

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern



Bern, 29. November 2013

**Teilrevision der Raumplanungsverordnung / Technische Richtlinien Bauzonen / Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung
Vernehmlassungsantwort der VLP-ASPAN**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung E-RPV und den Umsetzungsinstrumenten (Leitfaden für die kantonalen Richtplanung E-LRP und Technische Richtlinien Bauzonen TRB) Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Städte und Gemeinden sowie zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zur vorgeschlagenen Umsetzung des revidierten RPG zu äussern.

Allgemeine Bemerkungen

Mit der vorliegenden Revision der RPV und den Umsetzungsinstrumenten ist in erster Linie die Absicht verbunden, die Vorgaben zur Ausscheidung und Dimensionierung der Bauzonen zu präzisieren. Bisher wurde zur Dimensionierung der Bauzone häufig auf die Trendmethode zurückgegriffen, verbunden mit einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des RPG. Das Bundesgericht hat dieses Vorgehen als rechtmässig erachtet und sich in seinen Urteilen ebenfalls darauf abgestützt. Zu wenig Rechnung getragen wurde bei diesem Vorgehen der Ausschöpfung der Nutzungsreserven. Zudem gingen nicht wenige Gemeinden bei der Dimensionierung ihrer Bauzonen über den gemäss der Trendmethode

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch

berechneten Bedarf hinaus, zum Teil gar erheblich. Mit dem revidierten RPG soll sich dies ändern. Artikel 15 Absatz 5 R-RPG verlangt die Erarbeitung technischer Richtlinien in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Ursprünglich bestand die Idee darin, mit den Richtlinien Vorgaben zur Berechnung der Bauzonen und Berücksichtigung der Nutzungsreserven in den einzelnen Gemeinden zu formulieren. Davon ist man weggekommen. Die vorgeschlagenen technischen Richtlinien enthalten zusammen mit dem Leitfaden zur Richtplanung Vorgaben zur Gesamtgrösse der Bauzonen in den einzelnen Kantonen. Sie legen für das gesamte Kantonsgebiet fest, wie gross die Bauzonen anhand konkreter statistischer Grössen höchstens sein dürfen. Für die interne Verteilung der Bauzonen verfügt der Kanton über grosse Spielräume und Freiheiten bei der Methodenwahl. Auch bei der gesamtkantonalen Berechnung der Bauzonen schlagen die Umsetzungsinstrumente nicht alles über einen Leisten. Für die Bauzonenflächenbeanspruchung wird auf die Raumgliederungen des BFS mit den 22 Gemeindetypen abgestellt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Verdichtungen in städtischen Gebieten etwas anders sind als in ländlichen Gebieten, und dass es zwischen Grosstädten und stark peripheren Gemeinden viele Zwischenformen gibt. Die Werte der Bodenflächenbeanspruchung zwischen Zentrums- und Agrargemeinden unterscheiden sich denn auch um den Faktor 10. Bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs für die kommenden 15 Jahre können die Kantone unter den verschiedenen Bevölkerungsszenarien auswählen und sie haben die Möglichkeit, in begründeten Fällen andere Annahmen zu treffen. Insgesamt handelt es sich somit bei den vorgeschlagenen Umsetzungsinstrumenten E-LRP und E-TRB um einen ausgewogenen, dem föderalistischen Staatsaufbau Rechnung tragenden Lösungsvorschlag. Gewisse Anpassungen und Korrekturen sind jedoch nötig.

Rechtlich problematisch ist nach Meinung der VLP-ASPAN die Überführung von weiten Teilen der Technischen Richtlinie Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 R-RPG) und des auf Artikel 8 RPV beruhenden Leitfadens für die Richtplanung („technische Richtlinie für die Erstellung der Richtpläne“) in die Raumplanungsverordnung. Damit erhalten die Inhalte der beiden Richtlinien Rechtssatzcharakter und eine solche Wirkung können und dürfen diese nicht erzeugen. Richtlinien konkretisieren unbestimmte Rechtsbegriffe von Gesetzen und Verordnungen und ermöglichen eine einheitliche Vollzugspraxis. Sie sind in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und gewährleisten einerseits ein gewisses Mass an Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit. Auf der anderen Seite ermöglichen sie im Einzelfall flexible und angepasste Lösungen. Berücksichtigen die kantonalen Behörden die Richtlinien, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht richtig vollziehen. Weichen sie davon ab, müssen sie nachweisen, dass die von ihnen getroffene abweichende Lösung rechtskonform ist (Müller Markus / Müller-Graf Thomas, Staatliche Empfehlungen – Gedanken zur Rechtsnatur und Grundrechtsrelevanz, in: ZSR 1995 I S. 357 ff.; Brunner Andreas,

