



Sonneggstrasse 29
CH-8006 Zürich

PC 70-900-9

Telefon (+41) 44-252 52 09
Telefax (+41) 44-252 52 19

sgs@greina-stiftung.ch
www.greina-stiftung.ch

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Zürich, 20. November 2013

Vernehmlassung zur Revision der Raumplanungsverordnung Technische Richtlinien Bauzonen/Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu den oben genannten Entwürfen Stellung zu nehmen.

A. Einleitung: RPV verhindert AKW-Ausstieg und Energiewende

Die Aufteilung des Umsetzungsinstrumentariums in die Teile RPV, Technische Richtlinien Bauzonen (TRB) und Leitfaden für die kantonale Richtplanung (LRP) ist nachvollziehbar und sachgerecht. Wir erwarten, dass die Anwendung der TRB und des LRP für die Kantone grundsätzlich verbindlich ist. Wenn die Kantone andere Methoden anwenden, soll dies möglich sein, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die Methode die Anforderungen des revidierten RPG (R-RPG) besser oder mindestens in gleichem Mass erfüllt. Mehr als bedenklich ist die in Art. 32a und Art. 32b verpackte **Verhinderung** der bundesrätlichen **Energiewende** und des **AKW-Ausstiegs** (vgl. B. Gebäudesanierungen und AKW-Ausstieg und Energiewende werden verhindert, S. 2).

Wir begrüssen den Ansatz, dass künftig die Bauzonen nicht mehr nur aus der Optik der einzelnen Gemeinden betrachtet werden, sondern die Bauzonen als gemeindeübergreifendes Thema behandelt werden müssen. Wir unterstützen die diesbezügliche Umsetzung des Gesetzesauftrags ausdrücklich. Auch die Ermittlung und Festlegung der kantonalen maximalen Gesamtgrösse der Bauzonen pro Kanton und die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons aufgrund einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie unterstützen wir.

Die im E-TRB (und zusammengefasst im E-RPV) dargelegte Methodik zur Ermittlung der kantonalen Kapazität bzw. Auslastung der Bauzonen ist grundsätzlich nachvollziehbar. In der Grundkonzeption wie auch im Detail befinden sich aber einige Elemente, die zu viel Flächenverbrauch zulassen, während andere Elemente, die für die Trendwende hin zu einer nachhaltigen, sparsamen Siedlungsflächennutzung nötig wären, fehlen. Die Methodik lässt es weiterhin zu, dass unter der Annahme eines hohen Wachstums an Bevölkerung oder Arbeitsplätzen weitere Bauzonen geschaffen werden, obwohl noch ungenügend genutzte Bauzonenfläche vorhanden ist. Dies darf künftig nicht mehr möglich sein. Unserer Meinung nach müsste Wachstum zwingend mit einer verbesserten Raumnutzung kombiniert werden. Daher scheint es uns zwingend, dass ein geplantes Wachstum an Bevölkerung und Beschäftigten an erhöhte Vorgaben bezüglich effizienter Flächennutzung geknüpft wird. Auch eine Obergrenze des gesamtschweizerischen Siedlungsgebiets sollte ins Auge gefasst werden.

Die bestehenden Arbeitszonen werden im E-RPV und E-TRB in quantitativer Hinsicht aus den Bedarfsberechnungen der Bauzonen ausgeklammert. Dies steht im deutlichen Widerspruch zum Auftrag im R-RPG (Art. 15 Abs. 1 bis 3), wo kein Unterschied innerhalb der Bauzonen gemacht wird. Gerade bei den Ar-

beitzonen muss aber ein erhebliches Rückzonungspotenzial vermutet werden. Auch wenn die Arbeitszonen nur 14% der Bauzonen ausmachen, handelt es sich immerhin um die zweitgrösste Bauzonenkategorie. Es ist stossend, wenn diese quantitativ gänzlich ausser Acht gelassen werden.

Wir vermissen schliesslich im E-RPV klare Bestimmungen zur Umsetzung der Vorgaben im R-RPG bezüglich der Schaffung neuer Bauzonen (Art. 15 Abs. 4, insbesondere betreffend Zerstückelung von Kulturland und rechtlicher Sicherstellung der Verfügbarkeit). Solche Bestimmungen müssten für alle Gemeinden Gültigkeit haben, unabhängig von der Grösse der bestehenden Bauzonen.

Wir erwarten, dass das revidierte Raumplanungsgesetz, die revidierte Raumplanungsverordnung, die Technischen Richtlinien Bauzonen und die Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung so rasch wie möglich in Kraft treten bzw. erlassen werden. Wir beantragen, das anvisierte Ziel Frühling 2014 unbedingt weiter anzustreben.

B. Gebäudesanierungen, AKW-Ausstieg und Energiewende werden verhindert

I. Ausgangslage: Der RPV-Entwurf schränkt nachhaltige Gebäudesanierungen ein

1. Beamte schränken Energieeffizienz und Solarnutzungsrecht ein

Der geltende Art. 18a RPG ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft und lautet:

„In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.“ Im **neuen Art. 18a** wird das bundesrechtlich garantierte **Solarnutzungsrecht** („sind ... zu bewilligen“) **abgeschafft** – leider. Die dafür eingesetzte „Bewilligungsfreiheit“ kann rechtlich von Beamten willkürlich ausgehöhlt werden. Sie führt bei Gebäudesanierungen zu Rechtsunsicherheit und rund **13'000 neuen Vorschriften und flächendeckenden** Solarverhinderungsverfahren. Dabei haben die **Gebäude** laut **Bundesrat** eine „**Schlüsselrolle** bei der Erreichung der **Ziele der Energiestrategie 2050**“ (Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 vom 28. September 2012, S. 32). Der AKW-Ausstieg und die Energiewende des Bundesrats werden **verhindert**, wenn der wichtigste Energiebereich nicht genutzt werden kann.

2. Die Präzisierung des Ständerats 2010: Wegweisend gegen Bürokratie und Willkür

Im Jahr 2010 setzte sich der Ständerat für eine Präzisierung des Art. 18a RPG ein, damit zwei unbestimmte Rechtsbegriffe (sorgfältig integriert/Denkmäler) geklärt werden. Ständerat **Konrad Graber** (CVP/LU) erklärte am 28. September 2010: *„Leider müssen wir heute feststellen, dass **im Vollzug** in diesem Bereich **viel Willkür** zu verzeichnen ist. In einem Bauentscheid, (...) der Stadt Zürich, aus dem Jahre 2008 und nach Inkraftsetzung von Artikel 18a des Raumplanungsgesetzes, wurde einem Hauseigentümer vorgegeben, dass die sichtbare Dachfläche grösser sein muss als die Fläche der Solaranlage. Solche Auflagen sind **weder mit der Eigentumsgarantie** noch mit Artikel 18a des **Raumplanungsgesetzes zu vereinbaren**. Deshalb habe ich in meinem Antrag eine **Präzisierung** vorgenommen.“* (Amtl. Bull. SR, 28.09.2010) Ständerat Dr. Eugen David (CVP/SG) erklärte die Präzisierung wie folgt: *„Es geht ja **nur um eine Präzisierung** dessen, was wir **vor einigen Jahren materiell beschlossen** haben. (...) Es herrscht nach wie vor bei vielen Baubewilligungsbehörden eine ablehnende Praxis vor. Sie wird damit begründet, dass die Formulierung, die wir das letzte Mal gewählt haben (...) eben nicht klar genug sei. Es ist richtig, dass wir (...) die rechtliche Klarheit, die notwendig ist, **herbeiführen**, damit auf der Ebene der Bewilligungsbehörden die entsprechenden Entscheide gefällt werden können. **Entscheidend** ist ja, dass wir in Absatz 2, wie es Kollege Graber beantragt, **wirklich definieren, was "sorgfältig integriert" heisst** (...), dass wir **definieren, was "Kulturdenkmäler" sind**.“* (Amtl. Bull. SR, 28.9.2010) Der Ständerat präziserte die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe, doch hielt er am Baubewilligungsverfahren fest. Damit wären alle auch für die Kantone wichtigen Anliegen der „solaren Bauinteressenten“ und der Denkmalpflege erfüllt – und die Eigentümer- und Mieter/innen hätten die Solarenergie von ihren Dächern und Fassaden nutzen können.

