

Staatskanzlei
Regierungsgebäude
6371 Stans

Bern, 30. März 2007 – KM/bl

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz). Totalrevision. Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Bis zum 31. März 2007 läuft in obgenannter Angelegenheit das Vernehmlassungsverfahren.

1 Zu espace.mobilité

espace.mobilité ist mit den Mitgliedern Coop, Ikea, Maus Frères, Migros, Möbel Pfister und dem Verband der Immobilien-Investoren (VIV) ein Zusammenschluss führender Schweizer Unternehmen des Verkaufs und der Immobilienwirtschaft.

Themenfelder von **espace.mobilité** sind Raumplanung, Umwelt, Mobilität, Planen und Bauen. **espace.mobilité** verlangt eine Richtungsänderung in der Raumplanungs- und Umweltpolitik hin zu einem wirkungsorientierten Ansatz.

Die Mitglieder von **espace.mobilité** sind Eigentümer, Betreiber oder Mieter von Liegenschaften und Verkehrsintensiven Einrichtungen, wie beispielsweise Einkaufszentren und Fachmärkte. Sie sind demzufolge legitimiert, zur Vorlage Stellung zu beziehen.

2 Beschränkung der Eingabe

Als grosse Detailhändler und Immobilieninvestoren sind für **espace.mobilité** vor allem die Ausführungen betreffend Verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) und Parkplätzen von Relevanz. Deshalb wird das Baugesetz nicht vollständig kommentiert, sondern im Sinne einer Konzentrierung erfolgt eine Beschränkung auf die obgenannten Themen sowie allgemeine Bestimmungen.

3 Zum Problemkreis Raumplanung, Umweltschutz und Verkehrsintensive Einrichtungen (VE)

Wir erlauben uns, einige grundsätzliche Fakten im Zusammenhang mit Verkehrsintensiven Einrichtungen zu erläutern, bevor wir auf die konkrete Vorlage eingehen. Dieses Vorgehen soll dazu beitragen, die Sicht der Investoren besser nachvollziehen zu können.

3.1 Verkehrsanteile von VE

Nachstehende Grafik (Abb.1) zeigt die Anteile der verschiedenen Verkehrszwecke an der Fahrleistung der Personenwagen in der Schweiz. Die Werte berechnen sich auf Basis der offiziellen Angaben des Bundesamtes für Statistik sowie aus Zahlen aus dem Mikrozensus 2000. Die Situation in der Agglomeration Chur und Umgebung (MACU) dürfte sich nicht wesentlich von der gesamtschweizerischen unterscheiden.

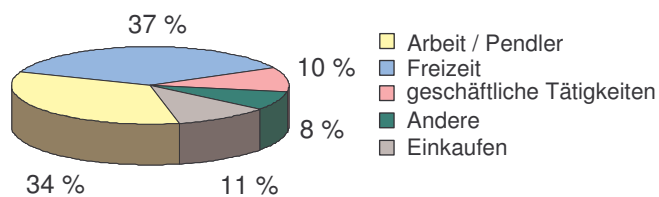


Abb. 1: Anteile der verschiedenen Verkehrszwecke an der Fahrleistung der Personenwagen in der Schweiz

Der Verkehrszweck «Einkaufen» ist nur für den bescheidenen Teil von 11% aller Fahrten verantwortlich. Der Anteil der Einkaufs-Fahrten zu den Verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) mit Verkaufsflächen von mehr als 5'000m² (Definition Umweltschutzgesetz für UVP-Pflicht) beträgt sogar lediglich ca. 3% (Quelle: Institut für Umwelttechnik und Ökologie, «Einkaufen und Mobilität», März 2006).

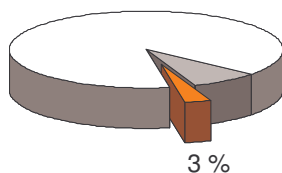


Abb. 2: Der Personenwagenverkehr zu den UVP-pflichtigen Einkaufszentren und Fachmärkten beträgt lediglich 3% der gesamten Personenwagen-Fahrleistung in der Schweiz

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE geht in seinen «Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030» im Basisszenario von einem unterdurchschnittlichen Wachstum des Einkaufsverkehrs aus. Demnach sinkt der Anteil des Einkaufsverkehrs (Fahrleistung MIV) von 11.2% im Jahr 2000 auf 11.0% im Jahr 2015.

3.2 Einkaufen = Warentransport

Einkaufen ist eine ganz normale Aktivität. Weil dabei Waren transportiert werden und insbesondere beim Wochenend- oder Fachmarkteinkauf grössere Mengen, sind viele Kunden auf die Benutzung des Autos geradezu angewiesen. Das Auto ist für den Warentransport beim Einkaufen das sinnvollere Verkehrsmittel als der ÖV bzw. der LV.

Bezüglich der Benutzung des ÖV zum Einkaufszweck weisen wir auf folgende Fakten und Tatsachen hin:

- Die Verkehrsmittelwahl findet immer beim Ausgangsort statt, also zu Hause beim Kunden.
- Die ÖV-Anbindung beim Kunden ist entscheidend, nicht die beim Zielort (EKZ oder Fachmarkt). Deshalb hat eine Verbesserung der ÖV-Qualität am Zielort kaum eine Wirkung auf den Modalsplit.
- Ein weiteres zentrales Entscheidungskriterium ist die absolute Fahrzeit-Differenz zwischen dem Auto-Einkauf und dem ÖV-Einkauf.
- Eine aktuelle Umfrage bei 1'000 Kunden von Einkaufszentren zeigt, dass die Kunden – selbst bei drastischer Reduktion der Parkplatzzahl – mehrheitlich beim Auto bleiben und einfach zu einer anderen Zeit oder an einem anderen Ort einkaufen gehen. Nur ein ganz kleiner Teil sagt, er würde auf den ÖV umsteigen (Quelle: Primärforschung zum Thema: „Wirkung von Parkplatzbeschränkungen im Einkaufsverkehr“, Konso, September 2005»).

Fazit 1: Für den Zweck Einkaufen (insbesondere Wochenendeinkäufe und Fachmarkteinkäufe) ist das Verkehrsmittel ÖV nur in untergeordneter Weise sinnvoll.

Fazit 2: Fahrten- oder Parkplatzbeschränkungen sowie umfassende Parkplatzbewirtschaftungen werden in keiner Weise die beabsichtigte Wirkung zeigen. Sie führen lediglich zu Verlagerungen des Einkaufsverkehrs (in der Regel zu weiter entfernten Standorten). Im besten Fall resultiert dabei eine neutrale Ökobilanz. Im schlechteren Fall sind diese Massnahmen sogar kontraproduktiv für die Umwelt.

Fazit 3: Auch mit noch so guter ÖV-Qualität am Zielort (also bei den Einkaufsstellen) lässt sich der Modalsplit nicht über das Mass hinaus beeinflussen, wie bereits gut mit ÖV erschlossene Verkaufsstellen belegen. Die Kunden lassen sich schlicht und einfach nicht bevormunden.

3.3 Reduktion der Emissionen an der Quelle

Die oben erwähnte Studie des Instituts für Umwelttechnik und Ökologie hat sämtliche Massnahmen zur Reduktion der Emissionen aus dem MIV auf ihre Wirksamkeit und auf die Verhältnismässigkeit (Erforderlichkeit, Eignung und Proportionalität zwischen Mittel und Zweck) hin untersucht und bewertet. Sie kommt zum klaren Schluss, dass einzig die quellenbezogenen, fiskalischen oder technischen Massnahmen eine hohe oder zumindest mittlere Effektivität aufweisen. Bei den raumplanerischen Einschränkungen und ganz besonders bei den objektbezogenen Einschränkungen ist die Wirkung gering bis sogar kontraproduktiv.

Aus diesem Sachverhalt geht hervor, dass die Massnahmen zur Reduktion der Emissionen vor allem an der Quelle ansetzen müssen. Diese Massnahmen sind in Bezug auf ihre Wirkung für die Umwelt am effizientesten.

3.4 Investoren brauchen Planungs- und Investitionssicherheit

Es ist unbestritten, dass die Raumplanung Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Verkehrsintensiven Einrichtungen formulieren muss. Dabei haben die Planungs- und Investitionssicherheit ein wichtiges Ziel zu sein.

- Planungssicherheit bedeutet die Ausscheidung von Standorten mit klar definierter Nutzungszuteilung (Art und Grösse). Dadurch wird die nötige Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen. Auf weitere Restriktionen wie Parkplatzzahlen oder Fahrtenkontingente ist zu verzichten (keine zusätzlichen Fesseln für die Wirtschaft).

- Investitionssicherheit bedeutet, dass die in der Verfassung garantierten Grundsätze der Eigentums-garantie und der Wirtschaftsfreiheit gewährt sein müssen. Eingriffe bei bestehenden Anlagen laufen diesen Grundsätzen zuwider.

Massnahmen müssen zudem verhältnismässig sein. Bei den möglichen Massnahmen hat eine Abwägung zu erfolgen. Dabei muss vermehrt die volkswirtschaftliche Gesamtsicht einfließen. Nicht jede Umweltschutzmassnahme ist per se gut. „Nötig ist eine gesamtheitliche, volkswirtschaftliche Abwägung aller Aktivitäten in der Umweltpolitik unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen“ (Bruno Oberle, Direktor BAFU, 19.01.2006).

3.5 Empfehlungen zur Standortplanung von Verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan

Am 2. Juni 2006 haben die Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE) im Dialog mit Kantonen, Städten sowie den Grossverteilern Migros und Coop eine Empfehlung für Verkehrsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeiteinrichtungen und Arbeitsschwerpunkte erarbeitet und diese zu Händen der Kantone publiziert.

Darin werden zentrale Aspekte und Fakten zur Rechtsordnung, zur Raumplanung und Luftreinhaltung sowie zu den Themen Wirtschaft, Mobilität und Einkaufsverkehr berücksichtigt bzw. richtig gestellt. So wird konkret die ganzheitliche Betrachtungsweise, die ausgewogene Berücksichtigung aller öffentlicher und privater Interessen, die lastengleiche Behandlung aller Emittenten (auch Pendler- und Freizeitverkehr), das Verhältnismässigkeitsprinzip, auch die Nachteile von Fahrten- und Fahrleistungsmodellen sowie die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen gefordert.

Diese Korrekturen stellen einen Paradigmawechsel in der Beurteilung und Behandlung von Verkehrsintensiven Einrichtungen dar. Insbesondere wird Abstand genommen von der kritiklosen Befürwortung der Fahrten- und Fahrleistungsmodelle.

Aufgrund des Empfehlungscharakters muss die Umsetzung und Anwendung der neuen Sichtweise zu Anpassungen der Gesetzgebung und Praxis bei Kantonen führen.

Bezüglich Luftreinhalte-Massnahmenplan (Kapitel 5) wird explizit festgehalten:

- Vorübergehende Überschreitungen der IGW sind nach der Praxis grundsätzlich erlaubt, sofern ein Massnahmenplan besteht, der aufzeigt, dass diese Belastung wieder unter die IGW gesenkt werden kann.
- Die verschiedenen Massnahmen müssen im Rahmen der Verhältnismässigkeit bei allen Emittenten lastengleich vorgesehen werden.
- Bei der Bestimmung der Massnahmen ist angemessen zu berücksichtigen, dass der Pendler- und Freizeitverkehr erheblich höhere Anteile am gesamten motorisierten Individualverkehr (MIV) aufweist als der Einkaufsverkehr.
- Die Kantone haben die angestrebte Wirkung der Massnahmen zu überprüfen (Art. 33 Abs. 3 LRV).
- Bei verkehrsbeschränkenden Massnahmen sind allfällige Verkehrsverlagerungen zu berücksichtigen.

espace.mobilité begrüsst – im Sinne einer ganzheitlichen und wirkungsorientierten Raumordnungs- und Umweltpolitik – den vollzogenen Paradigmawechsel in der Beurteilung der Verkehrsintensiven

Einrichtungen und erwartet eine rasche Implementierung und Umsetzung dieser neuen Empfehlungen in den Kantonen. Hierzu hat **espace.mobilité** ein Factsheet erarbeitet, welches der Eingabe beiliegt.

Soweit unsere grundsätzlichen Überlegungen zur Thematik der Verkehrsintensiven Einrichtungen. Nachfolgend gehen wir auf einzelne konkrete Reformvorschläge des Baugesetzes ein.

4 Kommentierung einzelner Bestimmungen des Baugesetzes

4.1 Art. 22 Beschwerde

Gegen den Entscheid des Regierungsrates über eine Beschwerde gegen den Erlass einer Planungszone soll kein ordentliches kantonales Rechtsmittel gegeben sein.

espace.mobilité unterstützt diesen Vorschlag im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung.

4.2 Art. 36 Bau- und Zonenreglement

In Art. 36 Abs. 2 Ziffer 4 ist der Begriff Einkaufszentren gestrichen worden.

espace.mobilité begrüsst diese Streichung, rechtfertigt sich doch ein explizites Erwähnen eines Einzelfalles nicht, denn zusätzliche Nutzungsbeschränkungen können für jedwelche Art von Gebäuden erlassen werden.

4.3 Art. 55 Bebauungsplan

In Ziffer 11 werden neu Vorkehrungen einer rationellen Energieerzeugung und Energieanwendung als Inhalt des Bebauungsplans genannt.

espace.mobilité begrüsst diese Komplementierung. Die Mitglieder von **espace.mobilité** sind sich der Bedeutung bewusst und unternehmen bereits freiwillig grosse Schritte in diese Richtung.

4.4 Art. 68 Gestaltungsplan

In Art. 68 Abs. 2 wird neu festgehalten, dass für Einkaufszentren auch das Instrument des Gestaltungsplanes verwendet werden kann.

Im Sinne einer Positivplanung begrüsst **espace.mobilité** diese Ergänzung. Wenn Investoren und Nutzer wissen, welche Rahmenbedingungen gelten, erhöht dies die Investitions- und Rechtssicherheit. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Empfehlungen zur Standortplanung des BAFU/ARE im Zusammenhang mit den Verkehrsintensiven Einrichtungen (vgl. Ziffer 3.5 hiervor). **espace.mobilité** unterstützt von den gemachten Vorschlägen die Variante Ausscheidung nach Nutzungsmass und -arten. Es sollen Grössenordnungen festgelegt werden in m³ Bauvolumen oder in m² Bruttogeschossfläche.

4.5 Art. 242 Bonus

Sind die Anforderungen an die behindertengerechte Bauweise erfüllt, gelten für den Bauziffern-Bonus Zuschläge.

espace.mobilité unterstützt diese Zuschläge ausdrücklich. Dies ist sinnvolle Anreizpolitik.

4.6 Art. 247 Nutzungsbonus

Wird eine Baute nach den erhöhten Qualitätsstandards erstellt oder entsprechend saniert, erhöhen sich die nach dem Bau- und Zonenreglement zulässigen Bauziffern um 10 Prozent.

espace.mobilité unterstützt diese Zuschläge ausdrücklich. Dies ist sinnvolle Anreizpolitik.

4.7 Art. 253 ff. Besitzstandgarantie

Die Besitzstandgarantie wird wie bisher ausdrücklich gewährleistet.

Die Mitglieder von **espace.mobilité** sehen sich vermehrt mit dem Problem der mangelnden Besitzstandgarantie für den bestehenden Liegenschaftspark konfrontiert. Deshalb wird die Verankerung im Baugesetz ausdrücklich begrüsst. Wie der Bauherr sich an die Bestimmungen in der Baubewilligung halten muss, hat sich auch die Behörde an die ursprünglich erteilten Zusagen zu Werten und Grössen zu halten. Dies entspricht dem Grundsatz der Reziprozität.

5. Beantwortung der gestellten Fragen

5.1 Baulandhortung

espace.mobilité sieht die in Art. 134 geschaffene Möglichkeit, den Gemeinden einerseits eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Abschluss einer Erschliessungsvereinbarung zur Verfügung zu stellen, als genügend an, um der Baulandhortung entgegen zu wirken. Weitere Zwangsmassnahmen sind nicht notwendig.

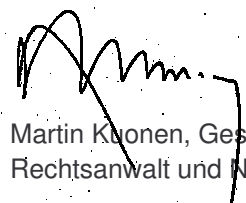
5.2 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

espace.mobilité würde einen Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung durch den Kanton Nidwalden begrüssen. Als Investoren und Nutzer von Immobilien, die in der ganzen Schweiz liegen, würde eine Vereinheitlichung des formellen Baurechts bei der Planung, beim Bau, beim Umbau oder der Umnutzung im Sinne einer vergrösserten Rechtssicherheit hilfreich sein.

Wir bitten Sie, unsere Anregungen und Kommentare zu berücksichtigen und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

espace.mobilité



Martin Kuonen, Geschäftsführer
Rechtsanwalt und Notar

Beilage erwähnt