

economiesuisse  
z.Hd. Thomas Pletscher  
Hegibachstrasse 47  
Postfach 1072  
8032 Zürich

St. Gallen, 09. März 2009

## **Revision des Raumplanungsgesetzes – Vernehmlassung der SIHK**

Sehr geehrte Herren

Sie haben die SIHK gebeten, in randvermerkter Angelegenheit Stellung zu nehmen, weil es sich um eine vorwiegend in den Aufgabenbereich der kantonalen und regionalen IHK's fallende Materie handelt. Die SIHK hat an ihrer Sitzung vom 19. Februar, gestützt auf den Antrag der von ihr eingesetzten Arbeitsgruppe, folgende Vernehmlassung beschlossen:

### **I. Grundsätzliches**

#### **1. Unser Fokus: Praktische Probleme der Unternehmen**

Die IHK's richten ihr Hauptaugenmerk darauf, ob der Gesetzesentwurf taugliche Lösungen für jene Probleme bietet, welche die Unternehmen (Industrie, Gewerbe, Dienstleister, Tourismusunternehmen, hingegen nicht der Land- und Forstwirte) in den Städten, Agglomerationen und ländlichen Regionen im Falle von Neubauten, Umbauten, Erweiterungen oder Umnutzungen aufgrund des geltenden Raumplanungsrechts (im engeren und weiteren Sinne, also unter Einbezug des Umwelt-, Verkehrs- und Landwirtschaftsrechts) am stärksten und häufigsten belasten. Nämlich:

- Fehlende Verfügbarkeit von Bauland in erschlossenen Bauzonen
- die zunehmenden Beschränkungen der Nutzungsfreiheit
- die rechtlichen Hindernisse bei Betriebserweiterungen und Umnutzungen
- die hohen Anforderungen an die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr
- die unbefriedigende formelle und materielle Koordination des Raumplanungs- mit dem Umweltrecht
- Zu lange Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren

## 2. Unsere übergeordneten Anliegen

Die SIHK legt grössten Wert darauf, dass

- in der Raumplanung die Kompetenzen hauptsächlich bei den Kantonen bleibt,
- der fortschreitenden Zersiedelung des Landes Einhalt geboten wird,
- die Zusammenarbeit in der Region und mit dem Ausland gestärkt wird,
- zwischen dem Raumplanungsrecht im engeren Sinne sowie funktionalem Raumplanungsrecht eine grössere Kohärenz hergestellt wird,
- die Mitsprache der Wirtschaft im Rahmen der Richtplanung gestärkt wird,
- die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer keine weiteren Beschränkungen erleidet

## 3. Zusammenfassende Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage bringt zwar in einigen Punkten Verbesserungen:

- gebietsübergreifende Koordination der Raumplanung in der Region
- Verankerung des Agglomerationsprogramms im Gesetz
- Konkretisierung des Instruments der Richtplanung
- Massnahmen zur grösseren Verfügbarkeit von Bauland

doch lehnt die SIHK folgende beantragten Neuerungen ab:

- das Raumkonzept Schweiz
- die Schaffung von Planungszonen zur Sicherung der Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse
- den Bedarf von Bauland zwingend regional auszuweisen
- die entschädigungslose Zuweisung von bestehendem Bauland in die Reservebauzone
- die Streichung der Pflicht zur Erhebung einer Planungsmehrwertabschöpfung
- die Kompetenzen des Bundes mit Bezug auf das Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen
- die Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone
- die Förderung des Langsamverkehrs bei publikumsintensiven Einrichtungen

und hält den Gesetzesentwurf in folgenden Punkten für ergänzungsbedürftig:

- kantonale Richtplanung: Mitwirkung der Wirtschaft, Abstimmung mit der Massnahmenplanung, Vorwirkungen in Form von Teil-Genehmigung oder Beschränkung des Rügerechts bei nachfolgenden Planungsschritten und Rechtsmittelverfahren
- Klärung der Rechtfertigungsgründe für die Nicht-Überbauung eines Grundstücks
- Einsetzung eines Koordinationsamtes in den Kantonen mit zentralisierter Entscheidungs- bzw. Verfügungskompetenz zwecks Beschleunigung der Bewilligungsverfahren in Bausachen
- Schaffung gesetzlicher Grundlagen für entschädigungsfreie Rückzonen

#### 4. Anträge der SIHK

- 4.1 Auf eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes im Sinne des unterbreiteten Entwurfs des Bundesgesetzes über die Raumentwicklung ist zu verzichten,
- 4.2 Die wichtigsten und dringendsten Probleme aus der Sicht der Wirtschaft sind auf dem Weg der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zu lösen, nämlich:
- a. Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung im ganzen Land
  - b. Vorkehren gegen die Baulandhortung
  - c. Gebietsübergreifende Koordination der Raumplanung
  - d. Stärkung der Mitsprache in der Richtplanung, Konkretisierung der Festlegungen sowie Teil-Genehmigung grosser Einzelvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt
  - e. bessere Koordination des Raumplanungsrechts mit den übrigen raumwirksamen Vorschriften
  - f. Vorgaben an die Kantone betreffend formeller und materieller Koordination der Bewilligungsverfahren in Bausachen.

#### II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen (E-REG)

##### 1. Titel: Einleitung

##### *1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen*

##### Art. 3: Zusammenarbeit

Zuzustimmen ist der Vorschrift, dass die Kantone neu gemeinsam für die geordnete räumliche Entwicklung der funktionalen Räume zu sorgen haben, wenn sich diese über das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken.

Nur: mit welchen Instrumenten will der Bund dieser Vorgabe Nachachtung schenken? Durch das Instrument der Raumentwicklung Schweiz? Durch Verweigerung der Genehmigung kantonaler Richtpläne? Durch finanzielle Anreize im Rahmen der Agglomerationsprogramme? Meistens sind es ja handfeste wirtschaftliche Interessen der Gemeinden bzw. der Kantone, welche einer gemeinsamen gebietsübergreifenden Planung der räumlichen Entwicklung entgegenstehen.

Der Meinung von Prof. Alain Griffel ist beizupflichten: „Ohne Gebietsreform oder zumindest die Möglichkeit, regionale öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen, bleibt die Verpflichtung zur Zusammenarbeit lediglich ein Wunsch, der rasch an Interessengegensätzen aufläuft.“ (NZZ vom 30. Januar 2009).

Dieser Vorbehalt gilt auch gegenüber Art. 21 – 24 E-REG (Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen)

## *2. Kapitel: Raumentwicklungsziele*

### Art. 6 Siedlung und Verkehr

Generell zu viele und sich widersprechende Grundsätze und Ziele, die schwer zur harmonisieren sind. Warum nimmt der Gesetzgeber keine Priorisierung auf Stufe Gesetz vor? Denn dieser Zielkatalog stellt die Eintrittspforte für Beschwerden gegen Nutzungspläne dar.

Bst. f) wie will man die soziale Durchmischung raumplanerisch begünstigen?

## 2. Titel: Instrumente

## *2. Kapitel: Instrumente des Bundes*

### Art. 14 Raumkonzept Schweiz

Wir lehnen dieses neue Planungsinstrument des Bundes ab, weil der Bund damit die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung in unzulässiger Weise einschränkt. Das bisherige Instrument der Sachpläne genügt (Art. 15 E-REG). Die rechtliche Verbindlichkeit des Raumkonzepts (Art. 18 E-REG) hat verschiedenste Konsequenzen auf die nachfolgende Planung der Kantone (Richtplanung, Nutzungsplanung, Konfliktregelung bei gebietsübergreifenden Planung etc.)

### Antrag: Streichen

### Art. 16 Verhältnis zur kantonalen Richtplanung

Abs. 2 Bst. b („wenn andere Widersprüche bestehen“) bestätigt unsere Befürchtungen. Wenn der kantonale Richtplan nicht mit dem Raumkonzept des Bundes im Einklang steht, bekommt der Kanton Schwierigkeiten und wird auf das Bereinigungsverfahren der kantonalen Richtplanung verwiesen, wo in aller Regel der Bund die besseren Karten hat.

### Art. 19 Sicherung der Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse

Der Fall „Galmiz“ machte deutlich, dass es für die Ansiedlung strategisch bedeutsamer Unternehmen in der Schweiz mit sehr grossem Flächenbedarf fast nicht möglich ist, innerhalb vernünftiger Frist ein genügend grosses Grundstück anbieten zu können. Gleichwohl sind wir mit Bezug auf dieses neue Instrument der Planungszone sehr skeptisch:

- Die Kompetenz zur Landsicherung im Raumentwicklungsgesetz ist die Eintrittspforte einer dem Bund verfassungsrechtlich untersagten „Industriepolitik“. Wie soll der Bund wissen, welche Unternehmen oder Branchen von nationalem, also gesamtwirtschaftlichen Interesse sind und welche nicht?

- ➔ Der Bund kann damit massiv und diskretionär Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung bestimmter Regionen und Kantone nehmen und damit auch auf deren Steuersubstrat. Erst recht (partei-) politisch wird es, weil die eigentliche Regelungskompetenz beim Bundesrat liegt, nämlich auf Verordnungsstufe.
- ➔ Weil es nur wenige grosse, unüberbaute Flächen gibt, welche sich für grosse Vorhaben im nationalen Interesse eignen (z.B. ehemalige Militärflugplätze), soll der Bund im Rahmen der Sachplanung solche Gebiete für grosse Bau- und Entwicklungsvorhaben der Wirtschaft vorsehen.
- ➔ Den Kantonen ist es unbenommen, im Rahmen der Richtplanung – in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden - solche Planungszonen zu bestimmen.

#### Antrag: Streichen

### ***3. Kapitel: Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen***

#### Art. 22 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Dass das Ergebnis dieser Planung in die Richtpläne der Kantone Eingang findet ist konsequent. Nur: Was geschieht, wenn ein Kanton sich der Zusammenarbeit verweigert?

#### Art. 23 Agglomerationsprogramm

Als neues Instrument der Raumentwicklung verdient es unsere Unterstützung. Doch, wer bestimmt, ob die Voraussetzungen für ein Agglomerationsprogramm erfüllt sind – also abgestimmte Lösungen notwendig sind - und daher obligatorisch zu erstellen sind?

### ***4. Kapitel: Kantonale Richtplanung***

#### *2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplanes*

#### Art. 27 Allgemeines

Die SIHK hatte in einer Eingabe vom 18. April 2008 an die mit der Revision des RPG befassten Rechtskommission des Ständerates folgendes Anliegen unterbreitet:

*„Umweltrechtliche Grundsatzfragen sind stufengerecht bereits in der Raumplanung zu klären. Es ist sicherzustellen, dass die Umweltschutzanliegen in der Raumplanung systematisch und frühzeitig in die Sachplanung von Bund und Kantonen einbezogen werden. Der kantonale Richtplan soll nicht nur Auskunft über den Stand der Koordination der raumwirksamen Aktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie über das Ergebnis (Festsetzung) der Abstimmung mit anderen Nutzungsinteressen geben. Aus Gründen der Planungs- und Rechtssicherheit der Investoren sollen bereits auf der Stufe der kantonalen Richtplanung auch umweltrechtliche Grundsatzfragen geklärt und entschieden – und vom Bund genehmigt - werden und nicht erst in der Phase der Projekt-UVP. Dies bedingt einerseits eine Präzisierung und Ergänzung der materiellen Pflichtenhefte*

*für die kantonalen Richtpläne, andererseits eine verbindliche Liste jener Typen von grossen Einzelvorhaben, die in kantonalen Richtplänen zu verankern sind.“*