II. Art. 18a RPG neu: Mehr Bürokratie – weniger Energie

1. Nationalrat: 13'000 neue Vorschriften statt Solarenergie

Statt wie der Ständerat die unbestimmten Rechtsbegriffe zu klären und Rechtssicherheit zu schaffen, sorgte der Nationalrat 2011/2012 mit einem neuen Art. 18a RPG für **viel mehr Vorschriften, Rechtsunsicherheit und massive Einschränkungen für Eigentümer- und Mieter/innen**. Der Nationalrat „erteilte“ den Kantonen das „Recht“, über welches die Kantone bereits seit dem 14. September 1969 mit Art. 22^{quater} aBV bzw. Art. 75 BV verfügen! Aufgrund dieser BV-Bestimmung erlassen die **Kantone seit 1969 alle Bau- und Zonenordnungen** mit den entsprechenden Vorschriften, welche den Hauseigentümern und Mieter/innen die Solarnutzung erschweren oder verhindern.

2. Art. 18a Solaranlagen, Änderung vom 15. Juni 2012: 20 unbestimmte Rechtsbegriffe

Der neue Art. 18a RPG lautet:

„¹ In Bau- und in Landwirtschaftszonen bedürfen auf **Dächern** genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1. Solche Vorhaben sind lediglich der **zuständigen Behörde zu melden**.

² Das **kantonale Recht kann**:

- a. bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche **Typen von Bauzonen** festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können;
- b. in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine **Baubewilligungspflicht** vorsehen.

³ Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen **stets einer Baubewilligung**. Sie dürfen solche Denkmäler nicht **wesentlich** beeinträchtigen.

⁴ Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.“



Abb. 1: Diese PlusEnergieBau-Sanierung Viridén in Romanshorn/TG reduziert den **Gesamtenergiebedarf** von über **296'000 kWh/a** auf etwa **84'000 kWh/a** und erzeugt auf dem Dach und an den Fassaden rund 89'000 kWh/a. Die Eigenenergieversorgung beträgt 107%, obwohl die Anzahl Wohnungen **von 6 auf 22 Wohnungen** erhöht wurde. Aufgrund des **neuen Art. 18a RPG** könnten die **Eigentümer- und Mieter/innen die 26'000 kWh/a von der solaren Fassadennutzung nicht mehr generieren**. Die RPV sieht dazu weder einen Rechtsanspruch noch eine Fassadennutzung vor.

3. Sinnlose Einschränkung der Solarnutzung: Solare Fassadennutzung vergessen!

Die neue Fassung des Art. 18a RPG hat die **solare Fassadennutzung vergessen**. Gemäss dieser Fassung könnten die Eigentümer- und Mieter/innen die rund 26'000 kWh/a der MFH-Fassade (Abb. 1) weder bewilligen lassen noch nutzen. Mit der „kann“-Formulierung im Abs. 2 des neuen Art. 18a RPG **können alle** bisherigen **Bauverbote** und Bauverhinderungen in allen Kantonen und Gemeinden **bestehen** bleiben. Die 26 Kantone **können** alles, aber **müssen** nichts ändern!

III. RPV: Gesetzeswidrige Eigentums- und Solarnutzungs-Einschränkungen

1. Raumplanungsverordnung (RPV): Rechtsunsicherheit und Verschandelung der Dachlandschaften

Art. 32a Abs. 1 RPV Bewilligungsfreie Solaranlagen lautet:

¹ Solaranlagen gelten als auf einem Dach genügend angepasst, wenn sie:

- a. 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.

Auch im Art. 32a Abs. 1 RPV wird nur auf die Solaranlagen „auf einem Dach“ verwiesen. Die solare **Fassadennutzung** fehlt in Absatz 1. Dafür dürfen Solaranlagen laut lit. a von Abs. 1 die Dachfläche **bis „20 cm überragen“**. Art. 32a RPV sorgt damit auf Verordnungsebene für die **Verschandelung der Dachlandschaften** statt für die Anliegen des Ortsbildschutzes (vgl. Abb. 2). **Hässliche Solaranlagen** wie in Deutschland sind gemäss Art. 32a Abs. 1 lit. a RPV mit der „20 cm-Regelung“ offenbar erwünscht. Das ist ein **massiver Rückschritt** im Vergleich zum bisherigen Art. 18a RPG von 2008, der eine „**sorgfältige Integration**“ der Anlagen verlangt. Dabei zeigen Messungen, dass Dächer mit schlecht integrierten Anlagen nicht mehr Solarstrom erzeugen, im Gegenteil. Grasflächen produzieren keinen Strom (vgl. Abb. 2).



Abb. 2: Diese Anlage überragt die Dachfläche um 10-15 cm. Solche Anlagen will die neue RPV gemäss Art. 32a Abs. 1 lit a zulassen!

2. Optimal integrierte Solaranlagen: mehr Strom vom Dach

Die Buchstaben c und d des Art. 32a Abs. 1 RPV sind begrüssenswert. Jedoch sollten die Solaranlagen, soweit technisch machbar, insbesondere dach-, first- und seitenbündig sowie ganzflächig in das Dach oder ebenfalls bündig in die Fassade integriert werden. Die optimal integrierten Anlagen erzielen energetisch und ökonomisch die besten Resultate (vgl. Abb. 3 und 4). Wie richtig festgestellt wird, ist die sorgfältige Integration im erwähnten Sinne regelmässig die bessere Lösung. Sie sollte daher in der Verordnung festgehalten werden.



Abb. 3 und 4: Diese mit dem Schweizer Solarpreis ausgezeichneten Bauten weisen den schweizweit **höchsten Energieertrag pro m² Dachfläche** auf. Die Usine Solaire der Société d'Énergie Solaire im Kanton Genf (links) erzeugt 183 kWh/m²a. Die PV-Anlage der Solarkirche Halden (rechts) generiert sogar 192 kWh/m²a.

3. „Bewilligungsfrei“ – faktisch aufgehoben: Totgeburt und Verschandlungsparagraf

Art. 32a Abs. 2 RPV Bewilligungsfreie Solaranlagen lautet:

² **Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts sind anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken als Absatz 1.**

Damit können **alle bisherigen Vorschriften** und **unbestimmten Rechtsbegriffe zur Verhinderung der Solarenergienutzung** wieder aufleben und die Sanierung und **solare Nutzung** des eigenen **Dachs verunmöglich**. In teuren Prozessen müssen die Hauseigentümer/innen **vor Gericht prozessieren**, welche der 2'500 kommunalen und kantonalen Normen „berechtigt“ – und welche „verhältnismässig“ sind.

Antrag: Art. 32a Abs. 2 RPV ersatzlos streichen

Mit **Absatz 2 von Art. 32a RPV** kann die sog. „Bewilligungsfreiheit“ für Solaranlagen **faktisch aufgehoben** werden. Indem die kantonalen Gestaltungsvorschriften im Abs. 2 zwingend für „anwendbar“ erklärt werden, gilt wieder das **kantonale Recht mit allen Bauverhinderungsnormen wie bisher!** Und in vielen Gemeinden gelten wieder **kommunale Verhinderungsnormen**, weil das kantonale Recht auf die Gemeinden verweist – wie in der Erläuterung zum Art. 32a Abs. 2 RPV ausdrücklich vermerkt (vgl. Erläuterung RPV, S.14 ad Abs. 2). Damit ist die **Totgeburt der Bewilligungsfreiheit** perfekt, wenn diese Bestimmung nicht ersatzlos gestrichen wird.

