“ RPG-konforme Bau- und Zonenordnungen einer Bauzone zugewiesen wurde, zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen.

- ▶ Art. 15 RPG – wonach die Bauzonen auf einen voraussichtlichen Baulandbedarf der nächsten 15 Jahre auszurichten sind – stellt auch heute noch eine sinnvolle allgemeine Planungsrichtlinie für die Bauzonendimensionierung



durch die Gemeinwesen dar. Art. 15 RPG ist jedoch nicht so zu verstehen, dass nach 15 Jahren eingezonte Bauland ausgeschöpft sein muss, vielmehr gibt die Bestimmung einen Planungsrahmen vor, wonach die Bauzonen regelmässig dem prognostizierten Baulandverbrauch von 15 Jahren anzupassen sind.

### 5.3 Verdichtung durch Flexibilisierung statt Zwang

Unabhängig davon, wie sich der künftige Flächenkonsum entwickelt, stellt sich die Frage, wo in Zukunft die Besiedlung stattfinden und wie viel Bauland dafür beansprucht werden soll. Grundsätzlich werden knappe Güter – so auch Bauland – am effizientesten durch den Markt reguliert. Höchstvorschriften oder andere staatliche Vorgaben bezüglich des Baulandverbrauchs (beispielsweise durch Begrenzungen der Siedlungsfläche pro Kopf) sind weder erforderlich noch angemessen.

Auch ein Anstieg des Konsums von Wohn- und Arbeitsfläche muss nicht zwangsläufig zu einem im gleichen Mass wachsenden Verbrauch an Siedlungsfläche bzw. an „neuem“ Bauland führen. Er lässt sich auch durch eine Umnutzung bestehender Bausubstanz (z.B. von Industriebrachen zu Wohnobjekten) sowie generell durch eine innere Verdichtung kompensieren. Aus ökologischen wie ökonomischen Gründen (haushälterischer Umgang mit dem Gut Boden, sparsamer Einsatz von Steuermitteln für Infrastruktur etc.) ist generell eine erhöhte Verdichtung der Besiedlung anzustreben.

- ▶ Die Siedlungsentwicklung und die Verkehrs-/Infrastrukturplanung sind konsequenter aufeinander abzustimmen. Dabei ist die Verkehrsplanung besser in die Richtplanung einzubeziehen. Zu diesem Zweck sind die Verkehrs- und Richtplanung verstärkt auf regionaler und überregionaler Ebene zu koordinieren. Die Planung hat rollend zu erfolgen, dabei ist auch die Infrastruktur- und Verkehrsplanung nach dem Grundsatz der Verdichtung auszurichten – das heisst, wo (Verkehrs)Infrastruktur besteht, soll sie verdichtet werden, bevor peripherere Gebiete erschlossen werden. Dabei gilt es, nicht „reissbrettartig“ abgehoben zu planen, sondern die „abstrakten“ Raumplanungskonzepte auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft auszurichten.

- ▶ Die räumliche Steuerungsfunktion soll dabei prioritär der Raumplanung zukommen, die nicht durch die Umweltschutzgesetzgebung oder andere sektorale Polizeigesetze vereitelt oder behindert werden darf. Umweltbestimmungen sind zudem verstärkt im Sinne einer regionalen Gesamtschau statt mit Fokus auf Einzelfälle auszurichten. Die konsequente Planung von Infrastrukturzonen (vgl. hierzu 3.2 und 4.1) kann dabei zu einer planungsorientierteren und überregional besser koordinierten Ordnung der Besiedlung beitragen.

Heute verhindern einschränkende Vorschriften wie Abstände, Geschosszahl, Höchstaussnützungsvorschriften, Heimatschutz- und Denkmalpflege oft eine verdichtete Bauweise, und stehen damit der gewünschten Begrenzung des Landverbrauchs entgegen. Sie bewirken zudem – insbesondere in Zentrumslagen – dass das Bauen unnötig teuer und administrativ aufwändig wird.

