

DOKUMENTATION ZUR MEDIENMITTEILUNG

Basel, 26. Oktober 2016

1) Datengrundlage

a) Monitoring des Netzwerk Raumplanung

In die Bewertung Eingang fanden jene Kantone, die ihre Rechtsgrundlagen bis September 2016 an das neue Raumplanungsgesetz (RPG) angepasst haben. In sieben Kantonen haben die Parlamente die Revisionen der Planungs- und Baugesetze abschliessend verabschiedet: Bern, Freiburg, Genf, Jura, St. Gallen und Tessin sowie Basel-Stadt, wobei dieser nicht einbezogen wird, da er als Stadtkanton mit nur 3% unüberbauten Bauzonen keinen Bedarf für Baulandverflüssigung hat und zudem Kanton die Mehrwertabschöpfung mit 50% seit 1977 kennt. Der Kanton Tessin verfügt über eine ältere Regelung zur Mehrwertabgabe und wird gemäss Auskunft Kantonsplanerin seine Rechtsgrundlage nicht anpassen, weshalb er berücksichtigt wird. Die Kantone Neuenburg und Thurgau verfügen ebenso über ältere Regelungen zur Mehrwertabgabe und werden ihre Planungs –und Baugesetze betreffend Baulandverflüssigung noch anpassen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden.

Die Kantonsregierungen schlagen in ihren Vernehmlassungsvorlagen und Botschaften zu Händen der Kantonsparlamente teilweise griffige Regelungen zur Anpassung an das neue RPG vor. Im Verlauf des weiteren politischen Prozesses (Vernehmlassung und parlamentarische Beratung) werden diese jedoch häufig abgeschwächt. Als Beispiel siehe Kanton Freiburg:

Kanton Freiburg: Raumplanungs- und Baugesetz (Anpassung ans RPG)		
Thema / Akteur	Staatsrat: Vernehmlassungsvorlage	Grosser Rat: Verabschiedetes Gesetz
Mehrwertabgabe	<ul style="list-style-type: none"> - Einzonung: 30 Prozent. - Um- und Aufzonung sowie Spezialbewilligung Bauen ausserhalb Bauzone: 20 Prozent. 	<ul style="list-style-type: none"> - Einzonung: 20 Prozent. - Um- und Aufzonung: 20 Prozent.
Baulandverflüssigung	<ul style="list-style-type: none"> - Baupflicht mit Frist: 10 Jahre nach Genehmigungsentscheid. - Massnahme zur Durchsetzung: Gesetzliches Kaufrecht der Gemeinde. 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine neue Regelung (bestehendes RPBG: Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungs-entscheids zur Einzonung überbaut werden, überprüft die Gemeinde noch einmal, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist). - Weder neue noch bestehende Regelung.

Obwohl die Gesetzesrevisionen in den Parlamenten häufig umstritten waren, wurde bisher in keinem Kanton das Referendum dagegen ergriffen. Die Kantonsparlamente Uri und Wallis beschlossen hingegen, die verabschiedeten Gesetze dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die Volksabstimmungen dazu folgen in den nächsten Monaten.

b) Umfrage bei den KantonsplanerInnen

Das Netzwerk Raumplanung fragte im Frühling 2016 alle KantonsplanerInnen an, wie der Fahrplan zur Anpassung des Richtplans und des Planungs- und Baugesetzes an das neue RPG aussehe. Aus den eingegangenen Antworten resultiert, dass bis Ende 2017 alle 20 antwortenden Kantone die Gesetzesrevisionen vollziehen werden. Bis Ende 2018 sollten auch alle Richtpläne von den Kantonen angepasst sein, wobei die Genehmigung durch den Bundesrat dann noch aussteht.

