

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für
Raumentwicklung
3003 Bern

31. März 2009

Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung, uns zum Entwurf eines Gesetzes über die Raumentwicklung (E-REG) vernehmen zu lassen.

I Grundsätzliche Bemerkungen

1. Wir stimmen mit Ihrer Analyse der Ist-Situation (Ziffer 3 - 5 der Botschaft) weitgehend überein. Dies gilt insbesondere - und hier sehen wir auch den vorrangigen Revisionsbedarf - für folgende Feststellungen:
 - Die Zersiedlung (und damit einhergehende Verkehrsprobleme und Kostenfolgen) konnte mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) nicht gestoppt werden.
 - Die durchgehende Trennung von Bauzone und Nichtbauzone ist mit der integralen Nutzungsplanung zwar grundsätzlich gelungen und als Erfolg des RPG zu verbuchen, beim Vollzug der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzone herrschen aber in vielen Kantonen Defizite.
 - Der Anspruch des RPG an den Bund, mit den Instrumenten der Richtplanung und den Sachplänen des Bundes die Planungen der Kantone in der kleinräumigen Schweiz zu koordinieren, ist nicht erfüllt worden.
 - Zuzufolge völlig unterschiedlicher gesetzgeberischer Ansätze von Raumplanung und Umweltschutz haben sich im Vollzug grosse Koordinationsprobleme ergeben

und (nicht zuletzt)

- die Bauzonen sind nach wie vor zu gross bemessen.
2. Die von Ihnen gezogenen Schlüsse (Ziffer 6 der Botschaft) ergeben sich aus den geschilderten Defiziten fast zwangsläufig. Gerade die Vielzahl der Handlungsfelder birgt aber die Gefahr des Scheiterns des neuen Gesetzes, weil es – obwohl in der Systematik an das alte anknüpfend – überladen erscheint. Auch ist die Aussage, man bewege sich weiterhin im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung, im Hinblick auf die Verdoppelung der Bestimmungen zumindest politisch etwas gewagt.

Die Gefahr des Scheiterns ergibt sich überdies aus dem Umstand, dass die Umsetzung der gezogenen Schlüsse mit den neuen Bestimmungen grosse Angriffsflächen bietet und inhaltlich nach Kritik ruft. Zu diesen Bestimmungen nehmen wir im Folgenden kapitelweise Stellung.

3. Es bleibt der Hinweis, dass es dem positiven Schicksal des Gesetzes auch nicht förderlich ist, dass der Entwurf zum REG offenbar ohne Mitwirkung der Kantone erarbeitet worden ist. Der zeitliche Druck kommt u.a. offensichtlich daher, dass das REG auch als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative gedacht ist. Dazu ist es aber weder inhaltlich noch in Bezug auf die zur Verfügung stehende Zeit geeignet.

II Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Titel: Einleitung

1. Kapitel (Artikel 1 – 4)

Die Pflicht der Träger bei raumwirksamen Aufgaben die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Umwelt zu berücksichtigen (Artikel 3 Absatz 2), genügt weder für sich allein noch im Verbund mit anderen Bestimmungen dem Anspruch, Raumplanung und Umwelt besser zu koordinieren. Die Gesetzgebungen sind besser aufeinander abzustimmen. Auch Ziffer 12 des Anhangs zu Artikel 82 genügt nicht.

Antrag: Das Gesetz ist in dieser Hinsicht zu präzisieren.

Ausdrücklich zu begrüssen ist die Einführung funktionaler Räume (Artikel 3 Absatz 3), wobei (siehe hinten) das Verhältnis der Planung dieser funktionalen Räume zur Richtplanung Fragen aufwirft und die nachfolgenden Bestimmungen (Artikel 21 ff) die Frage der Durchsetzbarkeit der Zusammenarbeit offen lassen.

Antrag: Diese Unklarheiten sind auszuräumen.

2. Kapitel (Artikel 5 – 7)

Der ausgeweitete Katalog der Ziele erweckt insofern den Eindruck der Beliebigkeit, als sich jedermann – im Rahmen der Geltendmachung seiner Interessen – auf irgendeinen dieser materiellen Planungsgrundsätze berufen kann. Der Katalog steckt deshalb nur das weite Feld der Interessenabwägung ab, welche der Raumplanung immanent ist. Gleichzeitig verliert er dadurch an Bedeutung. Weniger wäre deshalb mehr.

Antrag: Der Katalog ist zu verwesentlichen.