4. Meldepflicht: Solaranlage „nicht rechtmässig“ gebaut – die Prozesslawine beginnt

Art. 32a Abs. 3 RPV Bewilligungsfreie Solaranlagen lautet:

³ **Bewilligungsfreie Vorhaben sind vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde zu melden. Das kantonale Recht legt die Frist sowie die Pläne und Unterlagen, die der Meldung beizulegen sind, fest.**

Gemäss Art. 32a Abs. 3 müssen „bewilligungsfreie Vorhaben“ der Baubewilligungsbehörde gemeldet werden. Damit fangen die Rechtsunsicherheit und die Bürokratie erst an. Denn in den Erläuterungen zum Abs. 3 wird klar erklärt, was dies **rechtlich bedeutet**. „Der **Verzicht auf eine Baubewilligungspflicht heisst daher nicht**, dass die entsprechende Anlage damit automatisch **auch materiell rechtmässig** wäre. Vielmehr hat der Gesetzgeber entschieden, mit der Realisierung von Solaranlagen unter den in Artikel 18a Absatz 1 R-RPG genannten Voraussetzungen seien keine so wichtigen räumlichen Folgen verbunden, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer **vorgängigen Kontrolle** besteht. **Eine nachträgliche Überprüfung bleibt möglich.**“ (vgl. Erläuternder Bericht RPV, S. 15)

5. Bewilligungsfrei: Die hinterlistige Täuschung der Hauseigentümer- und Mieter/innen

Die Hauseigentümer- und Mieter/innen haben eine Solaranlage gebaut – und jetzt können Nachbarn und die Denkmalpflege auf dem Rechtsweg verlangen, dass die **Anlage wieder entfernt oder verändert werden muss**. Der **Rechtsstreit**, der bis vor Bundesgericht weitergezogen werden kann, **beginnt** nun für die Hauseigentümer- und Mieter/innen **erst nach der Erstellung der Anlage**. Damit wird klar, die sog. „Bewilligungsfreiheit“ ist zweifellos eine **Täuschung der Hauseigentümer- und Mieter/innen** in rechtlicher Hinsicht. Sie sitzen in der Falle. Sie können nicht mehr entscheiden, ob die Anlage unter solchen Bedingungen gebaut wird oder nicht. Sie ist schon gebaut. Den Rechtsweg – ev. bis vor Gericht – müssen sie bestreiten und selber bezahlen. Die „Bewilligungsfreiheit“ wird so zur hinterlistigen Täuschung von Hauseigentümer/innen und Mieter/innen.

6. Art. 32b RPV: Solaranlagen auf Kulturdenkmälern („regional“ = rechtswidrig!)

Art. 32b RPV Solaranlagen auf Kulturdenkmälern lautet:

Als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten:

- a. *Kulturgüter von internationaler, nationaler ~~oder regionaler~~ Bedeutung gemäss Artikel 2 Buchstaben a–c der Kulturgüterschutzverordnung vom 17. Oktober 1984² (KGSV);*
- b. *Objekte gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A;*
- c. *Objekte von nationaler ~~oder regionaler~~ Bedeutung, die in einem Inventar verzeichnet sind, das der Bund gestützt auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 19663 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) beschlossen hat;*
- d. *Objekte von ~~regionaler~~ oder nationaler Bedeutung, für die Bundesbeiträge im Sinne von Artikel 13 NHG zugesprochen wurden;*
- e. *Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres Schutzes unter Artikel 24d Absatz 2 RPG oder unter Artikel 39 Absatz 2 fallen;*
- f. *Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG bezeichnet werden.*

Antrag: „regionale“ Bedeutung in Art. 32b lit. a, c und d RPV ersatzlos streichen

Die „regionale“ Bedeutung ist in **Art. 18a RPG ausdrücklich ausgeschlossen** worden und ist daher gesetzeswidrig. Die Bestimmung „regional“ ist ersatzlos zu streichen, weil sie im Art. 18a RPG über **keine** gesetzliche Grundlage verfügt.

7. Kantone: 13'000 neue Vorschriften – eine Kriegserklärung an Hauseigentümer- und Mieter/innen

Gemäss Absatz 2 des Art. 18a RPG obliegt es den **26 Kantonen** oder den nach kantonalem Recht zuständigen **Gemeinden**, für die verschiedenen „**Typen von Bauzonen**“ **festzulegen**, ob für die jeweiligen Bauzonen eine Bewilligungspflicht notwendig ist oder nicht. Die bauwilligen **Hauseigentümer- und Mieter/innen** werden von den zuständigen Beamten faktisch enteignet und können ihre **Gebäudehüllen energetisch nicht mehr nutzen**. In der Motion 12.3235 schätzte Stadtpräsident und Nationalrat Kurt Fluri, dass allein die **Stadt Solothurn** etwa **25-30** verschiedene neue **Zonen-Vorschriften** und neue Verordnungen für die jeweiligen Bauzonen benötigt. Für die gesamte Schweiz mit rund 2'500 Gemeinden wären ca. **13'000 neue Vorschriften** und Verordnungen notwendig, bevor klar ist, ob Solaranlagen einer Baubewilligung bedürfen oder nicht. Wahrscheinlich ist sogar eine weitere Unterscheidung pro Strasse und Gebäude noch zusätzlich notwendig um zu entscheiden, wo und bei welchen Häusergruppen die Bewilligungspflicht besteht und wo nicht. Wie das lokale **Recht der Eigentümer- und Mieter/innen**, die Solarenergie von ihren Dächern zu nutzen, durch die kantonale Denkmalpflege völlig **ausgehöhlt** und ad absurdum geführt wird, zeigt das Beispiel Lungern/OW. In der Gemeinde Lungern/OW wird ein hässliches Wellblechdach „national geschützt“ und eine vorbildlich integrierte Solaranlage verhindert (vgl. Abb. 5 und 6).



Abb. 5: Die **Gemeinde Lungern/OW** ist im ISOS-Inventar aufgeführt. Die kantonale Denkmalpflege missbraucht den ISOS-Begriff, um ein etwa 40 m entferntes Haus „zu schützen“, obwohl der Nachbar nichts gegen die Solaranlage hat. Aufgrund dieses ISOS-Begriffs wird dieses **Wellblechdach** auch künftig als „nationales Kulturdenkmal“ der ISOS-Gemeinde Lungern/OW **geschützt**. Eine vorbildlich integrierte Solaranlage, die jährlich rund 55'000 bis 80'000 kWh/a erzeugen kann (vgl. Abb. 6), wird verhindert. Mit solchen Schikanen kann die amtliche Verhinderungsbürokratie die Energiewende 2050 des Bundesrats verhindern. Dieser Fall ist vor Verwaltungsgericht hängig.



Abb. 6: Diese sorgfältig integrierte Solaranlage darf aufgrund des ISOS-Begriffs nicht gebaut werden, weil sie angeblich ein 40 m entferntes Bauernhaus beeinträchtigt. Die Anlage würde etwa 80'000 kWh/a generieren.

8. Unnötige Vorschriften der Denkmalpflege verhindern den AKW-Ausstieg und die Energiewende

Auf den Begriff der **regionalen Bedeutung** in Art. 32b lit. a, c und d ist **klar zu verzichten**, weil dieser Begriff dem revidierten Raumplanungsgesetz (Art. 18a RPG) widerspricht und vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Bereits 2007 wies Ständerat Hannes Germann (SVP/ZH) auf „unendlich viel unbestimmte Rechtsbegriffe“ hin: *„Es zeigt sich heute immer wieder und allzu oft, dass die von den Behörden kreierten unbestimmten Rechtsbegriffe, die zur Verhinderung von Solaranlagen führen, fast unendlich sind. Nun ist der Bundesgesetzgeber daran, der Willkür, die zwangsläufig damit einhergeht, Schranken zu setzen. Eine Klarstellung im ergänzenden Sinne, wie dies Kollege Graber jetzt fordert, halte ich für richtig und angemessen. (...) Ich bitte Sie, hier ein Zeichen für die erneuerbare Energie, in diesem speziellen Fall für die Solarenergie, zu setzen.“* (Amtl. Bull. SR, 28.09.2010) Leider hat der Nationalrat **nicht** auf die Stimme des Schweiz. Gemeindeverbandes (SR H. Germann) gehört.

