

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für
Raumentwicklung ARE
3003 Bern

19. November 2013

Vernehmlassung zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inklusive Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und Technische Richtlinien Bauzonen)

Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. August 2013 lädt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK uns ein, unsere Stellungnahme zur Anpassung der Raumplanungsverordnung (E-RPV) inklusive Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (E-LRP) und Technische Richtlinien Bauzonen (TRB) an das Bundesamt für Raumentwicklung ARE zu richten. Diese Gelegenheit nehmen wir hiermit fristgerecht gerne wahr.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 hat der Souverän die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes angenommen. Ziel ist es nun, die neuen gesetzlichen Grundlagen mit einer Revision der Raumplanungsverordnung inkl. Ergänzung des Leitfadens Richtplanung und der Technischen Richtlinien Bauzonen umzusetzen.

Das revidierte Raumplanungsgesetz ist das Produkt einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund. Wir begrüssen die neuen Regelungen. Die weitere Umsetzung sollte deshalb in diesem kooperativen Geiste weiter geführt werden. Die Verbesserung des Vollzugs stellt nämlich für alle Staatsebenen eine besondere Herausforderung dar. Wir stellen jedoch fest, dass die geplanten Umsetzungsinstrumente zum Teil über das Ziel hinaus schießen und an den verfassungsmässigen Zuständigkeiten in der Raumplanung ritzen. Gemäss Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) legt der Bund im Bereich der Raumplanung nur die Grundsätze fest. Die Detailregelung obliegt den Kantonen. Dieser grundsätzlichen Zuständigkeitsregelung wird die vorliegende Revision nicht gerecht. Vielmehr wird im Entwurf der revidierten Raumplanungsverordnung das erwähnte föderale Prinzip kaum berücksichtigt.

Die Raumplanungsverordnung muss angepasst werden. Die vorliegende Version ist zu detailliert und muss zwingend entschlackt werden. Die geplante Berichterstattung geht zu weit und überfordert insbesondere personell alle involvierten Stellen. Unbestritten ist eine detaillierte Be-

richterstattung während der Übergangszeit. Anschliessend im „Normalbetrieb“ genügt die bewährte Zusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 9 RPV.

Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung ist eine gute Grundlage für die künftige Zusammenarbeit bei den Richtplananpassungen. Wir erwarten aber bei der Umsetzung, dass der Katalog der Mindestanforderungen die jeweilige Situation des Kantons berücksichtigt.

Das revidierte Raumplanungsgesetz sieht vor, dass Bund und Kantone gemeinsam technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, insbesondere für die Berechnung des Bedarfs an solchen Zonen, erarbeiten. Der Bund benötigt eine Grundlage, um die Bauzonengrösse eines Kantons beurteilen zu können. Das ist klar und unbestritten. Allerdings beruht die vorgestellte Methode auf Bundesdaten, die nicht im Lichte der neuen raumplanerischen Zielsetzungen erarbeitet worden sind. Nur schon aus diesem Grund ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Verwendung dieser Daten angebracht. Deshalb kann diese technische Richtlinie nicht mehr als eine Diskussionsgrundlage in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Bund sein. So muss auch die Auslastungstabelle im Anhang weggelassen werden. Es ist festzuhalten, dass die Technischen Richtlinien Bauzonen ein eigenständiges Instrument und nicht Bestandteil der Raumplanungsverordnung sind. Zentral ist jedenfalls, dass die Kantone in den Verhandlungen mit dem Bund ihre eigenen Berechnungen verwenden können. Dabei soll die Beweislast, dass die kantonale Dimensionierung im Vergleich zu jener des Bundes eventuell korrekturbedürftig sei, beim Bund liegen.

Nachfolgend beschränkt sich unsere detaillierte Stellungnahme auf die geplante Anpassung der Raumplanungsverordnung. Hinsichtlich der beiden anderen Umsetzungsinstrumente, der Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und der Technischen Richtlinien Bauzonen, verweisen wir - über unsere diesbezüglichen allgemeinen Bemerkungen in dieser Ziffer hinaus - auf die Stellungnahme der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK) vom 31. Oktober 2013.

2. Entwurf Raumplanungsverordnung (E-RPV)

2.1 Artikel 5a Abs. 3 E-RPV

Buchstabe a: Nicht anders als beim Bund wird es aus faktischen Gründen der beschränkten Mittel weder beim Kanton noch bei den Gemeinden möglich sein, „laufend“ die Grösse und Lage der Bauzonen zu überprüfen und die notwendigen Massnahmen zu treffen. Es sollte deshalb mit Vorteil der Begriff „periodisch“ verwendet werden (analog der Terminologie in Art. 30a Abs. 4 E-RPV).

Buchstabe b: Wir begrüssen besonders die Feststellung im Erläuternden Bericht vom August 2013, dass der Kanton im Richtplan die zu sichernden Flächen nicht zwingend selbst räumlich festzulegen hat. Es ist nämlich unmittelbarer Ausfluss des in Art. 2 Abs. 3 RPG verankerten Subsidiaritätsprinzips, dass die Bezeichnung der konkreten Flächen den Gemeinden übertragen werden kann.

Buchstabe c: Die Umsetzung der mittels einer Planungszone gesicherten Rückzonungen wird im Rahmen einer Ortsplanungsrevision geschehen. Deshalb ist die Frist von maximal 5 Jahren zur Ersatzvornahme durch eine kantonale Behörde im Falle der Säumnis einer Gemeinde zu kurz bemessen. Gemäss Art. 27 Abs. 2 RPG sind denn auch Planungszone von längerer Dauer zulässig. Eine Frist von längstens 10 Jahren - analog unserer ordentlichen Überprüfungsfrist für die Ortsplanungen gemäss § 10 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1) - erachten wir als angemessen.