2. Titel: Instrumente

1. Kapitel (Artikel 8 – 13)

Bei der Wirkungsbeurteilung (Artikel 9 und 10) bleibt nur darauf hinzuweisen, dass diese innerhalb von 4 Jahren kaum möglich ist. Wirkungsindikatoren haben gerade im Raumplanungs- und Umweltrecht andere zeitliche Horizonte. Insofern dürfte der Bericht nach Artikel 10 Absatz 1 vor allem statistische Werte aufführen. Wir stellen keinen Antrag.

2. Kapitel (Artikel 14 – 20)

Die Rechtsnatur des Raumkonzepts Schweiz (RKCH) und dessen Stellung i.Z.m. dem in der Botschaft hochgehaltenen Subsidiaritätsprinzip bleiben weitgehend im Dunkeln. Mit der Zuständigkeitsordnung und den Verfahrensgrundsätzen von Artikel 16 bis 18 ist eher ein Primat des Bundes auszumachen. Zudem stellt sich die Frage, ob das RKCH nicht einfach eine – im Rahmen seiner konzeptionellen Inhalte allerdings für die Kantone verbindliche – Grundlage für die kantonale Richtplanung sein soll. Richtplanung und RKCH sind vom Aggregatzustand der Aussagen nicht gleichzusetzen. Im Übrigen dürfte das bis anhin kaum zur Anwendung gekommene Bereinigungsverfahren (RPG Artikel 12, E-REG Artikel 32) unter diesem Aspekt eine grössere Bedeutung erhalten.

Antrag: Das Verhältnis RKCH – Sachplan – Richtplan ist gesetzgeberisch klarer zu formulieren.

- Der Kommentar zu Artikel 19 (Planungszonen) lässt aufforchen. Davon ausgehend, dass die Befugnis, Planungszonen zu erlassen, inhaltlich nicht weiter gehen darf als die Planungskompetenz des Bundes (Sachplankompetenz), stellt sich die Frage, ob es eine Sachaufgabe des Bundes ist (Artikel 15 Absatz 1) Areale für Bauvorhaben der Wirtschaft auszuscheiden.

Antrag: Die „sachbereichsbezogenen“ Planungen sind zu definieren.

3. Kapitel (Artikel 21 – 24)

- Der Begriff der (zu begründenden) gebietsübergreifenden Planung bzw. der Planung in funktionalen Räumen (Artikel 21) ist unscharf. Was ist die Rechtsnatur dieser Planungen, welche vom Bund in seine Sachpläne und von den Kantonen in ihre Richtplanung **übernommen** werden? Stellt es eine Grundlage dar, handelt es sich um Absichtserklärungen, diese gemeinsamen Planungen in den bekannten Planungsinstrumenten umzusetzen? Wie werden solche Planungen gegenüber Gemeinden z. B. durchgesetzt? Werden die zwischen verschiedenen Gemeinwesen solcher funktionaler Räume nicht ausgeräumten Differenzen im Bereinigungsverfahren des Richtplans (Artikel 32) oder anderswie gelöst?

Der Fragen sind viele. Die Antworten sind wichtig, weil die Totalrevision (zu Recht) nicht zuletzt mit diesem neuen Koordinationsinstrument begründet wird. Erst die Antworten auf diese Fragen lassen im Übrigen erkennen, ob die angeblich verstärkte Einflussnahme des Bundes auf die Koordination der kantonalen Planungen wirklich zum Tragen kommt oder nicht.

Antrag: In diesem Sinne sind Artikel 21 – 24 präziser zu formulieren.

- Die Regelung zu den Agglomerationsprogrammen (Artikel 23) als Anwendungsfall einer Planung funktionaler Räume ist – offenbar aufgrund deren Aktualität und im Unterschied der anderen Bestimmungen dieses Kapitels – zu prominent und zu detailliert geraten.

Antrag: Artikel 23 ist zu entschlacken und auf seine Planungskomponente zu reduzieren.

4. Kapitel (Artikel 25 – 34)

- Das Verhältnis von Artikel 21 – 24 einerseits und Artikel 25 und 26 andererseits ist unklar (s. Bemerkungen zum 3. Kapitel). Sind nicht auch die kantonalen Raumkonzepte (und das RKCH) sowie die Planungen funktionaler Räume „Grundlagen“ zur Richtplanung? Warum unterscheidet das Gesetz zwischen Grundlagen und Konzepten?

Antrag: Klarer formulieren.

- Wie schon zu Artikel 3 festgestellt, lässt sich mit solchen generell gehaltenen Umschreibungen der Richtplaninhalte wie in Artikel 27 Absatz 3 das grundsätzliche Problem der Koordination von Raumplanung und Umweltschutz nicht lösen. Zudem fällt auf, dass der Aspekt der wirtschaftlichen Entwicklung weder in Artikel 27 noch in Artikel 28 erscheint.

