



BPUK, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7

Bundesamt für  
Raumentwicklung ARE  
3003 Bern

*Zustellung per Post und elektronisch*

Bern, 11. November 2013

## **Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und Technische Richtlinie Bauzonen): Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) wurde mit Schreiben vom 28. August 2013 vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingeladen, eine Stellungnahme zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und technische Richtlinien Bauzonen) zu verfassen. Die BPUK bedankt sich für diese Gelegenheit.

Diese Stellungnahme wurde vom Vorstand der BPUK am 07. November 2013 beschlossen. Die Kantone können diese zu ihrer eigenen Antwort machen, darauf verweisen oder ihre spezifischen Ergänzungen aus der Sicht ihres Kantons vorbringen. Die BPUK hat sich darauf beschränkt in ihrer Stellungnahme die geplante Raumplanungsverordnung detailliert zu beurteilen. Für die beiden anderen beiden Umsetzungsinstrumenten zur RPG 1-Revision, der Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und den technischen Richtlinien Bauzonen, verweist sie auf die Stellungnahme der Kantonsplanerkonferenz (KPK).

### **1. Vorbemerkungen**

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV) darf der Bund im Bereich der Raumplanung nur Grundsätzliches regeln. Mit der Einführung des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 wurde deshalb eine vertikale Planungsdimension eingeführt, damit der Gesamtzusammenhang der raumplanerischen Entscheide und die Koordination mit den raumplanerischen Grundsätzen sichergestellt werden konnte. Daraus entstand das System des planerischen Stufenbaus. Die Strukturierung hatte zur Folge, dass die Raumplanung zu einem Gemeinschaftswerk von Bund, Kantonen und Gemeinden wurde. Dabei hat jede der drei Ebenen ihren eigenen schöpferischen Beitrag einzubringen, d.h. ihre jeweilige Perspektive und die Problemlösungskompetenz. In diesem Zusammenhang ist das Augenmerk auch auf Art. 3 und 47 BV zu richten.

In Art. 3 BV wird festgehalten, dass die Kantone souverän sind, „soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“. Aufgrund dessen, können die Kantone alle Rechte ausüben, „die nicht dem Bund übertragen sind“. Es besteht damit ein Verfassungsvorbehalt, d.h. der Bund darf nur zugewiesene Aufgaben erfüllen (Prinzip der Einzelermächtigung). Jede neue Aufgabenüber-

tragung an den Bund bedingt eine zusätzliche Verfassungsgrundlage, es liegt also ein Verfassungsvorbehalt vor. Der Artikel hat damit die Aufgabe einer (subsidiären) Generalklausel zu Gunsten der Kantone.

Im Bereich der Raumplanung besteht die besondere Situation der Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Die Kompetenz des Bundes ermöglicht zwar die Grundzüge dieser Materie zu regeln. Die Aufgabe der Kantone ist es aber, die Detailregelung auszuarbeiten. Damit wird einerseits sichergestellt, dass mehr oder weniger eine gesamtschweizerische Harmonisierung besteht. Andererseits kann auf die spezifischen Verhältnisse in den einzelnen Kantonen eingegangen werden und für die Kantone besteht weiterhin Gestaltungsfreiheit.

Ferner sei ein besonderes Augenmerk auf Art. 47 Abs. 1 BV gerichtet, welcher die Pflicht zur Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone gegenüber dem Bund beinhaltet. Die Regelung erfährt besonders im Zusammenhang mit der Bestimmung von Zuständigkeiten in der Sachgesetzgebung, der Auslegung bei der Konkretisierung der Vollziehungsgesetzgebung oder Kompetenzfragen in Einzelfällen eine wichtige Aufgabe. In diesen Fällen werden damit direkt Abgrenzungen zwischen Bund und Kantonen festgelegt. Die Regelung hat somit den Zweck einer Interpretationsregel bei Kompetenzausübungen. In Absatz 2 dieses Artikels werden die verschiedenen Aspekte dieser kantonalen Eigenständigkeit ausgeleuchtet. Diese zeigen sich in der Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie. Der Fokus ist im Zusammenhang mit der Raumplanung auf die Organisationsautonomie zu richten, welche die Kantone befähigt ihr eigenes politisches System einzurichten. Die kantonale Organisationshoheit ist ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus. Auch wo die Kantone Bundesrecht umzusetzen haben, belässt der Bund ihnen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

Im Hinblick auf den Entwurf der revidierten Raumplanungsverordnung wird das erwähnte föderale Prinzip vom Gesetzgeber kaum berücksichtigt. Es entsteht der Eindruck, dass der Vollzug zentralistisch durch den Bund bzw. durch das zuständige Bundesamt kontrolliert werden soll. Dies führt überbordenden Kontrollfunktionen und löst fragwürdigen administrativen Aufwand aus. Die BPUK lehnt diese geplante Vorgehensweise ab und fordert, dass der Entwurf der revidierten Raumplanungsordnung die Kompetenzordnung der verschiedenen Staatsebenen eingehalten wird. Damit kann ausserdem die Raumplanungsverordnung entschlackt und vereinfacht werden.

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass Kantone und Bund das revidierte Raumplanungsgesetz partnerschaftlich erarbeitet haben. Die revidierten Regelungen im Raumplanungsgesetz werden deshalb auch von der BPUK mitgetragen. Ziel der Teilrevision 1. Etappe war es, die Zersiedelung und der Kulturlandverlust gezielt zu stoppen. Konkret sollen die Ausgestaltung der Richtpläne zur besseren Steuerung der Siedlungsentwicklung beitragen, höhere Anforderungen an die Neueinzonung überdimensionierte Bauzonen verhindern und der Baulandhortung entgegengetreten werden. Im vorliegenden Entwurf der revidierten Raumplanungsverordnung widerspiegeln sich diese Ziele jedoch nicht. Stattdessen stehen Kompetenzverschiebung zum Bund, eine überbordende, einseitige Mitteilungspflicht und über das RPG hinausgehende Einschränkungen im Vordergrund.

Nachfolgend nimmt die BPUK zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs der Raumplanungsverordnung Stellung.

## **2. Bemerkungen zum Entwurf der Raumplanungsverordnung (E-RPV)**

### Art. 5a E-RPV

Von Art. 8a Abs. 1 RPG - als zentrale Bestimmung der RPG-Revision - werden präzisere Aufträge für die Richtplanung abgeleitet. Art. 5a E-RPV hat zum Ziel den vorgenannten Artikel zu ergänzen. Absatz 1 der neuen RPV-Regelung bestimmt den auch, dass die Kantone im Richtplan bestimmen,

von welchem Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum ausgegangen wird. Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Bevölkerungsentwicklung (Absatz 2 E-RPV) können den politischen Prozess in den einzelnen Kantonen nicht ersetzen und dürfen ihn nicht unterbinden. Sie sind für die Fragestellung, welches der voraussichtliche Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre sei, nur sehr bedingt hilfreich. Zudem sind sie für die Lenkung der Raumentwicklung nicht geeignet und vom BFS auch nicht dafür vorgesehen. Für die Anzahl Beschäftigte ist eine längerfristige Prognose ohnehin kaum möglich. Es kann daher lediglich darum gehen, das durch die jeweiligen Kantone angenommene Wachstum mit den Zahlen des BFS zu plausibilisieren. Angesichts des Umstands, dass Raumplanung von der Verfassung her Sache der Kantone ist, ist dem Bund die Beweislast zu überbinden, dass die kantonalen Wachstumsannahmen nicht plausibel seien. Abgesehen davon ist es nicht stufengerecht, diese Parameter in die Verordnung zu überführen; richtigerweise gehören sie in die technischen Richtlinien Bauzonen.

In Absatz 3 werden die wichtigsten Aufträge aufgezählt, die die Kantone im Richtplan erteilen müssen, um eine korrekte Bauzonendimensionierung sicherzustellen. Die BPUK beurteilt die *laufende* Überprüfung gemäss Abs. 3 lit. a als ambivalente Nomenklatur, die unnötigen Mehraufwand auslöst. Die BPUK würde eine periodische Berichterstattung begrüssen, die Periodizität müsste gemeinsam bestimmt werden.

Im gleichen Sinn beinhaltet Absatz 4 mit der Formulierung „deutlich zu gross“ einen unbestimmten Rechtsbegriff, der zu unterschiedlichen Auslegungen führt. Der Rechtsbegriff muss deshalb in den Erläuterungen der RPV ausgelegt werden.

Die BPUK beantragt, dass im Art. 5a E-RPV:

- Absatz 2 gestrichen oder mindestens die Beweislast umgekehrt wird;
- in Absatz 3 das Wort „laufend“ durch „periodisch“ ersetzt wird;
- die Formulierung „deutlich zu gross“ in den Erläuterungen der RPV ausgelegt wird.

#### Art. 10 Abs. 2<sup>bis</sup> E-RPV

Die BPUK begrüsst ausdrücklich, dass zeitlich festgelegt wird, bis wann eine Vorprüfung bzw. Prüfung des kantonalen Richtplans von Seiten ARE zu erfolgen hat. Dies hätte eine deutliche Beschleunigung zur Folge und würde die Kantone in ihrer Arbeit unterstützen. Die doppelte Relativierung „*soll...in der Regel*“ macht indessen wenig Hoffnung auf eine Änderung in der Praxis. Die BPUK stellt in Frage, ob überhaupt die nötigen personellen Ressourcen beim ARE bestehen. In der Botschaft zur Teilrevision RPG wird zwar erkannt, dass der Aufwand für das ARE zunehmen wird. Die vorgesehenen zwei zusätzlichen Stellen (siehe 3.1 der Botschaft) erscheinen aber als Augenwischerei ob der anfallenden Arbeit.

#### Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs. 2 Satz 1 E-RPV

Von Seiten Bundesrat wurde erkannt, dass auch weitere Themen revisionsbedürftig sind, diese aber noch einer vertieften Diskussion bedürfen. Der Bundesrat hat sich deshalb entschieden, dass diese Themen in einer nachgelagerten Revisionsetappe angegangen werden sollen. Die BPUK lehnt es deshalb ab, dass dieser Artikel zum jetzigen Zeitpunkt in die RPV aufgenommen wird, da die Thematik der Fruchtfolgeflächen erst in der RPG 2-Revision vorgesehen ist.

Die BPUK beantragt den Art. 30 Abs. 2 Satz 1 E-RPV zu streichen. Die bestehende Formulierung genügt.

#### Art. 30a E-RPV

Der Begriff der Bauzone ist bundesrechtlich und umfasst die verschiedensten Formen und Arten räumlicher Nutzungen durch bauliche Tätigkeiten. Die Unterscheidung nach Nutzungsarten ist Sache des kantonalen Rechts. Von Bundesrechts wegen sind die einzuhaltenden Rahmenbedingungen für alle Arten von Bauzonen gleich (vgl. Art. 15 rev. RPG 2012). Es handelt sich in erster Linie um die Ausrichtung auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren. Besonderer Verordnungsbestimmungen bedarf es nicht, vor allem ist eine unterschiedliche Behandlung von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einerseits (Art. 30a Abs. 1 E-RPV) und Arbeitszonen andererseits (Art. 30a Abs. 3 E-RPV) nicht sachgerecht. Da ausserdem die Einzelheiten über die Berechnungsweise der kantonalen Kapazitäten in die technischen Richtlinien Bauzonen gehören und in der Verordnung nicht stufengerecht sind sowie Art. 30a Abs. 4 E-RPV vor dem geltenden Art. 9 RPV überschiesst, ist der ganze Artikel 30a ersatzlos zu streichen.

Die BPUK beantragt den Art. 30a E-RPV zu streichen.

#### Art. 30b E-RPV

Gemäss Art. 38a rev. RPG haben die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 anzupassen (Abs. 1). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist, dass die Kantone nach Genehmigung der angepassten Richtplanung die Gesetzeskonformität ihrer Raumplanung auf der Basis der neuen Richtplanung gewährleisten. Dies wird unter anderem durch Art. 5a E-RPV konkretisiert. Auch der Verweis in den Erläuterungen auf die Vorschriften von Art. 15 rev. RPG 2012 ändert daran nichts, denn für eine korrekte Bauzonendimensionierung werden die Festlegungen in den technischen Richtlinien Bauzonen dienen. Für eine zeitlich nicht begrenzte Kompensationspflicht bei neuen Bauzonen fehlt die gesetzliche Grundlage, zumal in der damaligen Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes betont wurde, bei der fraglichen Übergangsbestimmung handle es sich um ein zeitlich beschränktes Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen pro Kanton.

Die BPUK beantragt den Art. 30b E-RPV ersatzlos zu streichen.

#### Art. 32 E-RPV

Mit der RPG-Revision wurde das Erschliessungsrecht mit einem weiteren Aspekt ergänzt (siehe dazu Art. 19 Abs. 2 RPG). Die Gemeinde hat die Möglichkeit, die Erschliessung bei Bedarf zu etapieren. Die BPUK begrüsst die Regelung, da damit für verschiedene Kantone die Möglichkeit besteht mit einer Etappierung die Redimensionierung übergrosser Bauzonen teilweise zu lösen.

Der Zweck des Artikels, eine Verschärfung des Problems bei zu grossen Bauzonen zu vermeiden, kann über Absatz 1 erreicht werden. Die weiteren Absätze sind dagegen unnötig.

Die BPUK beantragt bei Art. 32 E-RPV die Absätze 2-4 zu streichen.

#### Art. 32a E-RPV

Im parlamentarischen Differenzbereinigungsverfahren (Votum Nordmann) wurde bereits ausführlich diskutiert, welche Punkte bei den bewilligungsfreien Solaranlagen berücksichtigt werden sollten. Hier ist jedoch vergessen gegangen, dass es sich beim Raumplanungsgesetz – wie erwähnt – um ein Rahmengesetz handelt. Die BPUK beurteilt die Regelung deshalb als zu detailliert und sieht den kantonalen Handlungsspielraum unnötig eingeschränkt.

Die BPUK beantragt, den Absatz 1 und 2 von Art. 32a E-RPV zu streichen.

#### Art. 32b E-RPV

Artikel 32b RPV stellt eine Präzisierung von Art. 18a Abs. 3 des revidierten Raumplanungsgesetzes dar. Gemäss Gesetzgeber soll mit dieser abschliessenden Aufzählung verhindert werden, dass eine Behörde eigens für Solaranlagen auf Kulturdenkmälern Verfügungen erlassen muss. Die BPUK beurteilt die Aufzählung aber als äusserst umständlich formuliert sowie in sich widersprüchlich und deshalb stark zu vereinfachen.

Ferner muss berücksichtigt werden, dass verschiedene Kantone keine Kulturdenkmäler von „kantonal“ Bedeutung sondern (nur) von „regionaler“ Bedeutung kennen.

Die BPUK beantragt den Begriff „kantonal“ im Einleitungssatz sowie lit. f zu streichen.

#### Art. 45a E-RPV

Der Artikel sieht zum einen vor, dass die Kantone periodisch die wichtigsten Kennzahlen ihrer räumlichen Entwicklung veröffentlichen und zum anderen Rechenschaft über die Einnahmen und Verwendung der Mehrwertabgabe ablegen. Die BPUK fordert aufgrund der Ausführungen in den Vorbemerkungen, dass Abs. 1 und 2 weiterhin in der Kompetenz der Kantone verbleibt.