9. Die Energie kommt vom Dach oder vom Bach

Die Verhinderung von sorgfältig integrierten Solaranlagen (wie z.B. der Ständerat 2010 oder die Motion Fluri (NR12.3235) verlangen) **verhindert auch den AKW-Ausstieg** und die **Energiewende**. Die Abb. 7 und 8 zeigen die Auswirkungen dieser Solarnutzungsverbote: Die Energie kommt vom Dach oder vom Bach.



Abb. 5: Wer die **Dächer energetisch nicht nutzt**, muss die **Gewässer nutzen**. Aber diese sind bereits zu 95% genutzt, verbaut oder trocken gelegt, wie der Bundesrat am 27. Juni 2007 erklärte: 15'800 km Fließgewässer sind „teilweise oder ganz trocken gelegt“.

C. Weitere Stellungnahmen

I. Entwurf Raumplanungsverordnung

1. Art. 4 Grundlagen

Die Grundlagen für die Erstellung der Richtpläne sind von grosser Wichtigkeit. Um die gesetzlich geforderte Mitwirkung der Bevölkerung bei der Richtplanung adäquat zu ermöglichen, müssen ihr auch die Grundlagen verfügbar sein. Diese geben Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung des Siedlungsgebietes und des Kulturlandes. Somit sind sie auch als Umweltinformationen zu betrachten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen¹. Art. 4 Abs. 1 ist entsprechend zu ergänzen.

Antrag zu Art. 4 Abs. 1:

¹ Die Grundlagen bestehen aus Planungen über die einzelnen Sachbereiche (Art. 6 Abs. 2 und 3 RPG); sie sind öffentlich und befassen sich ...

2. Art. 5 Inhalt und Gliederung

Die vorgeschlagene Umformulierung des ersten Satzes enthält eine schwer verständliche Passage, die in der bestehenden RPV klarer ist. Wir beantragen, diese Passage unverändert zu lassen.

Antrag zu Art. 5 Abs. 1:

¹ Der Richtplan zeigt die anzustrebende räumliche Entwicklung und die im Hinblick darauf wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und ~~von dessen~~ der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland; ...

3. Art. 5a Vorgaben im Richtplan zu den Bauzonen (Art. 8a Abs. 1 RPG)

Wir befürworten die vorgeschlagenen Vorgaben zur Ausführung von Art. 8a Abs. 1 RPG sehr und erachten sie als notwendig.

Wir erachten im Absatz 2 die Abstützung auf das Maximalszenario zur Bevölkerungsentwicklung als ungeeignet und beantragen, das mittlere Szenario als Standard zu wählen.

¹ gemäss Aarhus-Konvention.

Antrag zu Art. 5a Abs. 2:

² *Bewegen sich die Annahmen für das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten nicht innerhalb der verschiedenen Szenarien oberhalb des mittleren Szenarios des Bundesamtes für Statistik für die Bevölkerungsentwicklung, so weist der Kanton im Richtplan nach, dass seine Annahmen plausibler sind als diejenigen dieser anderer Szenarien.*

Absatz 3 führt in unseren Augen die Vorgaben aus dem R-RPG (Art. 15) zu wenig klar aus. Das gemeindeübergreifende Element fehlt, und es bleibt unklar, welche notwendigen Massnahmen zu treffen sind.

Antrag zu Art. 5a Abs. 3 Bst. a:

³ *Der Kanton erteilt im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um:*

a. die Grösse und Lage der Bauzonen laufend zu überprüfen und gemeindeübergreifend die notwendigen Massnahmen für eine Verbesserung hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu treffen;

...

Wir vermissen einen Auftrag des Kantons an die nachgelagerten Planungsebenen, um die bodensparende, effiziente und dichte Bebauung der Bauzonen (bestehende und neu zu schaffende) zu realisieren, wie sie im R-RPG an mehreren Stellen verlangt wird (Art. 1 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis}, Art. 8a). Dabei sollten die Vorgaben für die Flächeneffizienz an das angestrebte Wachstum an Bevölkerung und Arbeitsplätzen geknüpft werden. Je höher das angestrebte Wachstum, desto grösser muss die Flächeneffizienz werden. Diese Anforderung ist von eminenter Bedeutung für die künftigen Raumentwicklung. Sie kann auch an anderer Stelle in der RPV festgesetzt werden (z.B. Art. 30b). Ohne diese Anforderung wird jedoch eine nachhaltige Raumentwicklung nie zu erreichen sein, weil sonst jedes Wachstum an Bevölkerung und Arbeitsplätzen früher oder später automatisch eine Vergrösserung der Bauzonen bewirkt.

Antrag auf Art. 5a Abs. 3 Bst. d (neu):

³ *Der Kanton erteilt im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um:*

...

d. die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten. Dabei ist die Flächeneffizienz parallel zum angestrebten Wachstum zu steigern.

Im Absatz 4 sollte zur Verdeutlichung angegeben werden, welche Gemeinden betroffen sind und damit die Beziehung zu den TRB hergestellt werden. Zudem führt der Absatz vor allem Absatz 2 von Art. 15 R-RPG aus, was klarer dargestellt werden kann.

Antrag zu Art. 5a Abs. 4:

⁴ *Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen (kantonale Auslastung < 95 Prozent) zeigen zusätzlich auf, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen nach Artikel 15 Absatz 2 RPG erfüllen werden.*

4. Art. 8 Richtlinien

Der Leitfaden für die kantonale Richtplanung sollte verbindlicher gemacht werden, um unter anderem die Vergleichbarkeit der Richtpläne und deren Abstimmung mit den Nachbarkantonen zu verbessern.

Antrag auf Art. 8, zweiter Satz (neu):

Das Bundesamt für Raumentwicklung (Bundesamt) erlässt nach Anhörung der Kantone und der Bundesstellen technische Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne. Weicht der Kanton von diesen ab, weist er nach, dass die gewählte Methode die Ziele und Planungsgrundsätze des RPG besser oder mindestens in gleichem Mass erfüllt.

5. Art. 30 Sicherung der Fruchtfolgeflächen

Wir halten Vorgaben zur Ausführung von Art. 3 Abs. 2 Bst. a und Art. 15 Abs. 3 R-RPG für wichtig und notwendig, um den Gesetzesauftrag zu erfüllen. Bereits die Landschaftsinitiative hat den Schutz des Kulturlandes beinhaltet. Die vorgeschlagenen Änderungen scheinen uns jedoch zu unklar und zu wenig weit gehend für einen konsequenten Erhalt der Fruchtfolgeflächen. Der Gesetzgeber hat im R-RPG zweimal den klaren Willen zum Ausdruck gebracht, die Fruchtfolgeflächen zu erhalten. Daraus lassen sich erhöhte Anforderungen und auch eine Pflicht zur Kompensation von beanspruchten Fruchtfolgeflächen ableiten.

Die Formulierung „ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel“ in Absatz 1^{bis} ist uns zu wenig klar und zu schwach formuliert.

Antrag zu Art. 30 Abs. 1 Bst. a:

^{1bis} *Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:*

ein ~~auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel~~ Vorhaben von kantonaler Bedeutung ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann;

Um den Erhalt der Fruchtfolgeflächen zu gewährleisten, muss die beanspruchte Fläche kompensiert werden. Die Kompensation muss durch eine flächengleiche Auszonung erfolgen. Eine qualitative Kompensation reicht nicht aus, weil qualitativ gute Böden nur schwer durch Bodenverbesserung ersetzt werden können und weil durch qualitative Bodenverbesserung oft Böden verändert werden, die wichtige andere Funktionen wahrnehmen (z.B. Biodiversität).