Antrag: Artikel 27 und Artikel 28 sind entsprechend zu konkretisieren.

5. Kapitel (Artikel 35 – 58)

- Artikel 35 Absatz 2 führt den Begriff der Kulturlandzonen ein, für welche die Kantone (im Rahmen des Bundesrechts) die zulässige Nutzung auf dem Wege der Gesetzgebung oder Nutzungsplanung festlegen können. Wir lehnen dieses in Artikel 48 – 53 näher geregelte Konstrukt ab (siehe dort).
- Artikel 38 Absatz 5 weist die Kompetenz (vorwirkende) Anordnungen zu treffen (allein) der planenden Behörde zu. Sofern es sich um den Erlass von Planungszonen oder die Erhebung einer formellen Einsprache gegen ein Baugesuch handelt, trifft dies zu. Indessen kann auch die rechtsanwendende (Bau-)behörde solche Anordnungen treffen und zum Beispiel ein Baugesuch im Hinblick auf das neue Recht sistieren.

Antrag: In Artikel 38 Absatz 5 „planende“ (Behörden) streichen.

- Artikel 40 Absatz 2 lit. b): Der Bundesrat wird auch den Begriff „regional“ zu konkretisieren haben! Was die Verfügbarkeit angeht (Absatz 2 lit. c), ist fraglich, ob im Hinblick auf die vorgeschlagenen Mittel zur Förderung der Verfügbarkeit (Artikel 45 – 47) diese Voraussetzung in jedem Fall erfüllt werden kann. Auch hier muss die bundesrätliche Verordnung den Weg weisen.
- Artikel 41 Absatz 2 lit. c): Dass Nutzung und Erschliessung aufeinander abgestimmt sein müssen, ist unbestritten. Fragwürdig ist es, in jedem Fall, also für jede Siedlungsstruktur, eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr zu postulieren. Sollte daraus aufgrund von Absatz 1 ein Rechtsanspruch abgeleitet werden, so drängt sich eine präzisere Formulierung erst recht auf.

Antrag: Litera c) anders formulieren.

- Artikel 42: Es ist nicht opportun, weil nicht justiziabel, den Zeitpunkt der Erschliessung zum Gegenstand von Rechtsmitteln im Nutzungsplanverfahren zu machen.

Antrag: Formulierung entsprechend ändern.

- Artikel 44: Das Erfordernis, die Finanzierung der Erschliessung neuer Bauzonen mit deren Ausscheidung sicherzustellen (Absatz 3), geht zu weit. Im Übrigen ist im Hinblick auf die Beteiligung der Grundeigentümer nach Absatz 2 unklar, um welche Kosten es geht.

Antrag: Absatz 3 streichen.

- Artikel 45: Die Regelung von Absatz 5, wonach Nutzungspläne erst genehmigt werden dürfen, **nachdem** die nötigen bodenrechtlichen Massnahmen getroffen wurden, ist praxisfremd und nicht in jedem Fall zielgerichtet und zweckmässig. Anzustreben ist ein paralleles Nutzungsplan- und Umlegungsverfahren. Oft ist aber im Zeitpunkt der Nutzungsplanung die für die nachfolgende Überbauung geeignete Parzellenstruktur nicht bekannt, weil noch kein konkretes Bauprojekt oder Überbauungsprojekt vorliegt.

Antrag: Absatz 5 ändern: „dürfen **in der Regel** erst genehmigt werden....“

- Artikel 47: Die Bestimmung hinterlässt mit einer Vielzahl von unbestimmten Gesetzesbegriffen („zumutbare Frist“, „andere Mittel“, „Region“, „ungenügendes Angebot“, „wichtige Gründe“) viele Fragezeichen. Zudem stellt sich die Frage, in welchem Zeitpunkt und in welcher Form (Vertrag, Verfügung?) die Bauverpflichtung begründet wird. Im Grunde

macht eine solche Verpflichtung nur im Zusammenhang mit der Zonenplanung Sinn, wenn es darum geht, bei gleichgelagerten Grundstücken jene Bauwilliger zu bevorzugen (siehe § 26^{bis} Planungs- und Baugesetz Kanton Solothurn; BGS 711.1).

Antrag: Die Bestimmung ist konkreter zu fassen.