Ebenso lehnt es die BPUK ab, die Einnahmen und Verwendung der Mehrwertabgabe zu publizieren. Gemäss RPG ist der Ertrag aus der Mehrwertabgabe in erster Linie für die Entschädigung von Auszonungen zu verwenden (Art. 5 Abs. 2 RPG). Die Erträge können des Weiteren für weitere Massnahmen nach Art. 3 RPG, insbesondere Abs. 2 lit a und Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> (Anliegen der Raumplanung) verwendet werden. Damit bestehen bereits ausführliche Regelungen, die eine Publikation überflüssig machen. Im Übrigen erachtet es die BPUK mehr als fragwürdig aufgrund eines nicht belegten postulierten Interesses einen solchen administrativen Aufwand in Bewegung zu setzen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird in diesem Fall nicht berücksichtigt.

Die BPUK beantragt den Art. 45a E-RPV zu streichen.

#### Art. 46 E-RPV und Art. 27 Abs. 2 lit. f NHV

Der Artikel verlangt, dass die Kantone dem ARE laufend Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Art. 26 RPG und Bauen ausserhalb Bauzone eröffnen, wenn die im Artikel genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die BPUK lehnt diese Regelung ab, anerkennt aber, dass es sich bei Abs. 1 lit. a um eine Übergangsbestimmung handelt, welche in Art. 52a zu überführen ist. Die geplante Kontrolladministration entspricht, wie bereits erwähnt, nicht der Regelung der Bundesverfassung im Bereich Raumplanung. Ausserdem stellt die BPUK in Frage, ob auf Seiten Bund wie auch den Kantonen genügend personelle – und damit auch finanzielle – Ressourcen zur Verfügung stehen, um diese Regelung ernsthaft umzusetzen.

Die BPUK beantragt den Art. 46 E-RPV zu streichen, dabei aber Abs. 1 lit. a in Art. 52a zu überführen.

#### Art. 47 Abs. 2 E-RPV

Die Regelung fordert, dass der erläuternde Bericht aufzeigt, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen. Diese Bestimmung wird von der BPUK begrüsst. Allerdings ist in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> bei Art. 47 Abs. 2 der letzte Satz zu streichen.

Die BPUK beantragt bei Art. 47 Abs. 2 E-RPV den letzten Satz zu streichen.

#### Art. 52a E-RPV

Die BPUK ist sich mit dem Gesetzgeber einig, dass griffige Übergangsbestimmungen in die RPV aufzunehmen sind, um ihre Funktion erfüllen zu können. Deshalb wird von der BPUK auch die Meinung vertreten, dass für mögliche Einzonungen nach Abs. 1 lit. b ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen muss (kantonal genehmigtes Schulraumkonzept, Spitalbaukonzept, etc.) vorliegen muss. Der Interpretationsspielraum muss gering gehalten werden. Die Formulierung wäre bei Abs. 1 lit. b ausserdem noch zu optimieren.

Schliesslich befürchtet die BPUK, dass der Rechtsmittelweg für die Neubeurteilung von Einzonungen benutzt wird. Um dies zu verhindern müssten mindestens die Erläuterungen zu Abs. 1 lit. a präzisiert werden.

Die BPUK beantragt:

- die Erläuterungen von Art. 52a E-RPV entsprechend zu präzisieren;
- den Absatz 1 lit. b klarer zu formulieren;
- den Absatz 5 i.V.m. der Streichung von Art. 32b lit. f zu streichen.

### 3. Schlussbemerkungen

Abschliessend ruft die BPUK in Erinnerung, dass die Inkraftsetzung der RPG 1-Revision ausserordentliche Nachfolge- und Implementierungsaufgaben für die Kantone und Gemeinden beinhaltet, welche mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Die Absorbierung der Thematik im Tagesgeschäft der kantonalen Raumplanungsstellen ist bereits jetzt enorm. Aus diesem Grund muss davon abgesehen werden die RPG-Revision, 2. Etappe so bald als möglich in die Vernehmlassung zu geben.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

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

Der Präsident



Dr. Jakob Stark

Der Generalsekretär



Dr. Benjamin Wittwer

**Kopie an:** - alle BPUK-Mitglieder  
- alle KPK-Mitglieder