Die Verdichtung nach innen bedingt daher eine konsequente Liberalisierung der innerhalb der Bauzonen geltenden Regime. Mögliche Nachteile einer verdichteten Bauweise (räumliche Nähe, Beeinträchtigung von Aussicht und Sonnenlicht, Konzessionen bezüglich Dorfbild und Ästhetik etc.) soll in Kauf nehmen, wer seine Ansprüche an Wohnraum nicht herunterschraubt und trotzdem Land „sparen“ will. Auch bei schützenswerten Bauten müssen Ein- und Umbauten zur Erzielung eines zeitgemässen Wohnstandards erlaubt sein. Andernfalls ist die langfristige Erhaltung dieser schützenswerten Bausubstanz oftmals wirtschaftlich nicht tragbar.

Mindestaussnützungsziffern stellen hingegen einen massiven Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar und sind kein akzeptables Mittel zur Förderung des verdichteten Bauens. Die Bodenpreise und damit der Markt sorgen besser als staatliche Vorgaben für eine sparsame Verwendung des Bodens.

- ▶ Der haushälterische Umgang mit dem Boden soll nicht mit dirigistischen Massnahmen, sondern durch planerische Flexibilisierung des Bauens in den Zentren bewirkt werden. Favorisiert wird eine konsequente Liberalisierung der Bauvorschriften zur Förderung der verdichteten Bauweise:

- Zulässigkeit hoher Ausnutzungsgrade in Zentren
- Förderung grösserer Gebäudehöhen (nicht nur W2 oder W3) und Hochhauszonen in Zentren
- Erleichterte Umnutzung von Industriebrachen in Wohn- und Gewerberäumen
- Flexible Möglichkeiten für Nutzungsübertragungen von Grundstücken innerhalb der Bauzonen
- Förderung des Baulandabtausches auf privatwirtschaftlicher Ebene (Direkttausch zwischen Grundeigentümern), etwa analog von Meliorationen, zur Beschleunigung der Überbauung gut erschlossener Bauparzellen sowie zum Füllen von Baulücken



### **Flächennutzungszertifikate als Preistreiber**

Der Verband hält Flächennutzungszertifikate für ein untaugliches Mittel, die Raumentwicklung bzw. den Baulandverbrauch zu steuern. Die Ausgabe der Zertifikate und die Rückverteilung der Erträge verursachen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit entsprechenden Kostenfolgen. Zudem würde das Bauen in der Schweiz noch komplizierter und hindernisreicher. Neben den bereits bestehenden Vorgaben planungs- und baurechtlicher Natur zur Verwirklichung eines Bauvorhabens würde für bauwillige Investoren eine zusätzliche Hürde – nämlich die Pflicht zum Erwerb eines Flächennutzungszertifikats – aufgebaut. Die Bodenpreise – und somit die Wohn- und Unternehmenskosten – sind in der Schweiz bereits hoch genug, deren unweigerliche, zusätzliche Verteuerung als Folge der Einführung von Flächennutzungszertifikaten, ist strikte abzulehnen.

- ▶ Es gilt, bestehende Handelshemmnisse und baurechtliche Hindernisse abzubauen und nicht mit neuen Instrumenten, wie Flächennutzungszertifikaten, noch weitere Erschwerungen zu schaffen.

### **„Phantom“ der Baulandhortung**

Zur Eigentumsfreiheit gehört auch, dass der Grundeigentümer darüber entscheiden kann, wann er sein Bauland überbauen will. Es gibt diverse Gründe, die dafür sprechen, dass das Bauland nicht auf dem Markt angeboten wird. So können etwa Unternehmen Landreserven für die spätere Erweiterung des bestehenden Betriebes bereithalten wollen oder das Bauland wird zur erleichterten Erbauseilung den Nachkommen zur Überbauung überlassen, oder die momentane finanzielle Lage eines Eigentümers kann einer Überbauung entgegenstehen. Instrumente, welche Eigentümer zwingen, innert einer bestimmten Frist zu bauen, sind inakzeptabel. Auch aus Optik der Gemeinwesen kann es achtenswerte Gründe für die Haltung gewisser Landreserven geben. Gemeinwesen sind jedoch dazu anzuhalten, keine *unnötigen* Landreserven zu halten und die Erschliessungsplanung der Bauzonen vorschriftsgemäss auszuführen.