Antrag auf Art. 30 Abs. 1^{bis} Bst. c (neu):

^{1bis} *Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:*

...

c. die beanspruchte Fruchtfolgefläche durch eine mindestens flächengleiche Auszonung kompensiert wird.

6. Art. 30a Grösse der gesamtkantonalen Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG)

Ein Hinweis: Unseres Erachtens bezieht sich der Artikel 30a E-RPV in erster Linie auf Artikel 15 Absatz 1 R-RPG und nicht auf Artikel 15 Absatz 2 R-RPG wie im E-RPV in der Artikelüberschrift in Klammern angegeben.

Beim Artikel 15 R-RPG handelt es sich um eines der Kernstücke der Revision vom 15. Juni 2012. Entsprechend zentral ist dessen Umsetzung in der RPV. Der Vorschlag zum Artikel 30a im E-RPV vermag uns nur teilweise zu überzeugen:

- Indem er in den Absätzen 1 und 2 die Arbeitszonen unterschlägt, nimmt Art. 30a E-RPV den Auftrag von Artikel 15 R-RPG nicht ernst. Dieser unterscheidet keineswegs zwischen Wohnnutzung und Arbeitsnutzung, wenn er verlangt, dass das Angebot auf den Bedarf von 15 Jahren ausgerichtet werden soll und dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Wie in den grundsätzlichen Einschätzungen (Teil B) ausgeführt, handelt es sich bei den vorhandenen Arbeitszonen mitnichten um

eine Quantité négligeable. Gerade bei den Arbeitszonen muss ein erhebliches Rückzoningspotenzial vermutet werden. Auch wenn wir zustimmen, dass die Arbeitszonen sehr heterogen und quantitativ schwer fassbar sind, dürfen sie keinesfalls ausser Acht gelassen werden.

- Die Vorgaben qualitativer Art bei der Ausscheidung neuer Arbeitszonen im dritten Absatz begrüssen wir, wir erachten sie aber als nicht hinreichend. Ausserdem schlagen wir vor, das Thema der neuen Bauzonen, inklusive der Arbeitszonen, im Artikel 30b E-RPV gesammelt zu behandeln (s. Anträge dort).
- Wir unterstützen die im Absatz 2 zusammengefasste Methode zur Bestimmung der Kapazitäten eines Kantons im Grundsatz. Wie unter den Kommentaren zum E-TRB ausgeführt (s. Anträge und Begründungen dort), beantragen wir aber diverse Änderungen, die sich zum Teil auch in der RPV niederschlagen sollten.

Wir beantragen, dass nebst den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auch für die Bemessung der Arbeitszonen quantitative Richtlinien ausgearbeitet werden. Die übrigen Zonentypen sind weniger relevant, sodass wir einverstanden sind, sie quantitativ nicht zu erfassen.

Anträge zu Art. 30a:

¹ Wohn-, ~~Arbeits-~~, Misch- und Zentrumszonen in einem Kanton sind so zu bemessen, dass ihre Kapazitäten den Bedarf für 15 Jahre nicht übersteigen.

² Die Kapazitäten ~~der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen~~ eines Kantons ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen den in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Flächen der entsprechenden Zonentypen und der Bauzonenfläche, die pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person beansprucht wird (beanspruchte Fläche). Die beanspruchte Fläche, die sich der Kanton dabei höchstens anrechnen lassen darf, entspricht dem für die Gemeinde ermittelten Wert, darf aber nicht höher sein als der Wert, den ~~die Hälfte~~ der flächeneffizienteste Viertel der vergleichbaren Gebietseinheiten erreicht, und nicht höher als 400 m² pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person.

³ Die Kapazitäten Arbeitszonen eines Kantons ergeben sich aus ...

...

[Der im E-RPV vorgeschlagene Abs. 3 ist in Art. 30b aufzugreifen.]

Weitere Begründungen zu den Anträgen für Abs. 2 finden sich unter E-TRB.

7. Art. 30b Umsetzung im Kanton

Wir sind mit dem Inhalt des vorgeschlagenen Artikels einverstanden und begrüssen ihn. Die Bestimmung, dass in Kantonen mit bereits überdimensionierten Bauzonen (=kantonale Auslastung < 100 Prozent) Neueinzonungen kompensiert werden müssen, trägt dazu bei, dass die Überdimensionierung zumindest nicht immer grösser wird. Wir sehen in dieser Bestimmung eine notwendige, wenn auch sehr moderate und nicht hinreichende Umsetzung der R-RPG-Bestimmung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 R-RPG).

Um zukünftig sicherzustellen, dass bestehende und neue Bauzonen überall besser ausgenützt werden und dass vor der Ausscheidung neuer Bauzonen die bestehenden Bauzonen genutzt (allenfalls umgelagert) werden, braucht es einige wichtige Ergänzungen. Diese stützen sich auf Art. 1 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis}, Art. 15 und 15a R-RPG.

Absatz 1 soll verhindern, dass mit der Überbauung von neuen Bauzonen Lücken zur bestehenden Überbauung geschaffen werden.

Absatz 2 soll sicherstellen, dass die bestehenden Bauzonen eines Kantons weitgehend ausgenutzt sind, bevor neue die Bauzonengesamtfläche eines Kantons vergrössert wird. Der Schwellenwert von 85 Pro-

zent bezieht sich auf eine gesamtkantonale Betrachtung und die Annahme 2 der Bauzonenstatistik². Bauzonenverlagerungen (ohne Vergrösserung der Gesamtfläche) bleiben auch mit einer geringeren Bauzonenbelegung möglich.

Absatz 3 sorgt dafür, dass neue Bauzonen effizient im Sinne des R-RPG genutzt werden. Dabei soll die Bauzonenflächenbeanspruchung des besten Viertels der vergleichbaren Gemeinden und Zonen als Mindest-Richtwert genommen werden.

Absatz 4 orientiert sich am vorgeschlagenen Absatz 3 in Artikel 30a E-RPV. Er fordert aber nicht nur Massnahmen des Kantons zur haushälterischer Nutzung von Arbeitszonen generell, sondern auch den Nachweis, dass die jeweilige projektgebundene Einzonung flächensparend ist.

Absatz 5 setzt die Buchstaben b und d im Art. 15 Abs. 4 R-RPG um, welche die rechtliche Verfügbarkeit und die Erschliessung und Überbauung von neu geschaffenen Bauzonen verlangen. Diese Vorgaben des R-RPG sind sonst im E-RPV nirgends adäquat umgesetzt. In Verbindung mit dem Antrag zu Abs. 1 kann verhindert werden, dass Lücken im überbauten Gebiet als nicht eingezont betrachtet gelten müssen.

Absatz 6 entspricht dem Inhalt von Art. 30b E-RPV.

Anträge zu Art. 30b:

¹ Bauzonen müssen kompakt und wo möglich anschliessend an die bestehende Bebauung überbaut werden.

² Bevor die Bauzonenfläche eines Kantons insgesamt vergrössert wird, müssen die bestehenden Bauzonen im Kanton mobilisiert und zu 85 Prozent genutzt sein.

³ In neuen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen darf pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person nicht mehr Fläche beansprucht werden als im flächeneffizientesten Viertel der vergleichbaren Gebietseinheiten.

⁴ Die Ausscheidung neuer Arbeitszonen setzt voraus, dass der Kanton Massnahmen ergreift, die eine haushälterische Nutzung solcher Zonen gewährleisten, und setzt den Nachweis voraus, dass sie haushälterisch genutzt werden.

⁵ Werden neu eingezonte Bauzonen nicht innert einer Nutzungsplanperiode erschlossen und vollumfänglich überbaut, gelten die unbebauten Teile als nicht eingezont.

