

20.4403

Motion Salzmann Werner. Weniger Bürokratie, mehr Sachgerechtigkeit und raschere Entscheide in der Raumplanung

Motion Salzmann Werner. Aménagement du territoire. Moins de bureaucratie, plus d'objectivité et plus de rapidité

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.21 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)
Ständerat/Conseil des Etats 06.12.22

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt mit 9 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Ablehnung der Motion.

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Ich berichte Ihnen im Namen der Kommission über die Motion Salzmann. Unser Rat entschied am 16. März dieses Jahres, die Motion der UREK-S zur Vorberatung zu überweisen. Diese hat sich dann an ihrer Sitzung vom 24. Oktober mit ihr befasst. Sie beantragt Ihnen mit 9 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit gibt es nicht. Ihnen liegt ein Kommissionsbericht vor.

Der Motionär, unser Ständeratskollege Salzmann aus dem Kanton Bern, möchte mit seiner am 2. Dezember 2020 eingereichten Motion den Bundesrat beauftragen, das Raumplanungsgesetz (RPG) so abzuändern, dass die Kantone für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zur Beurteilung der Zonenkonformität sowie für die Erteilung von Ausnahmebewilligungen auch dezentrale kantonale Behörden bezeichnen können. Der Motionär zielt dabei auf grössere und, wie er in seiner Begründung schreibt, heterogene Kantone. Mit der vorgeschlagenen Anpassung des RPG würde diesen Kantonen nach Auffassung des Motionärs die Möglichkeit gegeben – ich zitiere aus seiner Begründung –, "die Baubewilligungspraxis unbürokratischer, sachgerechter, rascher und damit bürgerfreundlicher zu vollziehen".

Gemäss geltendem Recht dürfen Baubewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2021 zu Recht darauf hingewiesen, dass Artikel 25 Absatz 2 RPG eine gewisse Dezentralisierung nicht ausschliesst. Die Organisationsautonomie gibt den Kantonen schon heute das Recht zur Dezentralisierung, allerdings in den Grenzen der bundesrechtlichen Vorgaben. Entscheidet sich ein Kanton für eine dezentrale Struktur, hat er die Leitung trotzdem einer weisungsbefugten kantonalen Behörde zu übertragen, damit eine einheitliche und rechtsgleiche kantonale Rechtsanwendung gewährleistet werden kann.

Die Kommission nahm in diesem Zusammenhang vom Urteil des Bundesgerichtes vom 14. August 2002 Kenntnis, welches die damalige Kompetenzordnung im Kanton Bern mit 26 entscheidbefugten Regierungsstatthaltern als mit Artikel 25 Absatz 2 RPG nicht vereinbar bezeichnet hat. Auch in Würdigung dieses Bundesgerichtsurteils schliesst sich die Kommission den Erwägungen des Bundesrates an und sieht ebenfalls keinen Handlungsbedarf für eine Rechtsänderung.

Ich komme zum Schluss. Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Motion in Übereinstimmung mit dem Bundesrat abzulehnen. Nochmals: Ein Minderheitsantrag liegt nicht vor.

Salzmann Werner (V, BE): In meiner Motion geht es um eine zuständigkeitsrechtliche Frage. Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist schweizweit sehr bürokratisiert. Sinnvolle Erweiterungen scheitern immer wieder an der allzu strengen Verwaltungspraxis, und dies, ohne dass auch nur ein zusätzlicher Quadratmeter verbaut wird. Besonders bemerkbar macht sich dieser unbefriedigende Zustand, wie vom Sprecher erwähnt, in heterogenen Kantonen.

Nach dem geltenden Artikel 25 Absatz 2 RPG muss eine zentrale kantonale Behörde über die Zonenkonformität eines Bauvorhabens entscheiden. Diese starre Regelung ist unpraktikabel und führt immer wieder zu stossenden und unsachgerechten Ergebnissen. Insbesondere verhindert sie die Ausnutzung bestehender Bausubstanz und widerspricht dem Verdichtungsgebot, wie es seit der letzten RPG-Revision gesetzlich verankert ist. In kleineren Kantonen mag es sinnvoll sein, wenn eine einzige kantonale Behörde die Ausnahmegerüste prüft und die Zonenkonformität beurteilt. Im Kanton Bern und in anderen grösseren Kantonen ist das aber eben nicht sinnvoll. In flächenmässig sehr grossen Kantonen mit einem starken Stadt-Land-Gefälle, zum Beispiel im Kanton Bern, macht es eben keinen Sinn.

Für kleinere Kantone wird eine Anpassung, wie sie die Motion vorsieht, nichts ändern. Für Kantone wie Bern entstünde aber ein Mehrwert durch die Dezentralisierung. Dezentrale Entscheide sind für die Betroffenen verständlicher und erfolgen auch schneller. Die Durchführung eines Augenscheins vor Ort kann zum Beispiel schneller erfolgen, wenn die verfügende Behörde auch vor Ort angesiedelt ist. Die Ansiedlung der Behörde in der Region trägt erst noch zur Vermeidung von klimaschädlichem Verkehr bei.

Der Verweis des Bundesrates auf die Aussenstellen ist aufgrund der Weisungsgebundenheit dieser Stellen nur kosmetisch. Der Hinweis folgt aus dem Zitat des Bundesgerichtes, welches gleichzeitig aussagt, dass die Statthalter die Bewilligung nicht erteilen dürfen. Sobald also eine Dezentralisierung mit bürgernaher Entscheidfindung und minimalem Ermessen der Behörde begründet wird, weil im Kanton Bern beispielsweise die Verhältnisse nun mal vor Ort nicht überall dieselben sind, dann sieht das Bundesgericht darin einen Widerspruch zum geltenden Recht. Ich gebe Ihnen zwei Praxisbeispiele:

1. Entscheidermessen: Das Entscheidermessen vor Ort ist nötig, wenn es zum Beispiel darum geht, wann eine Naturstrasse befestigt werden kann. Die Verhältnisse sind hier angesichts der bestehenden Gegebenheiten in den Regionen sehr unterschiedlich. Da sind starre Richtlinien von Bern kontraproduktiv.

2. Wahrung der Identität: Die Baustile ehemaliger Bauernhäuser sind je nach Region unterschiedlich. Da braucht es manchmal halt etwas Fingerspitzengefühl vor Ort zur Beurteilung, ob ein Umbau die Identität noch wahrt. Wird alles zentral von Bern aus gesteuert, lautet die Antwort dann schnell mal Nein.

Das RPG ist als blosses Rahmengesetz konzipiert. Den Kantonen vorzuschreiben, wie sie ihre Administration zu organisieren haben, widerspricht diesem Charakter des RPG grundlegend. Schlicht unauglich ist das Argument, dass ein einheitlicher Vollzug weniger Anfechtungen garantieren würde. Heute wenden alle 26 Kantone das RPG etwas anders an. Föderalismus ist im RPG Alltag. Die RPG-Praxis in den Kantonen Luzern und Wallis kann nicht ernsthaft mit jener im Kanton Bern verglichen werden.

Der vom Bundesrat in der Argumentation zitierte Bundesgerichtsentscheid betrifft den Kanton Bern, stammt aber aus einer Zeit, in der es bei uns noch 26 Amtsbezirke und Statthalterämter gab. Heute ist das doch sehr anders. Der Austausch unter den Statthaltern ist rege. Von daher bedeutet Dezentralisierung nicht eine kantonal völlig unterschiedliche Praxis. Dies liese sich im Rahmen einer Ausführungsverordnung zu einer RPG-Anpassung auch sicherstellen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, die Motion anzunehmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Wenn die Kantone dezentrale kantonale Behörden bezeichnen können, um über Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zu entschei-



den, dann führt das unweigerlich zu unterschiedlichen Bewilligungspraxen, und zwar zu unterschiedlichen Praxen innerhalb des Kantons. Sie haben recht, Herr Ständerat Salzmann, es gibt heute in der Praxis Unterschiede zwischen den Kantonen. Das wird von den Betroffenen häufig nicht verstanden. Je näher Sie an eine Kantongrenze kommen und je mehr sich solche Unterschiede zeigen, als desto stossender werden sie empfunden, das ist so. Warum kann der das, und warum kann man das nicht? Solche Ungleichheiten sollte man jetzt nicht auch noch innerhalb eines einzelnen Kantons schaffen.

Bei den Bewilligungsbehörden und bei den Praxen in den Kantonen ist im Rahmen der Raumplanung und des Bauens ausserhalb der Bauzonen sowieso die ganz grosse Herausforderung, dass unabhängig entschieden wird. Das ist in kleineren Kantonen immer wieder eine Schwierigkeit. Ich war selber Gemeinderätin, zwar in einer grossen Gemeinde, aber der Druck, allenfalls nachzugeben, ist enorm. Es gibt zum Teil auch Behörden, die dann abgewählt werden.

Die Unabhängigkeit zu wahren, ist letztlich im Interesse von allen. Warum ist das so? Bauen ausserhalb der Bauzone ist attraktiv. Der Boden kostet dort vielleicht 10 Franken und in der Bauzone 200, 600 oder auch 2000 Franken. Das erzeugt einen Druck, ausserhalb der Bauzone zu bauen.

Ihre UREK hat das Raumplanungsgesetz intensiv und sehr fundiert diskutiert und eine Revision vorgenommen. Jetzt wird die Diskussion im Nationalrat fortgesetzt. Man hat versucht, so viel zu harmonisieren wie möglich und den Kantonen gleichzeitig auch den nötigen Spielraum zu geben, weil die Situation in den einzelnen Kantonen und Regionen sehr unterschiedlich ist. Aber das ist eine Frage des materiellen Rechts. Sie sprechen jetzt hier über die Organisation, und bei der Organisation, bei der Bewilligung, bei den Fragen der Behördenorganisation müsste eigentlich die Unabhängigkeit im Zentrum stehen; diese sollte sicher nicht noch infrage gestellt oder geschwächt werden.

