Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Revision des Raumplanungsgesetzes

im Auftrag des ARE

Schlussbericht

Basierend auf dem Stand der RPG-Revision vom 30. Oktober 2009
(Beginn der bundesverwaltungsinternen Ämterkonsultation)

30. Oktober 2009

ECOPLAN
Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik
CH - 3005 Bern, Thunstrasse 22
CH - 6460 Altdorf, Postfach
www.ecoplan.ch
info@ecoplan.ch

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor:	Ecoplan
Titel:	Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Revision des Raumplanungsgesetzes
Auftraggeber:	ARE
Ort:	Bern
Jahr:	2009
Bezug:	ARE

Zuständig beim ARE:

Daniel Wachter

Stephan Scheidegger

Mitwirkende am Workshop vom 10. August 2009:

Daniel Wachter (ARE)

Alkuin Kölliker (Seco)

Annette Spörri (Seco)

Josef Rohrer (BAFU)

Claudia Guggisberg (ARE)

Regula Bärtschi (ARE)

Christoph de Quervain (ARE)

Projektteam Ecoplan

Felix Walter

Hans-Jakob Boesch

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

Abkürzungsverzeichnis **4**

Kurzfassung **5**

1 Einleitung **7**

2 Arbeitsschritt A: Vorarbeiten ausführen **12**

2.1 Vorhaben beschreiben (Teilschritt A1) 12
2.1.1 RPG-Teilrevision 12
2.1.2 Die Landschaftsinitiative 13

2.2 Relevanzanalyse durchführen (Teilschritt A2) 14

2.3 Untersuchungsdesign festlegen (Teilschritt A3) 14

3 Arbeitsschritt B: Wirkungsanalyse durchführen **18**

3.1 Wirkungsmodell aufzeigen (Teilschritt B1) 18
3.1.1 Zuordnung zum Output-Outcome-Impact-Schema 18
3.1.2 Wirkungsmechanismen im Überblick 20
3.1.3 Grobschematische Effekte auf den Boden- und Immobilienmärkten 21
3.1.4 Weitere Wirkungen 23
3.1.5 Vertiefung in der Dimension Wirtschaft 24
3.1.6 Konsequente Umsetzung als Bedingung 28

3.2 Wirkungen ermitteln (Teilschritt B2) 29
3.2.1 Methodische Vorbemerkungen 29
3.2.2 RPG-Revision 30

3.3 Bilanz der Wirkungen ziehen (Teilschritt B3) 34
3.3.1 Bilanz der Wirkungen im Verhältnis zur Referenzentwicklung (Δ1) 34
3.3.2 Bilanz der Wirkungen im Verhältnis zu den Nachhaltigkeitszielen (Δ2) 36
3.3.3 Bilanz der Wirkungen gemäss RFA-Prüfpunkten 37
3.3.4 Bilanz der Wirkungen in Bezug auf die Gesundheitsfolgen 40
3.3.5 Energiefolgenschätzung 42
3.3.6 Schlüsselfragen in Zusammenhang mit den Wirkungsanalysen 42
3.3.7 Die Bilanz der Wirkungen der Landschaftsinitiative 44

4 Arbeitsschritt C: Schlussfolgerungen ableiten **48**

4.1 Optimierungspotenzial aufzeigen (Teilschritt C1) 48

4.2 Vertiefungsbedarf aufzeigen (Teilschritt C2) 49

4.3 Umsetzung klären (Teilschritt C3) 50

5 Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA **51**

6 Anhang B: Ergebnisse der Relevanzanalyse 55

7 Anhang C: Überblick über die Versionen RPG-Revision 61

Literaturverzeichnis 62

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFE	Bundesamt für Energie
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BV	Bundesverfassung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
REG	Raumentwicklungsgesetz
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RPG	Raumplanungsgesetz
o.A.	Ohne Angaben
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SL	Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Kurzfassung

Ecoplan wurde vom ARE beauftragt, eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Revision des RPG auszuarbeiten. Die kombinierte NHB/RFA soll die wichtigsten Effekte in den Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft) zeigen und mittels Zwischenresultaten auch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten im laufenden Prozess der Gesetzeserarbeitung geben.

Die RPG-Revision führt in der Dimension **Umwelt** zu einer Verbesserung im Vergleich zur Referenzentwicklung (Entwicklung ohne RPG-Revision), indem insbesondere weniger Boden überbaut wird und der Naturraum besser geschützt wird. Konkret führen die verschiedenen Massnahmen dazu, dass die Bauzonen „im Grünen“ vermehrt in Lagen in und um bestehende Siedlungen verlagert werden, was die Zersiedelung bremst. Aufgrund einer höheren Ausnutzung solcher Bauzonen wird zusätzlich das Siedlungswachstum bzw. der Pro-Kopf-Verbrauch an Boden gebremst. Die Massnahmen sehen auch eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen vor, was ebenfalls zu einer Bremsung der Zersiedelung und des Siedlungswachstums beiträgt. Indem die Zersiedlung gedämpft wird, werden auch die negativen Umwelteffekte des Verkehrs tendenziell etwas vermindert.

In der Dimension **Wirtschaft** sind die Wirkungen ebenfalls überwiegend positiv: Die konzentriertere Siedlungsentwicklung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und ist für die Gesamtwirtschaft und für die öffentliche Hand kostensparend. So können Unternehmen vermehrt in und um Ballungsräume angesiedelt werden, welche hier von höheren Skaleneffekten, der Nähe zu anderen Unternehmen und tieferen Transportkosten profitieren können. Entsprechend werden solche Ballungszentren auch für internationale Firmen attraktiver, d.h. die Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität der Schweiz nimmt zu. Beides führt zu höheren Wirtschaftsleistungen, was auch den Haushalten zu Gute kommt. Die öffentliche Hand profitiert wiederum von effizienter genutzten Infrastrukturen und von höherem Steueraufkommen. Im Vollzug können allerdings vor allem in der Anfangsphase und aufgrund vermehrter Rückzonungen zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand anfallen.

In der Dimension **Gesellschaft** positiv zu werten sind die vermehrte Erhaltung des Bodens und der ländlichen Landschaften für zukünftige Generationen. Bezüglich der Solidarität zwischen den Regionen und der Rechtsunsicherheit sowie punkto Eigentumsfreiheit bestehen hingegen noch Unsicherheiten über die konkreten Wirkungen; in der Tendenz ist hier vermutlich eher mit negativen Effekte zu rechnen (die Effekte sind allerdings stark davon abhängig, wie die Revision RPG umgesetzt wird). Auf die Gesundheit und das Wohlbefinden hat die Vorlage aufgrund besserer Wohnqualität, intakter Erholungsräume und einer Reduktion der Schadstoffbelastung einen leicht positiven Einfluss.

Bewusst wird mit der Revision darauf verzichtet, am Grundmechanismus etwas zu ändern, wonach sich die Raumentwicklung nach der Bodennachfrage (nach dem 15-jährigen Bedarf) richtet. Aus diesem Grundmechanismus entsteht ein **Zielkonflikt zur Nachhaltigkeit** in der Dimension Umwelt (Bodennutzung), denn die Siedlungsentwicklung wird grundsätzlich nicht begrenzt und die unvermehrbare Ressource Boden wird weiterhin "verbraucht". Implizit wird

damit der wirtschaftlichen Dimension der Nachhaltigkeit in dieser Frage ein stärkeres Gewicht gegeben als der Dimension Umwelt.

Die Beurteilung der Auswirkungen ist in einigen Punkten noch unsicher, vgl. hierzu die Schlüsselfragen in Abschnitt 3.3.6. Insbesondere hängt vieles davon ab, ob der Vollzug konsequent erfolgt.

Für die laufenden Diskussionen ergeben sich folgende Hinweise (vgl. ausführlicher Kapitel 4.1).

- Damit die Wirkungen tatsächlich in beschriebener Stärke auftreten werden (insbesondere verminderter Verbrauch von Boden und stärkerer Schutz der Naturräume), darf die dieser Untersuchung zugrunde liegende Gesetzesvorlage **nicht abgeschwächt** oder gar einzelne ihrer Massnahmen gestrichen werden. Zentral sind vor allem die Massnahmen, welche den Vollzug sicherstellen, z.B. bei der Überprüfung der Bauzonen (z.B. Art. 38, Abs. 2 und 3). Allenfalls ist zu prüfen, ob weitere **Sicherungen** einzubauen sind (z.B. Monitoring der Entwicklung, Zwischenevaluationen).
- Der **Vollzug** der Massnahmen sollte, soweit dies bereits möglich ist, noch verstärkt auf seine Zweckmässigkeit untersucht und gegebenenfalls optimiert werden. Dort wo die Umsetzung noch offen ist, sollte in der weiteren Konkretisierung (Verordnung usw.) auf den Vollzugsaufwand geachtet werden.
- Auch auf die **Rechtssicherheit** sollte beim Vollzug ein spezielles Augenmerk gelegt werden. Wo es möglich ist, sollte durch klare Bestimmungen resp. Erläuterungen die Rechtssicherheit erhöht werden (u.a. beim Thema Entschädigungspflichten).

1 Einleitung

Im August 2008 wurde die Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur“ (kurz Landschaftsinitiative) eingereicht, die eine Reduzierung des Landverbrauchs und eine Bremsung der Zersiedlung anstrebt. Der Bundesrat hat daraufhin Ende 2008 unter dem Titel Raumentwicklungsgesetz (REG) eine Totalrevision des fast 30 Jahre alten Raumplanungsgesetzes (RPG) als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative in die Vernehmlassung geschickt. Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung beschloss der Bundesrat, auf eine Totalrevision des RPG zu verzichten und als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative eine Teilrevision des RPG auszuarbeiten (Revision RPG). Diese soll im Wesentlichen diejenigen Themen abdecken, die von der Landschaftsinitiative angesprochen werden. Einige Themen, die in der Revision des RPG nicht berücksichtigt werden, in der Totalrevision aber vorgesehen waren, sollen – so die aktuelle Planung – in einer zweiten Revision des RPG behandelt werden.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft zur Revision RPG wurde Ecoplan vom ARE beauftragt, eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu dieser neuen Gesetzesvorlage auszuarbeiten (ergänzt durch eine vertiefte Analyse der Gesundheitseffekte). Die NHB und die RFA sollen zeigen, in welchen der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft) das neue Gesetz positive oder negative Wirkungen entfaltet und welche (Wirtschafts-) Akteure davon besonders betroffen sind. Parallel dazu wird – allerdings mit bedeutend kleinerer Intensität – auch die Landschaftsinitiative einer NHB und RFA unterzogen, so dass ein Vergleich der Wirkungen dieser beiden Vorlagen (Volksinitiative und RPG-Teilrevision als indirekter Gegenvorschlag) möglich wird. Die Ergebnisse dieser Beuteilung fliessen in die Botschaft der Revision RPG ein (Kapitel „Auswirkungen“). Aufgrund der knappen Zeitvorgaben muss sich die NHB/RFA auf eine Grobanalyse der Wirkungen beschränken.

Die **Nachhaltigkeitsbeurteilung** (NHB) wird vom Bundesrat in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung als wichtiges Instrument zur Erreichung einer Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz angesehen.[1] „Die NHB verfolgt das Ziel, Vorhaben des Bundes hinsichtlich der Ziele der Nachhaltigen Entwicklung zu beurteilen und zu optimieren. Die NHB zeigt möglichst frühzeitig auf,

- welche Wirkungen in den Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft von einem bestimmten Vorhaben zu erwarten sind,
- wie sich positive und negative Wirkungen auf die drei Dimensionen verteilen,
- ob Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen und/oder mit den Hauptzielen des Vorhabens bestehen und

[1] Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, Seite 40.

- wie Optimierungen des Vorhabens in Bezug auf dessen Nachhaltigkeit möglich wären."[2]

Mit der **Regulierungsfolgenabschätzung** (RFA) sollen die Auswirkungen neuer Regulierungen des Bundes auf die Volkswirtschaft und auf einzelne Wirtschaftsakteure, insbesondere KMUs, detailliert analysiert werden.[3] Damit soll sichergestellt werden, dass neue Regulierungen nicht zu einer unangemessenen Belastung für Unternehmen werden, ihre Ausgestaltung und Umsetzung volkswirtschaftlich möglichst effizient erfolgt und sie der Volkswirtschaft als Ganzes nicht schaden.[4]

In der vorliegenden Untersuchung kommen die beiden Instrumente **NHB und RFA kombiniert** zur Anwendung.[5] Hierbei richtet sich das Vorgehen zwar strikt nach den Vorgaben des Leitfadens Nachhaltigkeitsbeurteilung der NHB,[6] die fünf Prüfpunkte der RFA werden aber – sofern deren Themen nicht ohnehin auch Bestandteil der NHB sind – zusätzlich in den verschiedenen Teilschritten der NHB integriert. In Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA wird ausführlicher darauf eingegangen, wie die beiden Instrumenten kombiniert werden. Der vorliegende Text ist entsprechend gemäss den vorgegebenen Arbeitsschritten der NHB gegliedert (vgl. Grafik 1-1) und dokumentiert somit auch die Vorarbeiten. **Wer sich primär für die Ergebnisse der NHB interessiert, kann direkt zu Kapitel 3.1 ff. springen.**

[2] ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, S. 4.

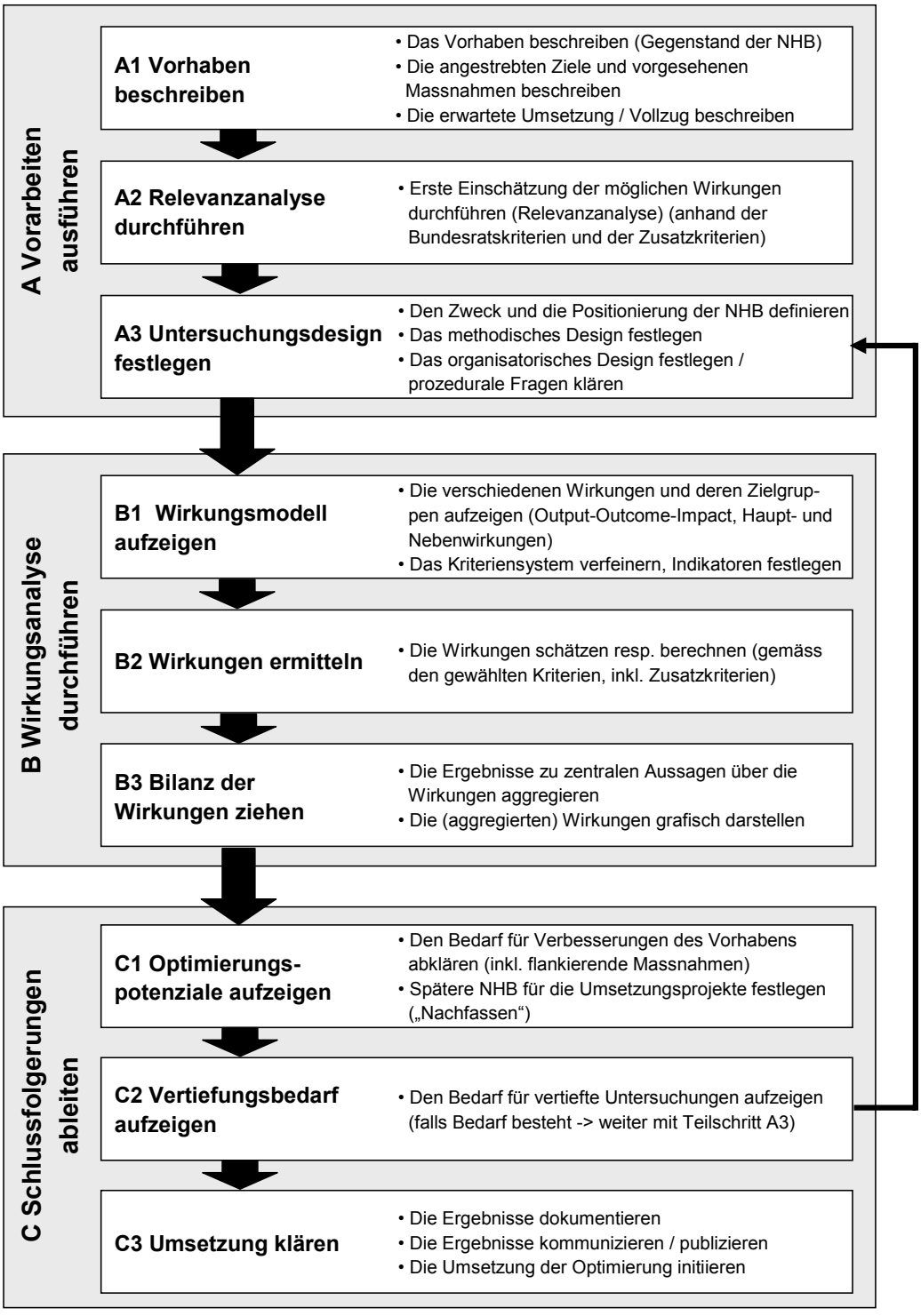
[3] Vgl. EVD (2000), Handbuch der Regulierungsfolgenabschätzung, S. 2.

[4] Vgl. EVD (2000), Handbuch der Regulierungsfolgenabschätzung, S. 1-2.

[5] Im Folgenden ist deshalb jeweils von (kombinierter) NHB/RFA die Rede.

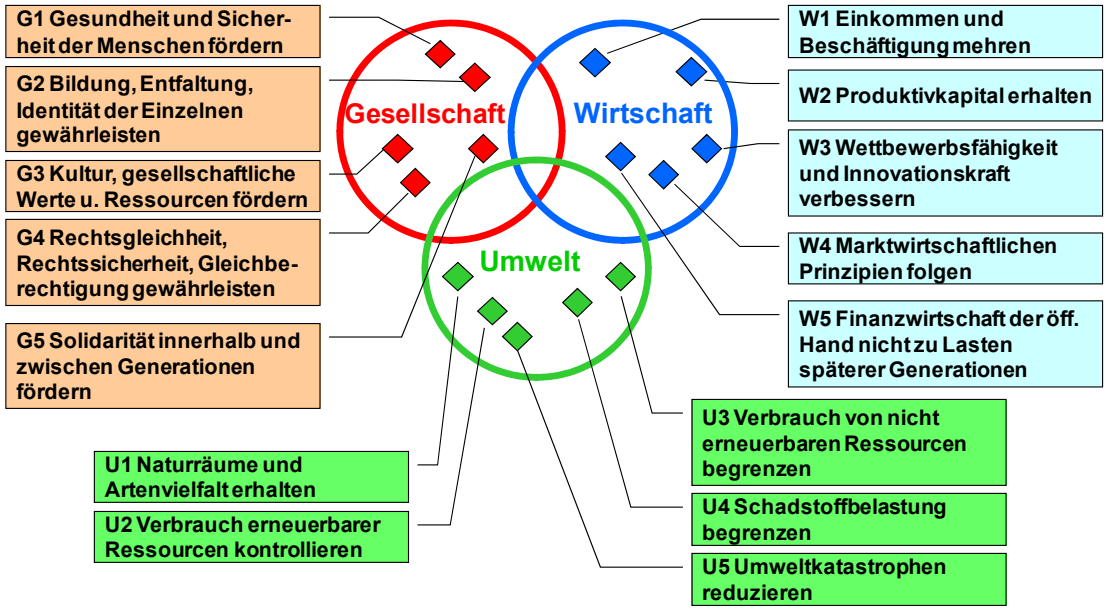
[6] Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

Grafik 1-1: Arbeitsschritte der NHB gemäss dem Leitfaden Nachhaltigkeitsbeurteilung



Die Analyse der Wirkungen richtet sich gemäss Leitfaden NHB nach den sog. Bundesratskriterien und den Zusatzkriterien, die in Grafik 1-2 und Tabelle 1-1 dargestellt sind.[7] Wo nötig werden die Bundesratskriterien um zusätzliche Kriterien ergänzt, die den fünf Prüfpunkten der RFA entsprechen (vgl. Tabelle 1-2).[8]

Grafik 1-2: Das Ziel- und Kriteriensystem: Die Bundesratskriterien zur Nachhaltigkeit



[7] Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, S. 12-14.

[8] Vgl. EVD (2000), Handbuch der Regulierungsfolgenabschätzung, S. 4-7.

Tabelle 1-1: Die Zusatzkriterien

1 Problemlage	Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?
2 Trend	Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?
3 Irreversibilität	Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?
4 Belastung künftiger Generationen	Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?
5 Risiken/Unsicherheiten	Ist das Vorhaben mit grossen Risiken (sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit) und grossen Unsicherheiten (unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung) verbunden?
6 Minimalanforderungen	Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt?
7 Räumlicher Wirkungsperimeter	Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?
8 Zielkonflikte	Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?

Tabelle 1-2: Die fünf Prüfpunkte der RFA

Prüfpunkt 1	**Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns**
Prüfpunkt 2	**Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen**
Prüfpunkt 3	**Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**
Prüfpunkt 4	**Alternative Regelungen**
Prüfpunkt 5	**Zweckmässigkeit im Vollzug**

Für Einzelheiten zum Einbau der RFA in die NHB vgl. Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA.