Diesem Anliegen trägt der Gesetzes-Entwurf mit der Vorschrift (Abs. 5) teilweise Rechnung, dass „Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan behandelt werden müssen“. Die Notwendigkeit kohärenten raumwirksamen Handelns – was insbesondere nach materieller Koordination der einschlägigen Gesetze des RP mit dem USG und allen anderen raumwirksamen Vorschriften (Verkehr, Gewässerschutz, Landwirtschaft) ruft – ist ein von der SIHK seit langem vertretenes Anliegen. Damit sollen, wie es im Begleitbericht s. 46 heisst, die Umweltauswirkungen der in Aussicht genommenen Nutzungen (Industrie, Gewerbe, Wohnbauten) - wenn auch noch nicht im Detail - beurteilt werden können. Mit dem Ziel, die Planungs- und Investitionssicherheit der Investoren zu erhöhen. Dies gelingt nur, wenn die Umweltauswirkungen nicht erst auf der Stufe konkreter Projekte bzw. der UVP beurteilt werden.

Allerdings stellt sich die Frage, ob zu diesem Zweck Abs. 5 nicht noch griffiger gefasst werden müsste. Tatsache ist, dass viele Vorhaben – vor allem publikumsintensive Einrichtungen - an den ungenügenden Strassenkapazitäten, der ungenügenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und damit auch an der ungenügenden Abstimmung mit dem Luftreinhalterecht des Bundes scheitern. Bei grossen verkehrs- und damit auch luftschadstoffzeugenden Anlagen – von denen voraussichtlich überdurchschnittliche Emissionen ausgehen - sollte zwingend bereits auf der Stufe des Richtplans die raumplanerische Nutzungsordnung mit den Anforderungen des Luftreinhalterechts in Übereinstimmung gebracht werden. Am zweckmässigsten durch Abstimmung mit den Massnahmenplänen nach Art. 44a USG. Dergestalt könnte der Bundesrat im Rahmen der Richtplangenehmigung das Fehlen wichtiger Grundlagen, wie beispielsweise einen zielkonformen Massnahmenplan „Luftreinhaltung“ beanstanden. Das wäre die konsequente Umsetzung der Forderung nach materieller Koordination des Raumplanungs- mit dem Umwelt- und Verkehrsrecht.

**Antrag: Abs. 5 wie folgt zu ergänzen:** „Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt müssen im kantonalen Richtplan behandelt werden. **Er ist mit der Massnahmenplanung abzustimmen.“**

Die Koordination zwischen Massnahmenplanung und Richtplanung verschafft zwar den Behörden und Investoren verlässlichere Projektierungsgrundlagen, indem sie den raumplanerischen und den umweltrechtlichen Anforderungen an einen Standort Rechnung tragen. Ob sich aber damit die Planungssicherheit der Unternehmen und Investoren wesentlich verbessert, hängt davon ab, welche Wirkungen ein solcher, mit den Anforderungen des Umweltrechts abgestimmter kantonaler Richtplan auf die nachfolgende Planung (Nutzungsplanung) sowie das Baubewilligungsverfahren und die UVP zeitigt. Aufhorchen lässt nämlich der Begleitbericht, wonach die *„Rechtmässigkeit konkreter Vorhaben mit deren Festsetzung im kantonalen Richtplan noch nicht verbindlich bestätigt werden kann“*. Damit verbleibt dem Investor ein grosses Unsicherheits-Risiko, dem bei den Bestimmungen über das Verfahren (Art. 31 ff) Rechnung getragen werden sollte.

## Art. 28 Bereich Siedlung

Grundsätzlich zuzustimmen ist den konkreteren Vorgaben der Kantone im Richtplan.

### ad Abs. 1 Bst. a: Bemessung der Siedlungsfläche in den einzelnen Gemeinden

Wenn der Kanton die Siedlungsfläche nicht nur insgesamt, sondern auch für die einzelnen Gemeinden zu bestimmen hat, so stellt dies ein zu starker Eingriff in die Gemeindeautonomie dar.

**Antrag: streichen Bst. a: „und in den einzelnen Gemeinden“.**

### ad Abs. 1 Bst. e: Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen

Damit wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, über den kantonalen Richtplan auf die Nutzungsplanung in den Regionen und Gemeinden Einfluss zu nehmen. Dies wird im Bericht auch unumwunden eingestanden (S. 47 unten). Der Bund soll sich darauf beschränken, den Rahmen und die mit dem Gesetz verfolgten Ziele zu umschreiben, die Umsetzung aber den Kantonen resp. nachgelagerten Staatsebenen belassen, welchen auch die Planungshoheit zusteht.