2) Kritische Würdigung zweier Instrumente: Mehrwertabschöpfung und Baulandverflüssigung (siehe Tabelle „Instrumente“ Seite 3)

Durch die Bewertung der verschiedenen kantonalen Umsetzungsvarianten zu den beiden Instrumenten Mehrwertabschöpfung und Baulandverflüssigung ergibt sich anhand von sechs Kriterien zu jedem Kanton ein einfaches Profil. Die Bandbreite reicht von 2 bis 12 Punkten. Der Durchschnitt liegt bei 6.8 (von 12) Punkten. Die beiden Instrumente Mehrwertabgabe (3.7 von 6) und Baulandverflüssigung (3.2 von 6) schneiden vergleichbar ab.

I Einführung der Mehrwertabschöpfung

- a) Einzonung: Alle Kantone führen wie vom RPG gefordert eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen ein, wobei die Kantone Freiburg, Genf und St. Gallen das mit dem Minimum von 20% tun. Der Kanton Bern gibt ein Minimum von 20% vor und lässt den Gemeinden die Möglichkeit, für Einzonungen eine höhere Abgabe bis maximal 50% einzuführen. Die Kantone Jura und Tessin schreiben einen Satz von 30% für Einzonungen vor.
- b) Um- und Aufzonung: Die Kantone Freiburg, Jura und Tessin erheben auch auf Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe von 20%, während wiederum der Kanton Bern den Gemeinden Handlungsspielraum lässt und sie für Um- und Aufzonungen zwischen 20 bis 40% abschöpfen können. Die Kantone Genf und St. Gallen sehen keine Abgabe auf Um- und Aufzonungen vor; sie begnügen sich grundsätzlich mit einem minimalen Mehrwertabgabesatz. Dabei scheint es umstritten, ob damit das RGP korrekt umgesetzt ist (siehe alt Bundesrichter Heinz Aemisegger zum Mehrwertausgleich¹ und Studie der VLP-ASPAN zu den Folgen einer ungenügenden Umsetzung des Raumplanungsgesetzes).
- c) Ausdehnung auf weitere raumplanerische Massnahmen: Im Kanton Bern können die Gemeinden per Vertrag auf Materialabbauzonen oder Deponien eine Mehrwertabgabe erheben. Der Kanton Jura führt eine fixe Regelung von 30% für Spezialbewilligungen ausserhalb der Bauzonen ein.
- d) Verteilung der Mehrwertabgabbeerträge: Die Kantone Freiburg, Genf, Jura und St. Gallen schaffen einen Staatsfonds, in den alle Erträge fliessen und der diese für zweckgebundene Massnahmen wie beispielsweise für Entschädigungen von Auszonungen verwendet. Die Kantone Bern und Tessin teilen die Erträge zwischen Kanton und Standortgemeinde auf: Im Verhältnis 10:90 (Bern) respektive 1/3:2/3 (Tessin), so dass auch die Gemeinden über eigene Mittel etwa zur qualitätsvollen Innenentwicklung verfügen.

¹ Heinz Aemisegger: Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1sexies RPG; Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton-Gemeinden. In : Aktuelle Juristische Praxis /Pratique Juridique Actuelle, 5/2016, S. 632-638.

Instrumente

I Mehrwertabschöpfung		Bewertung (Punkte pro Kriterium)	Bern	Freiburg	Genf	Jura	St. Gallen	Tessin
a) Einzonung	2: Je 1 für RPG-Minimum (20%) und für höhere Abgabe		2	1	1	2	1	2
b) Um- und Aufzonung	2: Je 1 für Abgabe auf Um- und/oder Aufzonungen		2	2	0	2	0	2
c) Ausdehnung auf weitere raumplanerische Massnahmen	1: 1 Materialabbau und Deponien, Ausnahmegewilligung Bauen ausserhalb Bauzone, u.a.		1	0	0	1	0	0
d) Verteilung der Mehrwertabgabeerträge	1: 1 für Verteilschlüssel zwischen Kanton und Standortgemeinde		1	0	1*	0	0	1
Zwischentotal Mehrwertabgabe:		6	6	3	2	5	1	5
II Baulandverflüssigung			Bern	Freiburg**	Genf	Jura	St. Gallen	Tessin
a) Baupflicht mit Frist	3: 2 für Frist bei bestehenden Bauzonen und 1 für Frist bei Einzonungen		3	1	0	3	3	0
b) Kaufrecht durch öffentliche Hand	3: 3 Kaufrecht nach Fristablauf oder andere Regelung zur Sicherstellung der Verfügbarkeit		3	0	0	3	3	0
Zwischentotal Baulandverflüssigung:		6	6	1	0	6	6	0
Total:		12	12	4	2	11	7	5

* In Genf ist der Kanton für die kommunale Planung zuständig; Es ist darum sinnvoll, wenn die Erträge – im Unterschied zu den anderen Kantonen, in welchen die Gemeinden für die Nutzungsplanung zuständig sind - vollständig an den Kanton gehen und nicht zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden.

** Rekurs von drei GrossrätInnen und der Gemeinde Villars-sur-Glâne beim Bundesgericht hängig, weil den Gemeinden kein Kaufrecht eingeräumt wurde.

II Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

- a) Baupflicht mit Frist: Die drei Kantone Bern, Jura und St. Gallen kennen eine klare Terminierung bei Neueinzonungen und sehen auch für bereits eingezonten Boden eine Bebauungsfrist vor. Der Kanton Freiburg verzichtet darauf, seine bestehende vage Regelung ohne Massnahmen zur Durchsetzung zu präzisieren; drei GrossrätInnen und die Gemeinde Villars-sur-Glâne reichten darauf Rekurs ein (der Fall ist beim Bundesgericht hängig). Die beiden Kantone Genf und Tessin führen weder eine Bebauungsfrist noch andere Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauzonen ein, obwohl dies im RPG neu explizit gefordert wird.
- b) Kaufrecht durch öffentliche Hand: Die Kantone Bern, Jura und St. Gallen legen zudem fest, welche Optionen nach Ablauf der Frist bereit stehen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulands wie beispielsweise; Kaufrecht der öffentlichen Hand zum Verkehrswert (Bern, Jura und St. Gallen), bedingte Einzonung (Bern), entschädigungslose Auszonung (Bern), Auszonung sofern Bauzone am Siedlungsrand und nicht benötigt (Jura), jährliche Lenkungsabgabe (Bern), Enteignungsrecht für Gemeinden unter restriktiven Bedingungen (St. Gallen und Jura).

III Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung

Das Bundesamt für Statistik BFS stellt drei Szenarien zur Berechnung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung für jeden Kanton zur Verfügung: ein tiefes, ein mittleres (Referenzszenario) und ein hohes. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK und das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK erarbeiteten gemeinsam technische Richtlinien zur Dimensionierung der Bauzonen zwecks Umsetzung des neuen RPG und empfehlen darin den Kantonen das Referenzszenario.

- a) Eine Zusammenstellung der verfügbaren Informationen über die bisher von den Kantonen gewählten Bevölkerungsentwicklungsszenarien zeigt (siehe Tabelle unten): Alle Kantone bis auf Basel-Stadt legen ihren Raumentwicklungsstrategien ein starkes Wachstum zugrunde. Sie wählen ein Bevölkerungswachstum, welches das Referenzszenario übersteigt und als Referenzszenario „Plus“ bezeichnet wird (fünf Kantone) oder sie das Szenario Hoch (11 Kantone) oder sogar ein Szenario Hoch „Plus“ (sechs Kantone).