- ▶ Die Gemeinwesen haben mittels Erschliessungsprogrammen für eine geordnete und bedarfsorientierte Besiedlung zu sorgen.

## **Mehrwertabschöpfung unangebracht**

Planerische Mehrwertabschöpfungen werden strikte abgelehnt. Einerseits handelt es sich bei Planungsmehrwerten um rein fiktive Mehrwerte. Ob die planerischen Massnahmen tatsächlich jemals einen Mehrwert generieren, zeigt sich erst bei einem Verkauf der Liegenschaft. Tatsächlich realisierte, selbst nur inflationsbedingte(!) Mehrwerte werden zudem bereits heute durch die Grundstückgewinnsteuer weitgehend abgeschöpft. Darüber hinaus besteuert der Fiskus planerisch sowie rein inflationsbedingte Mehrwerte auch im Zusammenhang mit der Vermögensbesteuerung. Kommt hinzu, dass planungsbedingte Mehrwerte grossenteils durch die Erschliessung geschaffen werden, welche ohnehin weitgehend durch die Grundeigentümer selbst finanziert wurde. Mit gutem Grund wurden daher in verschiedenen Kantonen Gesetzesvorlagen im Zusammenhang mit dem weitergehenden Ausgleich von Planungsvorteilen abgelehnt. „Mehrwertabschöpfungen“ sind umso weniger angebracht, als sie im gegenteiligen Fall, nämlich bei planerischen Nachteilen, infolge der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>14</sup> selten entschädigt werden. Beschränkungen werden nur sehr restriktiv als materielle Enteignungen anerkannt und müssen daher von den Eigentümern grossenteils entschädigungslos hingenommen werden.

In der Schweiz sind Kapitalgewinne zu Recht grundsätzlich steuerfrei. Die Grundstückgewinnsteuer stellt nichts anderes als eine Kapitalsteuer des Grundstückshandels dar und ist daher systemwidrig. Soll damit der latenten Angst vor allfälligen „Bodenspekulationen“ entgegengewirkt werden, so genügt eine stark degressiv ausgestaltete Grundstückgewinnsteuer zur Belastung kurzfristiger Handänderungen. Deshalb fordern wir folgendes:

- ▶ Die Grundstücksgewinnsteuer als Form der Mehrwertabschöpfung ist auf eine sehr kurzfristige Besitzdauer zu beschränken.
- ▶ In Kantonen oder Gemeinden, die eine Mehrwertabschöpfung kennen, darf nicht zusätzlich, mittels einer Grundstückgewinnsteuer, der effektiv realisierte Mehrwert abgeschöpft werden.

## **Eigentumsfeindliche gesetzliche Vorkaufs-, Kauf- und Enteignungsrechte**

Dezidiert abgelehnt werden gesetzliche Kaufs-, Vorkaufs- und Enteignungsrechte zugunsten der Gemeinwesen, mit welchen einer vermeintlichen Baulandhortung begegnet werden soll. Sie führen zur Verstaatlichung des Bodens und haben in einer freien Marktordnung nichts zu suchen. Gesetzliche Vorkaufsrechte behindern und verzögern den Grundstückshandel und führen damit zu erhöhten Transaktionskosten; denn über jedem Kaufvertrag über ein Grundstück würde somit immer das Damoklesschwert der Ausübung des Kaufs- oder Vorkaufsrecht durch das Gemeinwesen schweben. Das Risiko von unnützen Kaufverhandlungen, Abklärungen sowie der

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen zur entschädigungslos hinzunehmenden Umzonung von Bauland in eine Nichtbauzone (sogenannte Nichteinzonung) unter 5.2.