2 Arbeitsschritt A: Vorarbeiten ausführen

2.1 Vorhaben beschreiben (Teilschritt A1)

2.1.1 RPG-Teilrevision

Gegenstand der kombinierten NHB/RFA ist die Revision RPG in der Version vom 30. Oktober 2009; diese Version der Vorlage wurde in die bundesverwaltungsinterne Ämterkonsultation gegeben. Da die Revision RPG als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipiert ist, werden in ihr ähnliche Themen wie in der Initiative aufgegriffen; im Wesentlichen geht es um die folgenden drei „Menupunkte“:

- Siedlungswachstum begrenzen und steuern
- Bauzonentransfer und Bauzonenverlagerung ermöglichen (Bauzonen am „richtigen“ Ort)
- Baulandhortung bekämpfen, gezielte Verfügbarkeit von Bauzonen ermöglichen

Der Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE nennt verschiedene Problembereiche, in denen in den vergangenen Jahren negative Entwicklungen in der Raumentwicklung festgestellt werden konnten (u.a. Defizite in der Erreichbarkeit, Ungleichgewicht des Städtesystems Schweiz, soziale und funktionale Entmischung, abnehmende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ländlichen Räume).[9] Die geplante Revision RPG geht allerdings nur deren drei tatsächlich direkt an, und zwar:[10]

- Ein sehr grosser Bodenverbrauch aufgrund der starken Ausdehnung der Siedlungen
- Die Bauzonen sind zu gross und liegen häufig an strategisch ungünstigen Orten
- Die fortschreitende Zersiedelung

Das ARE plant, in einer zweiten Revision des RPGs auch die übrigen, bisher nicht berücksichtigten Probleme anzugehen.

In der hier zur Diskussion stehenden ersten Revision RPG werden die genannten „Menupunkte“ wie folgt in konkrete Massnahmen umgesetzt:[11]

- Neue Definition der Bauzonen bzw. der **Anforderungen an die Einzonung** (Art. 15):
  - Bedarfsnachweis über die Gemeindegrenzen hinaus erbringen (Art. 15 Abs. 2 Satz 1)
  - Bedarfsberechnung unter Berücksichtigung der Nutzungsreserven (Art. 15 Abs 1 und Abs. 3 lit. b)
  - Verfügbarkeit sicherstellen (Art. 15 Abs. 3 lit. c)
  - Schutz der Landschaft und der Fruchtfolgeflächen betonen (Art. 15 Abs. 2 Satz 3)

[9] Vgl. ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, S. 7-57.

[10] Vgl. ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, S. 31-33, 33-38, 38-40.

[11] Vgl. ARE (2009), Unterlagen zum Gesetzestext und zur Botschaft der Revision Raumplanungsgesetz.

  - Technische Richtlinien (Art. 15 Abs. 4)
- **Überprüfung der Bauzonen** (Art. 38)
  - Auftrag zur Überprüfung der Bauzonen (Art. 38 Abs. 1)
  - Kompensationspflicht bei Neueinzonungen bis zur Bestätigung der Bundesrechtskonformität (Art. 38 Abs. 2)
  - Moratorium auf Einzonungen falls die Bundesrechtskonformität nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht gegeben ist (Art. 38 Abs. 3)
- Neue Anforderungen an den **Richtplan** (Art. 6, 8, 8a):
  - Grösse und Lage der Siedlungen festlegen, Siedlungserweiterungen regional abstimmen, Abstimmung von Siedlung und Verkehr, hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen festlegen, (neue) Anforderungen an die Bauzonen erfüllen, Siedlungserneuerung stärken (Art. 8a)
  - Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2)
- **Überbaubarkeit** fördern (z.B. Baulandumlegung) (Art. 15a Abs. 1)
- Verhinderung von **Baulandhortung** (Art. 15a):
  - Auftrag zur Realisierung an die Kantone (Abs. 1 Satz 1)
  - Verpflichtung des Eigentümers zu überbauen (Abs. 2)

Da die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Raumplanung mit der Revision RPG nicht neu strukturiert wird, sind für die Umsetzung obiger Massnahmen sowohl der Bund als auch in hohen Masse die einzelnen Kantone verantwortlich.

2.1.2 Die Landschaftsinitiative

Der Initiativtext der Landschaftsinitiative lautet wie folgt:[12]

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

- *Art. 75 Raumplanung*

  1 Bund und Kantone sorgen für die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens, die geordnete Besiedlung des Landes, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und den Schutz des Kulturlandes. Sie berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

  2 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Er erlässt Bestimmungen, insbesondere für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet. Er fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone.

  3 Aufgehoben

[12] Vgl. Initiativkomitee Landschaftsinitiative (2008), Initiativtext.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

- *Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

  8. Übergangsbestimmung zu Art. 75 (Raumplanung): Nach Annahme von Artikel 75 darf die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden. Der Bundesrat kann in begründeten Fällen Ausnahmen gewähren.

Weitere Erläuterungen zur Landschaftsinitiative sind im Abschnitt 3.3.7 zu finden, wo deren Auswirkungen kurz behandelt werden.

2.2 Relevanzanalyse durchführen (Teilschritt A2)

Zur Vorbereitung der Relevanzanalyse über die Revision RPG (und damit auch für die Landschaftsinitiative) wurde ein Workshop mit verschiedenen Fachleuten des ARE, des SECO und des BAFU durchgeführt. Diese äusserten ihre Einschätzungen zu möglichen Auswirkungen der Revision RPG und der Landschaftsinitiative und analysierten und diskutierten diese im Plenum; so konnte ein umfangreiches Wissen zum Thema genutzt werden. Basierend auf den Ergebnissen des Workshops und auf dem Hintergrund der analysierten Kausalbeziehungen wurde dann die Relevanzanalyse durchgeführt. Hierbei zeigte sich, dass die Revision RPG vermutlich die stärksten Wirkungen im Bereich Bodenverbrauch und Landschaftsschutz entfalten wird, sowie sich allgemein positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken wird. In der Dimension Gesellschaft sind die Wirkungen wahrscheinlich mehrheitlich eher klein und unbedeutend. Allgemein bestehen aber bei vielen Kriterien noch kleinere bis grössere Unsicherheiten, die es zu klären gilt. Die detaillierten Resultate der Relevanzanalyse sind im Anhang B: Ergebnisse der Relevanzanalyse aufgeführt.[13]

2.3 Untersuchungsdesign festlegen (Teilschritt A3)

a) Zweck der NHB/RFA

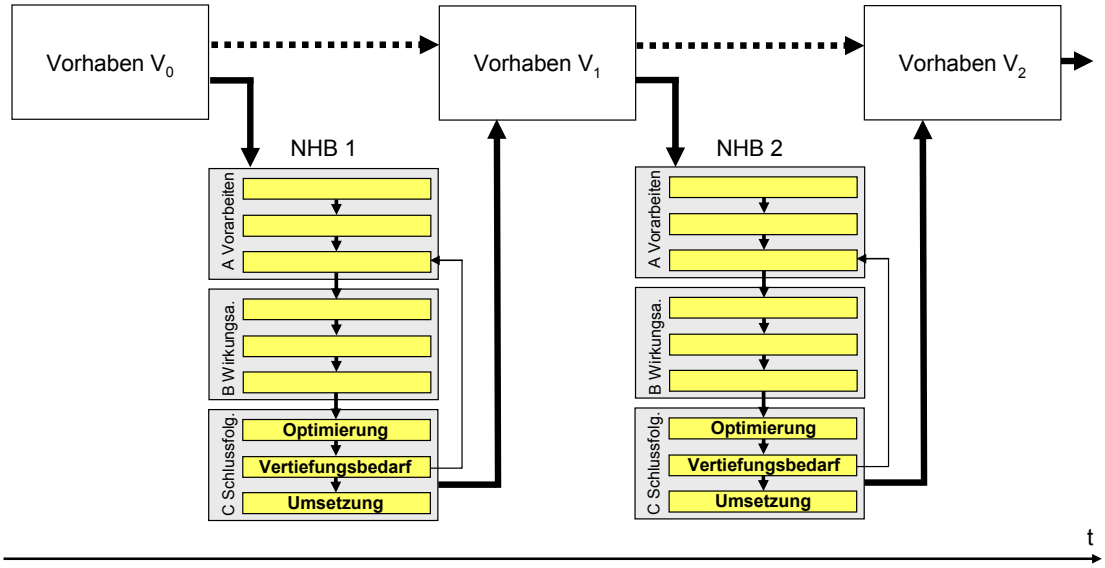
Die NHB/RFA zur Revision RPG erfüllt hier den Zweck einer formativen Beurteilung (vgl. Grafik 2-1): Es wurde bereits für den ersten Entwurf der Revision RPG vom 27. Juli 2009 eine NHB/RFA durchgeführt, so dass deren Resultate in der weiteren Ausarbeitung der Gesetzesvorlage berücksichtigt werden konnten. Anschliessend wurden zwei zur Diskussion stehende Varianten der RPG-Revision vom 24. August 2009 auf ihre Wirkungen untersucht. Eine dritte und letzte NHB/RFA wurde dann zur Version der Revision RPG gemäss Sitzungs-

[13] Es ist zu beachten, dass die Resultate der Relevanzanalyse nicht zwingend mit den schliesslich ermittelten Wirkungen gemäss der Grobanalyse (vgl. Kapitel 3) übereinstimmen müssen, da sich aufgrund der vertieften Analyse und Recherche im Rahmen des Arbeitsschrittes B durchaus noch Änderungen sowohl im Wirkungsmodell (kausale Zusammenhänge) als auch in der Wirkungseinschätzung (Stärke der Wirkungen) – und damit in der Gesamtbilanz der NHB – ergeben können.

ergebnissen vom 21. September 2009 durchgeführt.[14] Die Ergebnisse dieser dritten NHB/RFA, dargestellt im Kapitel 3 des vorliegenden Berichts, fliessen in die Botschaft zur Revision RPG ein und können evtl. relevant für die Entscheidungsfindung in den Räten sein.

Zur Landschaftsinitiative wird hingegen nur eine einmalige, also summative NHB/RFA durchgeführt, deren Resultate voraussichtlich ebenfalls in die Botschaft z.H. der Eidgenössischen Räte einfliesst.

Grafik 2-1: Schematische Illustration zu einer formativen NHB/RFA



b) Untersuchungsdesign

Die NHB/RFA wird in Form einer Grob-Beurteilung (Grob-NHB) durchgeführt. Entsprechend beschränkt sich die NHB/RFA auf die im Leitfaden vorgegebenen (Bundesrats-) Kriterien, ergänzt durch Kriterien, die relevant für die RFA sind (Integration in die NHB gemäss Tabelle 1-2, Ergebnisse vgl. weiter unten).[15] Auch wird die Bewertung nur mittels Sekundäranalysen und den Experten-Informationen aus dem Workshop durchgeführt. Zudem werden die kausalen Wirkungsketten der verschiedenen Effekte nur über zwei, drei Stufen aufgezeigt und bewertet (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2). Diese Untersuchungstiefe genügt, damit in der politischen Entscheidungsfindung abschätzbar ist, welche Wirkungen die Revision RPG in der Tendenz entfalten wird. Zudem wäre eine Detail-NHB aufgrund des sehr engen Zeitplans kaum durchführbar.

Mit der NHB/RFA werden zwei Beurteilungen durchgeführt (vgl. Grafik 2-2):

[14] Eine Übersicht über die verschiedenen Versionen der RPG-Revision ist in Anhang C: Überblick über die Versionen RPG-Revision abgebildet.

[15] Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, S. 17.

- Zum einen wird analysiert, zu welchen Veränderungen die Revision RPG in den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft führt. Hierzu werden ein Zustand mit (Ziffer 2 in der Grafik) und ein **Zustand ohne Revision RPG** (Ziffer 1) miteinander verglichen; die relevante Grösse ist Δ1.
- Zum anderen wird für alle Nachhaltigkeitskriterien angegeben, wie stark deren Wirkungen zur Erreichung der **Nachhaltigkeitsziele** beitragen und welche Nachhaltigkeitsdefizite auch mit der RPG-Revision noch bestehen bleiben; es wird also die Grösse Δ2 geschätzt.

Da die Massnahmen der Revision RPG erst nach einer gewissen Zeit vollständig umgesetzt sind und sich damit auch deren Folgen erst dann vollumfänglich zeigen werden, liegt der **Betrachtungszeitpunkt** für den Vergleich der zwei Zustände (gedanklich) in der Zukunft.

Für die **Referenzentwicklung** (ohne Revision RPG) wird dabei vereinfachend angenommen, dass die im Raumentwicklungsbericht des ARE festgehaltenen Negativtrends fortbestehen (vgl. Kapitel 2.1).[16] Für eine vertiefte Analyse müssten die Entwicklungen mit und ohne Revision RPG genauer modelliert werden, dies ist aber aufgrund des „Charakters" des Gesetzes (ein Aufgaben- und Organisationsgesetz ohne detailliert beschriebene Massnahmen) sowie im Rahmen einer Grobuntersuchung nicht machbar.[17]

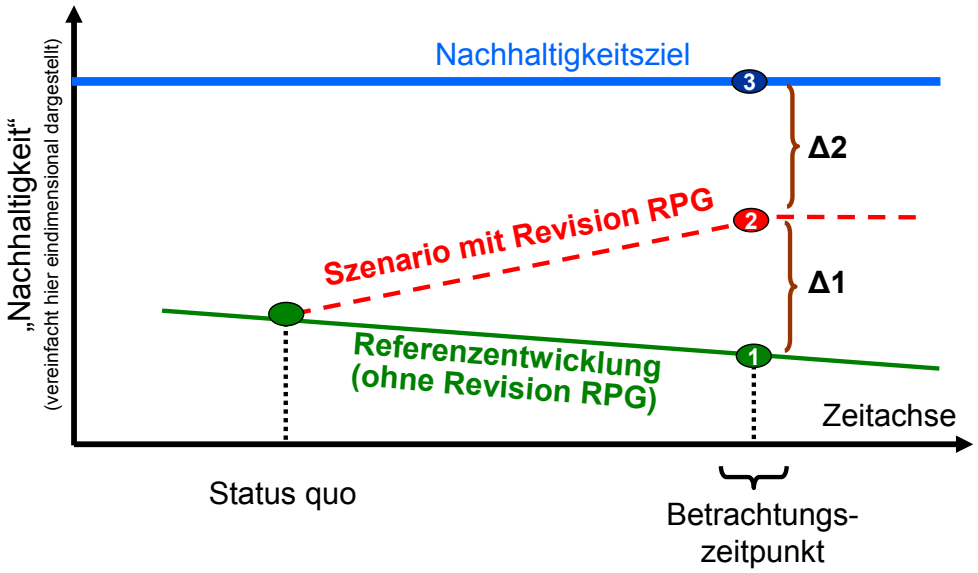
Die Grafik 2-2 ist als Gedankenmodell zu verstehen und soll nicht suggerieren, dass die Wirkungen quantitativ und exakt gemessen werden können.

Geografisch bezieht sich die **Systemgrenze** der NHB auf die gesamte Schweiz.

[16] Die erwartete Kostenzunahme im Gesundheitswesen (vgl. EFV (2008), Legislaturfinanzplan 2009-2011, S. 117-119) ist insofern keine Veränderung gegenüber heute, als damit ein bereits heute bestehendes Nachhaltigkeitsdefizit „nur" fortgeschrieben wird.

[17] Die gleiche Annahmen gelten auch für die Beurteilung der Landschaftsinitiative.

Grafik 2-2: Die Vergleichssituation zwischen einem Zustand mit und einem Zustand ohne Revision RPG (grobschematisch – die Entwicklung wird nicht quantifiziert)



c) Organisatorisches Design

Alle Fragen rund um das organisatorische Design wurden mit der Offerte für die Durchführung einer NHB/RFA zur Revision RPG geklärt.

Die im NHB-Leitfaden festgeschriebenen Standards werden alle eingehalten, insbesondere die folgenden:[18]

- Minimalanforderungen / allgemeine Standards: Die Reihenfolge der Arbeitsschritte und der Teilschritte wird eingehalten, ebenfalls die dazugehörenden Anweisungen gemäss Leitfaden NHB.
- Prozedurale Standards: Die Durchführung der NHB wurde durch das ARE initiiert und eng begleitet. Weitere Fachstellen (SECO und BAFU) wurden über die Durchführung informiert und zur Ausarbeitung der Relevanzanalyse beigezogen (Expertenmeinung) (vgl. Kapitel 2.2). Die Durchführung selbst wurde einem neutralen und unabhängigen externen Büro überantwortet.
- Standards für die Analysen: Als Kriteriensystem werden die Bundesratskriterien verwendet (ergänzt durch Kriterien relevant für die RFA, vgl. weiter unten).
- Standards für die Dokumentation / Standards für die Publikation und Kommunikation: Die Dokumentation über die gesamte NHB/RFA erfolgt im vorliegenden Bericht. Zusätzlich werden die Ergebnisse der NHB/RFA in die Botschaft zur Revision RPG aufgenommen. Beide Berichte werden später veröffentlicht.

[18] Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, S. 28-30.

3 Arbeitsschritt B: Wirkungsanalyse durchführen

Vorbemerkung: Die beiden Teilschritte "B1 Wirkungsmodell aufzeigen" und "B2 Wirkungen ermitteln" haben einen engen Bezug zueinander, weshalb eine klare Trennung zwischen den beiden Arbeiten, die kausalen Zusammenhänge zwischen den Wirkungen zu analysieren und die Stärke der einzelnen Wirkungen zu ermitteln, nicht immer möglich ist. Aus diesem Grund kann es sein, dass gewisse Aussagen in den beiden Kapitel 3.1 und 3.2 redundant zu sein scheinen. Als Hintergrundinformation zu diesen beiden Teilschritten dienten zahlreiche Publikationen.[19]

3.1 Wirkungsmodell aufzeigen (Teilschritt B1)

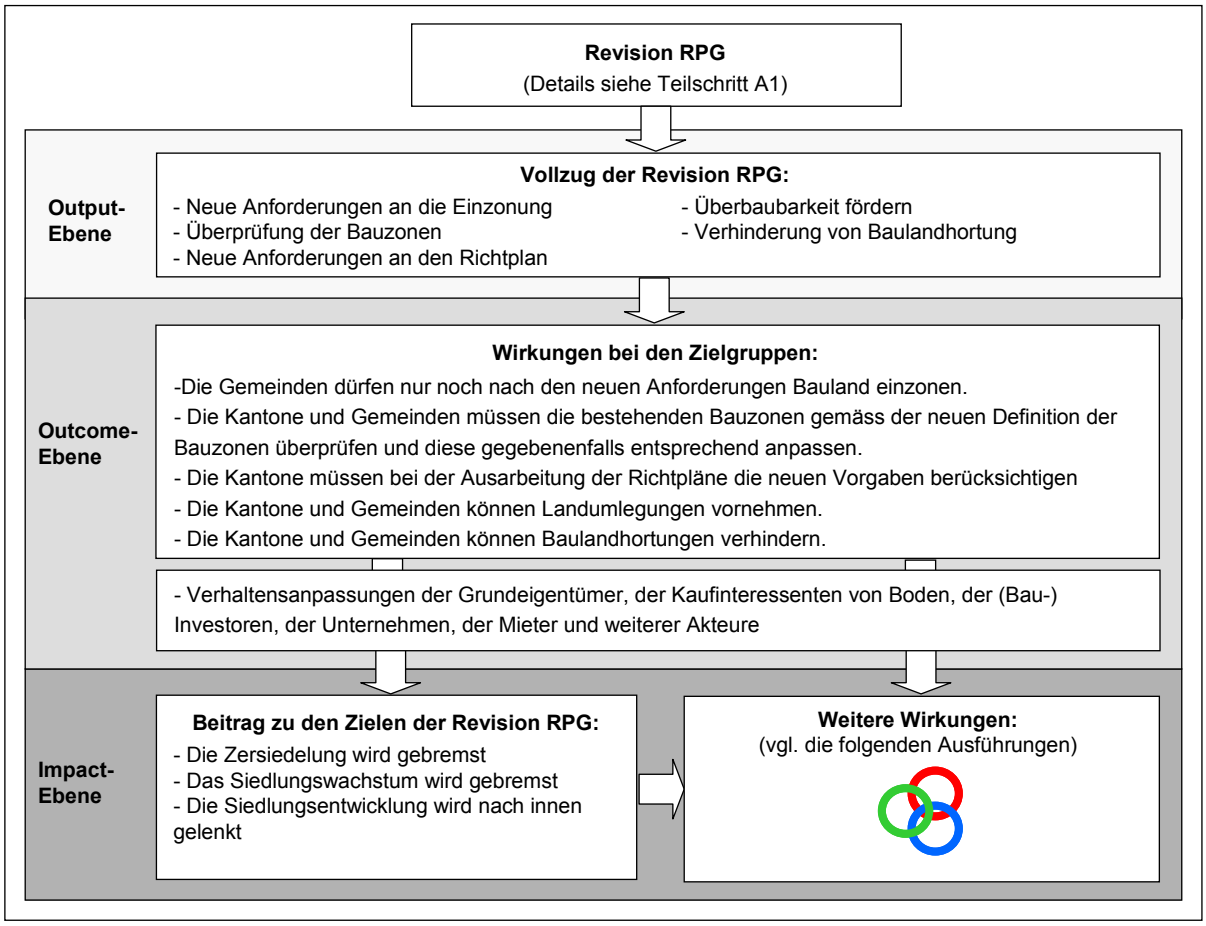
3.1.1 Zuordnung zum Output-Outcome-Impact-Schema

Die Revision RPG sieht auf der Output-Ebene fünf Massnahmen vor (vgl. Kapitel 2.1). Ausgehend von diesen Massnahmen kann das Wirkungsmodell wie folgt dargestellt werden (Grafik 3-1):[20]

[19] Als Hintergrundinformation für die folgenden Arbeiten diente u.a. die folgende Literatur (alphabetisch):
ARE (2005), Raumentwicklungsbericht;
ARE (2006), Ergebnis der Anhörung zum Raumentwicklungsbericht 2005;
ARE (2006), Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz;
ARE (2008), Raumkonzept Schweiz;
ARE (2009), Vernehmlassung zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes;
Bühlmann (2009), Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht;
Erne (2009), Den Einfluss der Infrastruktur auf den Raum messen;
Forum Raumentwicklung (2009), Raumentwicklung im Wandel;
Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen;
Griffel (2009), Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich;
Jaeger/Schwick et al. (2008), Landschaftszersiedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung;
Koll-Schretzenmayr (2008), Gelungen – Misslungen?;
Koll-Schretzenmayr/Kramp (2009), Wohnqualität unter Druck;
Metron (2000), Wechselwirkungen Verkehr/Raumordnung; Ecoplan (2008), Bausteine zur Synthese des NFP 54;
Perlik/Wissen et al. (2008), Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Schweiz (2005-2030);
Rodewald/Knoepfel et al. (2004), Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft;
Schweizerischer Bundesrat (1996), Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996;
Schweizerischer Bundesrat (2005), Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005;
Schweizerischer Bundesrat (2008), Revision des Raumplanungsgesetzes;
Schweizerischer Bundesrat (2008), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011;
Simmen/Marti et al. (2005), Die Alpen und der Rest der Schweiz – Wer zahlt, wer profitiert?;
Simmen/Walter et al. (2006), Den Wert der Alpenlandschaften nutzen;
SL (o.A.), Öffnung für das Bauen im Landwirtschaftsgebiet – ein Bumerang für alle?;
VLP-ASPAN (2008), Einführung in die Raumplanung;
sowie verschiedene Gesetzestexte und interne Berichte.