Möglichkeiten der Nutzbarmachung von technischen Normen in Rechtssätzen und Vollzugshilfen, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU, 2008, S. 11 f.). Richtlinien sind somit im Grunde genommen rechtlich unverbindlich. Sie können in der Praxis erhebliche Tragweite erreichen, insbesondere wenn sie von den massgebenden Adressaten mitgestaltet wurden, wie dies bei den Richtlinien zu den Bauzonen und beim Leitfaden zur Richtplanung der Fall ist. Die Normierung entsprechender Vorgaben in Form verbindlicher Rechtssätze ist jedoch unzulässig. Vor diesem Hintergrund sind die geänderten Bestimmungen der Raumplanungsverordnung sorgfältig zu prüfen. Einzelne Präzisierungen des Raumplanungsgesetzes in der Verordnung sind nicht ausgeschlossen. Unzulässig ist aber die Verankerung von Vollzugsvorgaben, die der Gesetzgeber ausdrücklich in technischen Richtlinien formuliert haben will (Art. 15 Abs. 5 R-RPG), in der Verordnung. Diese Grenzziehung ist nicht immer einfach und eine scharfe Trennung gibt es wohl nicht. Der Bundesrat kommt jedoch beim Erlass der Verordnung um entsprechende Überlegungen nicht herum, umso mehr als die Grenzziehung die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung tangiert, welche die Raumplanung zur Aufgabe der Kantone erklärt. Allein schon aus diesem Grund verdient die Frage, was verbindliches Recht ist und was nicht, hohe Beachtung. Im vorliegenden erläuternden Bericht zur Revision der RPV findet sich dazu nichts.

Bemerkungen zu einzelnen Umsetzungsinstrumenten

1. Bemerkungen zum Entwurf der Raumplanungsverordnung RPV

Art. 5a E-RPV Vorgaben im Richtplan zu den Bauzonen

Art. 30a E-RPV Grösse der gesamtkantonalen Bauzonen

Die Artikel 5a und 30a E-RPV sind mit Blick auf die obigen Ausführungen zu überprüfen und deren Inhalt, zumindest teilweise, auf die Technischen Richtlinien Bauzonen und den Leitfaden für die kantonale Richtplanung zu beschränken. Bei Artikel 5a gilt dies insbesondere für die Absätze 1 und 2. Die Begriffe „Wohn-, Misch- und Zentrumszonen“ sind keine bundesrechtlichen Begriffe und gehören nicht in die Verordnung.

Art. 10 Abs. 2^{bis} E-RPV Prüfung

Die zeitliche Festlegung, bis wann eine Vorprüfung bzw. Prüfung des kantonalen Richtplans seitens des ARE zu erfolgen hat, ist mit Blick auf eine rasche Anpassung der kantonalen

Richtpläne und zügige Umsetzung des revidierten RPG unumgänglich. Damit die Fristen eingehalten werden können, ist das ARE mit den nötigen personellen Ressourcen auszustatten.

Art. 30 Abs. 1^{bis} E-RPV Sicherung der Fruchtfolgeflächen

Gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} Buchstabe a E-RPV dürfen Fruchtfolgeflächen künftig nur eingezont werden, „wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann.“ Es ist unklar, was genau mit dieser Formulierung gemeint ist. Auch die Erläuterungen helfen nicht weiter, halten sie doch lediglich fest, dass „Bauzonen, auf die aus Sicht der Kantone ebenso gut verzichtet werden kann, keine Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen rechtfertigen“. Die Verordnung sollte zumindest einzelne „aus der Sicht der Kantone wichtige Ziele“ beispielhaft aufzählen. Sonst kann die Tragweite der Bestimmung nicht abgeschätzt werden. Werden die kantonal wichtigen Ziele zu eng interpretiert, führt die Bestimmung zu einer erheblichen Einschränkung des raumplanerischen Handlungsspielraums ohne ausreichende Rechtsgrundlage im Raumplanungsgesetz.

Art. 32a E-RPV Bewilligungsfreie Solaranlagen

Im erläuternden Bericht wird zu Recht darauf hingewiesen, dass es schwierig ist, allgemeingültig und abschliessend zu definieren, was „genügend angepasste Solaranlagen“ sind. Die in Artikel 32a Absatz 1 RPV vorgeschlagenen Grundsätze sind von der Stossrichtung her zu unterstützen. Man sollte jedoch – wie dies der Schweizer Heimatschutz in seiner Stellungnahme verlangt – zwischen geneigten Dächern und Flachdächern unterscheiden. Der nachfolgende Änderungsvorschlag des Schweizer Heimatschutzes ist daher zu unterstützen:

Art. 32a Abs. 1

Solaranlagen gelten als auf ~~einem Dach~~ geneigten Dächern genügend angepasst, wenn sie:

- a. parallel zu Dachfläche erstellt sind und die Dachfläche im rechten Winkel höchstens 20 cm überragen;*
- b. ~~von vorne und von oben gesehen~~ nicht über die Dachfläche hinausragen;*
- c. nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden, und*
- d. ~~als kompakte Fläche zusammenhängen~~ entweder die gesamte Dachfläche abdecken oder pro Dachfläche nicht mehr als eine rechteckige Fläche aufweisen.*

Solaranlagen gelten als auf Flachdächern genügend angepasst, wenn sie:

- a. nicht über die Dachfläche hinausragen und die Dachfläche im rechten Winkel höchstens einen Meter überragen;
- b. nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden.

Zu begrüssen ist der in der Vorordnung vorgeschlagene Artikel 32a Absatz 2, der es erlaubt, mittels Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts kantonalen und regionalen Eigenheiten Rechnung zu tragen. Dies ist umso nötiger, als Artikel 18a RPG weit in die Bau- und Planungshoheit der Kantone eingreift und nach Meinung einzelner Juristen sogar die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung verletzt. Aus diesem Grund sollte Artikel 32a Absatz 2 nicht unnötig eingeschränkt werden. Allfällige Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts sollten ausnahmsweise auch strenger sein können als Absatz 1. Der letzte Teil von Absatz 2 ist entsprechend zu streichen und die nur schwer lesbare Bestimmung insgesamt klarer zu formulieren.

Art. 32a Abs.2

Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechtes sind anwendbar, wenn sie zur der Wahrung berechtigter Schutzanliegen dienen und verhältnismässig sind. ~~und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Absatz 1.~~

Art.32b E-RPV Solaranlagen auf Kulturdenkmälern

Artikel 18a Absatz 3 R-RPG ruft nach einer Klärung des Begriffs der „Kultur- und Naturdenkmäler von kantonalen oder nationaler Bedeutung“. Dies ist nicht einfach, denn gemäss Bundesverfassung sind grundsätzlich die Kantone für Natur- und Heimatschutz zuständig. In der Praxis gibt es denn auch sehr unterschiedliche Bewertungssysteme, die sich nur schwer in eine gesamtschweizerische Liste übertragen lassen. Artikel 32b Buchstabe f E-RPV, der eine Bezeichnung der Kulturdenkmäler im kantonalen Richtplan vorsieht, kann als sinnvoller Auffangtatbestand für entsprechende Schutzobjekte verstanden werden. Die Genehmigungspflicht des Bundes für solche Richtplaneintragungen dürfte mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung jedoch nur schwer vereinbar sein. Im Detail ist diese Frage noch zu klären.

Art. 34b Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden

Artikel 16a^{bis} R-RPG hält in der Form der umgesetzten Parlamentarischen Initiative Darbellay fest, dass Bauten und Anlagen, die zur Haltung von Pferden nötig sind, auf einem bestehen-

den *landwirtschaftlichen Gewerbe im Sinne des bäuerlichen Bodenrechts* als zonenkonform bewilligt werden, wenn das Gewerbe über eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferdehaltung verfügt. Die Verordnung setzt diese Bestimmung in Artikel 34b gesetzeskonform um, indem sie beim Begriff des landwirtschaftlichen Gewerbes auf Artikel 5 und 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht verweist. Der gesetzliche Spielraum wird damit vollständig ausgeschöpft. Von der Bestimmung profitieren nicht nur bundesrechtlich definierte landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 7 BGG), sondern auch jene Landwirtschaftsbetriebe, die diese Anforderungen nicht erfüllen, von den Kantonen aber mit landwirtschaftlichen Gewerben gleichgestellt werden (Art. 5 Bst. a BGG). Für Pferdehaltungsbetriebe, welche die entsprechenden Anforderungen an landwirtschaftliche Gewerbe nicht erfüllen, enthält das revidierte Raumplanungsgesetz in Artikel 24e eigenständige Vorschriften. Sie schränken die Nutzungsmöglichkeiten stark ein, was vom Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet durchaus gewollt ist. Die massive Kritik aus Pferdehalterkreisen an der Verordnungsbestimmung ist in diesem Sinne unbegründet. Über Artikel 16a^{bis} R-RPG hinausgehende Erleichterungen zur Pferdehaltung für nichtlandwirtschaftliche Gewerbe hätten im Gesetzgebungsverfahren erfolgen müssen.

