

Fünf Jahre RPG 1

# Die Bilanz der kantonalen Leistungen

Annemarie Straumann

Journalistin MAZ, MAS in Digital Marketing

Fünf Jahre hatten die Kantone Zeit, die Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG 1) umzusetzen. Was haben sie geschafft, was vernachlässigt? EspaceSuisse zog am Jahreskongress 2019 eine Bilanz. Sie fiel durchgezogen aus. Enttäuscht zeigte sich insbesondere alt Bundesrichter Heinz Aemisegger über die minimalistische Umsetzung des Mehrwertausgleichs und den mangelnden Kulturlandschutz in manchen Kantonen. Fachleute blicken nun mit Ehrfurcht auf die Herkulesaufgabe, vor der die Gemeinden stehen.



Der Jahreskongress von EspaceSuisse im Landhaus Solothurn war gut besucht...



Ein ehemaliger und ein aktueller Bundesrichter im Gespräch vertieft: Heinz Aemisegger (links) und Thomas Merkli.



...und bot viel Platz für Diskussionen und Austausch zum Erreichten und (noch) Unerreichten bei der Umsetzung von RPG 1. Fotos: F. Wyss, EspaceSuisse

Den Kantonen Noten verteilen – nein, das mochte am Kongress der Raumplanerinnen und Baurechtsspezialisten am 4. Juli in Solothurn niemand. Bewertet wurden die Kantone und deren Leistungen der vergangenen fünf Jahre rein qualitativ. Hätte aber ein Lehrer eine Note verteilt, so wäre es – mit etwas Wohlwollen – wohl eine knappe 5 gewesen: gute Leistung, aber mit Luft nach oben und einigen Ausreissern nach unten, vor allem im Fach «Mehrwertausgleich».

Die Aufgabe war ja auch keine leichte. Das eidgenössische RPG 1, das im Mai 2014 in Kraft getreten war, forderte von den Kantonen, dass sie ihre Richtpläne und Gesetzgebungen innert fünf Jahren an ein strengeres neues Bundesrecht anpassten (vgl. Kasten «Stichtag 1. Mai 2019»). Die grossen Ziele hinter der Revision rief Monika Zumbrunn, bis Juni 2019 Geschäftsführerin des Netzwerks Raumplanung, zu Beginn des Kongresses in Erinnerung: die Zersiedelung stoppen, das Kulturland schützen, überdimensionierte Bauzonen reduzieren und Siedlungen qualitativ nach innen entwickeln. So will es der Volksentscheid von 2013, bei dem knapp 63 Prozent des Schweizer Stimmvolks das neue RPG 1 annahm.

Das Netzwerk Raumplanung, ein Zusammenschluss von rund 30 Organisationen aus dem Landschafts- und Bodenschutz sowie der Landwirtschaft, hat untersucht, wie gut die Kantone RPG 1 umgesetzt haben. Betrachtet wurden die drei Kernbereiche der Revision: die Richtpläne, der Mehrwertausgleich und die Baulandmobilisierung.

### Die Bilanz der kantonalen Richtpläne

23 Kantone hatten bis zum 1. Mai 2019 fristgerecht einen vom Bundesrat genehmigten Richtplan, der dem revidierten RPG entsprach. Das Netzwerk Raumplanung wertete 15 davon genauer aus. Als Basis dienten ihm die Prüfungsberichte des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). Gut und wichtig ist, dass

fast alle Kantone eine geeignete Raumentwicklungsstrategie vorlegten, um ihre Siedlungen nachhaltig zu entwickeln. Zwei Drittel der Kantone machten im Richtplan auch klare Vorgaben für Neueinzonungen. Doch fehlten oft klare Vorgaben, wie sie neues Bauland mit Bahn und Bus erschliessen wollen.

«Die Bilanz ist grundsätzlich gut. 23 von 26 Richtplänen sind geprüft und genehmigt. Natürlich mit manchen Vorbehalten und Auflagen. Aber wir sind wesentlich näher an einer nachhaltigen Raumplanung als vor 10 Jahren.»

Stephan Scheidegger, stv. Direktor des Bundesamts für Raumentwicklung am Kongress vom 4. Juli 2019

Bei den Kriterien «Bauzonendimensionierung», «Siedlungsgebiet festlegen» und «Fruchtfolgefleichen sichern» fällt die Richtplan-Bilanz durchgezogen aus. Nicht alle Kantone lasten ihre Bauzonen zu 100% aus, wie es das RPG verlangt, und nicht alle Richtpläne enthalten genügende Massnahmen zur Bauzonendimensionierung oder Rückzonung – und dies, obwohl etliche Gemeinden in der Schweiz werden zurückzonen müssen. Ein Viertel der untersuchten Richtpläne hat zu grosse Siedlungsgebiete festgelegt (BE, GE, NW, SO). Die Hälfte der Kantone, darunter die grossen Kantone VD und BE, unternimmt zudem zu wenig, um ihre wertvollsten Ackerböden, die Fruchtfolgefleichen, langfristig zu sichern.

### Stichtag 1. Mai 2019: Acht Kantone mit Einzonungsstopp

Am 1. Mai 2019 ging das sogenannte Bauzonen-Moratorium für gesetzestreue Kantone zu Ende. Bis zu diesem Datum hätten die Kantone ihre Richtpläne und Gesetze an RPG 1 angepasst haben sollen – theoretisch. In der Praxis schafften dies 18 von 26 Kantonen: Sie verfügen nun über vom Bundesrat genehmigte Richtpläne sowie Gesetze, die dem Bundesrecht (RPG) genügen, wie es seit Mai 2014 gilt. Damit dürfen die Gemeinden in diesen Kantonen auch wieder neues Bauland einzonen – sofern nachweislich ein Bedarf dafür besteht.

Für jene acht Kantone, die nicht rechtzeitig ihre Richtpläne anpassten (GL, OW, TI) oder noch keine RPG-konformen Rechtsgrundlagen für den Mehrwertausgleich schufen (GE, LU, SZ, ZH, ZG), verhängte der Bund einen Einzonungsstopp. Dieser gilt so lange, bis auch diese Kantone über RPG 1-konforme Grundlagen verfügen.

Vgl. News vom 2. Mai 2019: [www.espacesuisse.ch](http://www.espacesuisse.ch) > News «5 Jahre RPG 1: Für acht Kantone ...»



Das Dreispitzareal liegt teilweise im Kanton Basel-Landschaft und Kanton Basel-Stadt. In der Stadt werden Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen zu 50 Prozent abgeschöpft, im Kanton Basel-Landschaft hingegen sind in diesem Bereich einzig vertragliche Lösungen möglich. Quelle: Herzog & de Meuron

Das Fazit: Die Botschaft «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» ist bei den Kantonen angekommen. Leider aber planen sie noch mit zu grossen Bauzonen und ermöglichen ein Wachstum der Siedlungen auf Kosten der Fruchtfelderflächen. «Gut ist, dass der Bund seine Rolle als Oberaufsicht besser wahrnimmt und deshalb für acht Kantone einen Einzonungsstopp erlassen hat», sagte Zumbrunn.

### Die Bilanz beim Mehrwertausgleich

Schon seit 1980 steht im RPG der Auftrag an die Kantone, den Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile gesetzlich zu regeln. Die Revision mit RPG 1 hat diesen Auftrag nur präzisiert: Die Kantone müssen bei Neueinzonungen im Minimum 20 Prozent des Mehrwerts abschöpfen (Art. 5 RPG). Das ist ein relativ tiefer Satz, wenn man bedenkt, dass ein Grundeigentümer finanziell erheblich profitiert, wenn sein Land neu zur Bauzone wird. Zudem erhielten die Kantone mit RPG 1 (erneut) die Möglichkeit, auch bei Um- und Aufzonungen eine Abgabe vorzusehen oder dies den Gemeinden zu ermöglichen.