[20] Wie in Kapitel 2.3 über das Untersuchungsdesign festgelegt wurde, bezieht sich die Analyse auf einen Betrachtungszeitpunkt in der Zukunft. Entsprechend werden ausschliesslich die Wirkungen zu diesem Zeitpunkt analy-

Grafik 3-1: Das Wirkungsmodell (Übersicht)



Wie aus der Grafik 3-1 ersichtlich ist, wirken die Massnahmen des Vollzugs direkt auf die jeweiligen Zielgruppen und führen zu Verhaltensanpassungen bei weitern Akteuren. Diese Veränderungen bei den verschiedenen Zielgruppen führen dann auf der Impact-Ebene zu folgenden Wirkungen in den drei Zielbereichen der Revision RPG:

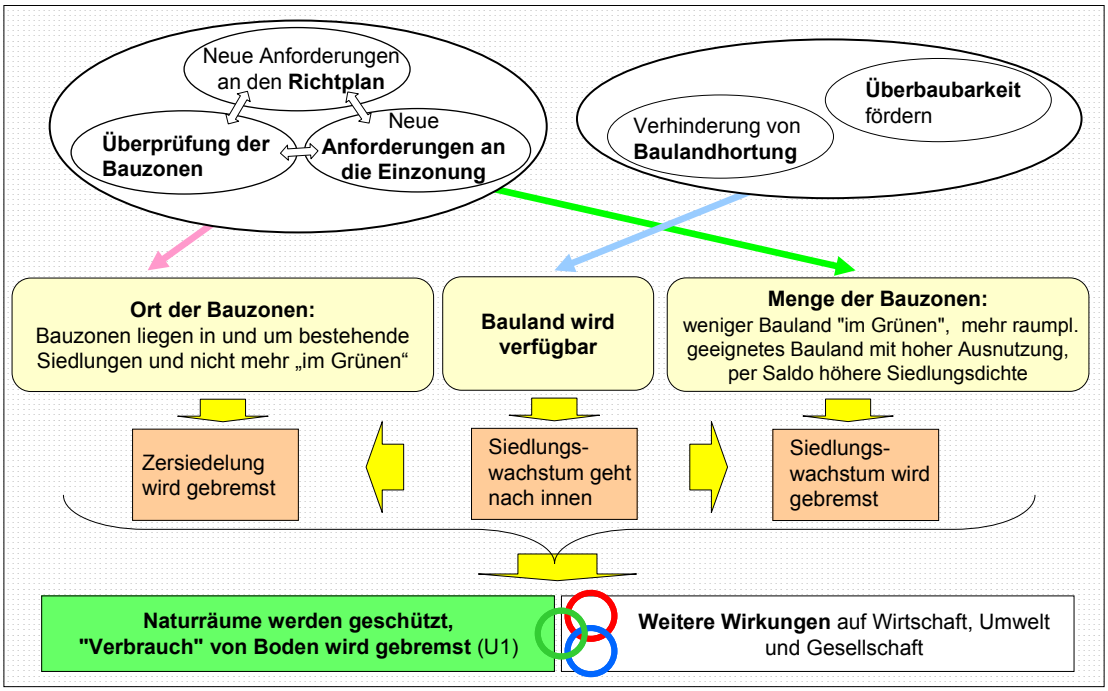
- Die Zersiedelung wird gebremst.
- Das Siedlungswachstum wird gebremst.
- Die Siedlungsentwicklung wird nach innen gelenkt.

siert, d.h. mittel- bis langfristig einsetzende Wirkungen. Die kurzfristigen Wirkungen werden hingegen grundsätzlich vernachlässigt, sofern es sich hierbei in ihrer Intensität zwar kleinere, in ihrer Richtung aber identische Wirkungen wie die der mittel- und langfristigen Betrachtung sind.

3.1.2 Wirkungsmechanismen im Überblick

Die Wirkungsmechanismen, die durch die fünf Massnahmen der Gesetzesvorlage ausgelöst werden und die dazu führen, dass die Zersiedelung und das Siedlungswachstum gebremst werden, können wie folgt dargestellt werden (vgl. Grafik 3-2):[21]

Grafik 3-2: Wesentliche Wirkungsmechanismen: Zusammenhang zwischen den Massnahmen und den angestrebten Zielen der Revision RPG[22]



Erstes Massnahmenbündel: Die drei Massnahmen „Neue Anforderungen an den Richtplan“, „Neue Anforderungen an die Einzonung“ und „Überprüfung der Bauzonen“ stehen in einem engen Zusammenhang zueinander, da bei allen die neue Definition, was eine Bauzone ist, ein zentraler Bestandteil ist. Zudem kommen deren Wirkungen nur (voll) zum Tragen, wenn all drei Massnahmen zusammen umgesetzt werden (wird beispielsweise auf die Überprüfung der Bauzonen verzichtet, werden zwar weiterhin nur noch solche Flächen als Bauland eingezont, die raumplanerisch geeignet sind, es bleiben aber grosse Flächen von raumplanerisch ungeeignetem Bauland bestehen und damit auch die Möglichkeit für eine fort-

[21] Wie noch weiter unten gezeigt werden wird, kommen diese Wirkungen nur zustande, wenn gewisse Bedingungen gegeben sind bzw. erfüllt werden.

[22] Diese Grafik stellt nur die Wirkungszusammenhänge dar und macht keine Aussage darüber, wie stark die einzelnen Effekte netto tatsächlich ausfallen. Die Richtung der einzelnen Wirkungen (positiv oder negativ) kann aber bereits festgestellt werden.

schreitende Zersiedelung und ein ungebremstes Siedlungswachstum).[23] Dieses Massnahmenpaket führt zum einen dazu, dass bestehende raumplanerisch ungeeignete Bauzonen (Bauzonen „im Grünen“) (mehrheitlich) zurückgezont werden und neu nur noch Land als Bauzone eingezont wird, das raumplanerisch geeignet ist (Bauzonen in und um Siedlungen) – der Ort der Bauzonen verschiebt sich also, wodurch die Zersiedelung gebremst werden kann. Der andere Effekt dieses Massnahmenpakets zeigt sich in einer Reduktion der Bauzonenmenge: Dadurch dass die Ausnutzung bei raumplanerisch geeigneten Bauzonen höher ist als bei raumplanerisch ungeeigneten Flächen, und – wie gesehen – gesamthaft die Menge raumplanerisch ungeeigneter Bauzonen zu Gunsten raumplanerisch geeigneter Bauzonen zurückgeht, entsteht per Saldo eine höhere Siedlungsdichte.[24] Bei konstant bleibender Bruttogeschossfläche pro Kopf wird dadurch das Siedlungswachstum gebremst und damit der Bodenverbrauch (pro Kopf) gesenkt.

Ein **zweites Bündel an Massnahmen** bestehend aus „Überbaubarkeit fördern“ und „Verhinderung von Baulandhortung“ zielt darauf ab, dass das bestehende Bauland auch tatsächlich überbaut wird – gemäss ARE ist dieses Potenzial unüberbauter Bauzonen beträchtlich (zwischen 37'810 und 53'016 Hektaren)[25]. Konkret können mit der ersten Massnahme bestehende Parzellen einer Bauzone räumlich so angepasst werden, dass sie sich für eine Überbauung überhaupt eignen (z.B. Landumlegungen). Mit der zweiten Massnahme stehen den Behörden Instrumente zur Verfügung, mit denen sie Eigentümer von Bauzonen verpflichten können, brachliegendes Bauland zu überbauen (bei entsprechendem Bedarf). Dank diesen beiden Massnahmen können bestehende Bauzonen, die ansonsten unbebaut bleiben würden, tatsächlich für die Siedlungsentwicklung gebraucht werden und das Siedlungswachstum somit nach innen gelenkt werden. Eine solche Siedlungsentwicklung nach innen senkt den Druck, neue Gebiete einzuzonen und bremst dadurch sowohl das Siedlungswachstum als auch die Zersiedelung.

Wie gesehen führen alle fünf Massnahmen zusammen dazu, dass sowohl das Siedlungswachstum als auch die Zersiedelung gebremst werden, wodurch zum einen der „Bodenverbrauch“ pro Kopf gebremst werden kann und zum anderen die Naturräume etwas besser geschützt werden können. Zu einem Stopp des Siedlungswachstums und damit der Bodennutzung wird es aber mit diesen Massnahmen nicht kommen.

3.1.3 Grobschematische Effekte auf den Boden- und Immobilienmärkten

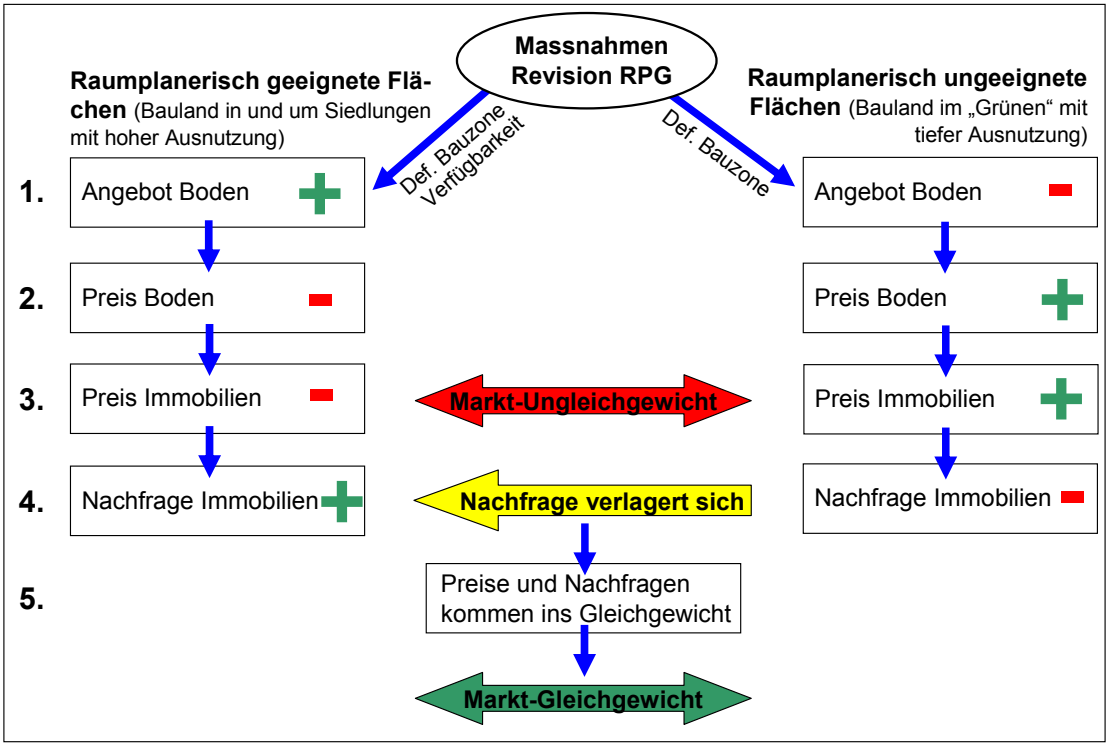
Der in Grafik 3-2 grob dargestellte Zusammenhang zwischen den Massnahmen, den Änderungen in Menge und Preis der Bauzonen und den Wirkungen auf die Ziele der Revision RPG kann noch detaillierter beschrieben werden (vgl. Grafik 3-3):

[23] Vgl. Griffel (2009), Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich; Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 141-142.

[24] Vgl. ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, S. 33-38.

[25] Vgl. ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, S. 33-38.

Grafik 3-3: Zusammenhang zwischen den Massnahmen, den Boden- und Immobilienpreisen und der Bodennachfrage



1. Die verschiedenen Massnahmen der Revision RPG führen zu einer Verknappung des Bodens bei raumplanerisch ungeeigneten Flächen (rechte Seite der Grafik) und zu einer Ausweitung des Bodenangebots bei raumplanerisch geeigneten Flächen (linke Seite der Grafik).
2. Ein knapperes Bodenangebot bedeutet, dass der Bodenpreis von raumplanerisch ungeeigneten Flächen steigt. Bei den raumplanerisch geeigneten Flächen ist es genau umgekehrt.
3. Dank tieferem Bodenpreis sinkt auch der Preis der Immobilien auf raumplanerisch geeigneten Flächen. Zudem erlaubt die tendenziell höhere Ausnutzung ebenfalls eine Ausweitung des Flächen-Angebots (Bruttogeschossflächen), was die Preisreduktion tendenziell verstärkt. Auf raumplanerisch ungeeigneten Flächen verteuern sich hingegen die Immobilen, weil das Angebot verknappt wird. Diese gegenläufigen Trends führen (vorerst) zu einem Ungleichgewicht im Immobilienmarkt.
4. Wegen des Ungleichgewichts im Immobilienmarkt verschiebt sich die Nachfrage nach Immobilien weg von solchen auf raumplanerisch ungeeigneten Flächen hin zu solchen auf raumplanerisch geeigneten Flächen.[26] Dies führt per Saldo auch zu einer höheren Ausnutzung des überbauten Bodens.

[26] Unter der Annahme, dass die Nachfrage nach Immobilien auf raumplanerisch ungeeigneten Flächen („das Einfamilienhaus im Grünen“) nicht unelastisch ist, sondern mit steigendem Preis sinken wird.

5. In Folge dieser Verschiebung kommt es zu einem gegenseitigen Angleichen der Preise und der Nachfragen auf dem Immobilenmarkt, bis das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wieder hergestellt ist.

Die hier beschriebene Verschiebung der Immobiliennachfrage widerspiegelt sich auch in der (bereits weiter oben angesprochenen) Bodennutzung:

- Es wird weniger Boden „im Grünen" verbaut, und damit wird die Zersiedelung gebremst, was sich positiv auf die Naturräume auswirkt.
- Es wird vermehrt in Bauzonen mit hoher Ausnutzung gebaut, wodurch das Siedlungswachstum gebremst werden kann und damit auch der Pro-Kopf-Verbrauch an Boden.

3.1.4 Weitere Wirkungen

Wie bereits angesprochen kommt es aufgrund der Revision RPG nicht nur zu Wirkungen in den Zielbereichen der Gesetzesvorlage (Verbrauch von Boden wird gebremst und die Naturräume werden besser geschützt, U1), sondern es resultieren in anderen Bereichen weitere Wirkungen:[27]

a) Umwelt

- Dadurch dass die Zersiedelung gebremst werden kann, die Siedlungsentwicklung vermehrt nach innen geht und eine höhere Ausnutzung beim zukünftigen Siedlungswachstum erzielt wird (bzw. das Siedlungswachstum gebremst wird), werden auch die Verkehrswege tendenziell eher kürzer. Es kann somit angenommen werden, dass damit das Verkehrsaufkommen gesamthaft gebremst wird und zudem vermehrt die (kürzeren) Wegstrecken zu Fuss oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden.[28] Dies wirkt sich positiv auf den **Verbrauch an nicht erneuerbaren Ressourcen** (Treibstoffverbrauch) (U3) und die **Schadstoffbelastung** (U4) aus. In den Siedlungszentren kann allerdings aufgrund der Konzentration die Schadstoffbelastung eher zunehmen (U4).
- Mit der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen und einer möglichst hohen Ausnutzung des Baulands steigt auch der Druck, **Grünbereiche** innerhalb von Siedlungen (teilweise) zu überbauen bzw. keine solche mehr freizuhalten (U1).

b) Gesellschaft

- Dank des gebremsten Bodenverbrauchs und der gebremsten Zersiedelung werden **zukünftige Generationen** mehr Boden zur Verfügung haben und mehr zusammenhängende Naturräume vorfinden (G5), als dies bei bestehender Siedlungsentwicklung der Fall sein würde.

---

[27] Die Nummern in Klammern verweisen auf die Kriterien der Bundesratskriterien.

[28] Vgl. Koll-Schretzenmayr (2008), Gelungen – Misslungen?, S. 155, 160.

- Die gebremste Zersiedelung trägt zu einem Erhalt der ländlichen Siedlungsstruktur bei, wodurch die **ländliche Kultur** eher erhalten bleiben kann (G3).
- Gemeinden, deren grösster Wettbewerbsvorteil billiges Bauland ist, werden diesen Vorteil vermehrt einbüssen. Es ist zu prüfen, wieweit (und wie stark) dies vor allem ländliche bzw. periphere Gemeinden betreffen wird und damit die **Solidarität zwischen den Regionen** negativ beeinflussen wird (G5).
- Wegen des Rückgangs der Schadstoffbelastung und einer Zunahme des Langsamverkehrs (zu Fuss und mit dem Fahrrad) (siehe Umwelt) wird die **Gesundheit** verbessert (G1) (eine detaillierte Darstellung der verschiedenen Gesundheitseffekte ist zusätzlich in Kapitel 3.3.4 gegebene). Positiv auf das Wohlbefinden (G1) wirken sich wiederum der Erhalt intakter Naturlandschaften (U1) und die bessere Siedlungsqualität aus. Allerdings könnten sich in den Siedlungszentren aufgrund der Verdichtung und des damit verbundenen Mehrverkehrs und dessen Umweltbelastung (siehe Umwelt) auch negative Effekte für die Gesundheit ergeben (G1).
- In der Übergangszeit wird die **Rechtsunsicherheit** aufgrund von Unsicherheiten in der Umsetzung und Auslegung leicht zunehmen (G4).
- Die Rückzonungen (Überprüfung der Bauzonen) und vor allem die Bauverpflichtungen (Verhinderung von Baulandhortung) stellen u.U. Eingriffe in die **Eigentumsfreiheit** der Grundeigentümer dar (G4).

c) Wirtschaft

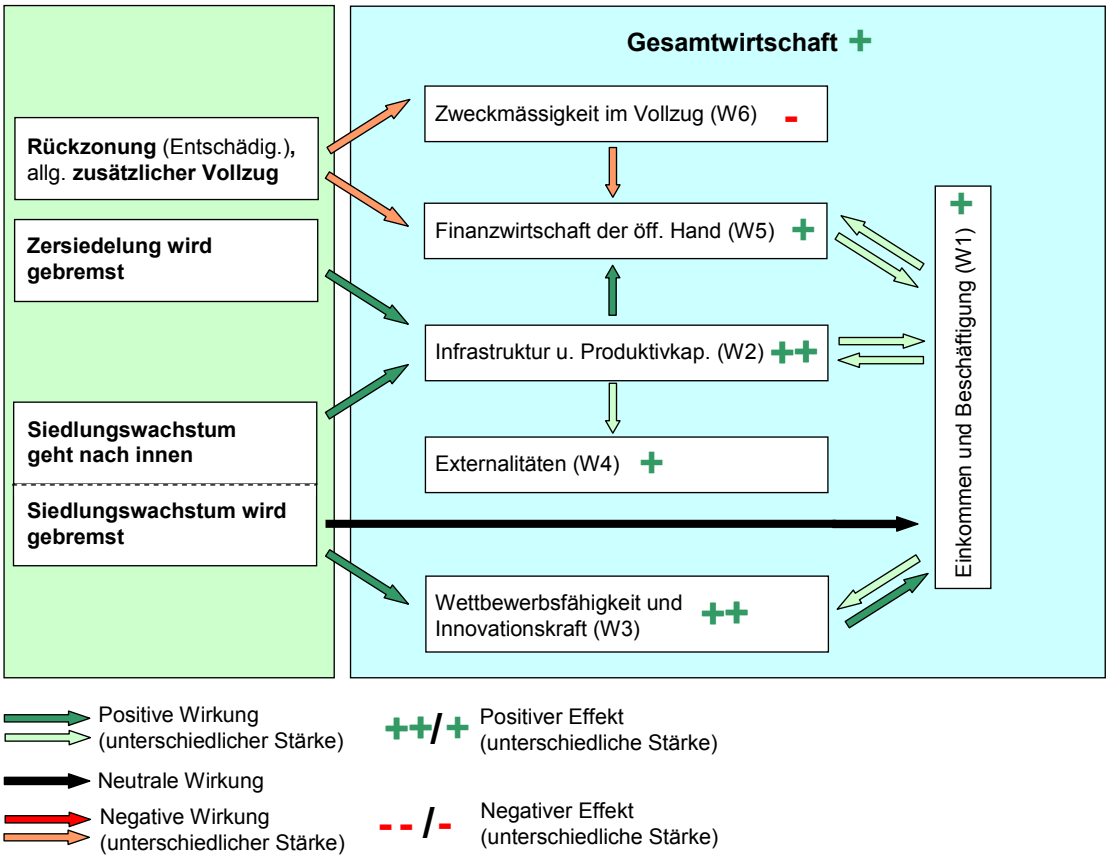
- Dank der vermehrten Siedlungsentwicklung in und um bestehende Siedlungszentren und damit auch einer grösseren geografischen Konzentration der Unternehmen können höhere Skaleneffekte erzielt werden und allgemein die **Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit** eines Zentrums gestärkt werden (W3). In Folge davon wird die Gesamtwirtschaft gestärkt (weitere Wirkungen auf die Wirtschaft siehe Kapitel 3.1.5).

3.1.5 Vertiefung in der Dimension Wirtschaft

a) Gesamtwirtschaft

Da im vorliegenden Fall die NHB in Kombination mit einer RFA durchgeführt wird, soll im Folgenden die Wirkungszusammenhänge in der Dimension Wirtschaft vertieft diskutiert werden. Obwohl wie gesehen gesamthaft eine positive Wirkung resultiert, ist dies nicht in allen einzelnen Kriterien der Fall (vgl. Grafik 3-4):

Grafik 3-4: Die Wirkungszusammenhänge innerhalb der Gesamtwirtschaft



Wie gesehen führen die verschiedenen Massnahmen der Revision RPG zu einer verstärkten Siedlungsentwicklung in und um bestehende Zentren. Dadurch können sich auch die verschiedenen Unternehmen stärker geografisch konzentrieren und entsprechend höhere Skaleneffekte erzielen und von der Nähe zu anderen Unternehmen profitieren („Agglomerationseffekte“).[29] Dies verbessert allgemein die (internationale) **Standortattraktivität** und **Wettbewerbsfähigkeit** der Schweizer Zentren (W3) und trägt so zu einem höheren Wirtschaftswachstum und damit allgemein zu höheren Einkommen und einer höheren Beschäftigung bei (W1). Hierbei verstärken sich diese Effekte noch gegenseitig, da ein Teil der zusätzlichen Einkommen in Form von Investitionen und Konsum wiederum die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft verbessern (W3) und das Produktivkapital erhöhen (W2). Es wird nicht erwartet, dass es zu einem Rückgang in der Bautätigkeit kommt, da die Siedlungsentwicklungen mit der Revision RPG nicht gestoppt, sondern verlagert werden; diese Wirkung ist somit gesamthaft neutral.

[29] Vgl. Storper (1997), The Regional World; Venables (1996), Equilibrium locations of vertically linked industries; Krugman/Venables (1990), Integration and the competitveness of peripheral industry.

Auch auf die Nutzung der Infrastruktur (W2) wirkt sich die verstärkte Siedlungsentwicklung in und um bestehende Zentren positiv aus, da diese effizienter genutzt werden kann (sowohl bestehende als auch neu zu erstellende).[30] Die gleiche Wirkung entfaltet auch die gebremste Zersiedelung, indem ausserhalb der bestehenden Siedlungen neu ein kleinerer Bedarf an (weniger effizient genutzter) Infrastrukturen besteht. Als Folge einer effizienteren Infrastrukturnutzung – zusammen mit der weiter oben erwähnten Bremsung des Verkehrsaufkommens – gehen auch die Externalitäten des Verkehrs (W2) etwas zurück, und für die öffentliche Hand fallen weniger hohe Kosten für Infrastrukturbauten an (W5).

Bei der Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand (W5) ist festzuhalten, dass die Kantone bzw. Gemeinden aufgrund von vermehrten Auszonungen vermutlich mehr Entschädigungen entrichten müssen als bisher. Hinzu kommen Mehrkosten wegen des Vollzugs der Revision RPG (u.a. Überprüfung der Bauzonen, Baulandhortung verhindern, Überbaubarkeit fördern), d.h. die Kantone und Gemeinden müssen voraussichtlich zusätzliche Stellen schaffen und haben entsprechend höhere Personalkosten. Diese Mehrbelastung der öffentlichen Hand kann noch zusätzlich steigen, falls der Vollzug der RPG-Revision nicht zweckmässig erfolgt (W6). Mit Art 5 RPG (Mehrwertabschöpfung) haben die Kantone allerdings die Möglichkeit, diese zusätzlichen Entschädigungen (teilweise) zu finanzieren und dadurch die Budgetbelastung zu senken. Indirekt wird die öffentliche Hand zudem dank der positiven Wirtschaftseffekte entlastet: Sie müssen weniger Ausgaben für Bau und Unterhalt von Infrastrukturen aufwenden (W3) und sie erhalten dank der positiven Effekte auf die Gesamtwirtschaft (W1) höhere Steuereinnahmen. Im Saldo dürfte sich langfristig deshalb die Finanzlage der Kantone und Gemeinden (und auch des Bundes) dank der Revision RPG leicht verbessern oder zumindest konstant bleiben.

b) Unterscheidung nach Akteuren

Trotz dieser gesamthaft eher positiven Wirkung der Revision RPG in der Dimension Wirtschaft sind doch grosse Unterschiede je nach Wirtschaftsakteuren festzustellen. Aus diesem Grund werden im Folgenden noch die Wirkungen gemäss den verschiedenen Akteuren aufgeschlüsselt (vgl. Tabelle 3-1):

[30] SL (o.A.), Öffnung für das Bauen im Landwirtschaftsgebiet – ein Bumerang für alle?, S. 18.

Tabelle 3-1: Wirkungen auf die einzelnen Akteure (in der Dimension Wirtschaft)

Akteursgruppe	Bewertung der Wirkungen		
	Generelle Wirkung	Akteure mit besonders *positiver* Wirkung	Akteure mit besonders *negativer* Wirkung
Grundeigentümer	Neutrale Wirkung (Ein- und Aufzonungen, Um- und Rückzonungen)	Grundeigentümer, deren Land aufgrund von Ein- oder Aufzonungen an Wert gewinnen oder die im Besitz von Bauland "im Grünen" sind/bleiben (Preis steigt wegen Verknappung des Angebots)	Grundeigentümer, deren Land aufgrund von Um- oder Rückzonungen an Wert verlieren (sofern Wertverlust nicht vollständig entschädigt wird)
Unternehmen	Positive Wirkung (grössere Gesamtwirtschaft, W1)	Unternehmen, die im Bereich (naturnaher) Tourismus tätig sind (Naturräume werden besser geschützt, U1) oder die zentralgelegene Flächen nachfragen (Bauzonen in und um Siedlungen vorhanden). Unternehmen, die besonders stark von Skaleneffekten profitieren können (W3)	Unternehmen in besonders negativ betroffenen Gemeinden (weniger Aufträge, tiefere Kaufkraft der HH, höhere Steuern)
Öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden)	Positive Wirkung (die höheren Einnahmen überwiegen die höheren Ausgaben, W5)	Kantone und Gemeinden mit besonders positiv betroffenen Unternehmen und Haushalte (höheres Steueraufkommen).	Gemeinden deren grösster Wettbewerbsvorteil Bauland "im Grünen" ist (W3). Kantone und Gemeinden mit besonders negativ betroffenen Unternehmen und Haushalte (tieferes Steuereinkommen) und allenfalls mit besonders hohen Entschädigungspflichten bei Auszonungen
Haushalte (HH)	Positive Wirkung (höheres Einkommen und grösserer Beschäftigungsgrad, W1)	HH mit Verbindung zu besonders positiv betroffenen Unternehmen (höheres Einkommen und grösserer Beschäftigungsgrad), zu besonders positiv betroffenen Grundeigentümern (höheres Einkommen) oder zu besonders positiv betroffenen Gemeinden (tiefere Steuern)	HH in besonders negativ betroffenen Gemeinden (höhere Steuern) oder mit Verbindungen zu besonders negativ betroffenen Unternehmen (tieferes Einkommen und tieferer Beschäftigungsgrad) oder zu besonders negativ betroffenen Grundeigentümern (tieferes Einkommen)

Grundeigentümer können sich je nach dem, ob ihr Land aufgrund von Ein- und Aufzonungen an Wert gewinnen oder aber aufgrund von Um- und Rückzonungen an Wert verlieren, zu den Gewinnern oder den Verlierern der Revision RPG zählen (wobei hier auch eine Rolle spielt, wie weit ein Wertverlust entschädigt wird). Ebenfalls profitieren werden Grundeigentümer, die im Besitz von – neu nun knappem – Bauland „im Grünen“ sind bzw. bleiben, deren Land also nicht ausgezont wird.

Bei den Unternehmen werden diejenigen besonders positiv von der Revision RPG betroffen sein, die auf intakte Naturräumen angewiesen sind, also insbesondere Unternehmen im Bereich (naturnaher) Tourismus, oder aber solche Unternehmen, die Bauland an möglichst zentraler Stelle suchen (z.B. Verkaufsflächen in Siedlungszentren). Ebenfalls profitieren werden all jene Unternehmen, die besonders stark die (zusätzlichen) Skaleneffekte ausnutzen können und für die die Nähe zu anderen Unternehmen ein Vorteil ist. Unternehmen hingegen, die in Gemeinden angesiedelt sind, die wegen der RPG-Revision Einbussen hinnehmen müssen, werden vermutlich ebenfalls negativ betroffen sein, da in diesen Gemeinden das Auftragsvolumen der öffentlichen Hand und die Nachfrage der Haushalte zurückgehen und gleichzeitig das Steuerniveau steigen werden.

Gemeinden werden dann zu den Verlierern der Revision RPG gehören, wenn deren grösster Wettbewerbsvorteil Bauland in raumplanerisch ungeeigneten Lagen (Bauland „im Grünen“) ist, da sie diesen aufgrund der Überprüfung der Bauzonen und wegen der neuen Anforderungen an die Einzonung grossmehrheitlich einbüssen werden. Diese negative Entwicklung

wirkt sich wie gesehen auch auf die in solchen Gemeinden angesiedelten Unternehmen und auf „deren“ Haushalte aus, da solche Gemeinden weniger Ausgaben tätigen können und/oder höhere Steuern eintreiben müssen. Da die Unternehmen und Haushalte mit Abwanderung reagieren (können), kann sich dieser gesamte Effekt noch verstärken. Auch Gemeinden (und Kantone), die besonders viele Entschädigungszahlungen entrichten müssen, werden kurzfristig negativ betroffen sein. Klar zu den Gewinnern zählen solche Gemeinden und Kantone, in denen besonders viele Unternehmen und Haushalte vorkommen, die von der Gesetzesrevision profitieren.

Wie schon bei den Unternehmen und der öffentlichen Hand so hat die Revision RPG auch auf die Haushalte als Gesamtes einen positiven Effekt. Besonders profitieren werden aber solche Haushalte, die eine Verbindung zu einem Unternehmen (als Eigentümer oder Angestellte), einem Grundeigentümer (als Besitzer) und/oder einer Gemeinde (als Steuerzahler) haben, die besonders positiv von der Vorlage betroffen sind. Genau umgekehrt wird es Haushalten ergehen, die eine solche Verbindung zu einem Unternehmen, einem Grundeigentümer und/oder einer Gemeinde haben, die selbst wegen der Revision RPG verlieren.

3.1.6 Konsequente Umsetzung als Bedingung

Die in diesem Kapitel dargestellten Wirkungszusammenhänge sind nur gültig, falls gewisse Bedingungen erfüllt sind bzw. gewisse Entwicklungen tatsächlich stattfinden:

- Nur wenn alle Massnahmen zusammen umgesetzt werden, können die Wirkungen auch wie beschrieben erzielt werden.[31] Dies ist besonders gut ersichtlich in der Grafik 3-3 über die durch die Gesetzesvorlage ausgelösten Preismechanismen und dadurch zustande kommende Verschiebung der Nachfrage nach Immobilien: Fallen einzelne Massnahmen weg oder werden nur in abgeschwächter Form umgesetzt, so werden sich die Immobilienpreise nicht im gewünschten Masse verändern (Preissenkung beim Bauland in und um Siedlungen, Preisanstieg beim Bauland „im Grünen“). Entsprechend wird es auch nicht zu einer Verschiebung der Immobiliennachfragen weg vom Bauland „im Grünen“ hin zum Bauland in und um Siedlungen kommen – mit dem Endresultat, dass auch die Bodennutzung weiterhin im gleichen Umfang und am gleichen Ort (sprich: „im Grünen“) erfolgt.[32]
- Die Umsetzung der neuen Gesetzesvorlagen durch die Kantone und Gemeinden muss konsequent erfolgen. Ebenfalls ist entscheidend, wie im Genehmigungsverfahren die Beurteilung der kantonalen Richtpläne durch den Bund erfolgt.
- Überregionale Raumplanungsstrategien sind unerlässlich, um die Siedlungsentwicklung auf Kantons- und Gemeindeebene wie gewünscht zu steuern.[33] Zudem muss auch innerhalb der Kantone das Verständnis für funktionale Räume weiter ausgebaut werden.[34]

---

[31] Vgl. Griffel (2009), Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich.

[32] Vgl. Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 141f, 146f, 149.

[33] Vgl. Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 21-24, 27; ARE (2006), Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz; ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005, S. 87ff.

- Die bestehende und geplante Verkehrsinfrastruktur kann unterstützend wirken oder aber auch hinderlich sein, falls sie eine gute Verkehrserschliessung von raumplanerisch ungeeigneten Gebieten ermöglicht und damit diese attraktiv macht.[35]
- Bauen ausserhalb der Bauzone ist weiterhin unter den gleichen mehr oder weniger restriktiven Voraussetzungen möglich. Somit besteht die Gefahr, dass dies als „Schlupfloch" für die Umgehung der neuen Regelungen missbraucht wird. Der Druck auf das Bauen ausserhalb der Bauzone könnte also zunehmen.[36]
- Bei der Überprüfung der Bauzonen muss ein substanzieller Teil der heutigen Bauzonen wieder ausgezont werden, damit sich Wirkungen punkto Zersiedelung und Siedlungswachstum tatsächlich ergeben (vgl. weiter oben). Die Kantone und Gemeinden müssen hierfür die nötigen Finanzen zur Verfügung stellen, soweit sich eine Entschädigungspflicht ergibt (könnte evtl. auch durch die Mehrwertabschöpfung gemäss Art 5 RPG finanziert werden). Auch gilt es, die sehr starken Partikularinteressen der „verlierenden" Bodenbesitzer zu überwinden.[37]
- Es muss vermieden werden, dass diejenigen Gemeinden, die nicht von den Massnahmen profitieren, die gesamte Umsetzung blockieren.[38]

3.2 Wirkungen ermitteln (Teilschritt B2)

3.2.1 Methodische Vorbemerkungen

Ausgehend vom Wirkungsmodell und den bereits dort angestellten qualitativen Überlegungen zu den Wirkungen (vgl. Kapitel 3.1) werden nun die Wirkungen je Kriterium ermittelt und auch im Sinne des NHB-Excel-Tools grob und illustrativ quantifiziert.

Das **Ausmass einer Wirkung** basiert zum einen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, zum anderen auf der Herleitung aus den Kausalbeziehungen (vgl. Wirkungsmodell Kapitel 3.1). Sie können im NHB-Excel-Tool Werte von -3 bis +3 aufweisen, wobei -3 eine stark negative Wirkung, 0 eine neutrale Wirkung und +3 eine stark positive Wirkung bedeuten.

Der **Grad der Unsicherheit** bei jedem Kriterium ergibt sich aus der Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte Wirkung eintreten wird (oder nicht). Ebenfalls relevant für die Unsicherheit ist, ob für die Grösse der Auswirkung eine gesicherte bzw. wissenschaftliche Angabe besteht (oder aber nur eine Schätzung).

---

[34] Vgl. Griffel (2009), Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich; Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 146-147; Koll-Schretzenmayr (2008), Gelungen – Misslungen?, S.158.

[35] Vgl. Koll-Schretzenmayr (2008), Gelungen – Misslungen?, S. 155, 160; Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 141-142.

[36] Vgl. Griffel (2009), Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich.

[37] Vgl. Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 150.

[38] Vgl. Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 80ff, 145f.

3.2.2 RPG-Revision

Die Wirkungen werden in Grafik 3-5 ff. zusammengefasst, vgl. auch die verbale Zusammenfassung in 3.3.