⁶ Sind die Bauzonen eines Kantons insgesamt zu gross (kantonale Auslastung < 100 Prozent), so dürfen neue Bauzonen nur ausgeschieden werden, wenn:

a. gleichzeitig eine mindestens gleich grosse Fläche ausgezont wird; oder

b. eine Kompensation planungsrechtlich gesichert ist und die für deren zielstrebige Umsetzung notwendigen Aufträge erteilt sind.

8. Art. 32 Massnahmen der Kantone

Die vorgeschlagene Änderung im Artikel 32 ist in unseren Augen eine notwendige Umsetzung und Präzisierung des geänderten Artikels 19 R-RPV. Die ins Gesetz aufgenommene Möglichkeit, Erschliessungen zu etappieren, dient dazu, bei überdimensionierten Bauzonen, die nicht sofort verkleinert werden können, keine negative Ausgangslage für eine spätere Auszonung zu schaffen, unnötige Investitionen der öffentlichen Hand zu verhindern und spätere erhöhte Entschädigungszahlungen zu vermeiden. Wir unterstützen die vorgeschlagene Änderung ausdrücklich.

² Mit Annahme 1 wären es 90 Prozent.

9. Art. 32b Solaranlagen auf Kulturdenkmälern

Obwohl im erläuternden Bericht die Naturdenkmäler den Kulturdenkmälern gleichgestellt werden und festgehalten wird, dass Art. 18a R-RPG nur für Solaranlagen auf Bauten gilt, erscheint es uns sinnvoll, auch die Naturdenkmäler zu nennen. Detaillierte Ausführungen hierzu finden sich im Teil B.

Antrag zu Art. 32b:

Als Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten:

...

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

Art. 42b Sachüberschrift und Abs. 3–6 Hobbymässige Tierhaltung

Die Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse vom 22. März 2012 zum Thema Tierhaltung in der Landwirtschaftszone erscheint uns adäquat. Insbesondere die Unterscheidung zwischen Pferdehaltung im Rahmen eines landwirtschaftlichen Gewerbes einerseits und der hobbymässigen Tierhaltung andererseits erachten wir als sinnvoll und notwendig. Die Beschränkungen der Anzahl Tiere im Rahmen der hobbymässigen Tierhaltung ist zu begrüssen, um erstens landwirtschaftliche Gewerbe nicht zu verdrängen und zweitens grosse nicht-landwirtschaftliche Tierhaltungszentren zu verhindern.

11. Art. 46 Mitteilungen der Kantone

Der Artikel zur Mitteilungspflicht wird von uns mit allen Absätzen ausdrücklich unterstützt. Bst. b und c im Absatz 1 sollten sprachlich angepasst werden. Um eine Salami-taktik durch mehrfache Änderung von Nutzungsplänen unter Verminderung von jeweils weniger als drei Hektaren Fruchtfolgeflächen sollte die Mitteilungspflicht bei jeglicher Verminderung erfolgen. Der vom Gesetzgeber im R-RPG klar zum Ausdruck gebrachte Wille, den Erhalt von Fruchtfolgeflächen zu stärken, gebietet eine entsprechende Anpassung der bisherigen Vorschrift.

Anträge zu Art. 46 Abs. 1:

¹ *Die Kantone eröffnen dem Bundesamt Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und unterinstanzliche Beschwerdeentscheide, wenn sie Folgendes betreffen:*

...

b. *bei der Änderungen von Nutzungsplänen, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden;*

c. *bei der Ausscheidung von Bauzonen, die nicht an rechtskräftige Bauzonen grenzen, oder von Spezialzonen nach Artikel 18 RPG, die nicht an rechtskräftige Bau- oder Spezialzonen grenzen.*

Sollte die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, Art. 27 Abs. 2 Bst. f, s.u.) nicht beibehalten werden, beantragen wir die Beibehaltung des Meldekriteriums der Beeinträchtigung von Landschaften, Biotope und Stätten von nationaler Bedeutung im Art. 46 RPV:

12. Art. 47 Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde

Wie die Grundlagen für die Richtplanung (s. oben unter Art. 4 E-RPV) betrachten wir auch die Berichte nach Art. 47 Abs. 2 E-RPV als Umweltinformationen, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Dies gilt insbesondere für die Nutzungsreserven in den Bauzonen.

Eventualantrag zu Art. 46 Abs. 1:

¹ *Die Kantone eröffnen dem Bundesamt Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und unterinstanzliche Beschwerdeentscheide, wenn sie Folgendes betreffen:*

...

b. ~~bei der Änderungen von Nutzungsplänen, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert~~ oder Landschaften, Biotope und Stätten von nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden;

...

Antrag auf Art. 47 Abs. 3 (neu):

³ (neu) Die Berichte nach Absatz 2 sind zu veröffentlichen.

13. Art. 52a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom D. MMM 2014

Dieser neue Artikel ist unumgänglich zur Umsetzung der Übergangsbestimmungen im RPG. Wir unterstützen ihn daher ausdrücklich.

14. Änderung anderer Erlasse: NHV, Art. 27 Abs. 2 Bst. f

Wir sind einverstanden, das Meldekriterium der Beeinträchtigung von Landschaften, Biotope und Stätten von nationaler Bedeutung aus Art. 46 RPV neu in die NHV zu verschieben (vgl. auch Anträge zu Art. 46 E-RPV).

II. Entwurf Technische Richtlinien Bauzonen (E-TRB)

Die im E-TRB vorgeschlagene (und im E-RPV zusammengefasste) Methodik zur Ermittlung der kantonalen Auslastung ist im Grossen und Ganzen nachvollziehbar. In der Grundkonzeption wie auch im Detail befinden sich aber einige Elemente, die zu viel Flächenverbrauch zulassen, während andere Elemente, die für die Trendwende hin zu einer nachhaltigen, sparsamen Siedlungsflächennutzung nötig wären, fehlen. Die Methodik lässt es weiterhin zu, dass unter der Annahme eines hohen Wachstums an Bevölkerung oder Arbeitsplätze weitere Bauzonen geschaffen werden, obwohl im Kanton noch ungenügend genutzte Bauzonen vorhanden sind. Dies darf künftig nicht mehr möglich sein. Diese fatale Wachstumslogik muss gestoppt werden. In der vorgeschlagenen Methodik fliessen in unseren Augen allzu zu bedenkenlos eine starke Wachstumsorientierung der Zukunft und die Orientierung an den unbefriedigenden gegenwärtigen Raumnutzungsstrukturen zusammen. Unserer Meinung nach müsste Wachstum zwingend mit einer verbesserten Raumnutzung kombiniert werden.

Die schweizerische Raumplanung ist dringend gefordert, rasch eine Trendwende bei der Bodennutzung herbeizuführen. Bis anhin war sie bezüglich Flächenbedarf im Durchschnitt viel zu verschwenderisch. Es gibt aber in den Schweizer Gemeinden viele gute Beispiele, wie gleichzeitig flächensparend und qualitativ hochstehend geplant und gebaut werden kann. An diesen Beispielen der Best Practice muss sich die künftige Bemessung des Bauzonenbedarfs orientieren und sich keinesfalls an Durchschnittswerte halten.

Wir beantragen diverse Änderungen an der vorgeschlagenen Methodik. Die beantragten Änderungen erachten wir als unerlässlich, um eine klare Verbesserung in Richtung haushälterischer Bodennutzung zu sichern und um die Vorgaben des R-RPG erreichen zu können. Einige der hier beantragten Änderungen müssen auch in der RPV Eingang finden (s. Anträge unter E-RPV, Art. 5a und 30a).

Anträge zum E-TRB:

1. Die Arbeitszonen sind in den TRB quantitativ zu behandeln. Die bestehenden Arbeitszonen bleiben im E-TRB quantitativ unberücksichtigt. Die Fahrländer-Studie 2008 deutet gerade bei den Zonen mit Arbeitsnutzung auf erhebliche Reserven hin, die bis im Jahr 2030 viel grösser sind als die Reserven

bei der Wohnnutzung³. Auch wenn die Arbeitszonen nur 14% der Bauzonen ausmachen, handelt es sich immerhin um die zweitgrösste Bauzonenkategorie. Es ist stossend, wenn diese quantitativ gänzlich ausser Acht gelassen werden. Art. 15 RPG unterscheidet nicht zwischen Wohnnutzung und Arbeitsnutzung, wenn er verlangt, dass das Angebot auf den Bedarf von 15 Jahren ausgerichtet werden soll und dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Gerade bei den Arbeitszonen muss ein erhebliches Rückzonungspotenzial vermutet werden, das in der Grössenordnung von 50 Prozent liegen könnte. Daher müssen die TRB einen Weg finden, um auch für die Arbeitszonen sowohl bei der Berücksichtigung der bestehenden wie auch für allfällige neue Flächen quantitative Vorgaben zu machen (vgl. Antrag zu Art. 30a E-RPV).

2. Als Referenzwert für das prognostizierte Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten sollte standardmässig nicht das Maximalszenario des BFS, sondern das mittlere Szenario dienen (vgl. Antrag zu Art. 5a Abs. 2 E-RPV). Kantone, die ein Szenario über dem mittleren Szenario wählen, müssen verpflichtet werden, dies zu begründen und zudem ihre Siedlungsstrukturen verstärkt zu verdichten. Ansonsten wird es die Vorlage verpassen, die Verknüpfung von Bevölkerungswachstum und Flächenwachstum zu stoppen. Die pauschale Empfehlung an die Kantone, unbegründet von einem maximalen Wachstumsszenario auszugehen, schürt nicht zuletzt unnötige Ängste in der Bevölkerung. Politische Initiativen, welche das Bevölkerungswachstum eingrenzen möchten, gewinnen dadurch weiter an Plausibilität.
3. Die vorgeschlagene Regel, wonach die Kantone Reserven in überbauten Bauzonen je Planungsperiode nur zu einem Drittel (oder einer anderen, vom Kanton zu bestimmenden Bruchzahl) an die vorhandenen Bauzonen-Kapazitäten anrechnen müssen, steht im Widerspruch zum Auftrag im R-RPG, kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 und 8a R-RPG), Massnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu treffen (Art. 3) und Nutzungsreserven konsequent zu mobilisieren (Art. 15). Diese vorgeschlagene Regel findet im R-RPG zudem keine Grundlage. Wir sehen in ihr im Gegenteil eine Verwässerung des im R-RPG zum Ausdruck gebrachten Willens des Gesetzgebers und des Stimmvolks. Ausserdem belohnt diese Regel diejenigen Kantone und Gemeinden während 45 Jahren mit neuen Einzonungsmöglichkeiten, die bisher durch schlechte Nutzung der Bauzonen viel Fläche pro Person beanspruchten.

Insbesondere Kantone, die ein rasches und starkes Wachstum anstreben, müssen auch die Siedlungserneuerung forcieren. Ansonsten wachsen die Siedlungen wie bis anhin in die Fläche der überdimensionierten Bauzonen statt im bereits bebauten Gebiet. Auf die 1/3-Regel ist zu verzichten oder die Regel ist zu verschärfen, beispielsweise indem die Reserven bereits in der ersten Planungsperiode mindestens zur Hälfte angerechnet werden müssen. Auch wenn die effektive bauliche Nutzung der vorhandenen Reserven im Baugebiet tatsächlich mehr als 15 Jahre beansprucht, ist die vorgeschlagene 1/3-Regel eher Ansporn zum Laisser Faire als zur konsequenten Flächenmobilisierung.

4. Für die Ermittlung der unüberbauten Fläche innerhalb der Bauzonen sollte statt der Annahme 1 der Bauzonenstatistik die Annahme 2 gewählt werden (oder ein Mittelwert der beiden Varianten). Indem sie leerstehende Flächen innerhalb der Bauzonen konsequenter als unüberbaut deklariert, resultiert bei Annahme 2 ein grösserer Anteil an unüberbauter Bauzone, was mehr Kapazität in den existierenden Bauzonen ergibt. Annahme 1 gibt sich mit sehr konservativen Kriterien zufrieden, was die Trendwende hin zu einer haushälterischen Bodennutzung hemmt.

³ Einer bis 2030 prognostizierten Nachfrage für Arbeitsnutzung von 3'700 Hektaren stehen verfügbare Reserven (unüberbaute Bauzonen und innere Reserven) von 20'400 Hektaren gegenüber, d.h. eine Überdimensionierung von fast 17'000 Hektaren (= mehr als die Hälfte aller Arbeitszonen und ca. 7% der gesamten Bauzonenfläche).

- Bei der Ermittlung der kantonalen Kapazität soll anstatt auf die gegenwärtigen Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung (m^2 pro Einwohner/in und beschäftigter Person) in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen der Gemeindetypen auf den Wert des besten Quartils (25%-Perzentil) abgestützt werden (vgl. Antrag zu Art. 30a E-RPV). Um die dringend notwendige und im R-RPG verlangte Verbesserung der Raumnutzung zu erreichen, sollte im Sinne eines Benchmarking künftig nur noch die Best Practice als Zielwert genommen werden. Die Mitte des Feldes darf künftig keinesfalls mehr als Referenz dienen.

Dass in der vorgeschlagenen Berechnungsmethode auch bei grösserer Flächenbeanspruchung in den Gemeinden maximal der Medianwert verwendet werden darf, erachten wir selbstverständlich besser als die Verwendung des effektiven höheren Wertes.

- Bei der Ermittlung der kantonalen Kapazität soll nicht in jedem Fall auf die gegenwärtige Einteilung der Gemeinden gemäss Gemeindetypologie und die Medianwerte derer Bauzonenflächenbeanspruchung (m^2 pro Einwohner/in und beschäftigter Person) abgestützt werden. Gewisse Gemeindetypen derselben Region werden vom BFS hauptsächlich aufgrund des Vorhandenseins von mehr oder von weniger grossen Wohngebäuden in die eine oder in die andere Kategorie eingeteilt (z.B. Typen 10 und 11: suburbane Gemeinden mit mehr grossen Wohngebäuden; Typen 13 und 14: periurbane Gemeinden mit wenigen grossen Wohngebäuden). Die Werte der Bauzonenflächenbeanspruchung variieren gerade zwischen diesen Gemeindetypen sehr stark⁴. Im Hinblick auf die im R-RPG geforderte Verdichtung der Siedlungen sollte die Bauzonenflächenbeanspruchung von Gemeindetypen mit hohen Beanspruchungswerten nicht mehr für die Berechnung verwendet werden, wenn analoge Gemeindetypen mit geringerer Beanspruchung existieren. Stattdessen sollte bei der Ermittlung der kantonalen Kapazität als Referenz jeweils der bodeneffizientere (urbanere) Gemeindetypus angenommen werden, z.B. der Gemeindetyp 10 (suburban) statt 11 (periurban) und der Gemeindetyp 13 (suburban) statt 14 (periurban). Damit wird erreicht, dass ein Kanton, der wachsen will, sich an urbaneren Siedlungsformen orientiert, statt in ländlicher Dichte zu wachsen.
- Gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015⁵: sollen Bauzonenflächenbeanspruchungs-Werte von über 400 m^2 pro Einwohner/in für die Berechnung der Kapazitäten nicht berücksichtigt werden (vgl. Antrag zu Art. 30a E-RPV). Berechnungen mit Werten über diesem Zielwert erschweren die Zielerreichung bzw. müssen durch niedrigere Werte kompensiert werden. Eigentlich sollte der Wert noch bedeutend tiefer gewählt werden, da die Bauzonen nur einen Teil der beanspruchten Siedlungsfläche pro Person ausmachen.