Verzögerung durch die „Überlegungsfrist“ des vorkaufsberechtigten Gemeinwesens werden zudem zahlreiche Kaufwillige abschrecken, so dass die belasteten Grundstücke schwieriger verkäuflich sind. Dies stellt eine Eigentumsbeschränkung dar, welche den Grundeigentümern nicht entschädigungslos zugemutet werden darf. In verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen wird die Möglichkeit eines gesetzlichen Vorkaufsrechtes für die Gemeinwesen bereits heute vorgesehen. Dessen Anwendung ist allerdings auf engere Tatbestände beschränkt. Wie die Erfahrung zeigt, wird davon nur sehr selten Gebrauch gemacht – da das Instrument offensichtlich keinem Bedürfnis entspricht.

Gänzlich inakzeptabel und mit einer freien Marktwirtschaft nicht vereinbar, sind sodann gesetzliche (limitierte) Kaufs-, Vorkaufs-, oder Enteignungsrechte mit staatlich festgelegten Preisobergrenzen. Gesetzliche Kaufs-, Vorkaufs- wie auch Enteignungsrechte sind schon aus ordnungspolitischen Überlegungen klar abzulehnen. Die Gemeinden sollen zuerst ihre teils weitreichenden Landreserven nutzen, bevor sie Ambitionen auf privates Grundeigentum hegen. Schliesslich steht den Gemeinwesen bereits heute die Möglichkeit offen, für bestimmte Parzellen mit den Grundeigentümern auf vertraglicher Ebene die Einräumung eines Kaufs- oder Vorkaufsrecht auszuhandeln. Gesetzliche Kaufs-, Vorkaufs- oder Enteignungsrechte drängen sich in keiner Weise auf und werden vom HEV Schweiz entschieden abgelehnt.



## **6. Kompetenzen: Zwischen Bund und Kleinstgemeinden**

### **6.1 Planungskompetenzen**

Das geltende Subsidiaritätsprinzip der Raumplanung ist nach wie vor grundsätzlich sinnvoll. Der Grundsatz von Art. 75 BV,<sup>15</sup> wonach die Kantone für die Raumplanung zuständig sind und dem Bund lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz zukommt, ist beizubehalten. Für bestehende Bundesaufgaben sind Sachpläne des Bundes mit verbindlicher Planungskompetenz angebracht. Weitergehende Bundeskompetenzen in der Raumplanung werden abgelehnt.

Die kleinräumige Planung der Siedlungspolitik auf Gemeindeebene ist allerdings nicht optimal. So sind die verfügbaren Baulandreserven nicht immer am richtigen

---

<sup>15</sup> **Art. 75 BV (Raumplanung)**

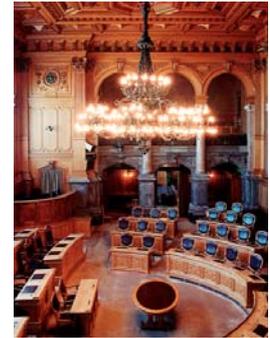
<sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

<sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

<sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Ort, d.h. nicht unbedingt dort, wo sie vom Markt nachgefragt werden und aus Gründen einer kostengünstigen Erschliessung zweckmässig sind. Diesem Aspekt mit dirigistischen Vorgaben zu begegnen, ist aber verfehlt. Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung genügen die bestehenden planerischen Instrumente; die Koordination kann durch eine sachgerechte Richtplanung vollumfänglich gewährleistet werden. Zusätzlicher Instrumente, wie beispielsweise einer strategischen Umweltprüfung für Pläne (SUP), bedarf es nicht. Dadurch würde die ohnehin schon schwerfällige Entscheidungsfindung weiter belastet.