Wie wurde dieser Auftrag umgesetzt? Drei Viertel der Kantone bleiben beim absoluten Minimum (20% Abgabe), geben aber immerhin ihren Gemeinden die Möglichkeit, darüber hinauszugehen. Die Unterschiede sind teils massiv, wie Jurist Samuel Kissling zeigte. Positiv fällt der Kanton Graubünden auf; er schöpft bei Einzonungen 30 Prozent ab und erlaubt seinen Gemeinden, darüber hinauszugehen und zusätzliche Abgaben zu erheben – auch bei Um- und Aufzonungen. Baselland hingegen bleibt bei minimalistischen 20 Prozent und verbietet seinen Gemeinden gar, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben. «Dabei ist der Mehrwertausgleich so wichtig für die Gemeinden. Einerseits, weil sie für die Innenentwick-

lung dringend Geld brauchen. Andererseits, weil der Mehrwertausgleich der Bevölkerung etwas zurückgibt, zum Beispiel einen Park ermöglicht. So profitieren nicht nur einzelne Eigentümer von Planungsvorteilen, wenn sie mehr bauen dürfen», sagt Kissling. Aktuell kämpft die Baselbieter Gemeinde Münchenstein vor Bundesgericht für das Recht auf eine eigene (zusätzliche) Mehrwertabgabe. «Recht so!», meinte dazu der ehemalige Bundesrichter Heinz Aemisegger am Kongress. «Geknebelte Gemeinden» könnten und sollten versuchen, das Recht auf einen angemessenen Mehrwertausgleich vor Bundesgericht einzufordern, befand er. «Die Kantone dürfen aus der Mindestvorschrift von Artikel 5 RPG keine abschliessende kantonsweit geltende Maximalvorschrift machen.»

Der Gesetzgebungsauftrag bleibt jedenfalls bestehen, sagt Kissling und verweist auf die Prüfungsberichte des ARE: Sollte sich herausstellen, dass ein Kanton den Mehrwertausgleich in bundesrechtswidriger Weise ändert oder ihn nicht einsetzt, dann kann der Bund einen Einzonungsstopp verfügen.

### Die Bilanz bei der Baulandmobilisierung

Die Baulandhortung – das Nicht-Überbauen von Bauland im Siedlungsgebiet – ist eine der Hauptursachen der Zersiedelung. Zu oft haben Gemeinden als Ausweg einfach neues Land eingezont, wenn Grundeigentümer Bauland blockierten. Das RPG verlangt deshalb, dass die Kantone dafür sorgen, dass die Baulandreserven genutzt werden. Sie müssen «Massnahmen zur Baulandmobilisierung» vorsehen. Anders gesagt: Sie müssen im kantonalen Recht ihren Gemeinden erlauben, eine Pflicht zum Bauen innert nützlicher Frist sowie Sanktionen einzuführen (Art. 15a RPG), und zwar für alle Arten von Bauzonen. Der Kanton Freiburg, der nur Massnahmen zur Baulandmobi-

lisierung in Arbeitszonen vorsehen wollte, wurde vom Bundesgericht bereits zurückgepfiffen und musste sein Baugesetz nachbessern (vgl. Inforum 4/2017, S. 4ff).

So lautet die Bilanz in den Kantonen insgesamt: Positiv ist, dass fast alle Kantone (ausser TG, ZH) Massnahmen einführen, damit ihre Gemeinden eingezontes, aber blockiertes Bauland bebaubar machen können (z.B. ein Kaufrecht der Gemeinde, planerisch sinnvolle Rückzonungen, Landumlegung, ein Enteignungsrecht, Lenkungsabgaben). «Aber gewisse Kantone werden nachbessern müssen», weiss Kissling.