Die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind komplex, sehr komplex, und es ist anspruchsvoll, hier adäquate Antworten zu geben, z. B. wenn es um die Weiternutzung von bestehenden Bauten geht – wir haben ja etwa 600 000 solche Bauten – oder wenn es um neue Bedürfnisse geht. Das heisst, Bewilligungen sollen von einer fachlich kompetenten Behörde unabhängig von allfälligen Pressionen und ohne allfällige anderweitige Abhängigkeiten erteilt werden. Sie haben es erwähnt, das ist auch die Einschätzung des Bundesgerichtes in seinem Urteil aus dem Jahr 2002, und diese hat gar nichts von ihrer Aktualität verloren.

Dass die Leute unzufrieden sind mit einem Entscheid, ist nicht verwunderlich. Wenn Sie etwas bauen oder etwas verändern möchten und man Ihnen sagt, das gehe jetzt nicht, dann sind Sie unzufrieden mit der Behörde. Aber ich glaube, wir sollten hier unterscheiden. Es gibt diese Unzufriedenheit, aber deswegen sollten wir nicht einfach die Behördenorganisation ändern, sondern sagen: Umso mehr wollen wir fachlich kompetente Behörden, die den entsprechenden Entscheid dann auch erklären können bzw. die vielleicht eine Beratung machen und aufzeigen können, was eine Alternative ist, die im Rahmen des Raumplanungsrechts umsetzbar wäre.

Ich denke also, wir dürfen hier die inhaltlichen Fragen und die Frage der Behördenorganisation nicht vermischen. Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist anspruchsvoll, und umso wichtiger ist es, dass wir Behörden haben, die wie gesagt fachlich kompetent sind, die unabhängig sind. Aber dass die Kantone ihre Beratungs-, ihre Informationsleistungen genügend gut aufstellen und entsprechend auch in den unterschiedlichen Regionen präsent sind und den Leuten diese rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen auch erklären können, das ist sicher sehr wichtig.

Wir bitten Sie deswegen, hier nicht die Behördenorganisation zu ändern, sondern allenfalls in den Kantonen die Information und die Begleitung der Leute zu verstärken. Das ist aber nicht Inhalt dieser Motion.

Abstimmung – Vote
 (namentlich – nominatif; 20.4403/5498)
 Für Annahme der Motion ... 16 Stimmen
 Dagegen ... 23 Stimmen
 (3 Enthaltungen)

21.4144

Motion Stark Jakob. **Finanzielle Anreize für den Ersatz von alten Holzheizungen durch moderne Holzfeuerungsanlagen**

Motion Stark Jakob. **Remplacer les anciennes chaudières à bois par des installations modernes de chauffage au bois. Incitations financières**

Ständerat/Conseil des Etats 02.12.21
 Nationalrat/Conseil national 15.06.22
Ständerat/Conseil des Etats 06.12.22

Antrag der Kommission
 Zustimmung zur Änderung

Proposition de la commission
 Approuver la modification

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion in der vom Nationalrat abgeänderten Fassung anzunehmen.

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Im Namen der Kommission berichte ich Ihnen über die Motion, die ursprünglich von unserem Thurgauer Kollegen, Ständerat Stark, eingereicht wurde. Die Kommission beantragt Ihnen, die Motion in der durch den Nationalrat abgeänderten Fassung anzunehmen. Es gibt keine Minderheit. Es liegt ein Kommissionsbericht vor. Der guten Ordnung halber möchte ich Sie auf meine Interessenbindung hinweisen: Ich bin Präsident von Wald Schweiz, dem Verband der Waldwirtschaft, der die Interessen der rund 250 000 Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer vertritt.

Der Motionär verlangt mit seiner am 29. September 2021 eingereichten Motion, dass beim Gebäudeprogramm in Umsetzung von Artikel 34 des CO2-Gesetzes Globalbeiträge auch für den Ersatz von alten Holzheizungen durch moderne Holzfeuerungsanlagen gewährt werden. Unser Rat nahm die vom Bundesrat abgelehnte Motion am 2. Dezember des letzten Jahres mit 23 zu 12 Stimmen bei 2 Enthaltungen deutlich an. Der Nationalrat hiess die Motion am 15. Juni dieses Jahres mit 182 zu 28 Stimmen ebenfalls gut, allerdings in stark abgeschwächter Form. Die Unterstützung bei einem Ersatz von Holzheizungen durch moderne Holzfeuerungsanlagen soll auf Fälle beschränkt werden, in denen die Mehrkosten für den Verbleib bei einer Holzheizung unverhältnismässig hoch sind. Die Förderung soll zudem nicht zwingend im Rahmen des Gebäudeprogramms erfolgen müssen.

Der Nationalrat möchte, dass der Ersatz einer Holzheizung durch eine neue Holzfeuerungsanlage nur gefördert wird, wenn dem technischen Fortschritt Rechnung getragen wird, sodass in Sachen Effizienz und Luftschatzstoffemissionen ein Mehrwert erzielt wird. Der Nationalrat möchte aber vor allem, dass eine Förderung nur dann zu leisten ist, wenn die Kosten einer modernen Holzfeuerungsanlage im Vergleich zu einer anderen Heizungstechnologie unverhältnismässig hoch sind.