2.2 Artikel 30a E-RPV

Gemäss Art. 15 Abs. 1 und 3 R-RPG sind die Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren zu beschränken, und es ist insbesondere die Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen. Dass daraus das entscheidende Kriterium der Grösse der kantonalen Bauzonen insgesamt herauskristallisiert wird, ist zwar nicht zwingend. Immerhin erscheint diese Folgerung aufgrund der bundesrätlichen und parlamentarischen Diskussionen im Gesetzgebungsverfahren aber als richtig.

Auch die Differenzierung von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einerseits und Arbeitszonen andererseits ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Gesetzestext. Sie ist aber aufgrund der je nach Bauzonenart unterschiedlichen Messgrössen nachvollziehbar und dürfte auch rechtmässig sein.

Schliesslich begrüssen wir auch die Beschränkung der Bauzonengrössen auf den statistischen Zentralwert (Median) der Gemeinden des gleichen Typs (TRB). Dies entspricht den mit der Gesetzesrevision hauptsächlich angestrebten Zielen der Vermeidung einer fortschreitenden Zersiedelung und der Verdichtung nach innen.

2.3 Artikel 30b E-RPV

Der Grundsatz, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, ist - wenn auch bisher bezogen auf die Gemeinden - nicht neu. Schon seit über 3 Jahrzehnten hätten zu grosse Bauzonen verkleinert werden müssen und neue Einzonungen nur genehmigt werden dürfen, wenn sie mit Auszonungen verknüpft worden wären.

Art. 15 Abs. 2 R-RPG besagt, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Demnach darf eine Neueinzonung erst genehmigt werden, wenn eine - zudem grössere, nicht bloss „gleich grosse“ (lit. a) - Rückzonung zumindest gleichzeitig erfolgt. Alles Andere würde Art. 15 Abs. 2 R-RPG zuwiderlaufen. Auch die planungsrechtliche Sicherung einer Kompensation (nach lit. b) würde nicht ausreichen, da die mit einer Planungszone belegte Fläche einer Bauzone immer noch derselben angehört. Auch wenn wir grosses Verständnis für die Absicht des Bundesrats haben, den zu erwartenden politischen Widerstand bei Auszonungen zu vermindern und Härtefälle weitestgehend zu vermeiden, sind damit unsere rechtsstaatlichen Bedenken gegenüber der vorgesehenen Regelung von Art. 30b E-RPV nicht ausgeräumt. Rechtsmittel gegen solche Einzonungsentscheide dürften deshalb zumindest nicht aussichtslos sein.

Von einem „Polster“, welches sich ein Kanton im Sinne einer vorgängigen Kompensation durch Rückzonungen anlegen kann, darf im Übrigen auch erst gesprochen werden, wenn die Bauzonengrösse insgesamt unter das diesem Kanton maximal zustehende Mass verkleinert worden ist.

2.4 Artikel 32b E-RPV

Der Begriff der Kulturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung, auf welchen Solaranlagen stets einer Baubewilligung bedürfen, wird hier äusserst umständlich definiert. Da es nur um die (formelle) Frage der Baubewilligungspflicht geht, dürfte die Umschreibung ohne weiteres allgemeiner und grosszügiger ausfallen. Über die Bewilligungsfähigkeit einer Anlage ist damit ja noch nichts ausgesagt. Dies ist dann eine Angelegenheit des materiellen Rechts. Anstelle der Buchstaben a-f könnte deshalb etwa stehen: [Als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten:] „Objekte, die nach einem kantonalen oder nationalen Erlass oder Beschluss geschützt sind.“

Diese Formulierung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Bauherren in der Regel jeweils selbst entscheiden müssen, ob für ihr Vorhaben ein Baugesuch nötig ist. Die zahlreichen Listen und Inventare gemäss Art. 32b lit. a-f E-RPV dürften den Rechtsanwendern wohl nicht hinreichend geläufig sein.

2.5 Artikel 52a Abs. 1 lit. b E-RPV

Die Gründe, weshalb hier eine Ausnahme für dringend notwendige Zonen für öffentliche Nutzungen und Zonen von kantonaler Bedeutung geschaffen werden soll, sind zwar durchaus nachvollziehbar. Allein, es fehlt hierfür die Grundlage im Gesetz. Immerhin wird auch mit solchen Zonen die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt vergrössert, was Art. 38a Abs. 2 R-RPG ausschliesst. Die unter Ziffer 2.3 geäusserten Bedenken betreffend Rechtsmittelverfahren gelten auch hier.

3. Fazit

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 eine gute Grundlage für einen besseren Vollzug in der Raumplanung darstellt. Hingegen muss die Raumplanungsverordnung entschlackt und in zahlreichen Punkten vereinfacht werden. Mit dem Leitfaden Richtplanung kann der Prozess des Richtplanverfahrens im Bereich Siedlung standardisiert und formalisiert werden. Das Ganze muss jedoch mit Augenmass erfolgen. Schliesslich bilden die Technischen Richtlinien Bauzonen nicht mehr als eine Grundlage für die weiterführende Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund. Mehr Gewicht sollen diese Richtlinien nicht erhalten.

Schliesslich stellen wir uns die Frage, ob bei den Kantonen und insbesondere beim Bund die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zum integralen Vollzug vorhanden sind oder zumindest in hinreichendem Mass noch beschafft werden können.

Die erwähnte Revision des Raumplanungsgesetzes hat zudem an der seit über drei Jahrzehnten bestehenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nichts geändert. Gewisse Zweifel an der künftigen schweizweiten und vollständigen Durchsetzung des Raumplanungsrechts scheinen uns daher auch mit Blick auf die in der Vergangenheit gelebte Rechtswirklichkeit berechtigt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Esther Gassler
Frau Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber