



Argumentarium

Revision des Raumplanungsgesetzes: Haltung des Bundesrats

Am 3. März 2013 kann das Stimmvolk über die Revision des Raumplanungsgesetzes befinden. Der Bundesrat empfiehlt, der Vorlage zuzustimmen. Sie sorgt dafür, dass zu grosse Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden. Damit kann der Landverschleiss gebremst und die Bodenspekulation bekämpft werden. Die Revision gewährleistet eine kompakte Siedlungsentwicklung und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

Inhalt des Argumentariums

Ausgangslage	Seite	2
Die Abstimmungsvorlage im Detail	Seite	3
Warum der Bundesrat die Revision des Raumplanungsgesetzes befürwortet	Seite	7
Fazit	Seite	8

Ausgangslage

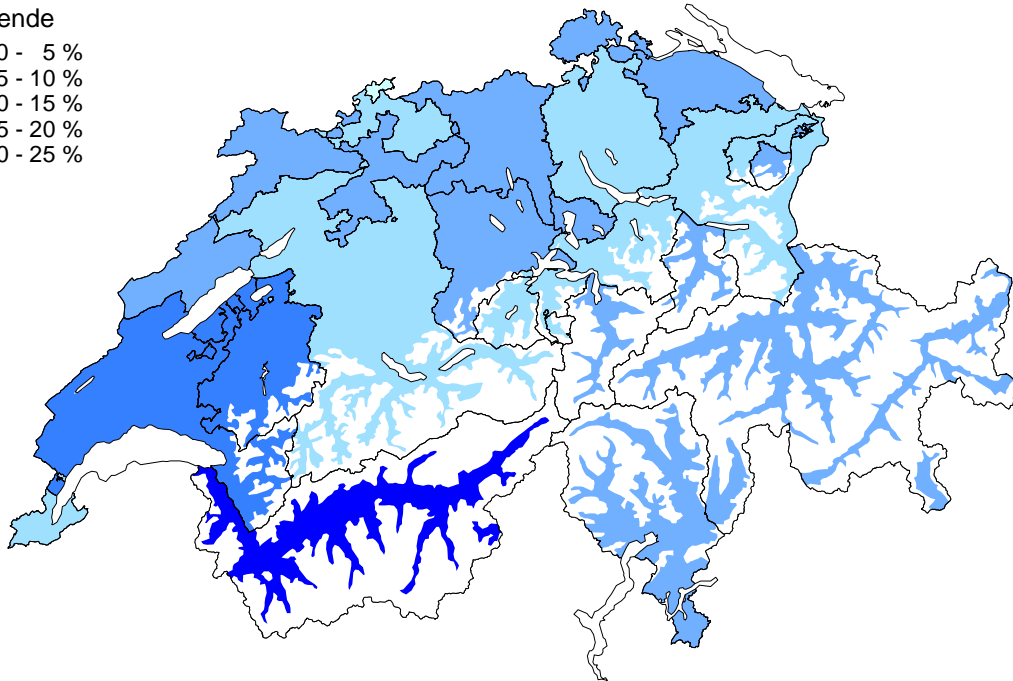
In der Schweiz wird rege gebaut. Dadurch geht Jahr für Jahr viel Kulturland verloren. Dieses fehlt dann für die landwirtschaftliche Nutzung und als Erholungsraum. Angetrieben wird die Bautätigkeit durch das Bevölkerungswachstum, den steigenden Bedarf an Wohn-, Gewerbe- und Infrastrukturflächen sowie durch veränderte Lebensgewohnheiten: Seit den 1960er-Jahren hat sich die Wohnfläche pro Person auf rund 50 m² verdoppelt. In der Schweiz wird jährlich insgesamt eine Fläche von der Grösse des Murten- oder des Walensees verbaut. Das entspricht über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet der Grösse des Kantons Zug. Da Boden nicht unbeschränkt verfügbar ist, braucht es einen haushälterischen Umgang damit.

Heute umfassen die Bauzonen in der Schweiz rund 230'000 Hektaren. Gegen ein Fünftel davon ist nicht überbaut. Der Anteil der Baulandreserven ist in ländlichen und touristischen Regionen tendenziell grösser als in städtischen Gebieten, wie die folgende Karte zeigt:

Unüberbaute Bauzonen 2012 nach Kantonen (nach Annahme "minimale Werte")

Legende

0 - 5 %
5 - 10 %
10 - 15 %
15 - 20 %
20 - 25 %



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2012

© ARE

Schon nach heutigem Recht sollten Bauzonen nur so viel Land umfassen, wie voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. In manchen Gemeinden reichen die Bauzonen aber für mehr als 50 Jahre. Sie sind damit viel grösser als nötig. Solche Bauzonen werden oft nur locker überbaut, mit neuen Gebäuden weitab von den Ortszentren. Damit nimmt die Zersiedelung der Landschaft zu.

Die Revision des Raumplanungsgesetzes bezweckt eine klarere Trennung von Gebieten, die überbaut werden können, und solchen, die nicht überbaut werden dürfen. Sie hat eine kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zum Ziel. Mit der Revision bekräftigt das Gesetz, dass Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre zu entsprechen haben. Wo sie viel grösser sind, müssen sie verkleinert werden. Wo absehbar ist, dass die Bevölkerung wächst und sich neue Unternehmen ansiedeln, können aber auch neue Bauzonen geschaffen werden.

Bauzonen massvoll festzulegen ist wichtig, weil zu grosse Baulandreserven eine lockere Besiedlung begünstigen. Diese Entwicklung erhöht den Bodenverbrauch und beeinträchtigt die Landschaft und ihre Bedeutung für Tourismus und Landwirtschaft. Sie verursacht auch einen höheren finanziellen Aufwand, um diese Gebiete mit Strassen, Wasser-, Strom- und Abwasserleitungen zu erschliessen.

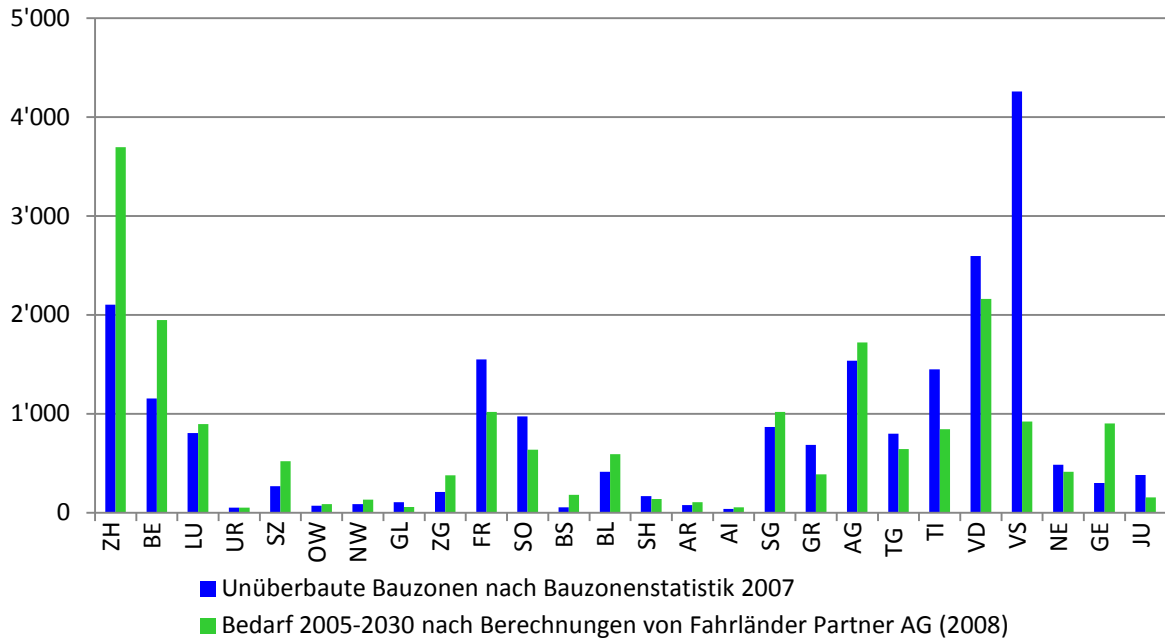
Die Abstimmungsvorlage im Detail

Um einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und eine geordnete Besiedelung zu gewährleisten, wurde 1979 das Bundesgesetz über die Raumplanung geschaffen. Seither kam es mehrmals zu Anpassungen. Mit der vorliegenden Revision wollen Bundesrat und Parlament dem Landverschleiss und der Zersiedelung Einhalt gebieten und Vollzugsdefizite beheben. Die Revision hat eine kompaktere Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zum Ziel. Die Grösse der Bauzonen muss sich am **voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre** orientieren. Wo in der Vergangenheit zu grosse Bauzonen bestimmt wurden, führt die Revision des Raumplanungsgesetzes zu Rückzonungen.

Wo genau und in welchem Ausmass Rückzonungen nötig werden, kann derzeit allerdings noch nicht genau gesagt werden. Denn zuerst muss der künftige Bedarf an Bauzonen im Detail berechnet werden. Zu diesem Zweck muss eine entsprechende Methodik festgelegt werden. Bund und Kantone bestimmen diese in einem gemeinsamen Verfahren.

Es lässt sich deshalb derzeit nur grob abschätzen, wo das Angebot über dem massgeblichen Bedarf liegt. Einen Anhaltspunkt bietet eine Studie zu den Bauzonenreserven und dem künftigen Bedarf, die 2008 durch Fahrländer Partner AG im Auftrag des ARE durchgeführt wurde. Dabei wurden die Reserven von 2007 dem geschätzten Bedarf bis 2030 gegenübergestellt. Die Studie ergab, dass es in gewissen Gebieten zu grosse Bauzonenreserven hat - und diese oft nicht am „richtigen“ Ort liegen: Sie befinden sich häufig in eher ländlichen Gebieten, wo die Nachfrage vergleichsweise tief ist.

Unüberbaute Bauzonen und Baulandbedarf bis 2030 in Hektaren



Quelle: Fahrländer Partner AG (2008), grafische Aufbereitung: ARE

© ARE

Aus der Fahrländer-Studie dürfen allerdings keine voreiligen Schlüsse zu den Rückzonungen gezogen werden, die durch die Revision des Raumplanungsgesetzes nötig werden. Um die konkreten Auswirkungen korrekt zu erfassen, sind folgende Veränderungen zu berücksichtigen:

- In den letzten Jahren wurde aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bevölkerungszunahme mehr Bauland verbraucht. Damit hat der Anteil unüberbauter Bauzonen seit 2007 abgenommen.
- Das Bundesamt für Statistik hat inzwischen zudem die Schätzungen zur Bevölkerungsentwicklung deutlich nach oben korrigiert.

Aufgrund dieser Entwicklungen ist somit von einem kleineren Angebot und einer höheren Nachfrage auszugehen – was den Rückzonungsbedarf entsprechend mindert.

Bund und Kantone werden zur Berechnung des Bedarfs an Bauzonen und zur Zuweisung von Land zu Bauzonen zudem wie erwähnt erst noch gemeinsam technische Richtlinien erarbeiten und die entsprechende Methodik festlegen müssen. Es wird sich letztlich erst im Laufe der Anpassungen der Richt- und Nutzungspläne zeigen, ob, wo und wie viel Bauland jeweils zurückzuzonen ist.

Verschiedene Kantone und Gemeinden haben in der Vergangenheit bereits überdimensioniertes Bauland zurückgezont. Der Kanton Graubünden konnte in vielen Fällen mit Auszonungen bei gleichzeitiger Verschiebung der Flächen in die Baulandreserven - also in die Flächen für künftige Einzonungen - sinnvolle Lösungen finden. Innert zehn Jahren konnten die Bauzonen um 1000 Hektaren reduziert werden. Ein weiteres Beispiel ist Köniz im Kanton Bern, das 2012 für die zukunftsgerichtete Raumplanung mit dem Wakkerpreis ausgezeichnet wurde. Die Gemeinde hat gestützt auf entsprechende Beschlüsse über viele Jahre hinweg insgesamt rund 340 Hektaren Land ausgezont. Dadurch konnte die Zersiedelung gebremst werden.

Mit der Revision wird auch die **Verfügbarkeit** des bereits eingezonten Baulands verbessert. Denn heute sehen sich zahlreiche Gemeinden mit der Situation konfrontiert, dass Bauland bei ihnen zwar vorhanden ist, aber nicht genutzt wird – mit der Folge, dass sie trotz ihrer Baulandreserven am Siedlungsrand wieder neues Land einer Bauzone zuteilen müssen. Oft ist dieses für eine Bebauung weni-

ger gut geeignet und führt zu hohen Erschliessungskosten. Zudem fransen die Gemeinden an den Rändern aus und treiben damit die Zersiedelung voran.

Der häufigste Grund, weshalb Grundstücke nicht überbaut werden, ist die **Hortung von Bauland**. Gelegentlich hat der Boden für die Eigentümer immateriellen Wert, weil er über Generationen hinweg der Familie gehörte. Immer wieder liegt der Grund aber auch darin, dass Eigentümer brachliegendes Bauland als reine Wertanlage betrachten und darauf spekulieren, dass der Boden im Verlauf der Zeit an Wert gewinnt. Das widerspricht dem Sinn und Zweck der Baulandfestlegung. Wo ein starkes öffentliches Interesse an einer Überbauung besteht, sollen die Kantone und Gemeinden mit dem revidierten Raumplanungsgesetz darum die Möglichkeit erhalten, den Eigentümern ausnahmsweise Fristen für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen. Dies verhindert, dass dem Markt Bauland an gesuchten Lagen entzogen und der Bodenpreis in die Höhe getrieben wird. Damit kann Bodenspekulation und Baulandhortung bekämpft werden. Bauland soll nicht über Jahre gehortet, sondern sinnvoll verwendet werden. Mit steuerlichen Anreizen lässt sich die Hortung ebenfalls verringern.

Das revidierte Gesetz legt fest, dass die Kantone gemeinsam mit den Gemeinden Massnahmen zur besseren Nutzung des Baulands treffen und diese auf die örtlichen Bedürfnisse abstimmen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um Bauland besser verfügbar zu machen. Dies kann zum Beispiel über bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen erfolgen. Damit wird erreicht, dass ungünstig parzellierte Grundstücke durch Landabtausch und Neuparzellierung eine zur Überbauung geeignete Form erhalten. Mehrere Kantone nutzen dieses Instrument heute schon.

Wird ein Grundstück neu als Bauland eingezont, gewinnt es stark an Wert. Die Revision sieht vor, dass die Kantone und Gemeinden künftig mindestens 20 Prozent dieses Mehrwerts erhalten. Diese Zahlung wird aber nicht sofort fällig, sondern erst, wenn das neu eingezonte Grundstück verkauft oder überbaut worden ist - und die Eigentümerinnen und Eigentümer den Gewinn erzielt haben. Die Kantone und Gemeinden verwenden die **Mehrwertabgabe**, um jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze und Pärke eingesetzt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist Bern-Brünnen. Aufgrund von Verträgen, welche die Stadt mit den Grundeigentümern abgeschlossen hatte, entstanden attraktive Parkanlagen und Plätze. In Bern-Brünnen wird neben dem bekannten Einkaufszentrum „Westside“ Wohnraum für gut 2'500 Personen geschaffen.

Das revidierte Raumplanungsgesetz knüpft mit der Mehrwertabgabe an eine **bewährte Praxis** mehrerer Kantone an: Basel-Stadt, Neuenburg, Genf und Thurgau setzen schon heute auf solche Ausgleichsregeln. In den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden und Obwalden können sich die Gemeinden über Verträge mit den Eigentümerinnen und Eigentümern einen Teil des Mehrwerts sichern.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe werden in den Kantonen, wo die Bauzonen nicht stark vom voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre abweichen, reichen, um Entschädigungen für Rückzonungen zu decken. Wo sich finanzielle Engpässe abzeichnen, können verkraftbare Lösungen getroffen werden, insbesondere indem die Bereinigung der Bauzonen über Reservezonen oder mehrere Anpassungen zeitlich gestaffelt wird. Rückzonungen können sich über eine Zeitdauer von bis zu rund 20 Jahren erstrecken. Zu beachten ist zudem, dass neue Einzonungen tendenziell an attraktiven, von der Bevölkerung und Unternehmen nachgefragten und entsprechend teuren Lagen stattfinden werden. Daraus resultieren höhere Mehrwerterträge, während Rückzonungen erfahrungsgemäss in erster Linie periphere Lagen betreffen werden, da dort die Nachfrage tiefer ist - und somit aufgrund eher tiefer Preise auch von kleineren Entschädigungen auszugehen ist. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zudem für Bauland, das weitab vom erschlossenen Siedlungsgebiet liegt und rückgezont wird, oft keine Entschädigung zu erwarten.

Weil die heutigen unüberbauten Bauzonen oft nicht dort liegen, wo die grösste Nachfrage besteht, hat die mit der Revision nötig werdende Reduktion zu grosser Bauzonen einen geringen Einfluss auf die

Boden-, Immobilien- und Mietpreise. Andere Kriterien wie die Erreichbarkeit oder das Steuerniveau haben einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Preise von Wohneigentum.

Einen preistreibenden Effekt hat der Umstand, dass Bauland mancherorts bewusst gehortet wird und damit gar nicht auf den Markt kommt. Die Revision des Raumplanungsgesetzes schafft da Abhilfe, denn sie zielt auch darauf ab, Bauland besser verfügbar zu machen und damit der preistreibenden Spekulation entgegenzuwirken. Das kann beispielsweise durch eine Landumlegung geschehen: Dabei wird Bauland abgetauscht, um zusammenhängende Parzellen zu schaffen, die sich für eine Überbauung eignen.

Die **Umsetzung** der Revision erfolgt nicht auf einen Schlag:

- Die Kantone haben zunächst fünf Jahre Zeit, um im Rahmen einer Anpassung des kantonalen Richtplans aufzuzeigen, ob ihre Bauzonen den gesetzlichen Anforderungen genügen. Ist dies nicht der Fall, müssen sie darlegen, wie und in welchem Zeitraum sie eine gesetzeskonforme Bauzonengrösse erreichen wollen. Bis die Anpassung des Richtplans vorgenommen und durch den Bundesrat genehmigt ist, darf die Fläche der Bauzonen im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden. Einzonungen, die mit flächengleichen Rückzonungen kompensiert werden, bleiben während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes möglich. Der kantonale Richtplan räumt den Kantonen eine umfassende Gebietsplanungskompetenz ein.
- Nach der Anpassung des kantonalen Richtplans sind die Nutzungspläne der Gemeinden darauf abzustimmen. Diese regeln parzellengenau, wo und in welchem Umfang gebaut werden darf. Sie sind für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich. Deren Anpassung, Prüfung und Genehmigung durch den Kanton beansprucht in der Regel mehrere Jahre. In grösseren Kantonen ist es oft Aufgabe der regionalen Richtplanung, die Vorgaben des kantonalen Richtplans für die Nutzungsplanung der einzelnen Gemeinden zu präzisieren.
- Dann erst kommt es zur eigentlichen Bereinigung der Bauzonen. Dieser Schritt passiert also nicht schon innert der Frist, die für die Anpassung der Richtpläne gilt, sondern erstreckt sich über einen längeren Zeitraum.