Die Zweitwohnungssituation und –problematik präsentiert sich je nach Landesgegend völlig unterschiedlich. Während z. B. in den Agglomerationen Zweitwohnungen eher auf unterschiedliche Wohn- und Arbeitsorte resp. Pendler zurückzuführen sind, dienen Zweitwohnungen in den Tourismusorten eher zu Ferien- und Freizeitwecken. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch in Tourismusregionen Zweitwohnungen sehr oft dadurch entstehen, dass vormals Einheimische ihre Wohnungen zufolge Arbeitsplatzverlegung aufgeben resp. zu Zweitwohnungen umfunktionieren müssen. Zu den Zweitwohnungen gehören gemäss Statistik aber auch die Leer- und Ferienwohnungen resp. solche, die durch Private an Feriengäste vermietet werden, also eine im Tourismusgebiet erwünschte Funktion haben. Die Zweitwohnungen, welche auch im Tourismusgebiet eine sehr wichtige wirtschaftliche Bedeutung haben, werden zusehends zu Unrecht „verteufelt“. Ferner wird verkannt, dass z. B. in Graubünden die absolute Zahl der Zweitwohnungen in den letzten Jahrzehnten parallel zur absoluten Zahl der Erstwohnung gewachsen ist und der Zweitwohnungsanteil dank der in den Gemeinden eingeführten Massnahmen seit 1980 stabil geblieben ist. Wertschöpfung aus Zweitwohnungen entsteht nicht primär durch deren Erstellung, sondern jährlich wiederkehrend in bedeutendem Ausmass durch die Benützung der Wohnungen und den Aufenthalt der Zweitwohnungsbesitzer. So scheint z. B. unbekannt zu sein, dass in Zweitwohnungen im Kanton Graubünden gleich viele Übernachtungen produziert werden, wie in der Hotellerie. Allfällige Probleme resp. Auswüchse in Zusammenhang mit Zweitwohnungen können nicht mit deren Beschränkung bekämpft werden. Vielmehr ist danach zu trachten, Zweitwohnungen vermehrt zu nutzen und vermehrt „warme Betten“ zu schaffen. Dies gilt umso mehr, als Ferien in Ferienwohnungen statt in Hotels im Trend liegen und ein entsprechendes Bedürfnis besteht. Die Kantone und vor allem die Gemeinden wissen selbst, in welche Richtung sie sich entwickeln wollen, welche Bedürfnisse bestehen und wie allfälligen Auswüchsen begegnet werden soll. Entsprechend sind die Kantone Graubünden und Wallis daran, in ihren Raumplanungsgesetzen Bestimmungen bezüglich der „Zweitwohnungsproblematik“ und die Gemeinden resp. Regionen zu verpflichten, diesbezüglich geeignete Massnahmen vorzusehen. Art. 28 Abs. 1 lit. e E-REG birgt

die Gefahr in sich, dass der Bund definiert, wie „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen“ aussehen soll und diese im Rahmen der Genehmigung der Richtpläne vorgibt. Dadurch bedingte Verzögerungen bei der Genehmigung der Kantonalen Richtpläne treffen nicht nur die Bauwirtschaft, sondern in besonderem Masse auch die übrige Wirtschaft. Einer solchen Aufweichung der Planungshoheit der Gemeinden und Kantone muss entschieden entgegen getreten werden. Auch darf mit dieser Bestimmung nicht die gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Landschaftsschutzinitiative sowie der Initiative Weber geschaffen werden

### **Antrag: Streichen**

#### *3. Abschnitt: Verfahren*

#### **Art. 31 Zuständigkeit und Verfahren**

Dass die Kantone neu ausdrücklich dafür sorgen sollen, dass die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen ihre Anliegen frühzeitig in die „Richtplanung“ einbringen können, ist sehr wichtig, aber nicht ausreichend.

Auch die potentiell betroffenen Grundeigentümer sollen sich in diese Verfahren einbringen können und vor allem die Wirtschaft.

**Antrag: Abs. 2: Ergänzen** „Sie sorgen dafür, dass die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben, **die Grundeigentümer, die Wirtschaft** und die beschwerdeberechtigten Organisationen ihre Anliegen im Rahmen der Richtplanung frühzeitig einbringen können.“

#### **Neu: Art. 34bis (Vorwirkung des genehmigten Richtplans)**

Aus der Optik des Investors leidet der Richtplan an zwei wesentlichen Mängeln: er ist nur behördenverbindlich und der Festsetzung konkreter Vorhaben im Richtplan, fehlt es ungeachtet der Abstimmung der raumplanerischen Vorgaben mit den umweltrechtlichen Anforderungen am fraglichen Standort an der rechtlichen Verbindlichkeit. Dem sollte durch zwei alternative Vorkehrungen begegnet werden:

Entweder sollen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren gegen einen mit dem kantonalen Richtplan konformen Nutzungsplan und Baubewilligungsverfahren keine Rügen mehr vorgebracht werden können, welche der Rekurrent oder Beschwerdeführer bereits im Rahmen der Richtplanung oder im anschliessenden kantonsinternen Bereinigungsverfahren hätte geltend machen können. Dies ist vor allem dort angebracht, wo die Festlegung im Richtplan (Produktionsstätten, verkehrsintensive EZ, Fachmärkte, Vergnügungszentren, Logistikzentren, Sportplatz, Abbau von Rohstoffen etc.) bereits einen so hohen Grad der Konkretisierung aufweist, der es den Behörden (Gemeinden, Bund), den Nachbarn und den beschwerdeberechtigten Organisationen in dieser Planungsphase erlaubt hätte, die Umweltfolgen der im Richtplan vorgesehenen Vorhaben oder gar konkreter Projekte abzuschätzen und ihre Einwände, Vorbehalte etc. vorzubringen.

Oder der Bund erlässt bei Vorliegen eines solchen qualifizierten Sachverhalts – wie wir dies schon der Rechtskommission des Ständerats vorgeschlagen hatten – eine Teil-Genehmigung des Richtplans, was den Investoren erlauben würde, ihre Planung voranzutreiben und zu konkretisieren ohne Gefahr zu laufen, hinterher an grundsätzlichen Einwänden der Nachbarn, des Bundes oder der Umweltschutzverbände zu scheitern. Vgl. auch Bemerkungen zu Art. 33 E-REG.

**Antrag:** Das Raumplanungsgesetz ist dahingehend zu ergänzen, dass der Bundesrat bei sehr konkreten Festlegungen oder grossen Einzelvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt den Richtplan provisorisch oder teilweise genehmigt. Oder aber, es ist eine Bestimmung ins Raumplanungsgesetz aufzunehmen, wonach im Rekurs- und Beschwerdeverfahren gegen Nutzungspläne oder Baugesuche keine Einwände nicht mehr zugelassen werden, welche im Rahmen der Mitwirkung an der Richtplanung hätten vorgebracht werden können.

## *5. Kapitel: Nutzungsplanung*

### *1. Abschnitt: Allgemeines*

#### Art. 37 Planungszonen

Es handelt sich um ein nützliches Sicherungsinstrument. Auch ist die Dauer von 5 Jahren vertretbar, hingegen nicht die zeitlich unbefristete Verlängerung durch das kantonale Recht. Dies kann von den Behörden leicht dazu missbraucht werden, entweder eine schwierige Planung nicht an die Hand zu nehmen oder schlicht missliebige Nutzungen zu verhindern. Die Frist soll längstens um 2 Jahre erstreckt werden dürfen.

**Antrag:** Abs. 2: „...das kantonale Recht kann eine Verlängerung **von längstens zwei Jahren** vorsehen.“

#### Art. 40 Ausscheidung von Bauzonen

Es handelt sich um eine zentrale Bestimmung, um einer weiteren Streuung der Siedlungen zu begegnen, überdimensionierte Bauzonen abzubauen und die Baulandhortung zu bekämpfen.

Allerdings wird die Umsetzung der Vorschrift, Land nur dann neu einer Bauzone zuzuweisen, sofern der Baulandbedarf regional ausgewiesen ist (Bst. b), schwierig werden. Denn überdimensionierte Bauzonen sind oft auch darauf zurückzuführen, dass diese Reserven aus einer Vielzahl kleinerer Parzellen bestehen. Für wichtige Projekte, z.B. Industrieland, Resorts etc. müssen zwangsläufig neue Räume erschlossen werden können. Hier muss eine individuelle Betrachtung Platz greifen können und die Bereitstellung solcher benötigter Räume darf nicht von den übrigen Baulandreserven abhängig sein.

Für die Wirtschaft zentral ist Abs. 2 Bst. c, wonach Land nur eingezont werden darf, wenn dessen Verfügbarkeit sichergestellt ist. Leider lässt es der Bundesrat offen, auf welche Weise die Verfügbarkeit hinreichend nachgewiesen wird. In den Grundzügen sollte dies im Gesetz geregelt werden.

**Antrag:** Der Gesetzgeber hat zu umschreiben, auf welche Weise die Verfügbarkeit des neu einzuzuziehenden Landes sicherzustellen ist.

### *3. Abschnitt: Erschliessung innerhalb der Bauzonen*

#### Art. 41 Grundsätze

Abgelehnt wird Abs. 3, wonach Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr generell nicht nur mit dem öffentlichen Verkehr sondern auch für den Langsamverkehr gut erreichbar sein müssen. Befinden sich diese ausserhalb der Siedlungen, begehrt wohl niemand zu Fuss oder mit dem Velo dort Einkäufe zu tätigen oder Besuche zu machen.

**Antrag:** Abs. 3 „und für den Langsamverkehr gut erreichbar“ streichen.

### *4. Abschnitt: Förderung der Verfügbarkeit von Bauland*

#### Art. 47 Bauverpflichtung

Es handelt sich – wenngleich nur subsidiär anwendbar - um eine erhebliche Beschränkung des Eigentums, die sich nur aus überwiegenden öffentlichen Interessen – Eigentum verpflichtet - rechtfertigen lässt: Bekämpfung Bodenhortung, rationelle Baulandnutzung, Knappheit von Bauland erhöht den Druck auf die Landwirtschaftszone.

Die Wirtschaft hat ein grosses Interesse, bereits erschlossenes – und mit dem öffentlichen Verkehr gut erreichbares - also baureifes Bauland erwerben zu können. Muss sie hingegen auf der grünen Wiese, ausserhalb des Siedlungsgebiets ihre Anlage errichten, braucht es dafür viel mehr Zeit (Einzonung) und löst grosse Investitionen aus (Zufahrtsstrassen, Parkplätze, Beiträge an den öffentlichen Verkehr).

Hingegen ist in Abs. 1 Bst. c klarzustellen – jedenfalls in der Botschaft – dass zu den wichtigen Gründen, weshalb ein Grundstück nicht überbaut wird, zählen:

- Geplanter Ausbau des Betriebs
- Ansiedelung verwandter Betriebe (Cluster)

Das in Abs. 2 stipulierte Kaufsrecht zu Gunsten des Gemeinwesens – keine Kaufspflicht - ist konsequent. Hingegen ist in Abs. 3 zwingend zu fordern, dass das vom Gemeinwesen erworbene Grundstück ausnahmslos in Privatbesitz zu überführen ist, Den Gemeinden sollen keine Anreize geboten werden, auf diese Weise den Boden zu verstaatlichen.

**Antrag:** Der Bundesrat hat mindestens in der Botschaft zu Abs. 1 Bst. c die wichtigsten Gründe zu erwähnen, welche die Nicht-Überbauung des Grundstückes rechtfertigen können. Die Gemeinden haben das erworbene Grundstück ausnahmslos wieder in Privatbesitz zu überführen (Abs. 3).

## 6. Abschnitt: Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

### Einleitende Bemerkungen

Die Problematik bezüglich der zum Teil unakzeptabel langen oder schlecht koordinierten Verfahren präsentiert sich hier nicht anders als bei den Bauten innerhalb der Bauzone. Die ungenügende formelle und materielle Koordination des Raumplanungs-, Umwelt- und übrigen Schutzrechtes, und damit auch die zum Teil unakzeptabel überlangen Dauer der Verfahren lassen sich nur verhindern oder zumindest mildern, wenn sämtliche Entscheidungskompetenzen auf die Kantone verlagert und eigenständige resp. parallele Bewilligungsverfahren auf Bundesebene eliminiert würden. Ferner ist eine den Interessen der Wirtschaft gerecht werdende, gesamthafte Interessenabwägung nur möglich, wenn eine solche auch im Bereiche der Schutzgesetze möglich ist und Schutzinteressen nicht a priori höher gewertet werden, als volkswirtschaftliche Interessen.

