

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern
Via: aemterkonsultationen@are.admin.ch

Bern, 25. September 2024

RPV Vernehmlassung | Stellungnahme der BPUK

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Revision der RPV Stellung nehmen zu können. Wir danken Ihnen weiter für die enge und transparente Zusammenarbeit mit unserem Vorstand sowie der Kantonsplanerkonferenz KPK während der Erarbeitung der Vorlage. Die nachfolgenden Hinweise und Anträge basieren auf Rückmeldungen der KPK, KVV und KBNL, und berücksichtigen die Anliegen der EnDK. In der parallellaufenden Vernehmlassung zum Leitfadensrichtplan wird sich die KPK direkt vernehmen lassen.

Grundsätzliche Beurteilung

Mit der Verabschiedung von RPG2 wurden neue Regeln für das Bauen ausserhalb der Bauzone aufgestellt. Das Bundesparlament verfolgte zwei übergeordnete Ziele: Die Anzahl von Bauten und Versiegelung ausserhalb der Bauzone sollte stabilisiert werden (Stabilisierungsziel), und den Kantonen sollte mehr Handlungsspielraum bei der Nutzung des Nichtbaugebiets zugestanden werden (Gebietsansatz). Beide Stossrichtungen zielen auf mehr Spielraum innerhalb klarerer Grenzen für die Kantone beim Bauen ausserhalb der Bauzone, indem einerseits der Weg zur Einhaltung des Stabilisierungszieles den Kantonen überlassen werden sollte und andererseits die Möglichkeit geschaffen werden sollte, auf die regionalen Besonderheiten flexibler eingehen zu können.

In der Vorlage ist kaum noch etwas von dieser Freiheit und dem entsprechenden Vertrauen gegenüber den Kantonen übrig. Die Chance, das aktuelle, bisher auf Einzelfragen geprägte System auf ein strategisches Niveau zu heben, indem der Bund die Kantone neu konsequent und ausschliesslich über die Richtpläne und die entsprechenden Gesamtkonzepte steuert, ihnen aber sonst möglichst viele Freiheiten lässt und keine Detailvorgaben macht, wurde leider verpasst. Stattdessen regelt die Vorlage beispielsweise kantonsinterne Prozesse (Art. 25d Abs. 2) oder schränkt die Möglichkeiten des neu eingeführten Gebietsansatzes durch detaillierte Vorgaben zur flächen- oder volumenmässigen Kompensation sogleich wieder unverhältnismässig (Art. 33a Abs. 1). Diese Überregulierung ist

abzulehnen. Sie generiert in den Kantonen übermässigen administrativen Aufwand und sorgt höchstens für einen bescheidenen Nutzen.

Die BPUK beantragt die Streichung von Art. 33a Abs. 1 E-RPV.

Statt ein konsistentes und griffiges System der strategischen Kontrolle des Bundes mit Hilfe der Richtpläne und Stabilisierungskonzepte einzurichten, das den Kantonen Freiheiten gelassen hätte, auf ihr jeweiligen Rahmenbedingungen zu reagieren, wurde das bestehende System der Detailregelungen um einen weiteren Kontrollmechanismus für den Bund erweitert.

Die BPUK anerkennt, dass es zielgerichtete Ausführungsbestimmungen zu RPG2 braucht, wünscht sich aber eine auf das Wesentliche reduzierte und verallgemeinerte Vorlage, die den Kantonen die vom Bundesparlament einstimmig zugestandenen Freiheiten lässt und stimmt folglich der Vorlage unter Vorbehalten zu. Die folgenden Hinweise und Anträge sollen dem Bund bei der Überarbeitung der Vorlage zur Erreichung dieses Zieles dienen.

Bundesbeitrag zu den Abbruchprämien

Das Bauen ausserhalb der Bauzone wird weitgehend durch Bundesrecht geregelt. Die Kantone haben limitierte Freiheiten und können nur umsetzen, was auf Bundesebene bestimmt wird.

So sieht RPG2 vor, dass die Kantone bei Abbrüchen eine Abbruchprämie zu leisten haben (Art. 5a PRG). Weiter ist vorgesehen, dass der Bund die Kantone finanziell unterstützen kann.

Die in RPG2 und dem vorliegenden erläuternden Bericht erwähnte Finanzierung der Abbruchprämien über die kantonalen Erträge aus den Mehrwertabgaben wird nicht ausreichend sein, da diese Mittel einerseits nur sehr beschränkt vorhanden sind und andererseits bereits für andere Zwecke – insbesondere zur Realisierung der Ziele von RPG1 (Innenentwicklung) – verwendet werden (müssen). Mit der von den Abbrechenden direkt einforderbaren Abbruchprämie wurde massiv in die Finanzhoheit der Kantone eingegriffen. Dass der Bund vor diesem Hintergrund nicht bereit ist, die Abbruchprämie mitzufinanzieren, ist weder inhaltlich nachvollziehbar noch von den Kantonen finanziell realisierbar oder dem Willen des Gesetzgebers entsprechend und passt auch nicht zur bisher partnerschaftlichen Zusammenarbeit in dieser Vorlage.

Die BPUK beantragt, dass der Bund die Kantone bei der Finanzierung der Abbruchprämien (abhängig von den jeweiligen kantonalen Rahmenbedingungen) unterstützt. Im nationalen Durchschnitt hat der Finanzierungsanteil des Bundes 70-80% zu betragen.

Stabilisierungsziel

Die Vorlage sieht vor, dass das maximale Wachstum der Bauten und versiegelten Flächen im Nichtbaugelände seit 29. September 2023 maximal 1% betragen darf. Wird der Wert überschritten, tritt eine direkte Kompensationspflicht ein.

Die Situation der Kantone wird seit dem 29. September 2023 immer prekärer: Die Anzahl der Bauten und versiegelten Flächen steigt laufend, während die Decke des maximalen Wachstums näher rückt, ohne dass die Kantone abschliessende Informationen dazu erhalten hätten, welche Parameter für die Berechnung des relevanten Ausgangswertes (Stand 29. September 2023) und des Wachstums massgebend sind. Folglich muss den Kantonen ausreichend Zeit zur Umsetzung der Anforderungen gewährt werden, sobald diese dann vorliegen.

Die BPUK beantragt, dass die Vorlage dahingehend angepasst wird, dass ein Wachstum von 2 % zulässig ist, bevor eine Kompensationspflicht eintritt.

Bodenversiegelung

Gemäss Art. 8d Abs. 2 RPG ist die Bodenversiegelung, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt ist, beim Stabilisierungsziel nicht zu berücksichtigen.

Damit bringt der Gesetzgeber implizit zum Ausdruck, dass Bodenversiegelungen, welche durch einen gesetzlichen Erschliessungs- oder Versorgungsauftrag des Gemeinwesens bzw. durch ein überwiegendes öffentliches Interesse bedingt sind, nicht in den Anwendungsbereich des Stabilisierungsziels fallen sollen. Gleiches muss umso mehr für Bodenversiegelungen gelten, die unmittelbar aufgrund von Vorgaben des übergeordneten nominalen oder funktionalen Raumplanungsrechts (bspw. Umweltschutz, Brandschutz, Gesundheitsschutz) erforderlich sind, da die Kantone diese Versiegelungen nicht steuern können. Beispiele dafür sind:

- Die Infrastrukturen des Langsamverkehrs im Allgemeinen und die Velowege im Speziellen (aufgrund des hohen öffentlichen Interesses, vgl. bspw. Art. 5 des Bundesgesetzes über Velowege [SR 705] sowie den Sachplan Verkehr).
- Deponien, auf denen Bodenversiegelungen aufgrund gewässerschutzrechtlicher Vorgaben erforderlich sind, sowie Löschwassereinrichtungen und Kläranlagen, die ausserhalb der Bauzone liegen.
- Anlagen und Infrastrukturen, die wie die Energieversorgung für die Grundversorgung der Bevölkerung nötig sind, wie z.B. Erschliessungen für die Trinkwasserversorgung bzw. allgemein für die Wasserversorgung.

Die BPUK beantragt eine Bestimmung in die RPV aufzunehmen, die Art. 8d Abs. 2 RPG weiter konkretisiert. Diese Bestimmung ist so auszulegen, dass die Begrifflichkeit "Energieanlagen sowie kantonale oder nationale Verkehrsanlagen" alle Anlagen für die Energieversorgung sowie auch die Infrastrukturen des Langsamverkehrs abgedeckt sind, zudem die oben erwähnten Deponien, Zufahrten zu und Infrastrukturen von Löschwasserbezugsstellen, Zufahrten und Gebäude für die Trinkwassererschliessung etc.

Nachhaltige Energiegewinnung / ISOS

Mit der RPV-Revision soll auch der Zubau von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erleichtert werden. Diese Absicht wird begrüsst. Die Produktionsanlagen benötigen entsprechende Netzanschlüsse, damit der produzierte Strom abtransportiert werden kann. Mit den Bestimmungen im 5. Kapitel wird die Diskrepanz zwischen der Bewilligungsfähigkeit der Produktionsanlagen (d.h. die Definition der Standortgebundenheit und Ausweitung der Bewilligungsfreiheit) und derjenigen für die netzseitigen Anlagen weiter vergrössert. Die Netzanschlüsse und Leitungen für diese Anlagen sollten in der Revision mitberücksichtigt werden.

Die Vorlage verpasst zudem die Gelegenheit, die Bewilligungspraxis für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern und in ISOS-Gebieten zu präzisieren und zu vereinfachen. Für die Behörden ist es in der Praxis nicht einfach zu bestimmen, inwiefern ein Kulturdenkmal durch eine Solaranlage «wesentlich beeinträchtigt» wird, bzw. ästhetische Interessen den Nutzungsinteressen «ausnahmsweise» vorgehen. In diesem Kontext wären klare und nachvollziehbare Spielregeln für die Einzelfallprüfung hilfreich, um die Erstellung von PV-Anlagen auch auf diesen Objekten mit der gebotenen Sorgfalt möglich zu machen und so für Rechts- und Planungssicherheit für Behörden, Bauherren, Planer und Gewerbe zu sorgen.

Die BPUK beantragt die Aufnahme zwei zusätzlicher Artikel in die RPV (vgl. Anhang 2)

Datengrundlage

Der Bundesrat schlägt ein Stabilisierungsziel für Gebäude und versiegelte Flächen vor. Die BPUK unterstützt dies grundsätzlich. Damit die Einhaltung dieses Stabilisierungsziels gemonitort und überprüft werden kann, bedarf es einer Datengrundlage, die Stand heute noch nicht flächendeckend besteht. Damit die Daten mit verhältnismässigem Aufwand erheben- und pflegbar sowie zwischen den Kantonen vergleichbar sind, muss eine Methodik entwickelt werden, die nur das Nötigste enthält. Diese Arbeiten laufen bereits, der Umfang der zu sammelnden Daten scheint aber mit zunehmender Erarbeitungszeit zu wachsen. Eine direkte Verknüpfung zwischen dem strategischen Stabilisierungsziel und den operativen Tätigkeiten im Baugesuchsverfahren lehnen wir ab. Das Monitoring muss unabhängig vom Tagesgeschäft und automatisiert ablaufen können. Zusatzaufgaben an die für Baugesuche zuständigen kantonalen Stellen sind weder zielführend noch leistbar. Wird das Datenmodell nicht auf das Nötigste beschränkt, werden die zuständigen kantonalen Behörden mit Aufgaben und Aufwand betraut, für die keine Notwendigkeit besteht.

Zur Veranschaulichung (auch für das oben erwähnte Potenzial zur Verallgemeinerung) sei hier erwähnt, dass Art. 25d E-RPV auf Absatz 1 beschränkt werden könnte und allgemeiner nur «**Pläne oder Geodaten Angaben** der Gebäudegrundflächen» den «**Bau**Gesuchen» beizulegen wären.

Die BPUK beantragt, dass der Umfang der zum Monitoring des Stabilisierungsziels zu erhebenden Daten auf ein Minimum beschränkt wird, die Vergleichbarkeit der Daten unter den Kantonen aber

sichergestellt wird. Die Erhebung soll dabei automatisiert und losgelöst vom Baugesuchsverfahren erfolgen.

Inkraftsetzung

Aktuell können die Kantone noch keine rechtssicheren und zielführenden Massnahmen ergreifen, um die Ziele von RPG2 umzusetzen. Dazu ist (1) die Bekanntgabe der Anforderungen an die Datengrundlage sowie (2) deren Erhebung, (3) die Überarbeitung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne und (4) die entsprechende Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen nötig.

Folglich müssen den Kantonen möglichst bald alle zur RPG2-Umsetzung nötigen Informationen zur Verfügung gestellt sowie ihnen ausreichend Zeit zur Umsetzung der Anforderungen gewährt werden.

Die BPUK beantragt, dass

- 1. den Kantonen ausreichend Zeit gewährt wird die eigenen rechtlichen Grundlagen und Instrumente anzupassen, indem die Inkraftsetzung von RPG2 / RPV frühestens 9 Monate nach Bekanntgabe des definitiven Erlasstextes und der bundesseitigen Instrumente festgesetzt wird;**
- 2. den Kantonen eine Umsetzungshilfe zur Verfügung gestellt wird, welche es ihnen erlaubt, bereits vor Inkraftsetzung von RPG2 / RPV Massnahmen zur Einhaltung des Stabilisierungsziels zu ergreifen;**
- 3. den Kantonen Informationen dazu zur Verfügung gestellt werden, wann welcher Aspekt der RPG2-Revision in Kraft tritt (seit 29. September 2023 / ab Inkrafttreten von RPG2 und RPV / ab Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch das ARE etc.).**

Unsere Fachkonferenzen haben sich intensiv mit der Vorlage auseinandergesetzt. Im Anhang finden Sie einzelne Detailbemerkungen. Insbesondere die Kantonsplanerkonferenz steht Ihnen für die weiteren Arbeiten weiterhin zur Verfügung und steuert die gewonnenen fachlichen Erkenntnisse gerne bei.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Der Präsident



Stephan Attiger

Die Generalsekretärin



Mirjam Bütler

Kopie an:

Y. Bichsel und S. Schürer, GS UVEK

M. Lezzi und S. Scheidegger, ARE

Anhang 1: Detailbemerkungen

| Artikel E-RPV | Bemerkung |
|--|--|
| 25a Abs. 2 | Das Stabilisierungsziel für Bodenversiegelungen soll nur innerhalb der Landwirtschaftszonen (Sömmerungsgebiet ausgeschlossen) gelten, wie im Gesetz vorgesehen, und nicht auf das gesamte Gebiet ausserhalb der Bauzonen ausgedehnt werden. Der Entwurf des BR ist nicht mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar und stellt eine massive Ausweitung gegenüber Art. 1 Abs. 2 Bst. b ^{quater} RPG dar. Die Zonen nach Art. 17 und 18 RPG müssen vom Geltungsbereich dieses Stabilisierungsziels ausgenommen werden, es sei denn, sie sind einer Zone nach Art. 16 RPG überlagert. Das Parlament wollte den Boden in den Landwirtschaftszonen erhalten. Von Wäldern, Schutzzonen oder Spezialzonen ausserhalb der Bauzone war nicht die Rede. |
| 25a Abs. 3 | Auf die Nennung von konkreten Beispielen («Beton oder Asphalt») ist zu verzichten. Es gibt mittlerweile wasserdurchlässigen Beton (s. Drainagebeton) und ebenfalls kann z.B. ein Verbundstein o.ä. als versiegelt gelten. Zudem kommt es ständig zu technischen Neuerungen. |
| 25e Abs. 2 | Der Begriff «gefährdet» ist zu definieren. |
| 25f Abs. 1 | Es wäre konsistenter, wenn bezüglich Geltungsbereich auf Art. 1 Abs. 2 RPG verwiesen würde, als eine neue Definition einzuführen. |
| 25f Abs. 2 | Mit der hier geforderten Renaturierung wird eine zusätzliche Auflage eingeführt, die im Gesetz so nicht vorgesehen ist. Es geht darum, den Kantonen eine gewisse Flexibilität beim Ausgleich zu gewähren, weshalb auch «ausreichende Garantien für ihre Durchführung» und nicht nur der komplette Vollzug genügen soll. |
| 32^{bis} Abs. 1 | Im Erläuterungsbericht fehlt die wichtige Fussnote 4 «empfindliche Standorte». |
| 32a^{bis} Abs. 1 lit. d | Der Begriff «dieselbe Farbgebung Farbton wie die Fassade» ist in der Praxis nicht sinnvoll, da die Materialien bei gleichem RAL oder NCS eine unterschiedliche Farbgebung verursachen. Daher besser «eine möglichst ähnliche Farbgebung». |
| 32c Abs. 1 | Mit der Formulierung «längerfristig rechtmässig bestehen» ist insofern unglücklich, da es unrechtmässig bestehende Anlagen grundsätzlich nicht geben dürfte. Daher ist der Einschub «rechtmässig» obsolet. |
| 32e Abs. 4, 32f Abs. 3 und 32g Abs. 2 | Das Wort «umfassend» schafft Unklarheiten und Rechtsunsicherheit, da nicht abschliessend klar ist, wann eine Interessenabwägung als «umfassend» zu bezeichnen ist. Deshalb sollte es gestrichen werden. |
| 32g Abs. 1 | In der Energiegesetzgebung wurde die Terminologie «sparsame und rationelle» Nutzung durch «sparsame und effiziente» Nutzung ersetzt. Wir schlagen daher vor, «rationell» durch «effizient» zu ersetzen. |
| 43b Abs. 1 | Vor dem Hintergrund der klaren gesetzlichen Verpflichtung erscheint die Festsetzung einer Frist sachgerecht. Es muss jedoch im Einzelfall möglich bleiben, der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen (bspw. Mietverhältnis bei Wohnliegenschaften). Daher: « <i>in der Regel</i> innert 30 Tagen». |

Anhang 2: Zusätzliche Artikel

Art. 32b^{bis} Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung

Solaranlagen, die auf oder an Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG) angebracht werden, bewirken keine wesentliche Beeinträchtigung dieses Kulturdenkmals, wenn sie die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a. Sie sind genügend angepasst gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG und Art. 32a respektive Art. 32a^{bis}.
- b. Sie genügen erhöhten Gestaltungsanforderungen, indem sie in Bezug auf Montageort, Anordnung, Form und Farbgebung die ausdrücklich beschriebenen charakteristischen Merkmale des Kulturdenkmals, die seine Schutzwürdigkeit begründen, ohne Einschränkung erhalten oder zumindest grösstmöglich schonen und ohne Schädigung des Kulturdenkmals zurückgebaut werden können, wenn die Schutzziele dies erfordern. Bei einer umfassenden Dachsanierung mit Ersatz der historischen Bausubstanz stellt die Installation einer neuen flächenbündigen Solaranlage keine wesentliche Beeinträchtigung dar.
- c. Sie sind so auf oder am Kulturdenkmal oder in der Nachbarschaft zu einem solchen angebracht, dass sie von öffentlich zugänglichen Standorten im direkten und näheren Umfeld nur in geringem Mass einsehbar sind oder ansonsten gemäss Art. 32b^{bis} Buchstabe b so gestaltet sind, dass sie die Umgebung nicht wesentlich beeinträchtigen. Ist ein Gebäude nur aufgrund seines Situationswertes geschützt, stellt eine Solaranlage grundsätzlich keine wesentliche Beeinträchtigung dar.

Art. 32b^{ter} Solaranlagen in Ortsbildschutzgebieten

In Ortsbildschutzgebieten von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG) dürfen Massnahmen zur ästhetischen Einpassung von Solaranlagen gemäss Art. 32bbis Buchstabe c maximal 10% höhere Anlagekosten gegenüber der Ausführung einer genügend angepassten Solaranlage gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG und Art. 32a respektive Art. 32a^{bis} bewirken.