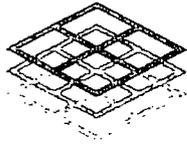


3. JAN. 2008



KOORDINATION RAUMORDNUNG  
COORDINATION ORGANISATION DU TERRITOIRE  
COORDINAMENTO ASSETTO DEL TERRITORIO

**Rat für Raumordnung (ROR)**

Conseil de l'organisation  
du territoire (COTER)

Consiglio per l'assetto  
del territorio (CATER)

Bern, 27. Dezember 2007

An die  
Vorsteherin des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements  
Bundesrätin Doris Leuthard  
3003 Bern

und den

Vorsteher des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundesrat Moriz Leuenberger  
3003 Bern

### **Rat für Raumordnung (ROR) Empfehlungen**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Rat für Raumordnung als beratendes Organ des Bundesrates bzw. der für Regionalpolitik und Raumplanung zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes hat sich mit dem Thema Zersiedlung auseinander gesetzt und den Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes speziell unter diesem Gesichtspunkt analysiert.

Wir lassen Ihnen hiermit die Stellungnahme zukommen und bitten Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin und sehr geehrter Herr Bundesrat, von unseren Überlegungen und Empfehlungen Kenntnis zu nehmen.

#### **Ausgangslage**

Die starke Zersiedlung der Schweiz wird als Versagen der Raumplanung der vergangenen Jahre wahrgenommen. Die Raumplanung hat - gestützt auf das Raumplanungsgesetz aus dem Jahre 1979 - ihre Ziele der haushälterischen Nutzung des Bodens und der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet nicht erreicht. Der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung beurteilt die Raumentwicklung der Schweiz - im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung - als nicht nachhaltig. Es wird eine ungenügende Umsetzung der Planungsziele durch Kantone und Gemeinden festgestellt.

Zur Zeit sind verschiedene Bemühungen angelaufen, diese Entwicklung zu korrigieren:

1. Der Bundesrat hat den Auftrag zur Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung aus dem Jahre 1979 erteilt.
2. Das Raumkonzept Schweiz ist in Bearbeitung und soll 2008 zur Diskussion gestellt werden. Das Raumkonzept Schweiz soll eine Vorgabe für die Entwicklung der Kantone darstellen.
3. Die Unterschriftensammlung für die Landschaftsinitiative ist angelaufen. Die Verantwortung für einen nachhaltigen Umgang mit dem Boden soll neu eine Verbundaufgabe des Bundes und der Kantone werden.

Die Tatsache, dass es bis heute nicht gelungen ist, mit den gesetzlichen Vorgaben, den Instrumenten der Raumplanung und den finanzpolitischen Instrumenten (z.B. Besteuerung von ungenutzten Grundstücken und Liegenschaften) die gesetzten Ziele zu erreichen, stellt die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten und nach dem Handlungsspielraum im Rahmen der angelaufenen Arbeiten - auch mit Blick auf den oftmals fehlenden politischen Willen zur Umsetzung

Dabei ist auch die Erkenntnis zu berücksichtigen, dass finanzielle Anreize des Bundes die Gebietskörperschaften zu einer zielorientierteren Raumplanung und Raumentwicklung bringen. Beleg dafür sind die Ergebnisse der laufenden Modellvorhaben des Bundesamtes für Raumentwicklung und die Agglomerationsprogramme.

Die Zersiedlung der Schweiz wird sich aus Sicht des Rates für Raumordnung in den kommenden Jahren in den Räumen zwischen den Agglomerationen akzentuieren. Die laufenden Gesetzesarbeiten und die Arbeiten am Raumkonzept Schweiz haben sich insbesondere auf die Entwicklung in diesen Räumen auszurichten.

### **Strategien**

Als Strategien zur Eindämmung der Zersiedlung sind aus Sicht des Rates für Raumordnung die folgenden Ansätze zu prüfen und mit der angelaufenen Gesetzesrevision anzugehen:

- Verstärkung der Bundeskompetenz im Bereich der Raumplanung
- Mess- und kontrollierbare Vorgaben an die Kantone
- Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten des Bundes
- Klare Trennung Baugebiet - Nichtbaugebiet
- Verstärkung der Siedlungsbegrenzung gegen aussen
- Förderung der Entwicklung nach Innen
- Aufbau eines Bauzonenflächenmanagements
- Einschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzone
- Möglichkeiten für einen regionalen Ausgleich von Bauzonenflächen im Rahmen einer regionalen Verantwortungsgemeinschaft (Regional Governance)
- Möglichkeit, eine Vielfalt von Instrumenten einsetzen zu können (Kreativität)
- Nachhaltigkeitsprüfungen
- Schaffen von finanziellen Anreizen (z.B. Modellvorhaben).

### **Handlungsfelder**

Der Rat für Raumordnung hat sich nach Konsultation des Entwurfs des neuen Raumentwicklungsgesetzes auf zwei Handlungsfelder fokussiert: auf die Frage der Kompetenzordnung und auf die Siedlungsbegrenzung mit dem Instrument Kantonaler Richtplan.

### **Kompetenzordnung**

Die vom Bundesamt für Raumentwicklung vorgesehene Revision des Raumplanungsgesetzes hält sich ans geltende Verfassungsrecht. Die Raumentwicklung bleibt grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund soll auch in Zukunft lediglich „Grundsätze der Raumplanung“ festlegen können. Seine Kompetenz beschränkt sich darauf, ein Rahmengesetz zu erlassen und die Richtplanungen der Kantone zu genehmigen. Gleichzeitig erhält er die Kompetenz, den Vollzug der Raumplanung durch die Kantone zu überprüfen und bei Verstössen gegen das Bundesrecht Ersatzvornahmen anzuordnen.

Zwar soll zur Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz und für die Entwicklung von Agglomerations- und regionalen Entwicklungsprogrammen ein alle drei Staatsebenen umfassendes kooperatives Vorgehen institutionalisiert werden. Zugleich stellt das Bundesamt für Raumentwicklung in Aussicht, die Grundsätze der Raumentwicklung in den Bereichen Siedlung, Verkehr und Landschaft so zu konkretisieren, dass ihr normativer Gehalt verdichtet und ihre Justiziabilität verbessert wird.

Freiwillige, auf gegenseitigem Respekt und gegenseitiger Rücksichtnahme beruhende Kooperation erbringt in der Umsetzung zweifellos die besten Resultate. Recht aber ist auf den Konfliktfall angelegt. Wo sich Regeln nicht durchsetzen lassen, weil ihre Anwendung in anderen und offensichtlich nicht zu verpflichtenden Händen liegt, bleiben sie unberücksichtigt. Es gibt dafür wohl kein eindrücklicheres Beispiel als die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur „zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens“. Der Einwand, dass diese Ziele sich als justizierbar erwiesen hätten, weil das Bundesgericht sie unmittelbar zur Anwendung bringe, vermag nicht zu beruhigen. In der Realität haben die Ziele, trotz Behördenbeschwerde und unmittelbarer Anwendung durch das Bundesgericht, zuwenig normative Kraft entfaltet.

Die im Entwurf des Bundesamtes für Raumentwicklung vorgesehenen kooperativen Verfahren sind zweifellos zu begrüßen. Dasselbe gilt für die Konkretisierung der Planungsgrundsätze. Damit wird ihre Justiziabilität bei gegebener Behördenbeschwerde in der Tat verbessert. Doch sind der Justiziabilität überall dort Grenzen gesetzt, wo die bundesrechtlichen Vorschriften den Kantonen einen erheblichen Interpretationsspielraum einräumen. Wenn die Planungshoheit bei den Kantonen verbleibt und dem Bund ausserhalb seiner Sachplanungen keine Raumplanungskompetenz zukommt, wird den Kantonen ein solcher Interpretationsspielraum gerade bei der Abgrenzung von Bau- und Nichtbaugebiet nicht abgesprochen werden können. Aus den heute geltenden Detailregelungen beim „Bauen ausserhalb der Bauzone“ ableiten zu wollen, dass die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes eine den Interpretationsspielraum der Kantone aushebelnde Ausdehnung erfahren habe, erscheint als höchst problematisch. Wird doch die Verfassungskonformität dieser Detailregelungen schon heute in Frage gestellt.

Sich auf die Konkretisierung der Grundsätze und im Konfliktfall auf die verbesserte Justiziabilität der bundesrechtlichen Normen zu verlassen, beinhaltet ein absehbares weiteres Risiko. Sollte die Behördenbeschwerde eine breitere Wirkung entfalten, dürfte sie von interessierten Kreisen, ähnlich wie die Verbandsbeschwerde, als Verhinderungsinstrument gebrandmarkt und diskreditiert werden. Auch wird der politische Gegendruck jener Kantone, die den Planungsgrundsätzen schon bisher kaum nachgelebt haben, nicht auf sich warten lassen.

Fragt sich, ob die Verpflichtung der Kantone, alle vier Jahre zum Vollzug der Raumplanung Bericht zu erstatten, und die explizite Erwähnung der Ersatzvornahme bei bundesrechtswidrigem Verhalten die Rolle des Bundes in der Raumplanung sosehr zu stärken vermögen, dass die Defizite bei der Umsetzung des Raumplanungsrechts behoben werden können. Abgesehen davon, dass auch ohne explizite Erwähnung der Bund bei bundesrechtswidrigem Verhalten schon bisher zu Intervention und Ersatzvornahme befugt gewesen wäre, wird der Bundesrat seine bisher geübte Zurückhaltung kaum aufgeben; denn sie besitzt strukturelle Gründe in politischen Abhängigkeiten, die bestehen bleiben.