Art. 42b E-RPV Hobbymässige Tierhaltung

Absatz 5 von Art. 42b E-RPV ist aufgrund des Bundesgerichtsentscheids vom 13. August 2013 (Gemeinde Mühleberg BE) anzupassen. Das Bundesgericht hat hier in Kenntnis der Parlamentarischen Initiative Darbellay bzw. des neuen Artikel 24e RPG festgehalten, dass die neuen Bestimmungen über die Pferdehaltung den Tierschutzinteressen nur im Rahmen des „Notwendigen“ und nicht des „Empfohlenen“ Rechnung tragen. Der neue Artikel 24e RPG lasse zwar im Interesse einer tierfreundlichen Haltung Aussenanlagen mit einer über die gesetzlichen Mindestmasse hinausgehenden Fläche zu. Dies bedeute aber nicht, dass die tierschutzrechtlich empfohlenen Flächen in jedem Fall zwingend zugelassen werden müssen. Die Anlagen dürften nur bewilligt werden, wenn sie mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar seien.

Art. 45a E- RPV Kantonale Kennzahlen

Angesichts der starken Belastung der kantonalen Raumplanungsämter ist auf wünschbare, für den Gesetzesvollzug aber nicht zwingend erforderliche Berichterstattungen zu verzichten und Art. 45a somit zu streichen.

Art. 46 E-RPV Mitteilungen

Die in Art. 46 E-RPV formulierte Mitteilungspflicht der Kantone geht sehr weit und ist administrativ weder von den Kantonen noch vom Bund zu bewältigen. Die Mitteilungstatbestände sind im Einzelnen zu überprüfen und auf das absolut Notwendige zu beschränken.

Art. 52 E- RPV Übergangsbestimmungen

Der heutige Art. 52 RPV, der sich zu übergangsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Baubewilligungen äussert, ist auf Fragen der Nutzungsplanung auszudehnen. Die Bestimmung sollte insbesondere eine Antwort auf die Frage geben, welches Recht bei hängigen Beschwerdeverfahren gegen Nutzungspläne Anwendung findet. Nach Meinung der VLP-ASPAN sollte, sofern Artikel 38a Absatz 2 R-RPG nicht dagegen spricht, das bisherige (mildere) Recht zur Anwendung gelangen. Bei der Genehmigung der Nutzungspläne durch die Kantone findet hingegen mit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes das neue Recht Anwendung, wie dies bei Rechtsänderungen üblich ist. Die Gemeinden wissen seit mehreren Jahren, dass das RPG angepasst wird und sie konnten sich darauf ausrichten. Zudem sind zentrale Bestimmungen, wie die Dimensionierung der Bauzonen auf den 15-jährigen Bedarf und deren regionale Abstimmung bereits heute Gesetzesinhalt.

2. Bemerkungen zur Ergänzung des Leitfadens Richtplanung

Die VLP-ASPAN schliesst sich bezüglich des Leitfadens Richtplanung in weiten Teilen den Ausführungen der Kantonsplanerkonferenz KPK an.

Vorbemerkung (KPK-Stellungnahme)

Die in der Vorbemerkung der KPK aufgeworfene Frage, wie es in grossen Kantonen mit der Delegation bundesrechtlicher Mindestrichtplaninhalte an regionale Planungsträger (z.B. an Planungsregionen) steht, erfordert eine sorgfältige Prüfung. An sich ist es erwünscht, dass gewisse Aufgaben stufengerecht von den Regionen wahrgenommen werden. Zum Teil sieht dies das RPG explizit vor (regionale Abstimmung von Bauzonen). Bei Grossvorhaben mit

gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 R-RPG) kann die Delegation in gewissen Fällen jedoch problematisch sein. Bei einer regionalen Planung ist sowohl der Zugriff des Bundes auf den Planungsinhalt (Art. 11 RPG) als auch die Mitwirkung der Nachbarkantone (Art. 7 RPG) eingeschränkt.

Siedlungsentwicklung und Siedlungserneuerung (Ziff. 2.2)

In Ziffer 4 beim Abschnitt „Mindestinhalte“ werden von den Kantonen Planungsgrundsätze und -anweisungen zur Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung verlangt. Die KPK möchte diese Bestimmung abschwächen. Nach Meinung der VLP-ASPAN ist dies heikel. Die Formulierung ist ziemlich offen und der von der KPK angesprochene Konflikt zwischen dem ISOS und dem Anliegen der Verdichtung verdeutlicht, wie wichtig Aussagen der kantonalen Richtpläne zu dieser Frage sind.

3. Bemerkungen zu den Technischen Richtlinien Bauzonen

Auch bezüglich der Technischen Richtlinien Bauzone schliesst sich die VLP-ASPAN weitgehend den Ausführungen der Kantonsplanerkonferenz KPK an.

Vorbemerkung (KPK-Stellungnahme)

Die eingangs formulierten Überlegungen zum rechtlichen Stellenwert von technischen Richtlinien implizieren die Möglichkeit der Kantone, bei der Dimensionierung der Bauzonengrösse eigene Berechnungen einzubringen.

Berechnung der Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung (Ziff. 3.2)

Die KPK schlägt vor, der Berechnung der Flächenbeanspruchung anstelle der 22 Gemeindetypen die Handlungsspielräume des Raumkonzepts Schweiz zu Grunde zu legen. Eine solche Änderung der Berechnungsart ist nach Meinung der VLP-ASPAN durchaus prüfenswert. Ob die Handlungsräume des Raumkonzepts jedoch der bessere Rahmen sind, um die Medianwerte der Flächenbeanspruchung zu definieren, ist fraglich. Die 12 Handlungsräume des Raumkonzepts sind sehr gross und innerhalb der einzelnen Räume gibt es erhebliche

Unterschiede der Bodennutzung.

Vorgaben bezüglich weiterer Zonentypen im Kanton (Ziff. 4)

Die Kritik der KPK an den Vorgaben zu den Arbeitszonen (Ziff. 4.1) und den Zonen für öffentliche Nutzungen (Ziff. 4.3) sowie zum Umgang mit Umzonungen von Arbeits- in Misch- und Zentrumszonen (Ziff. 4.2) ist zum Teil nachvollziehbar. Es genügt nach Meinung der VLP-ASPAN jedoch nicht anstelle der Vorgaben in der Technischen Richtlinie Bauzonen lediglich auf die Beurteilung nach Artikel 15 RPG zu verweisen. Da bei den Arbeitszonen und Zonen für öffentliche Nutzungen im Unterschied zu Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aus naheliegenden Gründen keine *quantitativen* Vorgaben gemacht werden können, sind gewisse *qualitative* Vorgaben, wie das in Ziffer 4.1 angesprochene Arbeitszonenmanagement im Kanton nötig. Bei den Arbeitszonen sind die Nutzungsreserven oft erheblich und viele dieser Flächen befinden sich am falschen Ort. Entsprechend gross ist der Handlungsbedarf. Vorgaben zu den Arbeitszonen und Zonen für öffentliche Nutzungen gehören unter Umständen jedoch eher in den Leitfaden zur Richtplanung als in die Technischen Linien Bauzonen. Nicht praktikabel ist die Vorgabe, neue Arbeitszonen nur noch projektbezogen auszuscheiden. Es ist daher auf sie zu verzichten.

Bauzonenflächenbeanspruchung bei Neueinzonungen

Das revidierte RPG stellt massiv höhere Anforderungen an die Ausscheidung neuer Bauzonen. Unter diesem Gesichtspunkt erstaunt es, dass die Technischen Richtlinien Bauzonen im Zusammenhang mit Neueinzonungen nichts zur Bauzonenflächenbeanspruchung sagen. Soll in einer Gemeinde aufgrund des prognostizierten Wachstums neues Land eingezont werden, so sollte das Wachstum an erhöhte Vorgaben bezüglich effizienter Flächennutzung geknüpft werden. Es geht mit dieser Forderung nicht darum, über das ganze Land eine bestimmte Mindestdichte vorzuschreiben. Man könnte jedoch auch hier auf die zur Berechnung der kantonalen Bauzonenkapazitäten ermittelten Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung für die 22 Gemeindetypen zurückgreifen und diese für Neueinzonungen nach unten korrigieren.

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Teilrevision der Raumplanungsverordnung und zu den Umsetzungsinstrumenten Stellung zu nehmen Stellung zu nehmen,

danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüßen
SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG

Der Präsident:



Walter Straumann

Der Direktor:



Lukas Bühlmann