Erforderlich ist eine verstärkte Koordination der verschiedenen Planungsebenen – innerhalb der bestehenden Strukturen, namentlich bei der Planung der (Verkehrs)Infrastruktur. Nicht angezeigt und wenig zweckmässig ist aber die Errichtung neuer Strukturen. Abgelehnt werden insbesondere Strukturen, denen die demokratische Legitimation fehlt.



Es sollen folgende Grundsätze gelten:

- ▶ Der Bund soll bei seiner Planung verstärkt den regionalen Entwicklungen Rechnung tragen.
- ▶ Die regionale Planung – auf interkantonalen Ebene wie auch innerkantonal – ist verstärkt zu koordinieren. Dies kann durch vermehrte Zusammenarbeit von Kantonen und Gemeinden, etwa durch Stärkung der Bedeutung regionaler Richtpläne und mittels Fusion von Gemeinwesen, geschehen.
- ▶ Die Verbindlichkeit der kantonalen und regionalen Richtplanung ist zu verstärken; allenfalls verbunden mit Zwangsmitteln oder Sanktionen, um der Richtplanung den nötigen Stellenwert zu verschaffen.
- ▶ Raumplanung und Umweltschutz sind besser aufeinander abzustimmen. Es ist unbefriedigend, dass die Umweltschutzgesetzgebung verhindert, was raumplanerisch zulässig und angebracht wäre. Die heutige mangelhafte Abstimmung dürfte zu einem grossen Teil Ursache für das Missbehagen im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht sein. Ende 2006 haben die eidgenössischen Räte eine Revision des Umweltschutzgesetzes beschlossen, um wenigstens eine gewisse Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie eine Verwesentlichung der Verbandsbeschwerde zu erreichen.<sup>16</sup>

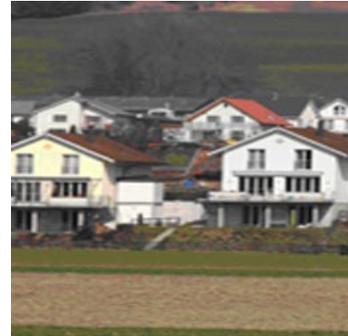
---

<sup>16</sup> Zu den Neuerungen gehören namentlich die Einschränkung der beschwerdeberechtigten Organisationen und Verbandsorgane, die Verpflichtung der frühzeitigen Beschwerdeführung sowie die Überbindung der Verfahrenskosten auf die unterliegenden Beschwerdeführer (auch auf die Verbände). Zudem muss die Überprüfung auf jene Umweltbereiche beschränkt werden, die durch das Vorhaben direkt tangiert werden; in einfachen Fällen soll das Verfahren verkürzt werden oder darauf verzichtet werden können (Änderungen des USG vom 20.12.2006, Bbl 2007 9).

## 6.2 Zweitwohnungsbau

### Aufhebung der Lex Koller angestrebt

Der Bundesrat will die Lex Koller aufheben. Er hat Anfang Juli 2007 eine Vorlage zur Abschaffung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) ans Parlament geschickt. Die Aufhebung soll nach Meinung des Bundesrates verbunden werden mit der Vorschrift zu flankierenden Massnahmen zwecks Beschränkung des Zweitwohnungsbaus. Die Kantone sollen verpflichtet werden, in ihren Richtplänen Gemeinden oder Regionen zu bezeichnen, wo im Bereich des Zweitwohnungsbaus Regelungsbedarf auszumachen ist und für die entsprechenden Gebiete innerhalb von drei Jahren Massnahmen und Strategien entwickeln. Dabei würde die Aufhebung der Lex Koller gemäss Bundesratsvorstellungen erst nach Implementierung der flankierenden Raumplanungsmassnahmen in Kraft treten.