### ***Siedlungsbegrenzung mit dem kantonalen Richtplan***

Siedlungsbegrenzung, d.h. die klare Festsetzung der Grenze zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet ist raumrelevant und von kantonalen Bedeutung. Damit ist die Siedlungsbegrenzung eine Aufgabe des Kantons und des kantonalen Richtplans. Den Gemeinden belässt der Richtplan einen Anordnungsspielraum entlang der Siedlungsgrenzen.

Die notwendige Verbindlichkeit erlangt der kantonale Richtplan durch die genügende demokratische Abstützung durch das kantonale Parlament. Der Bund muss im Sinne einer Verstärkung der Kontrollaktivität strikte Regelungen über Neueinzonungen und über die dabei wahrzunehmende Funktion des Kantons und des kantonalen Richtplans erlassen.

Die vorgeschlagenen Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne im Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Landwirtschaft, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren und Energie sind zwingend. Die vorgeschlagene Neudefinition der Bauzonen im Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes mit dem Grundsatz der geschlossenen Siedlung, dem regionalen Bedarfsnachweis und der Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes entspricht den Strategien gegen die Zersiedlung. Dieser Artikel ist mit einer zeitlichen Vorgabe für die Umsetzung durch die Kantone zu ergänzen. Die Sanktionen mit der Möglichkeit zur Ersatzvornahme und der Kürzung von Bundesbeiträgen sind im neuen Raumentwicklungsgesetz umfassender als im bestehenden Raumplanungsgesetz. Die Umsetzung wird allerdings nur mit klaren und kontrollierbaren Vorgaben gelingen.

### **Empfehlungen und Anträge an den Bundesrat**

Der Rat für Raumordnung stellt fest, dass die zukünftigen Probleme der Zersiedlung weniger in den Agglomerationen und noch weniger im Alpenraum (periphere Räume) liegen, sondern am Rand der Agglomerationen. Die angelaufenen Arbeiten des Bundes mit der Revision des Raumplanungsgesetzes und der Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz haben sich im Bereich der Zersiedlung insbesondere an den Risiken in diesen Räumen zu messen.

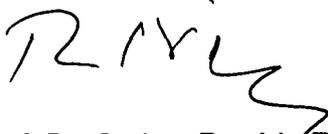
1. Der Rat für Raumordnung bittet den Bundesrat, die Möglichkeiten und Grenzen der Grundsatzgesetzgebung gemäss Art. 75 der Bundesverfassung ausloten zu lassen und darzulegen.
2. Der Rat für Raumordnung empfiehlt die Überprüfung des Entscheids, an der heutigen Kompetenzordnung keine Änderungen vorzunehmen. Im Bereich der Raumplanung sollte ein kooperativer Föderalismus mit parallelen Planungskompetenzen des Bundes und der Kantone in Erwägung gezogen werden. Was die Zielsetzungen betrifft, liesse sich die Kompetenz des Bundes auf die im Raumkonzept Schweiz definierten nationalen Interessen einschränken; auf instrumenteller Ebene könnte die Kompetenz des Bundes auf den Erlass eines - gemeinsamen mit den Kantonen zu erarbeitenden - Siedlungskonzeptes Schweiz reduziert werden. So würde die bisherige Grundsatzgesetzgebungskompetenz durch eine an nationalen Interessen orientierte Anwendungskompetenz verstärkt, die Koordinationsfunktion des Bundes mit einer eigenen Planungs- bzw. Umsetzungskompe-

tenz unterfüttert und die Aufgabe des Bundes, zusammenzuführen und zu moderieren, auch inhaltlich legitimiert. Damit könnten sowohl die Kohärenz als auch die Durchsetzungsfähigkeit einer gesamtschweizerisch koordinierten Raumplanung erheblich verbessert werden.

3. Der Rat für Raumordnung ROR bittet den Bundesrat, bei der Genehmigung der Richtpläne der Kantone in Zukunft einen strengen, an den Zielen und Grundsätzen einer nachhaltigen Raumentwicklung ausgerichteten Massstab anzulegen und die bereits bestehenden Möglichkeiten von Sanktionen einzusetzen. Im neuen Raumentwicklungsgesetz sind die Sanktionsmöglichkeiten in Verbindung mit kontrollierbaren Vorgaben zu verstärken.
4. Der Rat für Raumordnung ROR empfiehlt dem Bundesrat, das Bundesamt für Raumentwicklung mit finanziellen Mitteln in der Grössenordnung anderer Bundesämter auszustatten. Die Ergebnisse der laufenden Modellvorhaben und des Agglomerationsprogrammes belegen, dass die Gebietskörperschaften im Bereich der Zersiedlung mit finanziellen Anreizen in kurzer Zeit eine zielorientiertere Raumplanung und Raumentwicklung in die Wege leiten.

Genehmigt an der Sitzung des Rates für Raumordnung am 16. 11. 2007.

Rat für Raumordnung



Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey  
Präsident