### Jetzt müssen die Gemeinden handeln

Immer wieder war am Kongress dieser Satz zu hören: Jetzt sind die Gemeinden gefordert. Nur wenn die Umsetzung von RPG 1 in deren Nutzungsplänen und im Vollzug gelingt, gelingt auch die Innenentwicklung. Die Nachverdichtung werde eine grosse Herausforderung sein, sagte etwa Kissling. «Und eine schwierige», ergänzte Jolanda Brunner, Präsidentin von Spiez BE – eine von vielen Schweizer Gemeinden mit einem Nutzungsplan, der vor dem 1. Mai 2014 erlassen wurde und deshalb nicht RPG-konform ist. Es liegt an den Gemeindebehörden, den Grundeigentümern zu erklären, warum Land zurückgezont werden muss oder eine Baulücke zu füllen ist. «Wir müssen sehr bald eine Ortsplanungsrevision durchführen», sagte Brunner. Baubewilligungen auf Basis eines veralteten Nutzungsplans zu erteilen, das geht nicht mehr. «Und noch viel weniger sollten Baubewilligungen wertvolles Kulturland betreffen, mahnte alt Bundesrichter Aemisegger. Sollte dies geschehen, dann müsse halt die Justiz eingreifen. Wenn eine Behörde 2014 kurz vor Inkrafttreten des revidierten Gesetzes noch Einzonungen genehmige und auf Planbeständigkeit hoffe, dann müsse sie halt unter Umständen dafür büssen, sagte Aemisegger.

Auch die Kantone seien nicht aus ihrer Pflicht zu entlassen. «Die Kantone müssen RPG 1 umsetzen. Tun sie es nicht, muss man sie dazu motivieren, wenn nötig gerichtlich», schloss der ehemalige Bundesrichter. Damit rief er nicht zuletzt die Gemeinden dazu auf, vor Gericht zu gehen, falls ihr Kanton das RPG nicht umsetzt.

Mit diesem Bericht verabschiedet sich **Annemarie Straumann** als langjährige Kommunikationsverantwortliche von EspaceSuisse. Rund sechs Jahre war sie für dessen Publikationen, Websites und Auftritt zuständig. Wir danken ihr für das grosse Engagement und wünschen ihr für die Zukunft alles Gute.

Für das EspaceSuisse-Team: Lukas Bühlmann, Direktor

## RPG 1 und die Folgen für die Gemeinden

Was RPG 1 für die Gemeinden heisst, verdeutlichte Christa Perregaux DuPasquier, Vizedirektorin von EspaceSuisse. Ihre Hauptbotschaft: «Warten und nichts tun, ist keine Option.» Die Gemeinden sollten nicht auf die Planbeständigkeit vertrauen, falls ihre Nutzungspläne nicht mehr RPG-konform sind. Wichtig sei jetzt, die Fruchtfolgefleichen zu sichern, zu grosse Bauzonen auszuzonen und Entschädigungsforderungen nicht zu fürchten, denn letztere dürften nur in Ausnahmefällen anfallen. Die Anwältin gab den Gemeinden einige Merksätze mit auf den Weg – etwa «Das Verkleinern der Bauzonen ist von überwiegendem öffentlichem Interesse» oder «Auf Fruchtfolgefleichen sind Einfamilienhauszonen grundsätzlich ausgeschlossen».

Als Leitplanke für Gemeinden, die neu einzonen oder eine Bauzone bestätigen wollen, verwies sie auf die «10 Gebote» gemäss Artikel 15 des RPG, die einzuhalten sind:

1. Nur so viele Bauzonen gemäss Bedarf für die nächsten 15 Jahre festlegen.
2. Überdimensionierte Bauzonen verkleinern.
3. Einzonungen regional abstimmen.
4. Nutzungsreserven (z.B. Baulücken) konsequent berücksichtigen.
5. Keine Zerstückelung des Kulturlands.
6. Grundstück muss sich für Überbauung eignen.
7. Sorgfältig die Interessen abwägen (Art. 1 und 3 RPG) und insbesondere den Schutz der Fruchtfolgefleichen sicherstellen.
8. Die Erschliessung muss finanziert sein.
9. Bauland muss rechtlich verfügbar sein (keine Baulandhortung).
10. Den kantonalen Richtplan berücksichtigen.

Die Gemeinde muss im Übrigen in einem Planungsbericht (nach Art. 47 RPK) nachweisen, dass sie diese Gebote berücksichtigt.

Weitere Quellen: Inforum 2/2019, S.13 und Raum & Umwelt 4/2018.