Szenarien 2010-2035 des BFS:

Tief: -

Mittel: AI⁺, AR⁺, BS, LU⁺, NW⁺, SG⁺

Hoch: AG⁺, BE, BL, FR, GE, GR, JU⁺, NE, SH⁺, SO, SZ, TG, UR⁺, VD, VS⁺, ZG⁺, ZH

- b) Der Bundesrat genehmigte bisher fünf kantonale Richtpläne, die von den Kantonen dem neuen RPG angepasst wurden: Basel-Stadt, Bern, Genf, Luzern und Zürich. Bis auf Basel-Stadt wurden jedoch alle nur unter Vorbehalten genehmigt. Bei den Kantonen Bern, Genf und Luzern moniert der Bundesrat den ungenügenden Schutz des Kulturlands gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen. Als Beispiel siehe Kanton Bern:

Der Kanton Bern plant ein maximales Flächenwachstum des Siedlungsgebiets von zusätzlichen 1'400 ha bis ins Jahr 2039. Die Siedlungsgebiete an den Entwicklungsachsen sind jedoch praktisch vollständig von Fruchtfolgeflächen umgeben und der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan des Bundes wird vom Kanton um 499 ha übertroffen. Mit anderen Worten: Der Kanton beabsichtigt, dreimal mehr Böden zu beanspruchen als er über Reserven verfügt. Der Bundesrat genehmigte den Richtplan entsprechend nur mit diversen Vorbehalten betreffend Kulturlandschutz, so muss der

Kanton: Erstens innert zwei Jahren über den Umfang und die konkrete räumliche Anordnung der regionalen Festlegung von Siedlungserweiterungsgebieten Bericht erstatten; zweitens eine Auslastung der Wohn-, Misch- und Kernzonen von mindestens 100% gewährleisten; drittens den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen von 82'200 ha gemäss Sachplan sichern.

- c) Ein Vergleich mit den Musterberechnungen zur Bauzonendimensionierung des ARE (Auslastung Wohn-, Misch- und Zentrumszonen Musterberechnung Bund für die Periode 2012–2027) fördert Interessantes zu Tage, auch wenn mangels genehmigter Richtpläne noch keine vertieften Aussagen gemacht werden können: Unter Annahme des Referenzszenarios müssten 13 Kantone respektive unter Annahme des hohen Szenarios vier Kantone ihre zu grossen Bauzonen verkleinern. Wie ein Blick auf die Zusammenstellung der kantonalen Szenarien zeigt, wählen alle bisher bekannten Kantone ausser Basel-Stadt ein Szenario über dem Referenzszenario. In der Folge kommt es zu Konflikten zwischen dem Bund und den Kantonen, wie das Beispiel des Kantons Bern zeigt: Der Kanton Bern plant ein Wachstum der Wohn-, Misch- und Kernzonen um 525 ha bis ins Jahr 2029. Der Bundesrat genehmigte den Richtplan nur unter dem Vorbehalt, dass in den Bauzonen eine Mindestauslastung von über 100 Prozent gewährleistet ist (siehe das Beispiel Kanton Bern oben bei III b).
- d) Die neuen kantonalen Szenarien über die Bevölkerungsentwicklung des Bundesamts für Statistik vom Mai 2016 für den Zeitraum 2015-2045 lösen die bisherigen ab (2010-2035). Das ist von Bedeutung, weil die Raumentwicklungsstrategien der Kantone zu einem gewichtigen Teil auf diesen Szenarien basieren: Bemessung der Bauzonen (Zeithorizont 15 Jahre) und Festlegung des Siedlungsgebiets (Zeithorizont 25 Jahre). In Folge der neuen Szenarien kommt es zu einer gewichtigen Veränderung: Vereinfacht gesagt wird das bisherige Szenario Hoch (2010-2035) zum neuen Referenzszenario (2015-2045), wobei es grosse kantonale Unterschiede gibt. Für die ganze Schweiz wird im Durchschnitt von einem jährlichen Wachstum von 6.7 ‰ ausgegangen. Dies soll gemäss Referenzszenario zu einem Wachstum von 8.340 Mio. (2015) auf 10.176 Mio. (2045) EinwohnerInnen führen.

Unabhängig von den gewählten Szenarien der Kantone wird es von zentraler Bedeutung zu sein, die Orientierungen der Kantone an das ARE (alle vier Jahre) kritisch zu hinterfragen, damit auf Basis der realen Entwicklung Boden eingezont wird und nicht etwa auf Szenarien, die gar nicht eintreten (Art. 9 Abs. 1 RPV).