- Kulturlandzonen (Artikel 48 – 58): Wir lehnen das Konstrukt der Kulturlandzonen ab, weil mit ihm die Gefahr besteht, dass der wichtigste Grundsatz der Raumplanung: „Trennung von Bauzone und Nichtbauzone“ ausgehöhlt wird. Bei einem **Nebeneinander** von (im Gesetz nicht abschliessend aufgezählten) Kulturlandzonen, für welche die Kantone (wenn auch innerhalb der Grenzen des Bundesrechts) bestimmen, was zulässig ist (Artikel 51 Absatz 1), besteht die Gefahr der Verwässerung dieses Prinzips. Artikel 52 bietet – auch mit der bundesrätlichen Genehmigung gemäss Artikel 51 Absatz 3 – keine Gewähr, dass die Kantone nicht über spezielle Zonen oder eben „Kulturlandzonen“ Bauten und Anlagen zulassen, welche den Anforderungen der bisherigen Begriffe der Standortbedingtheit nicht genügen (Rustico-Zonen, Maiensässzonen, Erhaltungszonen, Intensive Erholungszonen aller Art u.ä.). Die „Mutter aller Kulturlandzonen“ muss die Landwirtschaftszone sein und bleiben. Diese wird im Gesetz nicht einmal erwähnt! Sollten zusätzlich zu landwirtschaftlichen Interessen (bzw. diese sogar einschränkend) andere Interessen ausserhalb der Bauzone befriedigt werden, so ist – wie bis anhin – mit überlagernden Zonen oder mit Spezialzonen und Schutzzonen zu arbeiten. Für eine „**angebotsorientierte**“ Nutzungsplanung ausserhalb Bauzone, wo die bauliche Nutzung die absolute Ausnahme sein soll (Artikel 48 Absatz 2, Artikel 52), besteht kein Bedürfnis. Die Nutzungsplanung soll hier gestützt auf die Richtplanung auf „**Nachfrage**“ hin berechnete Bedürfnisse decken. Damit wird dem Gedanken der Erhaltung unserer im Mittelland nur noch beschränkt vorhandenen unberührten Räume für Natur, Landschaft und Erholung besser Rechnung getragen als mit einer planerischen Instrumentalisierung dieses Raumes.
- Sollten Kulturlandzonen eingeführt werden, wären sie – anders als in Artikel 48 Absatz 2 E-REG – abschliessend zu nennen. Zudem wären Wald und landwirtschaftliche Nutzflächen zu priorisieren und gegenüber den anderen Nutzungen klar abzugrenzen. Überdies sollten (Artikel 49) Fruchtfolgeflächen genauer definiert und gesichert werden.
- Ein zweites: Unbestrittenes Ziel der Revision ist die Vereinfachung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Diesem Ziel wird die neue Gesetzgebung nicht gerecht werden können. Neben den Bestimmungen von Artikel 52 – 57 wird es eine bundesrätliche Verordnung brauchen (Artikel 51 Absatz 3) und zusätzlich werden die Kantone gestützt auf Artikel 51 Absatz 1 ihrerseits auf dem Wege der Gesetzgebung und Nutzungsplanung Bestimmungen erlassen. Dies allein führt zu einer ausufernden Gesetzgebung, zumal der Bund durch seine Gesetzgebung dafür sorgen muss, dass die Kantone ihre Kompetenzen nicht überschreiten (vgl. Artikel 51 Absatz 1: „innerhalb der Grenzen des Baurechts“). Werden diese Grenzen aber, dem wichtigsten Grundsatz der Raumplanung folgend, richtiger Weise eng gesetzt, so besteht für das ganze Konstrukt keine Notwendigkeit.

- Wenn man eine Vereinfachung erreichen will, geht dies nur, wenn man nicht jeden Sachverhalt speziell zu regeln versucht, beim Umgang mit dem Besitzstand mehr schematisiert und die Unterscheidung der bisherigen Tatbestände von Artikel 24 c und d RPG aufgibt. Inhaltlich – hier liegt die Revision richtig – muss das Primat beim Umbau bestehender Bauten liegen und die Erhaltung der Identität der Baute die Grenze vorgeben.

Antrag: Abschnitte 5 und 6 sind zu überarbeiten.

- Zu einzelnen Bestimmungen:
- Artikel 48 Absatz 5 lässt den Wald in der Raumplanung – wie bis anhin – aussen vor. Es ist – allerdings im Rahmen der Revision der Waldgesetzgebung – dem Wald gegenüber der offenen Flur, also dem Landwirtschaftsland, nicht länger der absolute Vorrang einzuräumen. Wald gehört – auch im Interesse genügender Fruchtfolgefleichen – in die Gesamtinteressenabwägung der Raumplanung. Wir stellen keinen Antrag.
- Artikel 49: Das Verhältnis der Fruchtfolgefleichen zu den vorgesehenen Kulturlandzonen bleibt unklar. Absatz 3 wird letzte Worte bleiben.