Sodann muss es in der Kulturlandzone, d.h. dem Gebiet ausserhalb der Bauzonen, möglich sein, Sondernutzungszonen zu schaffen, in welchen die Kantone speziell definierte Nutzungen im Interesse der heimischen Wirtschaft, insbesondere des Tourismus oder des landwirtschaftsnahen Gewerbes, zulassen können. Es ist unmöglich, von Bern aus Vorgaben zu machen, welche den Bedürfnissen in der gesamten Schweiz Rechnung tragen. Ein abgelegenes Tal wie z. B. das Avers/GR hat nun mal andere Bedürfnisse als das Mittelland, und hiefür muss die Möglichkeit bestehen, in vernünftiger Masse sogenannte Sondernutzungszonen zu schaffen, in welchen das „Wirtschaften“ nicht bloss in eng umschriebenem Rahmen gemäss E-REG möglich ist.

### Art. 51 Abs. 3 Handlungsspielräume der Kantone

Abzulehnen ist, dass der Bundesrat erst in der Verordnung die Bestimmungen über Kulturlandzonen sowie Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen konkretisieren will. Zumindest müsste diese mit dem Gesetzesentwurf dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Dies gilt umso mehr, als mit dieser Verordnung materielles Recht geschaffen wird, dem kantonale, jedoch genehmigungspflichtige Konkretisierungen des E-REG nicht widersprechen dürfen.

### Antrag: Streichen

### Art. 52 Abs. 1 Grundsätze für alle Bauten und Anlagen

Indem höhere Anforderungen an die Schaffung neuer Gebäudevolumen in Kulturlandzonen gestellt werden, erleidet die Wirtschaft zusätzliche Erschwernisse. Das Primat der Umnutzung bestehender Bauten und Anlagen – so einleuchtend dies auch erscheint – führt zu Rechtsunsicherheit und Verzögerungen. Die Regelung kann nämlich dazu führen, dass vorhandene Gebäude, welche im Rahmen des Gesetzes umgenutzt werden könnten, allenfalls nicht erhalten werden können, weil sie zugunsten eines dem ursprünglichen Zweck dienenden Neubaus abgerissen werden müssen.

Da sogenannte versiegelte Flächen im Sinne von Art. 65 abgelehnt werden, ist auch Abs. 2 von Art. 52 ersatzlos zu streichen.

**Antrag: Streichen Abs. 2 und 3**

**Art. 52 Abs. 4 keine Wettbewerbsverzerrungen durch Anlagen zu gewerblichen Zwecken**

Das Verbot wettbewerbsverzerrender gewerblicher Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen entspricht einem alten Anliegen der Wirtschaft, und ist weiterhin hoch zu halten. Zu denken ist an die Metzger, Restaurateure, Beherbergungsbetriebe etc. die eine Konkurrenzierung durch Bauern befürchten, welche auf ihren Höfen für die Ausübung dieser gewerblichen Tätigkeiten geringfügigere Anforderungen erfüllen müssen.

Allerdings sollten in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligt werden können, vor allem in abgelegenen Tourismusgebieten. Ein Restaurant, ein Skiverleih oder Skireparaturservice im Skigebiet oder an der Talstation – weit ab vom Siedlungsgebiet – kann tagsüber eine Kundennähe bieten, welche den Geschäften im Dorf logischerweise nicht möglich ist. Solche Geschäfte im Dorf könnten versucht sein, sich auf die Wettbewerbsverzerrung zu berufen, um solche Betriebe im Skigebiet zu verhindern. Im Rahmen einer umfassenden Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen – wozu auch volkswirtschaftliche zählen – sollten solche Ausnahmegewilligungen erteilt werden.

**Antrag: Differenziertere Regelung des Tatbestandes im Sinne der Erwägungen.**

**Art. 56 Andere Bauten und Anlagen**

Auch hier sollen die Bestimmungen auf dem Verordnungsweg durch den Bundesrat präzisiert werden, wie bei Art. 51 E-REG. Dies wird abgelehnt, weil dadurch Rechtsunsicherheit geschaffen und eine Verschärfung einhergehen kann. Ebenfalls nicht einzusehen ist, weshalb bei einer zulässigen Zweckänderung das bestehende Gebäudevolumen nicht auch im Rahmen des Üblichen erweitert werden können soll. Man denke hier, bezogen auf den Tourismus, an eine alte Skiliftstation, welche wegen Neuerstellung einer Sesselbahn nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet wird, jedoch zu einem Ski-Service-Centrum im Skigebiet oder zu einem kleinen Restaurant umgenutzt werden könnte. Es ist doch allemal vernünftiger, eine neue Nutzung mit entsprechender Erweiterung im Rahmen des gesetzlich Zulässigen zuzulassen und damit das Gebäude vor dem Verfall zu bewahren statt – bei ausgewiesenem Bedürfnis und Interesse – hierfür einen Neubau erstellen zu müssen. Dasselbe gilt auch bezüglich landwirtschaftlicher und standortgebundener Bauten gemäss Art. 56 Abs. 3 E-REG.

Auch ist nicht einzusehen, weshalb Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erschwert werden sollen. Es ist allemal besser, bestehende Gebäude zu erhalten und durch eine massvolle Erweiterung einem sinnvollen neuen Zweck zuzuführen, wie dies bisher auch möglich war. Der Bestand an Bauten resp. die Zersiedlung muss nicht bei bestehenden Bauten ansetzen, sondern bei der Erschliessung neuer Räume. Es macht keinen Sinn, Zweckänderungen zu erleichtern, diese im Gegenzug durch die fehlende Möglichkeit der Erweiterung aber gleich wieder auszuschliessen.