Idealerweise werden alle oben beantragten Verbesserungen unabhängig voneinander in die TRB aufgenommen. Die Anträge 2 bis 6 können aber auch in verschiedener Weise voneinander anhängig gemacht werden. Zum Beispiel:

- Wenn ein Kanton das Wachstumsszenario „hoch“ des BFS verwendet (s. Antrag 2), muss er für die Bauzonenflächenbeanspruchung die Werte der stärker verdichteten Gemeindetypen verwenden (Antrag 6).

⁴ So werden z.B. im Gemeindetypus 11 (periurbane Gemeinde metropolitaner Regionen) pro Einwohner/in und beschäftigter Person in Wohnzonen 255 m^2 benötigt (Medianwert), im Gemeindetypus 10 (suburbane Gemeinde metropolitaner Regionen) pro Einwohner/in und beschäftigter Person in Wohnzonen aber nur 166 m^2 .

⁵ Zitat Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 „Im Sinne eines sparsameren Umgangs mit dem knappen Gut Boden will der Bund die Siedlungsfläche bei 400 Quadratmetern pro Kopf stabilisieren.“

- Wenn ein Kanton von der Annahme 1 der Bauzonenstatistik ausgeht (s. Antrag 4), muss er bereits für die erste Planungsperiode mindestens der Hälfte der Reservekapazitäten in den überbauten Bauzonen anrechnen (Antrag 3).

Weitere Bemerkungen zum E-TRB

- Die Berechnungsmethode der kantonalen Kapazitäten geht stillschweigend davon aus, dass es in Gemeinden, deren Bauzonenflächenbeanspruchungswerte tiefer als der Medianwert sind, keine weiteren Reserven mehr auszunützen gibt – das Verdichtungspotenzial gilt als ausgeschöpft. Das ist in aller Regel nicht der Fall. Auch in Gemeinden, die in der effizienteren Hälfte des Feldes liegen, gibt es an sehr vielen Stellen Verdichtungspotenzial. Daher wäre die genaue Analyse der Reserven (z.B. mit der Methodik Raum+ flächendeckend im Kanton) eine sinnvolle Vorarbeit, um die tatsächlichen Kapazitäten eines Kantons einzuschätzen.
- Da die Verwendung der Gemeindetypologie mit ihren jeweiligen unterschiedlichen Bauzonenflächenbeanspruchungswerten eine statische Orientierung an den Resultaten einer Raumentwicklung ist, die seit Jahrzehnten nicht nachhaltig ist, kann die Benutzung dieser Typologie auch grundsätzlich in Frage gestellt werden. Diese Orientierung am unbefriedigenden Ist-Zustand sollte bald abgelöst werden durch Zielwerte der Flächenbeanspruchung, durch Grenzwerte der Zersiedelung oder durch andere zukunftsorientierte Marken, deren Etablierung rasch an die Hand genommen werden sollte.

III. Entwurf Leitfaden für die kantonale Richtplanung (E-LRP)

Wir sehen den ergänzten Leitfaden für die Richtplanung als ein sehr positives und nützliches Instrument für die Kantone. Wir erwarten, dass der Leitfaden grundsätzlich in allen Kantonen angewendet wird. Bei einem anderen Vorgehen sollte der Kanton darlegen, dass seine Herangehensweise bessere Resultate im Sinne der Ziele des R-RPG erbringt (s. Antrag zu Art. 8 E-RPV).

Wir sind mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Leitfadens im Grundsatz und grossenteils einverstanden und unterstützen sie. Einige Elemente erachten wir dennoch als verbesserungswürdig, um den Zielen des R-RPG besser nachzukommen.

Anträge zum E-LRP:

1. **Einleitung IV: Aufbau und Inhalt (S.5/28):** Die Grundlagen für die Richtplanung müssen nicht nur der Bewilligungsbehörde, sondern auch der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Nur so ist eine adäquate Mitwirkung möglich (vgl. Antrag zu Art. 4 E-RPV).
2. **Richtplan Teil Siedlung 2.2 (S.15/28):** Die unter den Beurteilungskriterien erwähnten konkreten Dichtevorgaben / Mindestausnützungsziffern sollen standardmässig im Richtplan angegeben werden. Der Klammerhinweis „nicht zwingend nötig“ ist zu streichen. Solche Vorgaben sind nötig, um die Vorgaben des R-RPG umzusetzen, welches kompakte Siedlungen (Art. 1), Massnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3) und eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 8a) verlangt (vgl. Anträge zu Art. 30b E-RPV).
3. **Richtplan Teil Siedlung 2.3 (S.16/28):** Zusätzlich zum *Siedlungsgebiet* soll der Richtplan auch Aussagen und Festlegungen zur *Siedlungsfläche* machen, so wie sie in der Arealstatistik definiert ist, d.h. auch ausserhalb der Bauzonen. Das R-RPG gibt im Art. 8a den Kantonen den klaren Auftrag, sich im Richtplan der *Siedlungsfläche* zu widmen. Unter die gesamte Siedlungsfläche fallen auch alle Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen für Infrastruktur, Versorgung, Entsorgung, Erholung, Touris-

mus, Landwirtschaft und weiteres mehr. Sie alle tragen massgeblich zur Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft bei. Die stetige Zunahme dieser Elemente der Siedlungsfläche ausserhalb der Bauzonen unterminiert zudem das seit je geltende, neu aber explizit ins RPG aufgenommene Ziel der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (Art. 1 R-RPG). Ausserdem figuriert die Landschaftszerschneidung (massgeblich durch Anlagen der *Siedlungsfläche*, aber ausserhalb des *Siedlungsgebietes*) unter den Indikatoren des Bundes für die Nachhaltige Entwicklung. All diese Gründe rechtfertigen die Berücksichtigung der gesamten Siedlungsfläche im Richtplan gemäss Wortlaut des R-RPG.

4. **Richtplan Teil Siedlung 2.4 (S.22-25/28):** Die in den Mindestinhalten erwähnten Mindestdichten der Bebauung erachten wir als unverzichtbar, um die Ziele des R-RPG und eine haushälterische Bodennutzung künftig zu erreichen. Wir beantragen daher, diese Vorgaben verpflichtend im LRP zu statuieren. Sie sind demzufolge auch unter die *Beurteilungskriterien Bund* aufzunehmen, wo sie im E-LRP fehlen. Wir unterstützen nebst der Mindestdichte alle angegebenen Kriterien gemäss E-LRP, die der Kanton bezüglich Einzonungen formulieren soll. Wir beantragen jedoch, dass diese Kriterien nicht nur als Beispiele zu verstehen sind, sondern in ihrer Gesamtheit anzuwenden sind, es sei denn, der Kanton belegt, dass ein Kriterium auf seinem Gebiet für die Ziele der Raumplanung irrelevant ist. Ausser den bereits vorgeschlagenen beantragen wir zwei weitere Kriterien (vgl. Anträge zu Art. 30b E-RPV): Die Vergrösserung der Bauzonen-Gesamtfläche soll nur möglich sein, wenn die bestehenden Bauzonen zu 85 Prozent überbaut sind, und die Überbauung neuer Bauzonen muss kompakt und wo möglich anschliessend an die bestehende Bebauung erfolgen.
5. **Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen (S.25 ff./28):** Wir begrüssen die Präzisierungen zum neuen Abs. 2 in Art. 8 R-RPG. Wir beantragen, dass die indikative Liste der zu beachtenden Vorhaben als Standard von den Kantonen angewendet wird, mit der Möglichkeit der Ergänzung oder Weglassung, wenn dies sich aufgrund der kantonalen Gegebenheiten aufdrängt. Wir halten es für wenig sinnvoll, wenn der Vollzug dieser neuen Vorschrift im R-RPG von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich erfolgt.

Wir danken Ihnen für eine wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anträge in der weiteren Bearbeitung der Verordnung, der Richtlinien und des Leitfadens. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für die Schweizerische Greina-Stiftung

Dr. Reto Wehrli
Präsident, ehem. NR

Gallus Cadonau
Geschäftsführer