### Regionale Beurteilung der flankierenden Massnahmen

Der HEV Schweiz befürwortet die Aufhebung der Lex Koller; dies bedarf jedoch keiner Zwangsvorschriften für begleitende Massnahmen zur Eindämmung des Zweitwohnungsbaus. Die weitgehende Finanzierung der (Fein- und Grob-)Erschliessungskosten durch die Grundeigentümer sorgt bereits für eine gewisse Regulierung und ist einer allzu dezentralen Erschliessung grundsätzlich abträglich. Es ist vielmehr regional bzw. kommunal von Fall zu Fall zu entscheiden, ob planerische oder andere Vorschriften (z.B. Bewirtschaftungsaufgaben) regionalpolitisch erforderlich sind. Zudem ist zu bedenken, dass Zweitwohnungen unterschiedliche Funktionen zukommen, in Tourismusregionen dienen sie anderen Bedürfnissen (Ferienaufenthalte) als in Städten.

## 6.3 Abbau von Bauhindernissen

### Harmonisierung der Baunormen

In der Schweiz herrscht eine weltweit einmalige Vielfalt von baurechtlichen Vorschriften. Die Zuständigkeit für das Planungs- und Baurecht liegt hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. Dies bedeutet 26 verschiedene kantonale Planungs- und Baugesetze und ein Vielfaches davon an kommunalen Bau- und



Zonenordnungen. Diese Regelvielfalt ist sachlich nicht begründbar. Sie erfordert bei Planung und Bau einen höheren Aufwand und erschwert die Standardisierung und Industrialisierung des Bauens. Dadurch wird das Bauen in der Schweiz massiv verteuert. Gemäss der von der Kommission für Technologie und Innovation 1998 eingeholten Studie „Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren“ entstehen dadurch gesamtschweizerisch Jahr für Jahr bis zu 6 Milliarden Franken Mehrkosten. Es gibt für die historisch bedingte, investitionshemmende Vielfalt in heutiger Zeit keinen sachlichen Grund.

- ▶ Im Bereich der Bauvorschriften ist eine formelle Harmonisierung der Rechtsbegriffe und Messweisen unabdinglich, damit wenigstens in der ganzen Schweiz unter dem gleichen Begriff das Gleiche verstanden wird und alle Grössen gleich gemessen werden. Die Kantone sind gefordert, der interkantonalen Vereinbarung (Konkordat) zur Harmonisierung der Baubegriffe zügig beizutreten, um dem Konkordat zum Durchbruch zu verhelfen. Das Konkordat kann nur Wirkung entfalten, wenn ihm die Kantone, möglichst bald beitreten und dieses rasch in die kantonalen Gesetzgebungen überführt wird! Gelingt dies nicht innert nützlicher Frist, so ist der Bundesgesetzgeber gefordert.

Neben den unzähligen unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Baunormen sind aber auch thematisch unterschiedliche Vorschriften und Gesetzgebungen ungenügend aufeinander abgestimmt. So sind beispielsweise baupolizeiliche und denkmalpflegerische Vorschriften vielfach schlecht koordiniert oder können sich gar widersprechen. Kommt dazu, dass für deren Vollzug unterschiedliche Behörden zuständig sind. Für Bauherren und Investoren erschwert dies die Planung und Ausführung von Bauvorhaben.

- ▶ Raumplanerische, baurechtliche, umweltrechtliche/energetische und denkmalpflegerische Vorgaben für die Realisierung von Bauvorhaben sind zu koordinieren und von Widersprüchen zu befreien.
- ▶ Bauwilligen muss für die Planung und Durchführung von Bauvorhaben *eine* zuständige Behörde als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

### **Rechtsschutz und Fristen**

Langwierige, komplizierte Verfahren und tendenziell zu grosse Einsprache- und Beschwerderechte verzögern oder verhindern oftmals sinnvolle Bauvorhaben und führen damit zu erheblichen Kosten sowohl für private Investoren wie für die Volkswirtschaft.

Der durch die Raumplanungsgesetzgebung garantierte Rechtsschutz gegen Nutzungspläne und Verfügungen dient der Verhinderung von Willkür und soll nicht in

Frage gestellt werden. Er ist aber dergestalt zu verwesentlichen, zu straffen und zu beschleunigen, dass die damit verbundenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum allfälligen Nutzen stehen. Zu (manchmal unrühmlicher) Bekanntheit ist diesbezüglich in letzter Zeit das so genannte Verbandsbeschwerderecht der Umweltverbände gelangt. Aber auch Private tragen mit nicht immer sachlich begründeten Einsprachen dazu bei, dass Bauvorhaben verzögert oder vereitelt werden.

Durch eine angemessene Erhöhung des Kostenrisikos, auch für die Verbandsbeschwerde, können namentlich mutwillige, aussichtslose Beschwerden, die lediglich der Bauverzögerung oder Erpressung von Entschädigungszahlungen dienen, eingeschränkt werden. Dazu gehören den Verzögerungskosten angemessene Ansätze von



Gerichtsgebühren und Parteientschädigungen (bspw. zumindest ab der zweiten Instanz in Abhängigkeit von der Bausumme) sowie die Einforderung entsprechender Kostenvorschüsse. Denkbar ist ferner eine – auch bei der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung – vom Einsprecher selbst zu leistende „symbolische“ Grundeinschreibgebühr von maximal 100 Franken. Zudem ist die Haftung des Verursachers für (Verzögerungs-)Schäden infolge rechtsmissbräuchlicher oder zum Vornherein aussichtsloser Rechtsmitteleinlegung sowie infolge Verschuldens bei den Mitwirkungs- und Begründungspflichten durch die Gerichte konsequent umzusetzen. Schliesslich sind für die Verfahren gesetzlich möglichst kurze Fristen vorzugeben. Fristerstreckungsbegehren sind durch die Behörden – auch für die zur Vernehmlassungs-Stellungnahme eingeladenen Behörden – nur restriktiv zu gewähren. Zentral ist auch, dass für Rechtsmittelverfahren nur mit Zurückhaltung aufschiebende Wirkung gewährt wird.

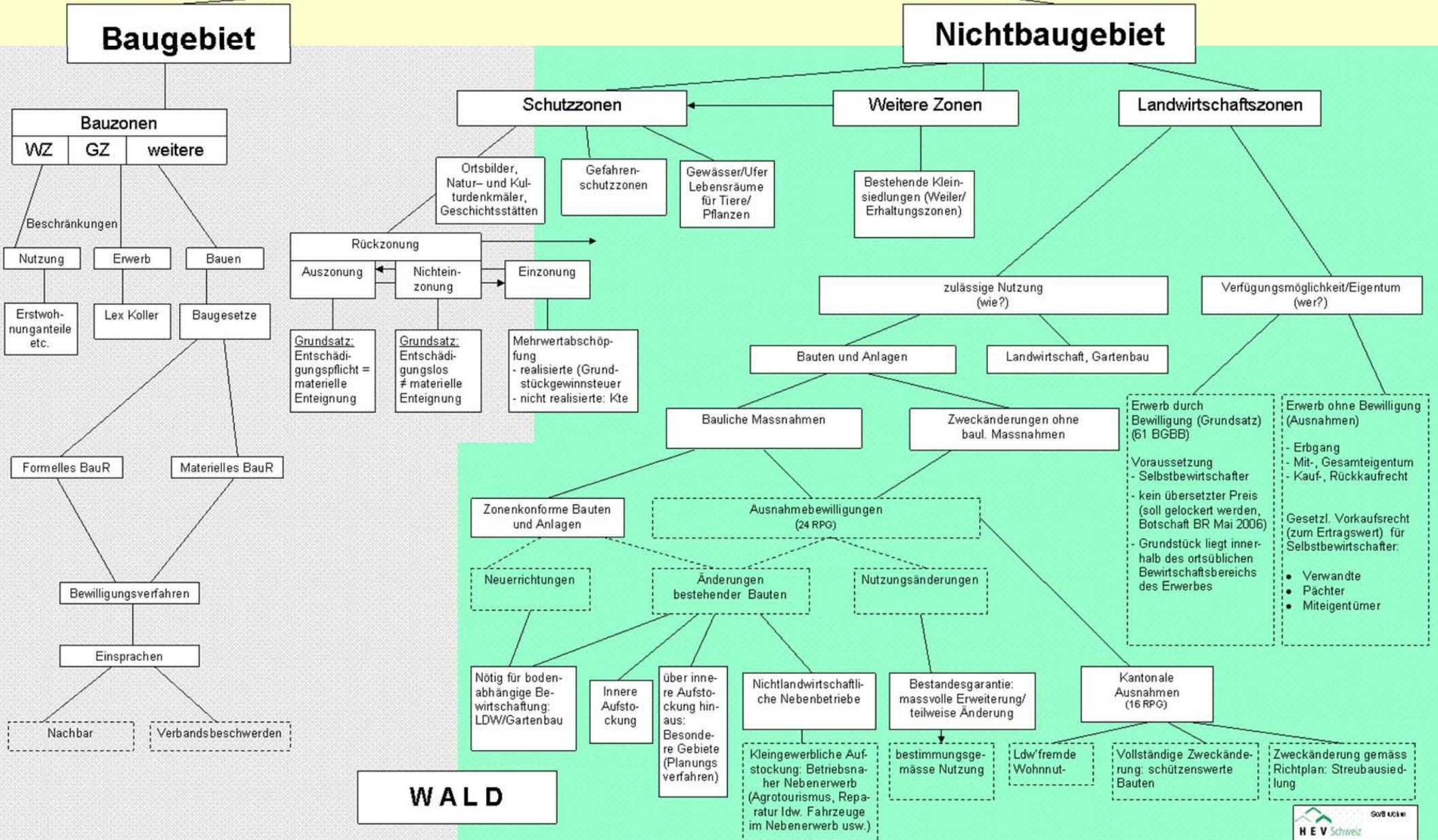
Die Ausweitung der Bundesgerichtskontrolle mit Bezug auf Nutzungspläne durch das Bundesgerichtsgesetz läuft dem Gedanken einer Verfahrensstraffung entgegen und widerspricht dem Grundsatz, dass die Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone ist. Dies ist nicht nur in dem Sinne zu korrigieren, dass der Rechtszustand vor Erlass des Bundesgerichtsgesetzes herzustellen ist; vielmehr sind auch Einwendungen raumplanerischer Art, die eng mit dem Umweltrecht oder dem übrigen Bundesverwaltungsrecht zusammenhängen, von der verwaltungsrechtlichen Kontrolle durch das Bundesgericht auszunehmen.

## **7. Schlusswort**

Die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe haben einmal mehr die Aktualität und Wichtigkeit der Thematik verdeutlicht. Die künftige Raumentwicklung ist besonders für die Grund-, Wohn- und Hauseigentümer von immenser Bedeutung. Und gerade weil die Raumplanung und -entwicklung vielerorts diskutiert wird und derzeit in aller Munde ist, ist es für den Verband wichtig, gewisse Stossrichtungen festzuhalten und auch nach aussen zu vertreten. Im vorliegenden Bericht sind die aus Sicht der ad hoc Arbeitsgruppe wichtigen Überlegungen, Forderungen und Leitplanken festgehalten. Dabei ist der Arbeitsgruppe aber durchaus bewusst, dass sich die Thematik im Fluss befindet, weshalb eine spätere Ergänzung und/oder Erweiterung in Betracht gezogen werden muss.

# Ist-Zustand: Raumplanung / Bodenrecht

## Trennung Baugebiet - Nichtbaugebiet



# Konzept HEV Schweiz: Raumplanung / Bodenrecht

## Trennung Baugebiet - Nichtbaugebiet