Die in Art. 56 Abs. 4 vorgesehene Kompensation im doppelten Umfang bei Erweiterungen über das bestehende Gebäudevolumen hinaus ist unrealistisch und verunmöglicht faktisch die Erweiterungen. Denn wer ist schon in der Lage, in doppeltem Umfang Gebäudevolumen und Boden zu kompensieren, wenn eine Erweiterung vorgenommen werden will. Dies würde ja bedeuten, dass der gleiche Eigentümer noch über weitere Gebäudevolumina in der Kulturlandzone verfügen und dieses zum Zwecke der Erweiterung aufgeben resp. in doppeltem Umfang verkleinern müsste. Eine solche Kompensation ist nicht nur für Wohnbauten, sondern vor allem für touristische Bauten und Anlagen völlig unrealistisch. Erweiterungen touristischer oder anderer der wirtschaftlichen Betätigung dienender Gebäude würden auf diese Weise verunmöglicht.

### **Antrag: Ueberarbeitung der Bestimmung im Sinne der Erwägungen**

#### **Art. 57 Wiederaufbau**

Entschieden abgelehnt wird die Neuerung, dass nur noch ganzjährig bewohnte Bauten wieder aufgebaut werden dürfen. Dies ist auch mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar. Man stelle sich den Fall vor, dass ein Ferienhaus in der Kulturlandzone mit erheblichem finanziellen Aufwand erneuert und erweitert werden durfte, dann aber zerstört wird. Ein solches Gebäude dürfte nicht wieder aufgebaut werden. Dies hätte zur Folge, dass auch die Elementarschadenversicherung die Versicherungssumme nicht auszahlen würde, zumal Leistungen der Elementarschadenversicherung den Wiederaufbau des zerstörten Gebäudes voraussetzen (z. B. Art. 33 Gesetz über die Gebäudeversicherung im Kanton Graubünden). Geradezu schizophren wird die vorgeschlagene Regelung, wenn man bedenkt, dass andernorts ein altes, bescheidenes Maiensäss durchaus saniert und erweitert werden könnte (Art. 56 Abs. 1 und 4 E-REG). Kommt hinzu, dass ein Wiederaufbau keine zusätzliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes mit sich bringt, es wird ja nur etwas wiederhergestellt, was schon bestand. Das Kriterium, dass nur ganzjährig bewohnte Bauten wieder aufgebaut werden dürfen, ist daher vollumfänglich fallen zu lassen.

### **Antrag: Streichen**

## ***6. Kapitel: Baubewilligung***

### ***1. Abschnitt: Allgemeines***

#### **Art. 59 Bewilligungspflicht**

Zu prüfen ist, ob die Kantone für bestimmte Bauten oder Anlagen – bzw. geringfügige Änderungen, Umbauten etc. – auf eine Bewilligungspflicht zu Gunsten einer blossen Meldepflicht sollen verzichten können. Stellt sich hinterher heraus, dass der Grundeigentümer die einschlägigen Vorschriften nicht eingehalten hat, so soll er das Risiko einer nachträglich verfügten Änderung tragen müssen. Motto: Vereinfachung des Verfahrens.

**Antrag: Der Bundesrat soll den Kantonen das Recht einräumen, für bestimmte Bauten, Anbauten, geringfügige bauliche Veränderungen oder unbedeutende Nutzungsänderungen, auf eine Bewilligungspflicht zu verzichten und stattdessen eine bloss Meldepflicht einzuführen.**

### Art. 61 Befristete Baubewilligungen

Eine Befristung der Baubewilligungen für unbewohnte sowie für leicht entfernbar Gebäude, Anlagen und Gebäudeteile in Kulturlandzonen ist abzulehnen. Eine Umnutzung des Gebäudes ist nicht raumwirksam. Unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie ist daher nicht einzusehen, weshalb ein in Einklang mit dem Gesetz erstelltes Gebäude oder eine Anlage nicht weiterhin generell Bestand haben sollen. Insbesondere wird durch eine Befristung der Baubewilligung auch eine Zweckänderung ausgeschlossen (Art. 56 Abs. 1 E-REG), zumal Art. 61 Abs. 1 als *lex specialis* vorgeht. Die bloss Möglichkeit einer Fristverlängerung ändert nichts an diesem tiefgreifenden Eingriff in die Eigentumsgarantie. Sodann stellt sich auch hier die Problematik in Zusammenhang mit der Elementarschadenversicherung. Der Zeitwert eines bloss befristet bewilligten Gebäudes ist natürlich bedeutend geringer, als jener eines unbefristet bewilligten. Somit würde die Elementarschadenversicherung im Schadenfall bei Weitem nicht jenen Betrag auszahlen, welcher für die Wiederherstellung des zerstörten Gebäudes erforderlich wäre, zumal ja die Investition nur noch für die befristete Dauer vorgenommen werden könnte. Auch verhindert Art. 61 Abs. 1 eine sinnvolle Erweiterung oder Umnutzung eines Gebäudes, zumal ja dessen Bestand von vorneherein zeitlich beschränkt ist. Auch dies kann nicht im Interesse einer sinnvollen Raumplanung liegen. Die bloss Möglichkeit einer Fristverlängerung setzt den Grundeigentümer zudem der Willkür der Verwaltung aus.

### Antrag: Streichen

#### *2. Abschnitt: Verfahren und Rechtsmittel*

### Art. 63 Grundsätze der Koordination

Was die formelle Koordination auf kantonaler Ebene anbetrifft, kommen heute unterschiedliche Organisationsmodelle zur Anwendung. Beim Konzentrationsmodell hat eine Stelle innerhalb der kantonalen Verwaltung – mit Bezug auf Bewilligungen, wo es einer kantonalen Zustimmung bedarf - nicht nur die Aufgabe, die Verfahren zu koordinieren, sondern auch bei sich widersprechenden Anträgen der Fachstellen, materiell zu entscheiden (LU, geplant AG). Beim Modell der Leitstelle, hat eine von vielen kantonalen Stelle die Bewilligungsverfahren auf kantonaler Ebene bloss zu koordinieren, die Fristen zu überwachen und sicherzustellen, dass die Gesuche von den richtigen Fachstellen beurteilt werden. Hingegen hat sie keine eigene Entscheidungskompetenz bei Baugesuchen innerhalb der Bauzone (ZH, SG, TG) und schon gar nicht bei sich widersprechenden Beurteilungen der Fachstellen.

Es liegt im Interesse der Wirtschaft – und dient der Beschleunigung der Verfahren – wenn die Kantone vom Bundesgesetzgeber verpflichtet werden, auf kantonaler Ebene eine Anlaufstelle (Koordinationsamt) mit zentralisierter Entscheidungs- und Verfügungskompetenz zu schaffen. Mit diesem vom Kanton Luzern eingeführten Modell hat die dortige Wirtschaft sehr gute Erfahrungen gemacht, ebenso im Kanton Aargau.

### Antrag: Abs. 2 wie folgt fassen

*Die Kantone setzen für die Koordination eine einzige kantonale Stelle ein. Sie:*

- a. *trifft die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen: sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen*
- b. *holt von allen beteiligten kantonalen Stellen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;*
- c. *sorgt für eine inhaltliche Abstimmung, **entscheidet und eröffnet die Verfügungen.***

Die SIHK ist sich allerdings bewusst, dass damit die Kantone in der Gestaltung der organisatorischen Abläufe der Bewilligungsverfahren in Bausachen erheblich eingeschränkt werden. Wenn aber der vom Gesetzgeber und dem Bundesgericht immer wieder erhobenen Forderung nach formeller und materieller Koordination endlich Nachachtung verschafft werden soll, drängt sich für die mit dem Vollzug des Raumplanungs- und des Umweltrechts betrauten Kantone eine solche Organisation des Vollzugs gebieterisch auf. Es ist in erster Linie die Wirtschaft, welche unter verwaltungsinternen Interessen- und Machtkämpfen am meisten leidet, wenn sich die in einem Bewilligungsverfahren involvierten Ämter nicht verständigen können. Verzögern sich doch dadurch die Bewilligungsverfahren ganz erheblich.

#### **7. Kapitel: Abgaben (Art. 65 – 70)**

Die Erhebung einer Abgabe auf jedem Quadratmeter Boden ausserhalb der Bauzonen, der nach Inkrafttreten des neuen Rechts, überbaut wird zwecks Abschöpfung der Mehrwerte ist abzulehnen wegen:

- Steuercharakter der Abgaben
- Rechtsungleichheit gegenüber Eigentümer eingezontes, nicht überbauten Grundstücks
- zu vieler Ausnahmen unter Titel öffentlichem Interesse
- Aufblähung der Bürokratie
- Beschäftigung der Gerichte

#### **Antrag: Streichen**

##### Art. 73 Ersatzvornahme

Der Bundesrat unterstellt hier den Kantonen fehlende Bundestreue. Warum dieser Generalverdacht nicht auch bei anderen Bundesgesetzen, welche von den Kantonen vollzogen werden müssen (BG über die direkte Bundessteuer, Krankenversicherungsgesetz, IV, AIV etc.)? Die ordentlichen Aufsichtsmittel des Bundes sind ausreichend genügen.

#### **Antrag: Streichen**

#### **4. Titel: Schlussbestimmungen**

##### **1. Kapitel: Reservebauzonen (Art. 76 – 79)**

Zur Anpassung bestehender Bauzonen, die den Baulandbedarf überschreiten, soll Land aus der Bauzone neu

einer Reservebauzone zugewiesen werden können, und zwar grundsätzlich entschädigungslos. Wird später ein neues Grundstück eingezont, muss eine entsprechende Fläche aus der Reservezone ausgezont werden. Der Eigentümer des eingezonten Grundstücks hat den Eigentümer des ausgezonten Grundstücks zu entschädigen, jedoch nur zur Hälfte. Diese Neuerung erscheint uns unausgegoren, viel zu kompliziert und verstösst vor allem gegen die Eigentumsgarantie. Bei materieller Enteignung ist volle Entschädigung geschuldet.

**Wir lehnen diese Neuerung ab.**

Hingegen sollte geprüft werden, ob nicht durch eine entsprechende Bestimmung im RPG jene Bedingungen zu nennen wären, unter welchen das Gemeinwesen bei offenkundiger, gemeinschaftsschädigender Baulandhortung eine entschädigungslose Rückzonung von Bauland sollte vornehmen dürfen, wenn

- a. *das Land seit über 15 Jahren eingezont und nicht erschlossen ist,*
- b. *der Grundeigentümer nichts unternommen hat, um das Grundstück zu erschliessen und zu überbauen oder zur Überbauung durch Dritte freizugeben*
- c. *der Grundeigentümer mittelfristig keinen Eigenbedarf nachweisen kann*
- d. *in der betreffenden Gemeinde die bestehende Bauzone den Bedarf überschreitet*

In solchen Fällen kann von einer entschädigungswürdigen Enteignung des Grundeigentümers nicht die Rede sein. Wird vom Recht zur Überbauung des Grundstücks innert nützlicher Frist keinen Gebrauch gemacht, fällt das öffentliche Interesse dahin, welches seinerzeit zur Einzonung geführt hat.

### ***3. Kapitel: Übergangsbestimmungen***

#### ***Ziff. 5 BG über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden***

Der Bundesrat will das Instrument der Mehrwertabschöpfung für fakultativ erklären, das bisher nur in Neuenburg und Basel-Stadt eingeführt wurde. Damit gibt der Bundesrat ein Instrument aus der Hand, um einen gerechteren Ausgleich zwischen unverdienten planerischen Vor- und Nachteilen herbeizuführen.

#### **Antrag: Festhalten am Instrument der Mehrwertabschöpfung**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Vernehmlassung und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Dr. Hubertus Schmid  
Präsident der SIHK