Antrag: Die Regelung der Fruchtfolgefleichen ist zu konkretisieren. Absatz 3 zu streichen.

- Artikel 52 mit seinen unbestimmten Gesetzesbegriffen bietet zu wenig Gegengewicht zur geschilderten Gefahr der Verwässerung des Bauzonen–Nichtbauzonen–Prinzips.
- Artikel 55: Für die Perpetuierung des mit dem Landwirtschaftsgesetz geänderten Artikels 18a RPG als gesetzgeberischem Sündenfall besteht kein Anlass, auch wenn die Bestimmung nur noch ausserhalb der Bauzone gelten soll! Wenn die von Artikel 55 E-REG genannten Voraussetzungen materiell erfüllt sind, besteht auch ohne diese Bestimmung Anspruch auf eine Baubewilligung.

Antrag: Artikel 55 streichen.

- Artikel 56: Mangels einschlägiger Rechtssprechung sollte beim Besitzstand verdeutlicht werden, dass es beim Begriff „rechtmässig erstellt“ (Absatz 1) um materielle Rechtmässigkeit geht.

Die „besondern Gründe“ (Absatz 2) müsste der Bundesrat wohl in der Verordnung näher umschreiben. Das gilt auch für den Kreis der kompensatorischen Massnahmen (Absatz 4).

6. Kapitel (Artikel 59 – 64)

Artikel 61 bringt mehr Probleme als Lösungen. Die Befristung von Bauten in der Kulturlandzone sollte nicht mit konkreten Fristen erfolgen, sondern an die Aufgabe der zonenkonformen oder standortbedingten Nutzung geknüpft werden. Im Übrigen ist die Bestimmung unnötig, weil die herkömmlichen Regeln des Verwaltungsrechts genügen.

Antrag: Artikel 61 streichen.

7. Kapitel (Artikel 65 – 70)

Wir halten von diesen neuen Abgaben (Versiegelungsabgabe und Wohnflächenabgabe) nichts. Sie erwecken den Anschein, man könne sich Nutzungen ausserhalb der Bauzone, wo sie ohnehin nicht hingehören, „erkaufen“. Zudem halten wir diese neuen Steuern für verfassungswidrig. Der Umstand allein, dass die Trennung Bauzone – Nichtbauzone ein verfassungsmässiger Auftrag ist, ändert an der Verfassungswidrigkeit nichts.

Antrag: Artikel 65 – 69 streichen und Artikel 70 (Mehrwertsabschöpfung) als Verpflichtung der Kantone (siehe Artikel 5 Absatz 1 RPG) beibehalten. Sollten die neuen Abgaben beibehalten werden, wäre für die eingenommenen Mitteln eine Zweckbindung vorzusehen (z. B. ökologischer Ausgleich).

8. Kapitel (Artikel 71 – 74)

Artikel 74: Eine entsprechende Bestimmung enthält schon das bestehende Recht. Nur ist sie bis anhin unseres Wissens nie angewendet worden. Wir stellen keinen Antrag.

3. Titel: Rechtsschutz (Artikel 75)

Die Ausdehnung des Beschwerderechts für Kantone und Gemeinden ist ausdrücklich zu begrüssen.

4. Titel: Schlussbestimmungen

1. Kapitel (Artikel 76 – 79)

Wir haben Verständnis dafür, dass im Hinblick auf die zu grossen Bauzonen zum Instrumentarium der Reservebauzone gegriffen wird. Wir haben seinerzeit im Rahmen der Revision unseres kantonalen Rechts ein ähnliches Vorgehen gewählt. Allerdings muss der Versuch, mit Artikel 76 Absatz 1 die Bestimmungen über die materielle Enteignung zu unterlaufen, misslingen. Entweder liegt eine solche vor, dann ist Entschädigung geschuldet, andernfalls nicht. In diesem Sinne ist auch die Entschädigung gemäss Artikel 78 Absatz 2 und 3 fallen zu lassen.

Antrag: Artikel 78 Absatz 2 und Absatz 3 streichen.

2. bis 4. Kapitel (Artikel 80 – 86)

Keine Bemerkungen.

Fazit: Wir halten im Sinne unserer Ausführungen Handlungsbedarf für gegeben. Der Entwurf ist aber – unter Einbezug der Kantone – zu verbessern. Im weiteren sind wir der Ansicht, dass die Revisionsbestrebungen auch im Rahmen des KMU-Forums bezüglich der Anliegen der Wirtschaft noch einer vertieften Diskussion bedürfen.

Wir bedanken uns für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Klaus Fischer
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber