

«DIE SCHWEIZ ALS STADT DENKEN»



01 Nationalrat Beat Flach erklärt, weshalb die Revision des RPG am 3. März 2013 ein Ja verdient. (Foto: Michael Mathis, SIA)

Am 3. März 2013 stimmt die Schweizer Bevölkerung über die Revision des Raumplanungsgesetzes ab. Im Interview erklärt Jurist und Nationalrat Beat Flach, wie die Revision hilft, den «Kantönliggeist» zu überwinden, weshalb sie auch Eigentümern zugute kommt – und warum man trotz allem von Raumplanung keine Wunder erwarten darf.

(s1) «Raumplanung steht im Gegensatz zum Föderalismus, im Gegensatz zur Gemeindeautonomie, im Gegensatz zum Privateigentum – Raumplanung ist eine sehr unschweizerische Sache», so Thomas Held anlässlich der Eröffnung der Wanderausstellung «Darum Raumplanung» in Bern. Herr Flach, was ist Ihre Meinung dazu?

Einerseits hat Herr Held natürlich recht: Der Raumplanung haftet etwas sehr Unschweizerisches an, da sie sich gegen den helvetischen Freiheitsgedanken richtet. Andererseits haben das Geordnete und das Streben nach Gerechtigkeit, die der Raumplanung ebenfalls innewohnen, etwas sehr Schweizerisches. Ich würde daher eher sagen: Raumplanung richtet sich gegen Einzelinteressen und stellt das gemeinschaftliche Interesse in den Vordergrund. Das ist im Grunde nichts

Unschweizerisches, aber in der Umsetzung eben auch die grosse Herausforderung.

Welches Urteil stellen Sie der bisherigen Schweizer Raumplanung aus?

Das kommt ganz auf den Fokus an. Die Stadtplanung hat in den letzten Jahren meiner Ansicht nach ein sehr hohes Niveau erreicht. Der Grossteil der Probleme entsteht aber nicht in der Stadt, wo man Freiräume, Verkehr, Wohnen und Arbeiten sozusagen mit dem grossen Wurf planen kann, sondern am Speckgürtel in den Agglomerationen und auf dem Land, wo die Raumentwicklung grösstenteils über die Verkehrsführung gesteuert wird. Und hier wurden viele Sünden begangen. Angefangen bei der Idee des dezentralen Zentralismus, wo ungeachtet dessen, ob das sinnvoll ist oder nicht, fast jeder Kantonshauptort mit einem Autobahnanschluss versorgt wurde. Sämtliche Auswirkungen davon hat man nie in den Griff bekommen.

Neben der Verkehrsplanung wird als eigentliches Steuerungsmittel der Raumentwicklung oft der Steuerfuss genannt bzw. als eines der Übel die Gemeindeautonomie. Welche Steuerungsmittel hält die geplante Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) dem entgegen?

Bezogen auf die Gemeindeautonomie markiert das neue RPG keine Zäsur, und wahrscheinlich braucht es diesen Mix auch. Es ist einfach so, dass viele Gemeinden in den vergangenen Jahren glaubten, mit der Schaffung von Einfamilienhauszonen würden sie auch ein gutes Steuersubstrat generieren. Bei vielen Mittellandgemeinden ist diese Rechnung jedoch nicht aufgegangen. Die Leute sind gekommen, hatten aber aufgrund der hohen Hypotheken kein Geld. Da diese Einfamilienhauszonen oftmals ausserhalb des Dorfs liegen, sind diese Leute meist mit dem Auto unterwegs, gehen nicht im Dorf einkaufen etc., mit der Entleerung des inneren Dorfkerns als Folge.

Mit der Revision RPG wird insbesondere das Denken und Handeln über die politischen Grenzen hinaus gefördert und gefestigt. Das Mittel dazu ist die Stärkung des kantonalen Richtplans, der übrigens international wohl eines der besten raumplanerischen Instrumente ist. Die Kantone werden verpflichtet,

über den Richtplan deutlich zum Ausdruck zu bringen, welche räumliche Entwicklung angestrebt wird; vor allem im Hinblick auf eine Siedlungsentwicklung nach innen, die den Kern dieser Revision ausmacht. Zudem besteht die Pflicht zu prüfen, wie viel Baulandreserven nötig sind, um den Bedarf der kommenden fünfzehn Jahre zu decken – und zwar nicht jeder für sich selbst, sondern innerhalb einer Region.

Die Abstimmung der Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre ist bereits im aktuellen RPG enthalten. Überhaupt hört man unter Raumplanern oft, dass das RPG im Grunde ein gutes Gesetz ist, aber dass es im Vollzug gescheitert ist. Wieso wird die Revision RPG im Vollzug nicht scheitern?

Auch die Revision RPG wird sich natürlich an der Umsetzung messen müssen. Doch bringt sie insofern eine Verschärfung, als dass viel strikter festgelegt wird, wie man diese erstmals festgeschriebene «Siedlungsentwicklung nach innen» erreichen will. Die Instrumente dazu sind: die gesetzliche Verankerung einer Mehrwertabschöpfung von mindestens 20% bei Neueinzonungen, wodurch das übermässige Einzonen gebremst werden soll; die Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren – wovon insbesondere Flächen ausserhalb des Siedlungsgebietes betroffen sind, deren Bebauung in den nächsten fünfzehn Jahren unter keinen Umständen sinnvoll ist. Und schliesslich können die Kantone mit dem neuen RPG eine Bauungspflicht einfördern, was natürlich dazu führen soll, dass das Bauland, das vorhanden ist, auch genutzt wird.

Im Gegensatz zu dem, was einige Kritiker der Revision unterschieben, wird mit dem neuen RPG Bauland nicht künstlich verknappert, sondern im Gegenteil: Dort, wo Bauland im Siedlungsgebiet liegt, soll auch gebaut werden. Wir wollen das Bauen ja nicht verhindern, sondern verhindern, dass Bauland gehortet oder dass auf der «grünen Wiese» gebaut wird. Der Entstehung eines gleichförmigen Siedlungsbreises von Genf bis

ZUR PERSON

Beat Flach, M Law, CAS Raumplanung ETH, ist Nationalrat (GLP) sowie Jurist für Fragen des Bau- und Vertragsrechts beim SIA.

St. Margrethen schieben wir mit der Revision RPG einen Riegel vor.

Neben der von Ihnen erwähnten Kritik einer «künstlichen Verknappung von Bauland» wird die Bebauungspflicht von Gewerbeverband und Co. als «bodenrechtlich fragwürdig und eigentumsfeindlich» beurteilt.

Erstens: Die Bebauungspflicht betrifft ausschliesslich Neueinzonungen. Damit sagt der Gesetzgeber: Wir zonen an sinnvoller Lage ein, möchten dann aber auch, dass dort gebaut wird. Das ist überhaupt nicht eigentümerfeindlich, sondern im Gegenteil auch für die Eigentümer ein Gewinn: Wird nämlich dort, wo gebaut werden soll, tatsächlich gebaut, so wird die Infrastruktur optimal genutzt. Es ist an und für sich eine Optimierung des Systems, von der also auch die Eigentümer profitieren.

Hinzu kommt eine weitere Facette: Durch die Bebauungspflicht wird klar zwischen Bauland und Nicht-Bauland unterschieden. Derzeit besteht ja die verrückte Situation, dass Landeigentümer landwirtschaftlich genutztes Land einzonen können und weiterhin Subventionen beziehen, um das Land zu bewirtschaften. Mit der Gesetzesrevision soll dies künftig verhindert werden. Fruchtfolgeflächen sind Fruchtfolgeflächen und nicht verkapptes Bauland als Kapitalanlage. Deshalb stehen ja auch sehr viele Bauern der Revision RPG positiv gegenüber.

Wie realistisch sind Rückzonungen von Bauland in abgelegener Lage? Die 20% aus dem neuen Topf der Mehrwertabschöpfungen dürften dafür kaum ausreichen.

Die erste amtliche Bauzonenstatistik der Schweiz (ARE, 2007) hat gezeigt, dass die Baulandreserven einerseits stark überdimensioniert sind und bezogen auf Nachfrage und Infrastruktur vielfach am falschen Ort liegen.¹ Zu meinen, man könne im Nachhinein, in diesem Fall mit einem neuen Gesetz, alles zur Befriedigung lösen, ist ein Trugschluss. Was man aber verhindern kann, ist dass bis 2030 zusätzliche 13000 ha unkoordiniert eingezont werden.

Gleichzeitig darf man auch nicht vergessen, dass nicht alles Geld von Mehrwertabschöpfungen kommen muss. Ist etwas im öffentlichen Interesse einer Gemeinde, stehen dafür nach wie vor Steuergelder zur Verfügung.

Was waren aus juristischer Sicht die grössten Herausforderungen bei der Erarbeitung der Revision des RPG?

Eine grosse Herausforderung der Raumplanung generell ist ihre Langfristigkeit. Nehmen wir zum Vergleich zum Beispiel das Strassen-gesetz: Ich kann eine Geschwindigkeitstafel aufstellen, ab dem Moment gilt Tempo 30, und ich kann das auch gleich messen. Im Raumplanungsgesetz setze ich einen Richtplan und habe einen Zeithorizont von zehn, fünfzehn Jahren. Ob das, was beabsichtigt war, wirklich eingetroffen ist, kann ich erst dann messen. Das ist eine grosse Schwierigkeit im Legiferieren von Raumplanung. Kommt hinzu, dass das den Leuten zu langsam ist. Das ist wohl auch der Grund, weshalb die Zweitwohnungsinitiative angenommen worden ist, obschon die bereits am 1. Juli 2011 erfolgte Teilrevision des RPG die nötigen Instrumente zur Verfügung stellt, um den Zweitwohnungsbau zu beschränken. Die Umsetzung der Initiative in ein Gesetz bereitet nun grosse Schwierigkeiten, weil die darin enthaltene strikte Quotenregelung mit den Mitteln der Raumplanung kollidiert, nämlich: Grenzen setzen, aber unter Rücksichtnahme der regionalen Besonderheiten.

Was für Konsequenzen hat die Revision RPG Ihrer Ansicht nach für die Arbeit der Planer?

Ich bin davon überzeugt, dass mit dem neuen RPG eine spannende und herausfordernde Zeit für Planer anbricht. Mit der Gesetzesrevision beginnt man endlich damit, die Schweiz als Einheit zu denken, als «Stadt» zu denken. Dieser Ausbruch aus dem «Kantönlindenken» ist wesentlich. Denn in den letzten fünfzig Jahren haben wir über das ganze Land hinweg eine umfassende Infrastruktur angelegt – Verkehr, Versorgung, Wohnen, Gesundheit etc. –, die an anderen Orten der Welt nur in Megacities vorhanden ist. Entsprechend sollten wir damit beginnen, uns weniger als Teil eines Dorfs zu fühlen denn als Teil eines Quartiers in der Stadt Schweiz. Statt des Hyde Parks haben wir Alpenparks. Das gibt es nirgends sonst auf der Welt!

Aber nicht nur Raum- und Stadtplaner, auch Architekten und Ingenieure sind gefordert: Wie fülle ich beispielsweise die zurzeit sehr vielen Lücken in entleerten Dorfkernen, ohne dass ich diese Orte zerbaue, sondern im Gegenteil einen Mehrwert generiere?

Was wünschen Sie sich für die Zukunft der Stadt Schweiz?

Ich wünsche mir, dass wir es fertigbringen, unsere menschlichen Bedürfnisse so zu gestalten, dass wir zukünftigen Generationen ihre Entscheidungsfreiheit belassen. Während zum Beispiel den meisten bewusst ist, dass ein Kernkraftwerk sich nur schwer rückbauen lässt, dürfte den wenigsten bewusst sein, dass man eine einmal gebaute Strasse ebenfalls kaum mehr wegbringt.

Anmerkung

1 Gemäss Expertenbericht «Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?» (ARE, 2008) dürften von 32 500 ha Bauzonenreserven für das Wohnen bis 2030 nur 23 600 ha gebraucht werden; bei den 20 400 ha Bauzonenreserven für das Arbeiten beträgt diese Zahl sogar nur 3 700 ha. Vgl. auch neue Bauzonenstatistik Schweiz 2012: www.are.admin.ch (Themen/Raumordnung und Raumplanung/Siedlung/Bauzonenstatistik Schweiz)

JA ZUR REVISION RPG AM 3. MÄRZ 2013!

Nach sorgfältiger Beratung hat das Parlament die Revision RPG am 15. Juni 2012 als indirekten Vorschlag zur Landschaftsinitiative verabschiedet. Dies hat zum Rückzug der Landschaftsinitiative geführt – allerdings unter der Bedingung dass die Gesetzesrevision in Kraft tritt. Am 3. Oktober 2012 hat der Schweizer Gewerbeverband das Referendum gegen die Revision RPG eingereicht. Über die Revision RPG befindet daher nun am 3. März 2013 das Schweizer Stimmvolk.

Die Revision RPG genießt bei Planerverbänden (GIA, BSA, FSU, VLP-ASPAN, FSAI, BSLA, Geosuisse, CHGEOL) und weiteren Organisationen (u.a. den Initianten der Landschaftsinitiative) breite Unterstützung. Mit der Revision RPG werden die Richtpläne präzisiert und gestärkt, wodurch u.a. die Planung in funktionalen Räumen gefördert wird. Wichtige Neuerungen sind: Die Einführung einer Mehrwertabschöpfung von mindestens 20%, eine Bebauungspflicht bei Neueinzonungen sowie die Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Damit schafft das neue RPG Massnahmen gegen eine unkoordinierte Siedlungsentwicklung und die Hortung von Bauland und sichert somit Raum für Natur und Landwirtschaft, schafft aber gleichzeitig auch Spielraum für zukünftige (bauliche und wirtschaftliche) Entwicklungen.

Weitere Informationen unter:

www.sia.ch (Themen/Raumplanung)
www.ja-zum-raumplanungsgesetz.ch