Je komplexer die Situation in einem Kanton ist, desto länger dauert es, bis die nötigen Rückzonungen erfolgt sind. Es ist damit zu rechnen, dass die Bereinigung der Bauzonen letztlich bis zu rund 20 Jahre dauern kann. In den wenigen Kantonen, wo sich ein erheblicher Rückzonungsbedarf abzeichnet, können Lösungen gesucht werden, um Finanzierungsprobleme zu vermeiden. So kann es je nach Situation angezeigt sein, die Verfahren zeitlich zu staffeln – zum Beispiel über mehrere Anpassungen der Nutzungspläne.

An der **föderalistischen Aufgabenteilung** zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird durch die Gesetzesänderung nicht gerüttelt. Die Raumplanung bleibt in erster Linie Sache der Kantone.

Die Revision des Raumplanungsgesetzes ist ein **indirekter Gegenvorschlag** zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative). Die Initiative verlangt, dass die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren nicht vergrössert wird. Nach dem Beschluss des Parlaments zur Revision des Raumplanungsgesetzes wurde die Initiative unter der Bedingung zurückgezogen, dass die Revision in Kraft tritt. Andernfalls gelangt gemäss Gesetz die Landschaftsinitiative zur Abstimmung.

Aus Sicht von Bundesrat und Parlament ist die Landschaftsinitiative zu starr. So würden auch sinnvolle Einzonungen erschwert. Der Bundesrat empfiehlt, der Revision des Raumplanungsgesetzes zuzustimmen.

Warum der Bundesrat die Revision des Raumplanungsgesetzes befürwortet

Revision bremst Zersiedelung

Die Änderung des Raumplanungsgesetzes garantiert einen sorgsameren Umgang mit dem Boden. Dies ist zwar schon heute ein Ziel der Raumplanung, wurde aber in den Kantonen unterschiedlich umgesetzt. Die Revision verlangt nun von den Kantonen und Gemeinden, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Sie trägt so zur Erhaltung einer intakten Landschaft bei und ist damit auch im Interesse des Tourismus, der erholungssuchenden Bevölkerung und der Landwirtschaft. Zu grosse Bauzonen führen dazu, dass wertvolles Kulturland mit verstreuten Siedlungen überbaut wird. Die neuen Bestimmungen dämmen diesen Landverschleiss ein. Sie verhindern zugleich hohe Folgekosten, die mit der Erschliessung weitläufig gebauter Siedlungen mit Strassen, Strom und Wasser verbunden sind: Die Erschliessungskosten sind in solchen Gebieten oft doppelt so hoch wie andernorts und belasten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler darum stärker. Die Revision wirkt dieser Fehlentwicklung entgegen.

Revision ist ausgewogen

Sie sorgt dafür, dass die Kantone und Gemeinden einen Teil der Erträge erhalten, die sich aus der Wertsteigerung von Boden durch Einzonung ergeben: Wer durch einen planerischen Entscheid davon profitiert, dass sein Boden zu Bauland wird, kann den Wert seines Grundstücks quasi über Nacht erheblich steigern und erzielt hohe Gewinne, wenn dieses verkauft oder überbaut wird. Ein Teil davon wird über die Mehrwertabgabe künftig abgeschöpft. Sie ist das logische Gegenstück zu den Entschädigungen, die bei Rückzonungen zu zahlen sind. Die Mehrwertabgabe ist eine gute und gerechte Lösung, die sich in mehreren Kantonen und Gemeinden bereits bewährt hat. Das ist auch die Auffassung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone (BPUK), des Gremiums der Regierungs- und Staatsräte, die sich in ihren Kantonen mit raum- und verkehrsplanerischen Fragen beschäftigen. Die BPUK unterstützt daher die Revision.

Die Revision ist föderalistisch und verträglich umsetzbar

Sie greift nicht in die Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ein. Kantone und Gemeinden behalten in der Raumplanung ihre massgebliche Rolle. Die Umsetzung erfolgt zunächst über die Anpassung der kantonalen Richtpläne, dann über die kommunalen Nutzungspläne und letztlich über die Bereinigungen der Bauzonen. Für die Umsetzung steht genug Zeit zur Verfügung.

Revision erhöht Verfügbarkeit des Bodens

Sie stärkt die Gemeinden in ihrem Bestreben, Bauland besser verfügbar zu machen. Heute stehen Gemeinden oft vor dem Problem, dass Bauland zwar vorhanden ist, aber nicht genutzt wird – etwa weil die Parzellen zersplittert sind, ungünstig liegen oder mehreren Personen gehören, die sich nicht auf ein Projekt einigen können. Dieses Bauland kommt dann gar nicht auf den Markt. Das erhöht den Druck, am Siedlungsrand weiteres Land einzuzonen. Die Revision hilft, diesen Missstand zu beheben, indem sie den Abtausch von Bauland erleichtert, was das Bauen an einem sinnvollen Ort ermöglicht. Sie erlaubt den Kantonen zudem, Fristen für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen. Dadurch bekämpft sie die Bodenspekulation und die Baulandhortung. Sie hilft zu verhindern, dass dem Markt Bauland an gesuchten Lagen entzogen und der Bodenpreis in die Höhe getrieben wird.

Revision ist besser als Landschaftsinitiative

Eine Zustimmung zur Änderung des Raumplanungsgesetzes ist ausserdem sinnvoll, weil sie bessere Lösungen bringt als die starre Landschaftsinitiative. Diese will die Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren faktisch einfrieren. Das ist der falsche Weg. Vielen Kantonen würde es so verunmöglicht, bei Bedarf neues Land einzuzonen. Die wirtschaftliche Entwicklung würde dadurch stark beeinträchtigt: Wo absehbar ist, dass die Bevölkerung wächst und sich neue Unternehmen ansiedeln, müssen Einzonungen weiterhin möglich bleiben. Die Landschaftsinitiative würde zudem ausgerechnet

jene Kantone begünstigen, die zu grosse Bauzonen geschaffen haben. Die Kantone, die korrekt eingezont haben, würden hingegen bestraft.

Der Bundesrat erachtet die Landschaftsinitiative als untaugliche Lösung. Er empfiehlt deshalb, der Änderung des Raumplanungsgesetzes den Vorzug zu geben und die Revision anzunehmen. So bleibt die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

Fazit

Die Revision des Raumplanungsgesetzes bremst den Landverschleiss und bekämpft die Bodenspekulation: Zu grosse Bauzonen werden verkleinert, bestehende Reserven werden besser genutzt. Das fördert eine kompaktere Siedlungsentwicklung, schont die Landschaft und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

Die mit der Revision beschlossenen Änderungen garantieren eine gedeihliche Entwicklung der Schweiz: Wo absehbar ist, dass die Bevölkerung wächst und sich neue Unternehmen ansiedeln wollen, können neue Bauzonen geschaffen werden. Wo der Bedarf gering ist, werden Bauzonen verkleinert.

Ja zur Revision heisst...

- Ja zu einem schonenden Umgang mit der Landschaft
- Ja zu intaktem Kulturland
- Ja zu Bauzonen, die im Einklang stehen mit dem Bedarf
- Ja zu einer Vorlage, welche die Zersiedelung bremst
- Ja zu einem entwicklungsfähigen Wirtschaftsstandort
- Ja zu hoher Lebensqualität und einer attraktiven Schweiz