Grafik 3-5: Ergebnisse der Grob-NHB Beurteilungskriterien Wirtschaft (Version 24. 8. 2009)

Nr.	Bezeichnung	Bewertung der Wirkung	Gewichtung (∑=100%)	Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen
Wirtschaft					
W1	Einkommen und Beschäftigung	1.00	16.7%	mittlere	
	Einkommen und Beschäftigung erhalten oder mehren (unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung)				
W1.1	Einkommen	1	50.0%	mittlere	
W1.2	Beschäftigung	1	50.0%		
W1.3	nicht benötigt	0	0.0%		
W2	Produktivkapital	1.00	16.7%	kleine	
	Das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehren				
W2.1	Sozial- und Humankapital	1	33.3%	kleine	
W2.2	Infrastruktur und Dienstleistungen	2	33.3%		
W2.3	Investitionsquote	0	33.3%		
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	1.50	16.7%	kleine	
	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern				
W3.1	Wettbewerbsfähigkeit	2	50.0%	kleine	
W3.2	Innovationskraft	1	50.0%		
W3.3	nicht benötigt	0	0.0%		
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit	0.50	16.7%	kleine	
	Die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen				
W4.1	Marktmechanismen	0	50.0%	kleine	
W4.2	Kostenwahrheit (Internalisieren von Externalitäten)	1	50.0%		
W4.3	nicht benötigt	0	0.0%		
W5	Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand	1.00	16.7%	mittlere	Trotz zusätzlicher Aufwendungen für den Vollzug und die Entschädigungen resultiert dank der gesamthaft positiven Wirtschaftsentwicklung ein leichtes Plus.
	Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (z.B. Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)				
W5.1	Schuldlast der öffentlichen Hand	1	100.0%	mittlere	
W5.2	nicht benötigt	0	0.0%		
W5.3	nicht benötigt	0	0.0%		
W6	Zweckmässigkeit im Vollzug	0.00	16.7%	grosse	Da die Umsetzung der Revision RPG auf der Stufe Verordnungen und technische Richtlinien noch weitgehend offen ist, ist eine Wirkungs-einschätzung zurzeit kaum möglich. Beim Vollzug ist sehr genau darauf zu achten, dass diesbezüglich nicht doch noch eine negative Wirkung resultiert.
W6.1	Zweckmässigkeit im Vollzug	0	100.0%	grosse	
W6.2	nicht benötigt	0	0.0%		
W6.3	nicht benötigt	0	0.0%		

Grafik 3-6: Ergebnisse der Grob-NHB Beurteilungskriterien Umwelt (Version 24. 8. 2009)

Nr.	*Bezeichnung*	*Bewertung der Wirkung*	*Gewichtung (Σ=100%)*	*Bewertung der Unsicherheit*	*Bemerkungen*
Umwelt					
U1	Naturräume und Artenvielfalt	1.33	20.0%	mittlere	
	Naturräume und Artenvielfalt erhalten				
U1.1	Naturräume	2	33.3%	mittlere	
U1.2	Artenvielfalt	1	33.3%		
U1.3	Boden, Fläche, Fruchtbarkeit	1	33.3%		
U2	Erneuerbare Ressourcen	0.00	20.0%	keine	
	Den Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall halten				
U2.1	Emeuerbare Ressourcen	0	100.0%	keine	
U2.2	nicht benötigt	0	0.0%		
U2.3	nicht benötigt	0	0.0%		
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen	1.00	20.0%	kleine	
	Den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen halten				
U3.1	Nicht erneuerbare Ressourcen	1	100.0%	kleine	
U3.2	nicht benötigt	0	0.0%		
U3.3	nicht benötigt	0	0.0%		
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	1.00	20.0%	kleine	
	Die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau senken				
U4.1	Belastung der natürlichen Umwelt	1	50.0%	kleine	
U4.2	Belastung des Menschen	1	50.0%		
U4.3	nicht benötigt	0	0.0%		
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko	0.00	20.0%	keine	
	Auswirkungen von Umweltkatastrophen verhindern bzw. reduzieren, Unfallrisiken nur eingehen, die keine irreversible Schäden verursachen				
U5.1	Umweltkatastrophen	0	50.0%	keine	
U5.2	Unfallrisiko	0	50.0%		
U5.3	nicht benötigt	0	0.0%		

Grafik 3-7: Ergebnisse der Grob-NHB Beurteilungskriterien Gesellschaft (Version 24. 8. 2009)

Nr.	Bezeichnung	Bewertung der Wirkung	Gewichtung (∑=100%)	Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen
Gesellschaft					
G1	Gesundheit und Sicherheit	0.50	20.0%	kleine	
	Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinn schützen und fördern				
G1.1	Gesundheit und Wohlbefinden	1	50.0%	kleine	
G1.2	Sicherheit (im engeren Sinne)	0	50.0%		
G1.3	nicht benötigt	0	0.0%		
G2	Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen	0.00	20.0%	keine	
	Bildung und damit Entwicklung sowie Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten				
G2.1	Bildung / Entwicklung	0	50.0%	keine	
G2.2	Entfaltung und Identität	0	50.0%		
G2.3	nicht benötigt	0	0.0%		
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte	0.50	20.0%	mittlere	
	Die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals fördern				
G3.1	Kultur	1	50.0%	mittlere	
G3.2	Gesellschaftliche Werte	0	50.0%		
G3.3	nicht benötigt	0	0.0%		
G4	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung	-0.33	20.0%	kleine	
	Gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten (insb. Frau-Mann, allg. Minderheiten, Anerkennung der Menschenrechte)				
G4.1	Rechtsgleichheit	0	33.3%	kleine	
G4.2	Rechtssicherheit	-1	33.3%		
G4.3	Gleichberechtigung	0	33.3%		
G5	Solidarität	0.33	20.0%	mittlere	Die Solidarität zwischen den Generationen verbessert sich etwas stärker, als dass die Solidarität zwischen den Regionen abnimmt, da höchstwahrscheinlich nur eine kleine Anzahl Gemeinden zu den Verlierern zählt, hingegen aber die zukünftigen Generationen umfassend profitieren können. Somit resultiert ein leichtes Plus.
	Die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global fördern				
G5.1	Solidarität zwischen den Generationen	2	33.3%	mittlere	
G5.2	Solidarität zwischen den Regionen	-1	33.3%		
G5.3	Soziale Sicherheit / Armutsanteil	0	33.3%		

Grafik 3-8: Ergebnisse der Grob-NHB Zusatzkriterien (Version 24. 8. 2009)

Nr.	Bezeichung	Ausmass des Problems		Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen
1	Problemlage Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?	kein		keine	
2	Trend Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?	gross		mittlere	Der Trend eines unbegrenzten Siedlungswachstums und damit eines unbegrenzten Bodenverbrauchs wird nicht gestoppt, es kommt höchstens zu einer Verlangsamung.
3	Irreversibilität Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?	kein		keine	
4	Belastung künftiger Generationen Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?	kein		keine	
5	Risiken/Unsicherheiten Ist das Vorhaben mit grossen Risiken[1] und grossen Unsicherheiten[2] verbunden?	kein		keine	
6	Minimalanforderungen Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt?	kein		keine	
7	Räumlicher Wirkungsperimeter Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?	kein		keine	
8	Zielkonflikte und Trade-offs Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeits-dimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?	mittel		mittlere	Es bestehen evtl. in den folgenden Bereichen Konflikte mit den Zielen der Revision RPG: Die Zweckmässigkeit im Vollzug (W6) kann je nach Umsetzung der Revision RPG negativ betroffen sein; die Rechtsunsicherheit (G5) wird während der Übergangszeit vermutlich zunehmen; die Solidarität zwischen den Regionen (G5) könnte wegen der Vorlage unter Druck geraten.

[1] Sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit

[2] Unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung

Das Ausmass des Problems kann null ("kein"), klein, mittel oder gross sein.
Der Grad der Unsicherheit kann null ("keine"), klein, mittel oder gross sein.

3.3 Bilanz der Wirkungen ziehen (Teilschritt B3)

Für die Zusammenfassung der Wirkungen wird die grafische Auswertung des Excel-Tools für die Durchführung einer Grob-NHB verwendet.[39] Es ist zu beachten, dass die Auswirkungen dabei stark vereinfacht werden und die Zahlenwerte primär illustrativ zu verstehen sind; eine umfassende Sicht kann deshalb nur die qualitative Beurteilung in den Kapiteln 3.1 und 3.2 liefern.

3.3.1 Bilanz der Wirkungen im Verhältnis zur Referenzentwicklung (Δ1)

Im Bezug auf die Referenzentwicklung (Δ1, vgl. Kapitel 2.3) kann die folgende Bilanz gezogen werden (vgl. Grafik 3-5 und Grafik 3-10):

Die RPG-Revision führt in der Dimension **Umwelt** zu einer Verbesserung im Vergleich zur Referenzentwicklung (Entwicklung ohne RPG-Revision), indem insbesondere weniger Boden überbaut wird und der Naturraum besser geschützt wird. Indem die Zersiedlung gedämpft wird, werden auch die negativen Umwelteffekte des Verkehrs tendenziell etwas vermindert.

In der Dimension **Wirtschaft** sind die Wirkungen ebenfalls überwiegend positiv: Die konzentriertere Siedlungsentwicklung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und ist für die Gesamtwirtschaft und für die öffentliche Hand kostensparend. Im Vollzug können allerdings vor allem in der Anfangsphase zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand anfallen, insbesondere wenn allfällige Entschädigungszahlungen aus der Überprüfung resp. Auszonung von Bauzonen nicht durch eine Mehrwertabschöpfung auf Neueinzonungen (gemäss Art 5 RPG) finanziert werden können.

In der Dimension **Gesellschaft** positiv zu werten sind die vermehrte Erhaltung des Bodens und der ländlichen Landschaften für zukünftige Generationen sowie die Verbesserung der Gesundheit. In Fragen der Solidarität zwischen den Regionen und der Rechtsunsicherheit bestehen hingegen noch Unsicherheiten bezüglich der Wirkungen; das gleiche gilt punkto Eigentumsfreiheit.

[39] Vgl. ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

Grafik 3-9: Zusammenfassung Ergebnisse Grob-NHB[40] (Version 24. 8. 2009)

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Nr.	Bezeichnung	Ausprägung der Wirkung (gerundet) -3	-2	-1	0	1	2	3	unbekannt	Gewichtung	Bewertung der Unsicherheit keine	kleine	mittlere	grosse
Wirtschaft														
W1	Einkommen und Beschäftigung									17%			X	
W2	Produktivkapital									17%		X		
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft									17%		X		
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit									17%		X		
W5	Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand									17%			X	
W6	Zweckmässigkeit im Vollzug									17%				X
Umwelt														
U1	Naturräume und Artenvielfalt									20%			X	
U2	Erneuerbare Ressourcen									20%	X			
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen									20%		X		
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen									20%		X		
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko									20%	X			
Gesellschaft														
G1	Gesundheit und Sicherheit									20%		X		
G2	Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen									20%	X			
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte									20%			X	
G4	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung									20%		X		
G5	Solidarität									20%			X	

Zusatzkriterien

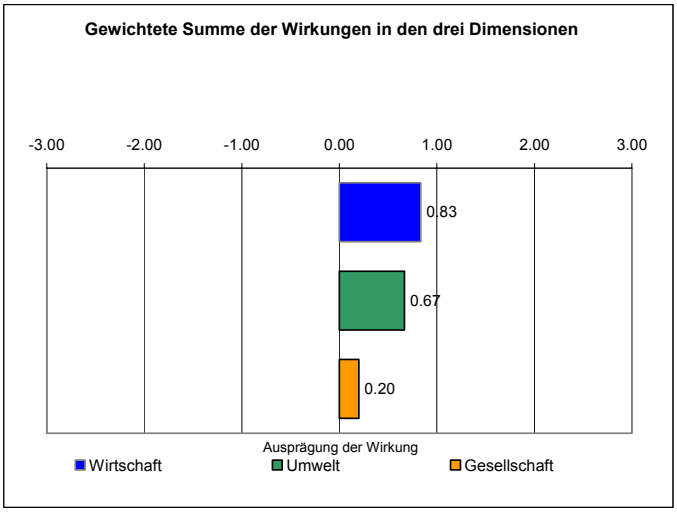
Nr.	Bezeichung	Ausmass des Problems kein	klein	mittel	gross	unbekannt		Bewertung der Unsicherheit keine	kleine	mittlere	grosse
Zusatzfragen											
1	Problemlage							X			
2	Trend									X	
3	Irreversibilität							X			
4	Belastung künftiger Generationen							X			
5	Risiken/Unsicherheiten							X			
6	Minimalanforderungen							X			
7	Räumlicher Wirkungsperimeter							X			
8	Zielkonflikte									X	

[40] Hinweis: Die Ergebnisse können von der Relevanzanalyse gemäss Kapitel 2.2 abweichen, weil sie nun zum Teil vertiefte Überlegungen zu den Wirkungen widerspiegeln.

Grafik 3-10: Zusammenfassung Ergebnisse Grob-NHB (Fortsetzung) (Version 24. 8. 2009)

Gewichtete Wirkungen

Wirkungen:



Anzahl unsichere Wirkungsbewertungen (mittlere und grosse Unsicherheit):

Wirtschaft	3
Umwelt	1
Gesellschaft	2

Anzahl Kriterien ohne Wirkungsbewertung (Wirkungsbewertung unbekannt):

Wirtschaft	0
Umwelt	0
Gesellschaft	0

3.3.2 Bilanz der Wirkungen im Verhältnis zu den Nachhaltigkeitszielen (Δ2)

Im Verhältnis zu den Nachhaltigkeitszielen[41] kann folgende Bilanz der Wirkungen gezogen werden (Δ2, vgl. Kapitel 2.3):

- **Wirtschaft**: Im Bereich der Ausschöpfung von Skalenerträgen und damit des allgemeinen Wettbewerbspotenzials der Schweiz (bzw. der Schweizer Regionen) leistet die Vorlage einen bedeutsamen Beitrag zur Verringerung der „Nachhaltigkeitslücke", ebenso bei der effizienten Nutzung der Infrastruktur. Sie kann aber naturgemäss die Problematik der z.T. kritischen Finanzlage der öffentlichen Hand (W5) sowie der unvollständigen Internalisierung externer Effekte (W4)[42] kaum spürbar verändern.
- **Umwelt**: In der Dimension Umwelt und hier vor allem beim Bodenverbrauch bestehen die grössten Nachhaltigkeitsdefizite, und der Trend deutet darauf hin, dass diese ohne Korrekturmassnahmen noch zunehmen werden.[43] Obwohl mit der Vorlage der Bodenverbrauch gebremst und die Naturräume besser geschützt werden können und damit auch der negative Trend bei konsequenter Umsetzung spürbar gedämpft werden kann, ist die Wirkung auf die Erreichung dieses Nachhaltigkeitsziels nicht sehr gross und wird mit Sicherheit nicht ausreichen, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.[44] Da faktisch bei

[41] Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 13-37.

[42] Siehe auch Frey (2008), Starke Zentren – Starke Alpen, S. 147ff, 152.

[43] Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 19f.

[44] Dies gilt sowohl für den Pro-Kopf-Verbrauch, der gemäss Strategie Nachhaltiger Entwicklung des Bundesrats bei 400 m2/Kopf stabilisiert werden sollte (vgl. Schweizerischer Bundesrat (2008), Strategie Nachhaltige Entwick-

Ausweis eines Bedarfs weiterhin unbegrenzt Bauland eingezont werden kann, wird auch zukünftig Boden verbaut, und die Naturräume werden zwangsläufig kleiner. In diesem Sinne bleibt der Trend einer nicht-nachhaltigen Bodennutzung bestehen. Die übrigen Wirkungen in der Dimension Umwelt sind eher klein und leisten höchstens einen bescheidenen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen.

- **Gesellschaft**: Nachhaltigkeitsdefizite in der Dimension Gesellschaft werden durch die Vorlage nicht in relevanter Weise tangiert, da die Wirkungen auf die Gesundheit, die Kultur und die Solidarität zu klein ausfallen.

3.3.3 Bilanz der Wirkungen gemäss RFA-Prüfpunkten

Die Wirkungen der Revision RPG können gemäss den RFA-Prüfpunkten wie folgt beurteilt werden (die in diesem Zusammenhang analysierten Detailfragen zu den einzelnen Prüfpunkten finden sich Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA), wobei eine Quantifizierung der einzelnen Auswirkungen aufgrund der nur grob durchgeführten Beurteilung leider nicht möglich ist:[45]

a) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1):

- Trotz der verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen im Bereich Raumplanung konnte die Zersiedelung bisher nicht massgeblich gebremst werden und auch das in der BV erwähnte Ziel einer haushälterischen Nutzung des Bodens wurde kaum realisiert.[46] Aufgrund dieser Entwicklung ist in der Schweiz der Naturraum immer stärker unter Druck geraten und die Ressource Boden ist für zukünftige Generationen (weiterhin) nicht gesichert. Auch die Kosten für Infrastrukturbauten sind dadurch massiv gestiegen, und es kam zu einer weiteren Zunahme der Mobilität mit all deren negativen Folgen (Externalitäten). Für die wirtschaftliche Entwicklung als Ganzes ist die zunehmende Zersiedlung eher ein Hindernis, da Skaleneffekte nicht optimal ausgenutzt werden können und die Ballungszentren an Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich einbüssen.
- Angesichts dieser Problemlage gilt es, mittels wirksamer Massnahmen die Zersiedelung zu stoppen und das Siedlungswachstum zu bremsen. Da die unregulierte Bodennutzung zu genau solchen Externalitäten führt (Zersiedelung, Zerstörung von Naturraum, Verbrauch der nicht erneuerbaren Ressource Boden), ist eine staatliche Intervention unumgänglich. Im Grundsatz spielen im Boden- und Baumarkt trotzdem weiterhin Markt-

lung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 19), als auch für den absoluten Bodenverbrauch, der alleine aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums zunimmt.

[45] Da sich wie bereits weiter oben angesprochen die RFA teilweise mit der NHB thematisch überschneidet und zudem in dieser Analyse versucht wurde, die NHB mit den RFA-Prüfpunkten zu kombinieren, werden die folgenden Ausführungen grossmehrheitlich eine Wiederholung von bereits Gesagtem sein. In diesem Kapitel sollen aber die Wirkungen der Revision RPG explizit gemäss den Prüfpunkten der RFA aufgeschlüsselt werden und so einen weiteren Blickwinkel auf die Gesetzesvorlage und deren Wirkungen ermöglichen.

[46] Vgl. ARE (2009), Unterlagen zum Gesetzestext und zur Botschaft der Revision Raumplanungsgesetz; ARE (2005), Raumentwicklungsbericht 2005.

bzw. Preismechanismen, der Staat definiert einzig diejenigen Gebiete, die als Bauland überhaupt in Frage kommen und vermindert dadurch die Externalitäten der Bodennutzung.

b) Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Prüfpunkt 2):

- Die am stärksten von der Revision RPG betroffenen Akteure sind die Grundeigentümer, die Unternehmen, die öffentliche Hand und die Haushalte. Bei all diesen Akteuren ist die generelle Wirkung der Vorlage positiv, es gibt aber überall solche, die stärker profitieren, und solche, die klar Einbussen erlangen werden.
- Zu den *Gewinnern* gehören:
  - Grundeigentümer, deren Land aufgrund von Ein- oder Aufzonungen an Wert gewinnen oder die im Besitz von Bauland "im Grünen" sind/bleiben (Preis steigt wegen Verknappung des Angebots).
  - Unternehmen, die im Bereich (naturnaher) Tourismus tätig sind, da die Naturräume besser geschützt werden, oder die zentral gelegene Flächen nachfragen, da Bauzonen vermehrt in und um Siedlungen vorhanden sind.
  - Ebenfalls zu den Gewinnern gehören Unternehmen, die besonders stark von Skaleneffekten profitieren können.
  - Entsprechend profitieren Kantone und Gemeinden mit besonders positiv betroffenen Unternehmen und Haushalte aufgrund des höheren Steueraufkommens.
  - Bei den Haushalten können wiederum solche zu den Gewinnern gezählt werden, die Verbindung zu besonders positiv betroffenen Unternehmen (höheres Einkommen und grösserer Beschäftigungsgrad), zu besonders positiv betroffenen Grundeigentümern (höheres Einkommen) oder zu besonders positiv betroffenen Gemeinden (tiefere Steuern) haben.
- Zu den *Verlierern* gehören:
  - Grundeigentümer, deren Land aufgrund von Um- oder Rückzonungen an Wert verlieren (sofern die Wertverluste nicht vollständig entschädigt werden).
  - Unternehmen in besonders negativ betroffenen Gemeinden, da diese weniger Aufträge erhalten, höhere Steuern bezahlen müssen und aufgrund einer tieferen Kaufkraft der Haushalte einen kleineren Umsatz haben.
  - Gemeinden deren grösster Wettbewerbsvorteil Bauland "im Grünen" ist, werden ebenfalls Einbussen erleiden.
  - Das Gleiche gilt für Kantone und Gemeinden mit besonders negativ betroffenen Unternehmen und Haushalte aufgrund des tieferen Steuereinkommens oder falls besonders hohen Entschädigungspflichten bei den Auszonungen anfallen.
  - Haushalte werden dann zu den Verlierern der Vorlage zählen, wenn sie Verbindungen zu besonders negativ betroffenen Gemeinden (höhere Steuern), zu besonders negativ betroffenen Unternehmen (tieferes Einkommen und tieferer Beschäftigungsgrad) oder zu besonders negativ betroffenen Grundeigentümern (tieferes Einkommen) haben.

c) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3):

- Der Marktzutritt wird weder im Boden- noch im Baumarkt für irgendeinen (Wirtschafts-) Akteur verändert, d.h. er ist weiterhin im heute bestehenden Ausmass gewährleistet; entsprechend wird auch die Effizienz dieser Märkte nicht geschmälert.
- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Ballungsräume und der regionalen und lokalen Zentren wird durch die Vorlage gestärkt, da sich Unternehmen vermehrt in Zentrumsnähe ansiedeln können und dadurch von Skaleneffekten, tieferen Transportkosten und besserer Zusammenarbeit mit anderen Firmen profitieren können.[47] Die so erzielten Effizienzgewinne schlagen sich höchstwahrscheinlich in einer höheren Produktion, in vermehrten Investitionen und in einer Zunahme der Beschäftigten nieder.
- Dank der Verfügbarkeit von Bauland in Zentrumsnähe steigt auch die internationale Standortattraktivität der Schweiz; entsprechend kann damit gerechnet werden, dass sich ausländische Firmen tendenziell vermehrt in der Schweiz niederlassen. Dies trägt unmittelbar zu einer höheren Investitions- und Beschäftigungsquote bei. Auch die öffentliche Hand dürfte wegen gestiegener Steuereinnahmen davon profitieren.
- Gesamthaft wirkt sich die Revision RPG klar positiv auf die Gesamtwirtschaft aus (bei konsequenter Umsetzung der Vorlage). Allenfalls gibt es evtl. in Übereinstimmung mit den Raumentwicklungszielen eine leichte regionale Verschiebung hin zu den nationalen, regionalen und lokalen Zentren.

d) Alternative Regelungen (Prüfpunkt 4):

- Im Rahmen der Vorarbeiten wurden verschiedene Varianten geprüft (u.a. Entwurf Totalrevision RPG 2008 sowie verschiedene Vorschläge aus der Arbeitsgruppe). Dabei kamen insbesondere Anliegen zum Zuge, welche die Regulierungsdichte vermindern und die Kompetenzen der Kantone stärken wollten. Die vorliegende Version ist somit bereits optimiert.
- Zudem bestehen auch innerhalb der nun vorgesehenen Revision Spielräume für unterschiedliche Umsetzungen. U.a. bei den beiden Massnahmen „Verhinderung von Baulandhortung“ und „Überbaubarkeit fördern“ sieht die Gesetzesvorlage vor, dass die zuständigen Kantone bzw. Gemeinden je nach Situation und Betroffenheit unterschiedliche Instrumente anwenden können. Teilweise sind diese Instrumente auch mit den Marktprinzipien vereinbar, in letzter Konsequenz sind hier aber hoheitliche Entscheide des Staates vorgesehen. Bei der Definition der Bauzonen besteht hingegen keine Möglichkeit für Alternativen (vgl. Prüfpunkt 1).

[47] Vgl. Storper (1997), The Regional World; Venables (1996), Equilibrium locations of vertically linked industries; Krugman/Venables (1990), Integration and the competitveness of peripheral industry.

e) Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt 5):

- Da die Umsetzung der Revision RPG auf der Stufe Verordnungen und technische Richtlinien noch völlig offen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nur eine sehr grobe Einschätzung der Zweckmässigkeit im Vollzug vorgenommen werden. Klar ist aufgrund der vorliegenden Gesetzesbestimmungen, dass in der Übergangszeit (Überprüfung der Bauzonen) die Kantone und Gemeinden einen grösseren Vollzugsaufwand haben als bisher. Dabei ist es wichtig, dass bei der Umsetzung darauf geachtet wird, dass nicht unnötiger Aufwand und Kosten für Betroffene und die öffentliche Hand anfallen.
- Bereits erste Aussagen können zu folgenden Punkten gemacht werden (gemäss den Detailfragen des Prüfpunkts 5, vgl. Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA): Die Verfahren bleiben zwischen Bund und Kantonen weiterhin klar getrennt und zwischen den Gemeinden wird bei Einzonungen eine stärkere Koordination der Verfahren verlangt. Eine zeitliche Limitierung der neuen Gesetzesbestimmungen ist nicht möglich, da dies der Zielerreichung zuwiderlaufen würde. Die Vorlage ist transparent und verständlich ausformuliert. Da sich sowohl die zuständigen Vollzugsinstanzen als auch deren Aufgaben nicht grundsätzlich ändern, sind diesbezüglich keine Komplikationen zu erwarten. Am Rechtsweg ergeben sich keine Änderungen. Die Regulierungsdichte nimmt gegenüber dem Ist-Zustand leicht zu, allerdings ist dies aus Sicht der Zielerreichung auch notwendig (vgl. Prüfpunkt 1).

3.3.4 Bilanz der Wirkungen in Bezug auf die Gesundheitsfolgen

Auf Wunsch des ARE und des BAG wird an dieser Stelle gesondert auf die Gesundheitsfolgen der RPG-Revision eingegangen. Für die Analyse von Gesundheitsfolgen besteht (in einer Entwurfsversion) ein Vorgehensschema, wie eine solche Beurteilung im Zusammenhang mit einer NHB durchgeführt werden kann.[48] Diese Analyse beschränkt sich nicht auf die Analyse von Gesundheitseffekten im engeren Sinn, sondern berücksichtigt auch Effekte, die indirekt entstehen („multisektoral"; z.B. die Wirkung höherer Einkommen auf die Gesundheitsvorsorge). Deshalb wird bei allen Bundesratskriterien überprüft, ob sich jeweils positive oder negative Folgewirkungen auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Gesamtbevölkerung und einzelner Akteursgruppen ergeben (vgl. Tabelle 3-2).[49]

[48] Vgl. Infras (2007), Leitfaden zur Integration der Gesundheitsbeurteilung in die NHB.

[49] Vgl. Infras (2007), Leitfaden zur Integration der Gesundheitsbeurteilung in die NHB, S. 5f. und S. 18ff.

Tabelle 3-2: Die Wirkungen der Revision RPG auf die Gesundheit und das Wohlbefinden

Wirkung der RPG-Revision		**Folgeeffekt auf die Gesundheit und das Wohlbefinden**	
Kriterium	Stärke	Beschreibung	Stärke
W1 Einkommen und Beschäftigung	+1	Das zusätzliche Einkommen kann sich sowohl positiv wie auch negativ auf die Gesundheit auswirken: Es kann für eine bessere Gesundheitsvorsorge verwendet werden; es können damit aber auch (vermehrt) gesundheitsschädigende Produkte konsumiert werden (z.B. ungesunde Nahrungsmittel, Suchmittel etc.). Eine gesteigerte Arbeitsplatzsicherheit bzw. die Reduktion von Arbeitslosigkeit vermindert die psychische Belastung verursacht durch (drohende) Arbeitslosigkeit.	+/-
W2 Produktivkapital	+1	Die zusätzlichen Investitionen kommen allenfalls auch dem Gesundheitssektor zu gute.	+
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	+1.5	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0
W4 Marktwirtmechanismen und Kostenwahrheit	+0.5	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0
W5 Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand	+1	Mit einer moderaten Staatsverschuldung ist es auch zukünftigen Generationen möglich, öffentliche Gelder für Gesundheit und Wohlbefinden einzusetzen.	+
W6 Zweckmässigkeit im Vollzug	0	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0
U1 Naturräume und Artenvielfalt	+1.5	Eine intakte Landschaft trägt wesentlich zum Wohlbefinden der Menschen bei; das gleiche gilt für eine hohe Siedlungsqualität. Die heimische Artenvielfalt bleibt eher erhalten, welche für die Entwicklung neuer Medikamente allenfalls nützlich sein kann.	++
U2 Erneuerbare Ressourcen	0	(keine)	0
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	+1	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0
U4 Schadstoffbelastung	+1	Ein leichter Rückgang der durch Luftschadstoffe verursachten Krankheiten (allenfalls eine leichte Verschlechterung in Siedlungszentren). Die Gesundheitsfolgen, die auf die Klimaerwärmung zurückzuführen sind, sind hier vernachlässigbar.	+
U5 Umweltkatastrophen	0	(keine)	0
G1 Gesundheit und Sicherheit	+0.5	Zunahme des Langsamverkehrs (zu Fuss und mit dem Fahrrad) und damit der körperlichen Betätigung führt zu einer besseren Gesundheit Die Summe aller Gesundheit-Wirkungen der übrigen Kriterien	++
G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen	0	(keine)	0
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	+0.5	Eine gute kulturelle Identifikation trägt zum Wohlbefinden bei.	+
G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung	-0.5	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0
G5 Solidarität	+0.5	(kein Bezug zu Gesundheit und Wohlbefinden)	0

Wirkungen der RPG-Revision gemäss Grafik 3-9 und Grafik 3-10 (Bilanz der Wirkungen)

Die Stärke der Gesundheitseffekte können nur grob geschätzt werden:
++ Grosse positive Wirkung; + Mittlere positive Wirkung; 0 Neutrale Wirkung;
- - Grosse negative Wirkung; - Mittlere negative Wirkung

Die Revision des RPG wirkt sich vor allem indirekt auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der BürgerInnen aus (vgl. die Wirkungen im Kriterium G1 „Gesundheit und Sicherheit der Menschen fördern"). Wie aus der Tabelle 3-2 ersichtlich ist, ergeben sich in keinem Bereich negative Folgen für die Gesundheit und das Wohlbefinden. Hingegen können bei verschiedenen Kriterien klare Verbesserungen der Gesundheit und des Wohlbefindens erwartet werden, dies gilt insbesondere für eine bessere Gesundheitsvorsorge dank höherer Einkommen (und mehr Investitionen), für ein höheres Wohlbefinden aufgrund einer besseren Siedlungsqualität und dem Erhalt intakter Naturlandschaften und für einen klaren Rückgang von Krankheits- und Todesfällen wegen Schadstoffbelastungen und mangelnder Bewegung. Da es sich mit einer Ausnahme (vermehrte körperliche Betätigung) bei all diesen Wirkungen um indirekte Folgeeffekte der verschiedenen Kriterien handelt, sind diese Verbesserungen in Gesundheit und Wohlbefinden in ihrer Stärke allerdings nicht besonders gross (vgl. Kapitel 3.2.2).

3.3.5 Energiefolgenschätzung

Der BR-Beschluss vom 20. Februar 2008 zur Energiestrategie Schweiz (Aktionsplan Energieeffizienz, Massnahme 16) sieht vor, dass im Rahmen der RFA auch relevante Energiefolgen abgeschätzt werden sollen.[50] Die Unterlagen zur RFA berücksichtigen diesen Beschluss im Moment noch nicht. Die Energiefolgen wurden aber bereits beim Kriterium U3 „Nicht erneuerbare Ressourcen" diskutiert (vgl. Kapitel 3.1.4). Im Wesentlichen führt die verminderte Zersiedelung wie gesehen auch zu einer Verminderung des Energieverbrauchs im Verkehr.[51] Ebenso führt die Verdichtung tendenziell zu einem sinkenden Energieverbrauch im Verhältnis zur genutzten Geschossfläche. Eine Quantifizierung dieser Energieeinsparungen ist allerdings nicht möglich.

3.3.6 Schlüsselfragen in Zusammenhang mit den Wirkungsanalysen

In verschiedenen Bereichen obiger Wirkungsanalysen bestehen noch Unsicherheiten und offene Fragen. Diese können zu folgenden fünf Schlüsselfragen zusammengefasst werden:

- **Schlüsselfrage 1: Wirtschaftwachstum**

  Die Massnahmen fördern das Bauen in raumplanerisch geeigneten Lagen und wirken dort bau- und wirtschaftsfördernd. Umgekehrt hemmen sie die Bautätigkeit an raumplanerisch ungeeigneten Lagen (die zum Teil aber sehr attraktiv und günstig sein können). Es stellt sich deshalb die Frage, welcher Effekt netto überwiegen wird. Kommt es gesamthaft zu einem Rückgang der Bautätigkeit? Könnte ein solcher Rückgang allenfalls durch die höhere Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität kompensiert werden? Wir gehen aufgrund

[50] Vgl. BFE (2006), Handlungsanleitung zur Energiefolgenabschätzung von neuen Aktivitäten der UVEK-Ämter; BFE (2007), Handbuch Version 1 – Energiefolgenschätzung in UVEK-Ämtern.

[51] Vgl. Kunz (2009), Auch die Siedlungsstruktur zählt für die Energiebilanz!

unserer Analysen davon aus, dass per Saldo die Bautätigkeit nicht abnimmt und das Wirtschaftswachstum tendenziell gesteigert werden kann.

- **Schlüsselfrage 2: Konsequenter Vollzug vs. geringe Wirkung der Massnahmen (mögliches "pessimistisches Szenario")**

  Als Szenario ist denkbar, dass die Rückzonungen primär Gebiete betreffen werden, bei denen der Widerstand relativ klein ist, weil sie auch ohne Revision kaum überbaut würden. Folglich wäre auch mit der Revision RPG kaum eine Wirkung auf die Zersiedelung und das Siedlungswachstum und damit auf den Naturraum auszumachen. Zudem könnte es sein, dass in stark wachsenden Gebieten weiterhin ein grosser Baulandbedarf nachgewiesen werden kann und damit grosse Bauzonen bestehen bleiben (z.B. am Rande der Agglomerationen). Bei attraktiv gelegenen Gebieten wird die Nachfrage weiterhin gross bleiben und damit auch der Druck für Einzonungen bestehen bleiben, entsprechend ist es evtl. möglich, dass in diesen Gebieten nach der Überprüfung der Bauzonen wieder im gleichen Umfang Bauland eingezont wird. Allgemein kann die Revision RPG die Einzonung von Bauland qualitativ zwar evtl. einschränken, quantitativ sind der Einzonung aber keine Grenzen gesetzt. Es ist daher zu vermuten, dass das Siedlungswachstum und damit die Bodennutzung nicht gestoppt werden.

  Weiter könnte man pessimistisch annehmen, dass die Massnahmen zur besseren Verfügbarkeit von Bauland kaum greifen werden, da am Kernproblem (komplexe Verhältnisse, hohe Investitionen usw.) wenig geändert wird. Die Verpflichtung zu bauen kann evtl. dazu führen, dass ineffizient und qualitativ weniger gut gebaut wird (Erfüllung der Bauverpflichtung unabhängig vom Nutzen der Bauten).

  Insgesamt kann insbesondere bei inkonsequenter Umsetzung der Vorlage nicht ausgeschlossen werden, dass dieses pessimistische Szenario teilweise eintritt. Allerdings sind in der Vorlage relativ viele Sicherungen eingebaut, dank denen dies vermeidbar scheint. Ein konsequenter Vollzug ist aber Voraussetzung dafür, dass die erwünschten Wirkungen eintreten.

- **Schlüsselfrage 3: Kosten für die öffentliche Hand**

  Die Kantone und Gemeinden müssen mehr Mittel aufwenden, um die anfallenden Entschädigungen bei Rückzonungen zu begleichen. Falls die Kantone und Gemeinden diese Mittel nicht aufbringen können, besteht evtl. die Möglichkeit, dass aus Kostengründen nur wenige Auszonungen vorgenommen werden. Damit könnte die Überprüfung der Bauzonen aber nur bedingt realisiert werden. Allenfalls könnte die Mehrwertabschöpfung gemäss Art 5 RPG hier eine gewisse Abhilfe leisten, der entsprechende Umfang ist aber offen.

- **Schlüsselfrage 4: Aufwand und Rechtssicherheit beim Vollzug**

  Die Überprüfung der Zonen und die neuen Anforderungen an die Richtpläne führen voraussichtlich zu einer "Planungswelle". Es gilt deshalb abzuschätzen, ob dies für die Gemeinden, die Kantone und auch die spezialisierten Firmen verkraftbar ist. Auch ist zu überlegen, ob es allenfalls weitere Vollzugshindernisse gibt. Zudem ist denkbar, dass es allgemein während einer Übergangszeit zu Rechtsunsicherheiten kommen wird, bis sich alle Neuerungen eingespielt haben: Wie bedeutend wäre eine solche Rechtsunsicherheit

bezüglich Auszonungen, Entschädigungen und Baupflicht? Ist sie mit der heutigen, ebenfalls nicht "sicheren" Situation bezüglich Entschädigungspflicht vergleichbar oder massiv anders? Ist abschätzbar, wie lange diese Übergangszeit dauern könnte?

- **Schlüsselfrage 5: „Stadt-Land“**

  Statistisch gesehen haben ländliche Gemeinden öfters bzw. stärker überdimensionierte Bauzonen. Bei einer konsequenten Überprüfung der Bauzonen würde diese bedeuten, dass die ländlichen Gemeinden mehr Rückzonungen zu verkraften hätten. Es ist daher offen, ob durch die Gesetzesvorlage die peripheren Gebiete (zusätzlich) unter (Wettbewerbs-) Druck geraten. Dagegen spricht allerdings, dass sich die bessere Erhaltung des Naturraums für die touristischen Gebiete positiv auswirkt: Die Vorlage trägt dazu bei, das Kapital des Tourismus', die Naturlandschaften und die Biodiversität, zu erhalten. Weiter schränkt die Revision RPG keinesfalls das Bauen in ländlichen Regionen ein und alle Gemeinden können grundsätzlich weiterhin Bauland gemäss ihrem Bedarf einzonen. Einer raumplanerisch sinnvollen Entwicklung, insbesondere einer Stärkung kleinerer ländlicher Zentren, steht die Vorlage somit keineswegs im Wege. Weiter wird sich die RPG-Revision gesamtwirtschaftlich positiv auswirken, womit auch die Möglichkeiten erhalten bleiben, Ausgleichsleistungen (z.B. geografisch-topografischer Lastenausgleich, Ressourcenausgleich) zu finanzieren. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, inwieweit es allenfalls Möglichkeiten gäbe, allfällige negative Effekte auf die Randregionen abzufedern (z.B. über innerkantonale Finanzausgleichsmassnahmen). Per Saldo ist offen, wie sich die Vorlage auf das Verhältnis Stadt-Land auswirkt.

3.3.7 Die Bilanz der Wirkungen der Landschaftsinitiative

Wie ein Vergleich zwischen den Bestimmungen der Landschaftsinitiative und dem Gesetzestext RPG Revision zeigt,[52] geht die RPG-Revision mit drei Ausnahmen (Moratorium, Bundeskompetenzen, Bauen ausserhalb der Bauzonen) auf alle Forderungen der Initiative ein und schlägt jeweils konkrete Massnahmen vor. Notgedrungen bleibt die Initiative (Verfassungsstufe) hingegen in vielen Punkten recht allgemein und ohne konkrete Umsetzungsvorschläge.

Bei der Analyse der Initiative besteht also das Problem, dass eine allfällige Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe noch weitgehend offen ist. Als Arbeitshypothese nehmen wir deshalb an, dass die Initiative identisch zur vorgeschlagenen RPG-Revision umgesetzt würde und einzig das Moratorium als Massnahme bleibt, die über die RPG-Revision hinausgeht. Somit ist für einen Vergleich der Wirkungen der Landschaftsinitiative und der Revision RPG primär die Wirkung dieses Moratoriums zu beurteilen.

Das in der Initiative enthaltene **Moratorium** plafoniert für 20 Jahre die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz auf dem Stand zum Zeitpunkt der Abstimmung, d.h. nach Annahme der Initiative darf kein zusätzliches Bauland eingezont werden, ohne dass an einer anderen Stelle eine entsprechende Fläche Bauland zurückgezont wird (der Bundesrat kann Aus-

[52] Vgl. ARE (2009), Vergleich Landschaftsinitiative – Teilrevision RPG.

nahmen genehmigen). Die Initiative lässt offen, ob und mit welchen Instrumenten (z.B. handelbare Zertifikate) ein solcher Abtausch bzw. eine solche Verlagerung der Bauzonen erfolgen soll.

Sofern solche Abtauschinstrumente **nicht** zum Zug kommen, birgt das Moratorium folgende Hauptprobleme:

- Gemeinden mit zu grossen resp. ungeeigneten Bauzonen werden bevorteilt, da sie weiterhin Entwicklungsmöglichkeiten haben, während Gemeinden mit einer grundsätzlich erwünschten, eher restriktiven Zonenplanung benachteiligt wären (sofern sie nicht von einer Ausnahmegenehmigung des Bundes profitieren können), da sie 20 Jahre lang auch bei vorhandenem und raumplanerisch geeigneten Entwicklungspotenzial nicht weiter wachsen können. Da die überdimensionierten Bauzonen heute überwiegend in raumplanerisch ungeeigneten Lagen zu finden sind, wäre dieser Effekt raumplanerisch kontraproduktiv, würde sich doch die Bautätigkeit vermehrt auf diese Gebiete konzentrieren. Zudem wäre es unfair gegenüber solchen Kantonen und Gemeinden, die sich im Sinne eines haushälterischen Umgangs mit Boden verhalten haben.
- Der Druck, vermehrt ausserhalb der Bauzonen zu bauen, könnte – trotz vorgesehener Verschärfung der Bestimmungen (siehe weiter unten) – zunehmen und damit die Zersiedelungstendenz noch verstärken.
- Nach Ablauf des Moratoriums ist die Situation völlig offen. Eine nachhaltige Wirkung auf den Bodenverbrauch ist nicht gesichert.

In diesem Fall (ohne Abtauschinstrumente) fällt die Bewertung der Wirkungen (gegenüber der Revision RPG) wie folgt aus:

- Die wirtschaftliche Entwicklung wird in jenen Gebieten erheblich eingeschränkt, wo nur geringe Bauzonenreserven vorhanden sind. Dies sind mehrheitlich jene Gebiete, in denen durchaus raumplanerisch sinnvolle Entwicklungsmöglichkeiten mittels Einzonungen bestehen können. Zusätzlich würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz sinken, da an attraktiven Standorten (Ballungszentren) kaum oder nur sehr teures Bauland vorhanden wäre und dadurch Unternehmen abhalten würde, sich hier anzusiedeln und zu investieren.
- Die Zersiedelung würde eher verstärkt als gebremst und damit auch die damit verbundenen negativen Effekte, insbesondere der Verlust an Naturräumen, die Zunahme des Verkehrs (und damit auch deren negativen Folgen für Umwelt und Gesundheit) und die steigenden Erschliessungskosten.
- Der Bodenverbrauch wäre auf die heute bestehenden Bauzonen begrenzt (abgesehen von Ausnahmebewilligungen). Gegenüber der Revision RPG, die das Siedlungswachstum und damit den Bodenverbrauch nur bremst aber nicht stoppt, sind hier die ökologischen Effekte in den Gebieten mit knappen Bauzonen klar besser. Allerdings ist sehr fraglich, wie gross dieser positive Effekt angesichts der überdimensionierten Bauzonen innerhalb der Zeitspanne des Moratoriums (20 Jahre) sein wird. Nach Ablauf des Moratoriums verschwindet diese Wirkung ohnehin wieder, da nun wieder Bauland eingezont werden darf.

Wenn hingegen effiziente **Abtauschinstrumente** eingeführt und umgesetzt werden, dann könnten obige Probleme entschärft oder gelöst werden. Entsprechend wären auch die Wirkungen der Landschaftsinitiative praktisch identisch zu denjenigen der Revision RPG, allenfalls mit dem Unterschied, dass zumindest während der Zeit des Moratoriums das Wirtschaftswachstum nicht so stark auf Kosten der nachhaltigen Bodennutzung erfolgen würde. Allerdings ist derzeit offen, wie diese Instrumente aussehen würden, und ob sie ihrerseits evtl. zusätzliche (negative) Nebenwirkungen hätten, wie z.B. Vollzugskosten.

Unabhängig davon, ob solche Abtauschinstrumente bestehen oder nicht, geht die Initiative dem Wortlaut nach in zwei weiteren Punkten über die Revision RPG hinaus:

- Sie **verschiebt die Kompetenzen** im Bereich Raumplanung verstärkt auf die Bundesebene. Diese Bestimmung zielt vor allem darauf ab, dass Kantone, die bisher das Raumplanungsgesetz nur unvollständig umgesetzt haben, neu vom Bund verstärkt unter Druck gesetzt werden können, bzw. dass der Bund die Umsetzung gleich selbst vornehmen kann. Es bleibt aber völlig offen, wie dies geschehen soll und auch wie umfassend neu die Bundeskompetenzen wären (es gibt keine abschliessende Aufzählung der Kompetenzen). Da der Bund heute schon koordiniert (z.B. über Sachpläne), ist es u.E. nicht zwingend, dass sich bei Annahme der Initiative etwas ändert. Zudem sind in der Revision RPG an verschiedenen Stellen Kontrollmechanismen zwecks korrekter Umsetzung der (neuen) Bestimmungen eingebaut.
- Weiter verlangt die Initiative eine (verschärfte) Begrenzung des **Bauens ausserhalb der Bauzonen**.[53] Mit der Verschärfung der Ausnahmeregelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone kann die Initiative noch zusätzlich zu einer Bremsung der Zersiedelung und des Siedlungswachstums beitragen bzw. ein mögliches Schlupfloch für Bauen „im Grünen“ stopfen. Entsprechend fallen die im Zusammenhang mit der Revision-RPG festgestellten Wirkungen aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen bei der Initiative tendenziell stärker aus. Allerdings ist auch hier wieder völlig offen, wie die geforderten Bestimmungen aussehen werden und ob sie effektiv eine stärkere Wirkung entfalten würden.

Zusammenfassend kann nochmals betont werden, dass die Wirkungen der Initiative stark von deren konkreten Umsetzung abhängig und damit offen sind:

- Die wirtschaftlichen Auswirkungen können je nach Umsetzung etwa gleich gut oder deutlich negativer sein als bei der RGP-Revision.
- Die Umwelteffekte können negativer oder positiver sein.
- In der Dimension Gesellschaft hängen die Effekte ebenfalls von der Umsetzung ab (z.B. im Bereich Rechtssicherheit), die Unterschiede zur RPG-Revision sind aber von geringer Bedeutung.

[53] Eine Neuregelung der Ausnahmebestimmungen für Bauen ausserhalb der Bauzonen ist erst für die zweite Revision des RPGs geplant.

Die RPG-Revision kann weitgehend als realistische Konkretisierung der Anliegen der Initiative und damit von den Wirkungen als gleichwertig betrachtet werden, mit Ausnahme der Moratoriumsbestimmung, die aber u.E. aus den erwähnten Gründen keineswegs eine bessere Wirkung garantiert, sondern eher kritisch zu beurteilen ist.

4 Arbeitsschritt C: Schlussfolgerungen ableiten

4.1 Optimierungspotenzial aufzeigen (Teilschritt C1)

Die vorliegende NHB/RFA zur Revision RPG ist wie bereits eingangs erklärt eine formative Analyse der Wirkungen, was es erlaubt, Erkenntnisse der NHB/RFA in den laufenden Ausarbeitungsprozess der Gesetzesvorlage aufzunehmen (vgl. Kapitel 2.3). In diesem Sinne soll an dieser Stelle das Optimierungspotenzial der Revision RPG aufgezeigt werden, welches sich aus der Wirkungsanalyse und insbesondere aus der Bilanz der gesamten Untersuchung ergibt:

- Damit die Wirkungen tatsächlich in beschriebener Stärke auftreten werden (insbesondere verminderter Verbrauch von Boden und stärkerer Schutz der Naturräume), darf die dieser Untersuchung zugrunde liegende Gesetzesvorlage **nicht abgeschwächt** oder gar einzelne ihrer Massnahmen gestrichen werden. Zentral sind vor allem die Massnahmen, welche den Vollzug sicherstellen, z.B. bei der Überprüfung der Bauzonen (z.B. Art. 38, Abs. 2 und 3). Zentral ist weiter der Vollzug auf kantonaler und auf Bundesebene: Nur wenn sich Kantone und Bund die neuen Bestimmungen **konsequent umsetzen** (Beispiel: Prüfung der Richtpläne durch den Bund, Inhalt der noch zu erstellenden Technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen), können die beschriebenen Effekte erreicht werden.
- Das pessimistische Szenario (vgl. Schlüsselfrage 2, Abschnitt 3.3.6) kann ein Denkanstoss sein, um nochmals zu prüfen, wie die beabsichtigten Wirkungen sichergestellt werden können, und ob es zu den denkbaren pessimistischen Effekten „Gegenmassnahmen" gibt. Ebenfalls sind **Sicherungen** einzubauen (z.B. Monitoring der Entwicklung, Zwischenevaluationen). Um die Entschädigungen bei Rückzonungen im Zuge der Überprüfung der Bauzonen finanzieren zu können, ist zudem zu überlegen, ob die **Einführung einer Mehrwertabschöpfung** nützlich sein könnte.
- Bewusst wird mit der Revision darauf verzichtet, am Grundmechanismus etwas zu ändern, wonach sich die Raumentwicklung nach der Bodennachfrage (nach dem 15-jährigen Bedarf) richtet. Aus diesem Grundmechanismus entsteht ein **Zielkonflikt zur Nachhaltigkeit** in der Dimension Umwelt (Bodennutzung), denn die Siedlungsentwicklung wird grundsätzlich nicht begrenzt und die unvermehrbare Ressource Boden wird weiterhin „verbraucht". Implizit wird damit der wirtschaftlichen Dimension der Nachhaltigkeit in dieser Frage ein stärkeres Gewicht gegeben als der Dimension Umwelt.
- Der **Vollzug** der Massnahmen sollte, soweit dies bereits möglich ist, noch verstärkt auf seine Zweckmässigkeit untersucht und gegebenenfalls optimiert werden. Dort wo die Umsetzung noch offen ist, sollte in der weiteren Konkretisierung (Verordnung usw.) auf den Vollzugsaufwand geachtet werden.
- Auch auf die **Rechtssicherheit** sollte beim Vollzug ein spezielles Augenmerk gelegt werden. Wo es möglich ist, sollte durch klare Bestimmungen resp. Erläuterungen die Rechtssicherheit erhöht werden. Insbesondere im Bereich der Entschädigungspflichten ist zu prüfen, ob es Wege gibt, durch die Gesetzesbestimmungen und die Materialien die Ent-

schädigungspflichten bei Auszonungen zumindest auf das bisher übliche Mass zu begrenzen und besser vorhersehbar zu machen, d.h. das richterliche Ermessen zu limitieren.

- Die Auswirkungen auf die **peripheren Gebiete** sind noch unsicher. Tatsache ist aber, dass die Vorlage keinesfalls gegen die peripheren Gemeinden gerichtet ist und das „dezentrale Zentrensystem“ der Schweiz explizit durch die Gesetzesvorlage gestärkt wird. Um negative Auswirkungen auf periphere Gebiete sicher verhindern zu können, sollte dieser Aspekt weiter analysiert und gegebenenfalls mit zusätzlichen Massnahmen oder Empfehlungen angegangen werden.
- Die Wirkungen auf die **Eigentumsgarantie/-freiheit** dürften ein Diskussionsthema werden. Das Bundesamt für Justiz nimmt diesbezüglich Abklärungen vor, die eine Klärung bringen sollten.

4.2 Vertiefungsbedarf aufzeigen (Teilschritt C2)

Vor dieser NHB/RFA sind zu den Auswirkungen der Revision RPG zwar verschiedene allgemeine Unterlagen (vgl. Raumentwicklungsbericht und E-REG) erarbeitet worden, es fehlen aber Wirkungsabschätzungen zu den Reformen. Die vorliegende NHB/RFA bildet hier einen ersten Ansatz. Sie kann aber angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und der noch offenen Umsetzung der Reformen in der knappen Zeit keine umfassende und z.B. über Szenarien und Modelle empirisch abgestützte und quantifizierte Analyse liefern, wie dies eigentlich wünschbar wäre.

Ein Vertiefungsbedarf ergibt sich vor allem da, wo wegen fehlenden oder ungenauen Informationen die Wirkungszusammenhänge oder die Wirkungsstärken nur mit einer mittleren oder grossen Unsicherheit angegeben werden können. Um die Vorlage besser beurteilen und allenfalls optimieren zu können, wären allenfalls die folgenden Vertiefungen sinnvoll (allerdings aufgrund der Unsicherheit, wie die Umsetzung aussehen wird, auch eher schwierig):

- Die Einkommens- und Beschäftigungseffekte
- Die Wirkungen auf die Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand
- Die Zweckmässigkeit im Vollzug und Hindernisse bei der Umsetzung
- Die Wirkung auf die Naturräume und auf die Bodennutzung
- Die Auswirkungen auf die peripheren Regionen
- Die Überprüfung der verschiedenen Negativszenarien auf ihre Eintretenswahrscheinlichkeit und ihre Wirkungsstärke (insbesondere der Trend in der „ungebremsten“ Bodennutzung)

4.3 Umsetzung klären (Teilschritt C3)

Die vorliegende NHB/RFA wird im Zusammenhang mit der Publikation der Botschaft zur Revision des RPG vom ARE veröffentlicht und so dem interessierten Publikum zugänglich gemacht. Die Hauptergebnisse fliessen zudem in die Botschaft ein.

5 Anhang A: Die Kombination aus NHB und RFA

Die NHB wird in der vorliegenden Untersuchung zusammen mit der RFA (Regulierungsfolgenabschätzung) durchgeführt bzw. die RFA wird in den Ablauf NHB integriert. Diese Kombination ist möglich und auch sinnvoll, da beide Instrumente die Analyse der Wirkungen von Massnahmen des Bundes und das Aufzeigen allfälliger (Ziel-) Konflikte zum Ziel haben. Der wesentliche Unterschied liegt im jeweiligen Fokus der beiden Instrumente: Die NHB ist auf die Nachhaltigkeit in den Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ausgerichtet, während sich die RFA auf die Zweckmässigkeit einer Massnahme aus Sicht der Volkswirtschaft und die Folgen für die gesamte Volkswirtschaft und ihrer Akteure konzentriert. Da die NHB wie gesehen die Auswirkungen in der Dimension Wirtschaft mitberücksichtigt, kann die RFA sehr einfach in Form einer Vertiefung oder Präzisierung der NHB im Ablauf der NHB mitberücksichtigt werden. Konkret können die fünf RFA-Prüfpunkte wie folgt in die NHB integriert werden (vgl. Grafik 5-1 und Tabelle 5-1):

Grafik 5-1: Integration der RFA-Prüfpunke in die NHB

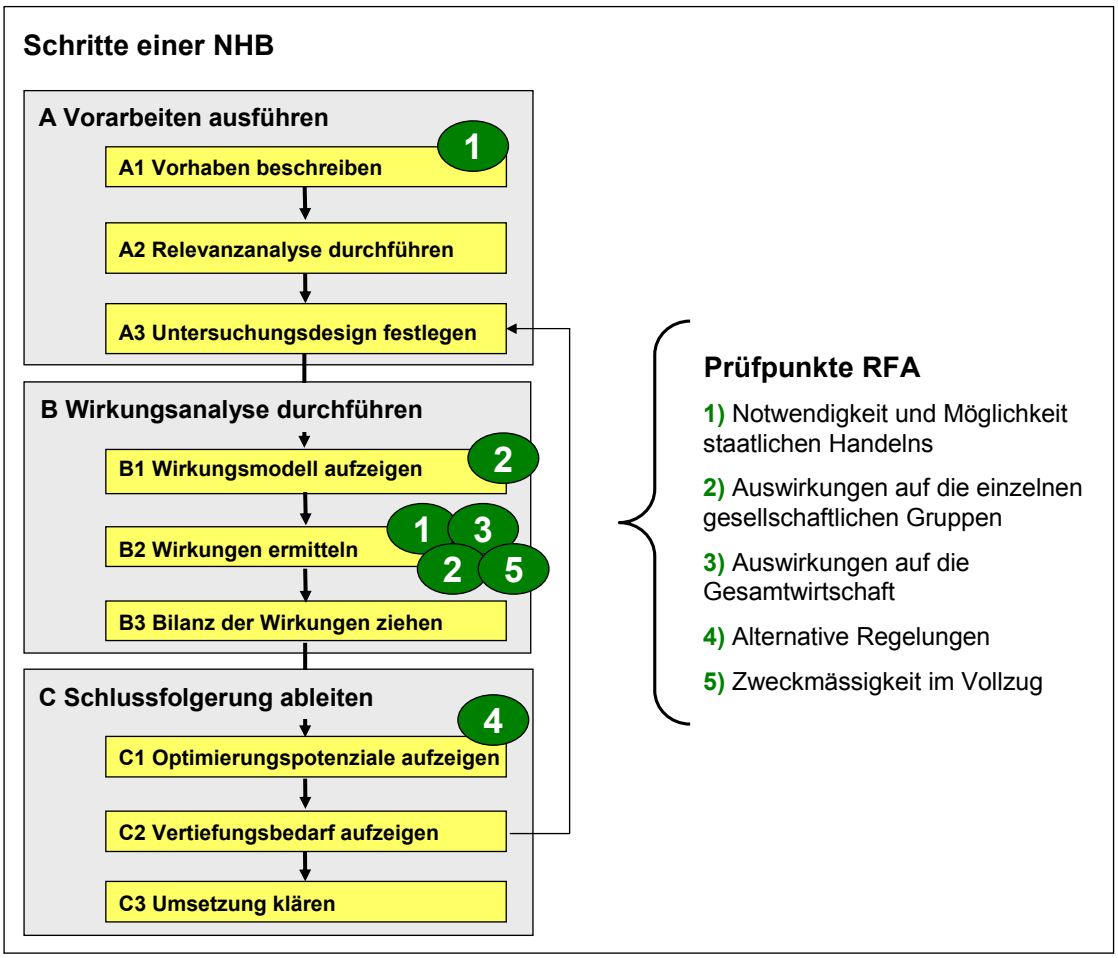


Tabelle 5-1: Zuweisung der einzelnen (Teil-) Prüfpunkte der RFA auf die verschiedenen Teilschritte der NHB

RFA-Prüfpunkt	Integration in die NHB
1) Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:	
– Ausgangs- und Problemlage sowie Ziel der Regulierung beschreiben	A1: Vorhaben beschreiben
– Auswirkungen auf die Marktmechanismen (u.a. Marktzugang, und Preismechanismen)	B2: Wirkungen beschreiben: Kriterium W4 Marktwirtschaftliche Prinzipien
2) Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	B1: Wirkungsmodell aufzeigen: die Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome-Ebene) B2: Wirkungen beschreiben: alle Kriterien (akteursspezifisch)
3) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	B2: Wirkungen beschreiben: alle Kriterien der Dimension Wirtschaft (W1 bis W5)
4) Alternative Regelungen	C1: Optimierungspotenzial aufzeigen[54]
5) Zweckmässigkeit im Vollzug	B2: Wirkungen beschreiben: zusätzliches Kriterium: W6 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die vorliegende NHB/RFA wird gemäss diesem Schema durchgeführt, d.h. bei den Teilschritten A1, B1, B2 und C1 werden auch die entsprechenden Prüfpunkte der RFA angewendet. Die Detailfragen zu jedem RFA-Prüfpunkt lauten wie folgt:[55]

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:
   - Worin genau besteht das öffentliche Interesse, das die Regulation verfolgt?
   - Welche (zumindest qualitativ umschriebene) Ziele gilt es bis wann zu erreichen?
   - Liegt ein Marktversagen vor und wenn ja welches?
   - Ist die staatliche Intervention unumgänglich? Genügen die Eigenanstrengungen der direkt Betroffenen nicht?
   - In welchem Ausmass ist der Marktzugang für neue Anbieter gewährleistet?
   - Bleibt der Preismechanismus wirksam?
   - Sieht der Staat von unternehmerischen Aktivitäten möglichst ab?
   - Ist einer Zielverfehlung seitens des Staates vorgebeugt?

[54] Werden verschiedene Varianten in der NHB miteinander verglichen oder wurde bei der Ausarbeitung des Vorhabens mehrere Varianten diskutiert, so ist diese bereits in Teilschritt A1 (Vorhaben beschreiben) zu erwähnen und hat (allenfalls) auch Auswirkungen auf den Teilschritt A3 (Untersuchungsdesign festlegen).

[55] Vgl. EVD (2000), Handbuch der Regulierungsfolgenabschätzung, S. 4ff.

2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen:
   - Welche Kosten und Nutzen fallen bei den Unternehmungen, insbesondere den KMU an (inkl. Landwirtschaftsbetriebe, selbständig Erwerbende, aber auch gemeinnützige Organisationen und andere Leistungserbringer)?
   - Was sind die Kosten und Nutzen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?
   - Welche Kosten und welcher Nutzen ergeben sich für die Umwelt?
   - Welche Kosten und Nutzen ergeben sich für andere betroffene Gruppen (öffentliche Hand, Konsumenten etc.)?
   - Welche Vor- und Nachteile entstehen gegenüber Konkurrenten an andern Standorten als der Schweiz?
   - Welche Vollzugskosten fallen bei den staatlichen Ämtern an?

3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft:.
   - Mit welchen Verhaltensanpassungen antworten die Belasteten und Begünstigten auf die neue Norm?
   - Wird der Wettbewerb erhöht (freierer Eintritt von Unternehmen auf den Markt, vermehrte Konkurrenz)?
   - Welche Auswirkungen sind auf die Erhaltung/Schaffung von Arbeitsplätzen zu erwarten?
   - Wie wirkt sich die Regulierung auf weitere ökonomische Variablen aus (insbesondere auf die Standortattraktivität, Investitionen, Innovationen, Konsum, Forschungstätigkeit, Umweltbelastung etc.)?

4. Alternative Regelungen:
   - Welche Alternativen zur vorgesehenen Regulierung sind in Betracht gezogen worden?
   - Braucht es – im öffentlichen Recht - das Verbot oder ein staatliches Monopol?
   - Besteht eine Möglichkeit, die Bewilligungen in Meldepflichten umzuwandeln?
   - Ist der Einbezug privater Dritter als Prüf- und/oder Zertifizierungsinstanz erwogen worden?
   - Kann die Regulierung auf nachgängige Kontrollen in Verbindung mit Bussenordnungen reduziert werden?
   - Kann sich der Staat auf die Informationstätigkeit oder allenfalls auf den zeitlich beschränkten Einsatz von Förderungsinstrumenten beschränken?
   - Kann gar allein auf die Instrumente des Privatrechts wie Produktehaftpflicht, Klagerecht Dritter (Nachbarn, Interessengemeinschaften etc.) abgestellt werden?
   - Ist der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente (Auktionsverfahren, Einführung von Entgelten für die Nutzung öffentlicher Güter) möglich?
   - Sind freiwillige Vereinbarungen der Betroffenen denkbar?
   - Sind mögliche Differenzierungen (Pauschalierung, Ausnahmen für die KMU, Freistellungen in gewissen Kategorien von Fällen, auf welche die Regulierung Anwendung

findet, Einschränkung auf bestimmte Teile der Wirtschaft, Branchen oder Regionen, Bagatellklauseln etc.) geprüft worden?

5. Zweckmässigkeit im Vollzug:
   - Ist die vorgesehene Regulation im Vollzug handhabbar?
   - Sind Vereinfachungen in Betracht gezogen worden und wenn ja, welche?
   - Ist namentlich dem Prinzip der Verfahrenskoordination Rechnung getragen worden oder gibt es parallele Verfahren im Bund, aber auch in den Kantonen?
   - Könnte die Regulierung vorerst zeitlich limitiert in Kraft gesetzt werden? Ist ein Auslaufen der Regulierung vorgesehen und wenn ja, wann?
   - Findet sich der nicht besonders qualifizierte Rechtsanwender (KMU) in Gesetz und Verordnung zurecht?
   - Sind die für den Vollzug vorgesehenen Instanzen hierfür qualifiziert?
   - Ist die Einführung des neuen Erlasses vorbereitet (Informationsanstrengungen) und zweckmässig geregelt?
   - Ist die im Unternehmen für die Umstellungen auf das neue Recht benötigte Zeit berücksichtigt worden?

6 Anhang B: Ergebnisse der Relevanzanalyse

Die Relevanzanalyse ergab folgende Resultate (vgl. auch die Grafik 6-1ff.) [56]

- Die Wirkungen in der Dimension **Wirtschaft** sind in ihren Grundzügen mehrheitlich klar, allerdings müssen die Wirkungszusammenhänge noch detaillierter dargestellt werden, damit die Nettoeffekte je Kriterium präziser angegeben und damit auch akteursspezifische Aussagen über die Wirkungen gemacht werden können. Dies gilt vor allem für die Kriterien Einkommen und Beschäftigung (W1) und die Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand (W5). Beim Kriterium Vollzug (W6) bestehen noch grössere Unsicherheiten in der Wirkungseinschätzung, die mit Experten bzw. Fachstellen geklärt werden sollten.
- In der Dimension **Umwelt** sind drei Kriterien relevant (Naturräume und Artenvielfalt U1, Nicht erneuerbare Ressourcen U3 und Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen U4). Bezüglich ihrer Wirkungsausprägungen bestehen kaum Unsicherheiten; im Zusammenhang mit der Analyse der beiden anderen Dimensionen (insbesondere der Wirtschaft) kann es aber allenfalls noch zu Anpassungen kommen. Die Kriterien Erneuerbare Ressourcen U2 und Umweltkatastrophen und Unfallrisiko U5 werden hingegen in der folgenden Analyse nicht mehr berücksichtigt (der Bodenverbrauch wird gemäss NHB-Leitfaden dem Kriterium U1 zugeordnet und daher bei den nichterneuerbaren Ressourcen nicht nochmals bewertet).
- Bei der Dimension **Gesellschaft** bestehen vor allem bei einem Kriterium noch grössere Unsicherheiten: der Solidarität (G5). Hier resultieren mit der Solidarität zwischen den Generationen und der Solidarität zwischen den Regionen gleich zwei Wirkungen, deren Nettoeffekt ist aber nicht klar. Die Wirkungen in den Kriterien Gesundheit und Sicherheit (G1), Kultur und gesellschaftliche Werte (G3) und Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung (G4) sind hingegen relativ eindeutig (wobei bei der Gesundheit die Wirkung sehr stark akteursspezifisch ist). Irrelevant scheint dagegen das Kriterium G2 (Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen) zu sein, weshalb dieses in der Grob-Analyse nicht mitberücksichtigt wird.
- Bei den **Zusatzkriterien** zeigen sich nur beim Trend (Nr. 2) und bei den Zielkonflikten (Nr. 8) Probleme mittleren Ausmasses. Bei diesen zwei Kriterien müssen vertiefte Analysen durchgeführt werden.

[56] Vgl. Fussnote 13.

Grafik 6-1: Ergebnisse Relevanzanalyse Beurteilungskriterien Wirtschaft

Nr.	Bezeichnung	Bewertung der Wirkung	Gewichtung (∑=100%)	Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen zum Wirkungszusammenhang und Vermutungen über die Wirkungsgrösse
Wirtschaft					
W1	Einkommen und Beschäftigung Einkommen und Beschäftigung erhalten oder mehren (unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung)	1.00	16.7%	grosse	Die Verfügbarkeit der Bauzonen hat positiven Effekt (es wird mehr gebaut), ebenso die Siedlungsentwicklung nach innen (verdichtetes Bauen). Die Siedlungsbegrenzung dürfte sich dagegen eher negativ auswirken. Der Baulandpreis und dadurch auch der Preis des Wohnens nehmen vermutlich zu - mit unterschiedlichen Einkommenseffekten.
W2	Produktivkapital Das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehren	1.00	16.7%	keine	Die bestehende Infrastruktur kann aufgrund der begrenzten Zersiedelung effizienter genutzt werden.
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern	1.00	16.7%	kleine	Die Wettbewerbsfähigkeit (und Innovationskraft) der regionalen und nationalen Zentren wird tendenziell gestärkt. Die ländlichen Gebiete büssen hingegen evtl. an Wettbewerbsfähigkeit ein, ausser es handelt sich um Gebiete, die stark vom Tourismus abhängen und entsprechend von einer Erhaltung der Landschaft profitieren können.
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit Die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der mass-gebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen	1.00	16.7%	keine	Die Mehrwertabschöpfung führt zu einer Internalisierung von Gewinnen, die nicht durch Markttransaktionen zustande kamen. Indirekt fallen dank des konzentrierten Bauens weniger Externalitäten durch den Verkehr an.
W5	Wirtschaften der öffentlichen Hand Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (z.B. Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)	1.00	16.7%	mittlere	Die Rück- bzw. Umzonungen können aufgrund der Entschädigungszahlungen zu einer Mehrbelastung des öffentlichen Haushalts führen. Andererseits wirken die Mehrwertabschöpfung, Einsparungen bei der Infrastruktur und höheres Steueraufkommen wegen des Wirtschaftswachstums positiv auf die Staatskosten.
W6	Zweckmässigkeit im Vollzug	-1.00	16.7%	mittlere	Die verschiedenen Änderungen verlangen eine Umstellung in der bisherigen Anwendung des RPG, was kurzfristig mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist. Gewisse Bestimmungen/Formulierungen verlangen auch nach einer Präzisierung. Da die technischen Bestimmungen noch nicht festgelegt sind, ist der Gesamteffekt aber noch kaum abzuschätzen.

Die Stärke der Wirkung kann Werte zwischen -3 und +3 annehmen, wobei -3 eine stark negative Wirkung, 0 eine neutrale Wirkung und +3 eine stark positive Wirkung bedeuten.
Der Grad der Unsicherheit kann null ("keine"), klein, mittel oder gross sein.

Grafik 6-2: Ergebnisse Relevanzanalyse Beurteilungskriterien Umwelt

Nr.	*Bezeichnung*	*Bewertung der Wirkung*	*Gewichtung (∑=100%)*	*Bewertung der Unsicherheit*	*Bemerkungen zum Wirkungszusammenhang und Vermutungen über die Wirkungsgrösse*
Umwelt					
U1	Naturräume und Artenvielfalt	1.00	20.0%	kleine	Aufgrund der begrenzten Bodennutzung eine positive Wirkung, allerdings dürfte es sich beim „eingesparten" Boden mehrheitlich um stark landwirtschaftlich genutzte Flächen handeln, was den positiven Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt etwas abschwächt.
	Naturräume und Artenvielfalt erhalten				
U2	Erneuerbare Ressourcen	0.00	20.0%	keine	
	Den Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall halten				
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen	1.00	20.0%	kleine	Aufgrund des Siedlungswachstums nach innen, werden die Wegstrecken vermutlich kürzer und wodurch der Treibstoffverbrauch entsprechend reduziert wird.
	Den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen halten				
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	1.00	20.0%	kleine	Gesamthaft wird es wegen der kürzeren Wegstrecken eher zu einer Reduktion der Belastungen kommen (bzw. Dämpfung des Anstiegs), in den regionalen und nationalen Zentren dürfte die Belastung aufgrund der Konzentration aber eher zunehmen.
	Die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau senken				
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko	0.00	20.0%	kleine	Die Überprüfung der Bauzonen könnte auch dazu genutzt werden, die Nutzungspläne mit den Gefahrenkarten in Übereinstimmung zu bringen, allerdings ist bereits heute ein Bauen in einer Gefahrenzone praktisch ausgeschlossen, selbst wenn noch keine Auszonung erfolgt ist.
	Auswirkungen von Umweltkatastrophen verhindern bzw. reduzieren, Unfallrisiken nur eingehen, die keine irreversible Schäden verursachen				

Die Stärke der Wirkung kann Werte zwischen -3 und +3 annehmen, wobei -3 eine stark negative Wirkung, 0 eine neutrale Wirkung und +3 eine stark positive Wirkung bedeuten.
Der Grad der Unsicherheit kann null ("keine"), klein, mittel oder gross sein.

Grafik 6-3: Ergebnisse Relevanzanalyse Beurteilungskriterien Gesellschaft

Nr.	*Bezeichnung*	*Bewertung der Wirkung*	*Gewichtung (∑=100%)*	*Bewertung der Unsicherheit*	*Bemerkungen zum Wirkungszusammenhang und Vermutungen über die Wirkungsgrösse*
Gesellschaft					
G1	Gesundheit und Sicherheit Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinn schützen und fördern	0.00	20.0%	keine	Allenfalls kann das Gesetz einen positiven Einfluss auf die Versorgungssicherheit haben, da Landwirtschaftsflächen besser vor Überbauungen geschützt werden. Allerdings ist das Argument der Versorgungssicherheit aufgrund der hohen Auslandsabhängigkeit eher theoretischer Natur. Die Veränderungen in der Umweltbelastung (vgl. U5) können sich positiv bzw. negative auf die Gesundheit der verschiedenen Akteure auswirken.
G2	Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen Bildung und damit Entwicklung sowie Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten	0.00	20.0%	keine	
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte Die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals fördern	1.00	20.0%	keine	Ein Bremsen der Zersiedelung kann evtl. zur Erhaltung der ländlichen Kultur beitragen.
G4	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung Gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten (insb. Frau-Mann, allg. Minderheiten, Anerkennung der Menschenrechte)	-1.00	20.0%	kleine	In der Übergangszeit kann es aufgrund von Unsicherheiten in der Umsetzung und Auslegung sowie teilweise unspezifischen Formulierungen zu Rechtsunsicherheit kommen. Die Rechtsgleichheit von Grundeigentümern wird tangiert, da die Mehrwertabschöpfung nur bei Einzonung nicht aber bei Aufzonung anfällt. Andererseits wird damit zumindest bei Einzonungen schweizweit eine einheitliche Regelung eingeführt, was die Rechtsgleichheit vergrössert. Die Eigentumsrechte werden zwar teilweise eingeschränkt, dies liegt aber vermutlich noch im verfassungsmässigen Rahmen.
G5	Solidarität Die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global fördern	0.00	20.0%	mittlere	Die Solidarität zwischen den Generationen wird vermutlich gestärkt (Erhaltung des Bodens für zukünftige Generationen). Die Wirkung auf die Solidarität zwischen den Gemeinden/Regionen ist hingegen noch unklär, könnte aber evtl. leicht negativ ausfallen.

Die Stärke der Wirkung kann Werte zwischen -3 und +3 annehmen, wobei -3 eine stark negative Wirkung, 0 eine neutrale Wirkung und +3 eine stark positive Wirkung bedeuten.
Der Grad der Unsicherheit kann null ("keine"), klein, mittel oder gross sein.

Grafik 6-4: Ergebnisse Relevanzanalyse Zusatzkriterien

Nr.	Bezeichung	Ausmass des Problems		Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen zum Wirkungszusammenhang und Vermutungen über die Wirkungsgrösse
1	Problemlage	kein		keine	
	Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?				
2	Trend	mittel		kleine	Die Konkurrenz zwischen Stadt und Land wird verschärft. Bauzonen können weiterhin unbeschränkt eingezont werden. Die Preise für den Wohnraum nehmen evtl. eher zu.
	Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?				
3	Irreversibilität	kein		keine	Im Gegenteil: Irreversibilitäten punkto Bodennutzung können evtl. begrenzt werden.
	Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?				
4	Belastung künftiger Generationen	kein		keine	Im Gegenteil: Dank eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden kann die Belastung zukünftiger Generationen reduziert werden.
	Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum tragen? Werden künftige Generationen besonders stark belastet?				
5	Risiken/Unsicherheiten	kein		keine	
	Ist das Vorhaben mit grossen Risiken[1] und grossen Unsicherheiten[2] verbunden?				
6	Minimalanforderungen	kein		keine	
	Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z.B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt?				
7	Räumlicher Wirkungsperimeter	kein		keine	
	Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?				
8	Zielkonflikte und Trade-offs	mittel		mittel	Es besteht allenfalls ein Zielkonflikt zwischen einer gebremsten Zersiedelung und einem gebremsten Siedlungswachstum einerseits und dem Wirtschaftswachstum andererseits, evtl. besteht auch ein Konflikt im Zusammenhang mit der Solidarität zwischen den Regionen .
	Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeits-dimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?				

[1] Sehr hohes Schadenpotenzial auch bei geringer Eintretenswahrscheinlichkeit

[2] Unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung

Das Ausmass des Problems kann null ("kein"), klein, mittel oder gross sein.
Der Grad der Unsicherheit kann null ("keine"), klein, mittel oder gross sein.

Zusammenfassend ergibt die Relevanzanalyse somit folgendes Ergebnis (Auszüge aus dem Excel-Tool für die Durchführung einer Relevanzanalyse) (vgl. Grafik 6-5):

Grafik 6-5: Zusammenfassung Ergebnisse Relevanzanalyse

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

		Ausprägung der Wirkung									Bewertung der Unsicherheit			
Nr.	Bezeichnung	-3	-2	-1	0	1	2	3	unbekannt	Gewichtung	keine	kleine	mittlere	grosse
Wirtschaft														
W1	Einkommen und Beschäftigung									17%				X
W2	Produktivkapital									17%	X			
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft									17%		X		
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit									17%	X			
W5	Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand									17%			X	
W6	Zweckmässigkeit im Vollzug									17%			X	
Umwelt														
U1	Naturräume und Artenvielfalt									20%		X		
U2	Erneuerbare Ressourcen									20%	X			
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen									20%		X		
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen									20%		X		
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko									20%		X		
Gesellschaft														
G1	Gesundheit und Sicherheit									20%	X			
G2	Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen									20%	X			
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte									20%	X			
G4	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung									20%		X		
G5	Solidarität									20%			X	

Zusatzkriterien

		Ausmass des Problems						Bewertung der Unsicherheit			
Nr.	Bezeichung	kein	klein	mittel	gross	unbekannt		keine	kleine	mittlere	grosse
Zusatzfragen											
1	Problemlage							X			
2	Trend								X		
3	Irreversibilität							X			
4	Belastung künftiger Generationen							X			
5	Risiken/Unsicherheiten							X			
6	Minimalanforderungen							X			
7	Räumlicher Wirkungsperimeter							X			
8	Zielkonflikte										

7 Anhang C: Überblick über die Versionen RPG-Revision

In Tabelle 7-1 sind die verschiedenen Versionen der Revision RPG, die im Rahmen dieser NHB/RFA in irgendeiner Form berücksichtigt wurden, aufgelistet. Bei jeder Version werden die Änderungen gegenüber der vorangegangenen Version angegeben.

Tabelle 7-1: Überblick über die verschiedenen Versionen der Revision RPG

Version vom (inkl. Beschluss der jeweiligen Sitzung)	**Wesentliche Unterschiede zur vorangegangenen Version**	**Bemerkungen zur NHB/RFA**
3. Juli 2009	3 Schwerpunkte der Revision RPG werden festgelegt: – Siedlungswachstum begrenzen und steuern – Bauzonentransfer/-verlagerung ermöglichen – Baulandhortung bekämpfen	–
27. Juli 2009	Fünf konkrete Massnahmen werden formuliert: – Neue Anforderungen an die Einzonung – Neue Anforderungen an den Richtplan – Überprüfung der bestehenden Bauzonen – Überbaubarkeit fördern – Verhinderung von Baulandhortung Weiter wird eine bundesrechtliche Regelung zur Mehrwertabschöpfung diskutiert.	Eine erste NHB/RFA wird zu dieser Version der Revision RPG durchgeführt und am 24. August der Arbeitsgruppe präsentiert.
24. August 2009	Die fünf Massnahmen werden verschiedentlich angepasst und redaktionell überarbeitet. Eine zweite Variante (Variante B) wird diskutiert, bei der die fünf Massnahmen etwas anders ausgestaltet sind und als zusätzliche Massnahme die erwähnte bundesrechtliche Regelung der Mehrwertabschöpfung enthalten ist.	Die NHB/RFA zur Revision RPG vom 27. Juli wird angepasst (Variante A). Die Wirkungen der alternativen Variante B werden analysiert und mit denjenigen der Variante A verglichen. Die Resultate der beiden Varianten werden der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt.
21.September 2009	Die zweite Variante B wird verworfen; bei der Variante A werden einzelne Massnahmen (u.a. Überprüfung der Bauzonen) leicht angepasst.	Die dritte NHB/RFA zur Revision RPG wird durchgeführt und der Arbeitsgruppe am 20. Oktober präsentiert.
30. Oktober 2009	Die Vorlage wird nochmals leicht angepasst (u.a. Verhinderung von Baulandhortung und Überprüfung der Bauzonen) und redaktionell überarbeitet.	Die bestehende NHB/RFA zur Revision RPG wird gemäss den Anpassungen an der Vorlage aktualisiert (keine Änderungen der Wirkungen nötig).

Literaturverzeichnis

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2005)
Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2006)
Ergebnis der Anhörung zum Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2006)
Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz. Beobachtungen und Anregungen der internationalen Expertengruppe. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2008)
Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2008)
Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf. Juni 2008. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2009)
Unterlagen zum Gesetzestext und zur Botschaft der Revision Raumplanungsgesetz. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2009)
Vergleich Landschaftsinitiative – Teilrevision RPG. Bern.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2009)
Vernehmlassung zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes (Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz). Ergebnisbericht. Bern.

BFE Bundesamt für Energie (2006)
Handlungsanleitung zur Energiefolgenschätzung von neuen Aktivitäten der UVEK-Ämter. Ittigen, Bern.

BFE Bundesamt für Energie (2007)
Handbuch Version 1 – Energiefolgenschätzung in UVEK-Ämtern. Bern.

Bühlmann Lukas (2009)
Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht. In: FUB Flächenmanagement und Bodenordnung, Nr. 4, 2009, S. 163-168.

Ecoplan (2008)
Bausteine zur Synthese des NFP 54. Kernergebnisse der drei thematischen Workshops (Zusammenfassung der drei Workshop-Dokumentationen). Bern.

Erne Stephan (2009)
Den Einfluss der Infrastruktur auf den Raum messen. In: Bieger Thomas, Laesser Christian, Maggi Rico (Hrsg): Jahrbuch 2009; Schweizerische Verkehrswirtschaft. St. Gallen, S. 9-31.

EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2000)
Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung. Fassung vom 8. März 2000. Bern.

Forum Raumentwicklung (2009)
Raumplanungsrecht im Wandel. Zentrale Aspekte zum Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes. Nr. 1, 2009.

Frey René L. (2008)
Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können. Zürich.

Griffel Alain (2009)
Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich. Eine Analyse des bundesrätlichen Entwurfs für ein Raumentwicklungsgesetz. In: Neue Zürcher Zeitung, 30. Januar 2009.

Infras (2007)
Leitfaden zur Integration der Gesundheitsbeurteilung in die NHB. 1. Entwurf. Zürich.

Inititativkomitee Landschaftsinititative (2008)
Initiativtext. Basel.

Jaeger Jochen, Schwick Christian, Bertiller René, Kienast Felix (2008)
Landschaftszersiedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Nationales Forschungsprogramm NFP 54 Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Zürich.

Koll-Schretzenmayr Martina (2008)
Gelungen – Misslungen? Geschichte der Raumplanung Schweiz. Zürich.

Koll-Schretzenmayr Martina, Kramp Simon (2009)
Wohnqualität unter Druck. Der Vormarsch des grösseren Ersatzneubaus in Stadt- und Vorstadtquartieren. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 192, 21. August 2009, S. 16.

Krugman Paul, Venables Anthony (1990)
Integration and the competitiveness of peripheral industry. In Jovanovic Miroslav N. (Hrsg.): International economic integration. London und New York, S. 509-528.

Kunz Hansruedi (2009)
Auch die Siedlungsstruktur zählt für die Energiebilanz. Vortrag im Rahmen des 9. Berner Verkehrstags. Bern.

Metron (2000)
Wechselwirkungen Verkehr/Raumordnung. Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht C8. Bern.

Perlik Manfred, Wissen Ulrike, Schuler Martin, Hofschreuder Jolanda et al. (2008)
Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Schweiz (2005-2030). Nationales Forschungsprogramm NFP 54 Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Zürich.

Rodewald Raimund, Knoepfel Peter, Gerber Jean-David, Kummli Gonzalez Isabelle et al. (2004)
Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. Fallstudien zum Konzept der institutionellen Ressourcenregime. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Nr. 35 (4), 2004, S. 107-114.

Schweizerischer Bundesrat (1996)
Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2005)
Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2008)
Revision des Raumplanungsgesetzes. Erläuternder Bericht. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2008)
Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011. Bericht vom 16. April 2008. Bern.
http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=de

Simmen Helen, Marti Michael, Osterwald Stephan, Walter Felix (2005)
Die Alpen und der Rest der Schweiz - Wer zahlt, wer profitiert? Synthese des Projekts ALPAYS „Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds. Zürich.

Simmen Helen, Walter Felix, Marti Michael (2006)
Den Wert der Alpenlandschaften nutzen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV „Raumnutzung und Wertschöpfung“ des Nationalen Forschungsprogrammes 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds SNF. Zürich.

SL Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege (o. A.)
Öffnung für das Bauen im Landwirtschaftsgebiet – ein Bumerang für alle? Argumentarium zur beabsichtigten Änderung des Raumplanungsgesetzes Art. 16/24. Bern.

Storper, Michael (1997)
The Regional World. New York.

Venables Anthony (1996)
Equilibrium locations of vertically linked industries. In: International Economic Review, Nr. 37, S. 341-359.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2008)
Einführung in die Raumplanung. Bern.