

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Bundesrat  
Albert Rösti  
Eidg. Departement für Umwelt, Ver-  
kehr, Energie und Kommunikation  
(UVEK)  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

**Per E-Mail an:**  
aemterkonsultationen@  
are.admin.ch

24. September 2024

### **Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien): Stellungnahme des Kantons Solothurn**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Juni 2024 lädt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Kanton Solothurn ein, zur Vorlage der Änderung der Raumplanungsverordnung (RPV) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit und reichen Ihnen fristgerecht unsere Stellungnahme ein.

Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) in der auch die Überlegungen der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren enthalten sind.

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

##### **1.1. Grundsätzliche Beurteilung**

Das Bundesparlament verfolgte mit der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) zwei übergeordnete Ziele. Einerseits sollte die Anzahl von Bauten und die Versiegelung ausserhalb der Bauzonen stabilisiert werden, wobei der Weg zur Einhaltung den Kantonen überlassen werden sollte (Stabilisierungsziel). Andererseits sollte den einzelnen Kantonen im Nichtbaugelände mehr Handlungsspielraum zugestanden werden, um auf kantonsspezifische Eigenheiten eingehen zu können (Gebietsansatz).

In der vorgelegten Vorlage zur Revision der Raumplanungsverordnung ist kaum noch etwas von diesem Spielraum und dem entsprechenden Vertrauen gegenüber den Kantonen übrig. Das Ziel, den Blick vom einzelnen Bauvorhaben nun neu auf das grosse Ganze zu richten, ging gänzlich verloren. Der Verordnungsgeber setzt den Fokus weiterhin zu stark auf das Baubewilligungsverfahren und dringt damit in die Verfahrensautonomie der Kantone ein. Es muss daher, wie im Gesetz vorgesehen, den Kantonen freigestellt sein, wie sie sich innerhalb des gesetzten Rahmens bewegen, der durch das Stabilisierungsziel vorgegeben wird.

**Antrag:**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass ausschliesslich die festgelegten Stabilisierungsziele als massgebende Orientierungsgrössen zwischen Bund und Kantonen dienen. Den Kantonen ist bei der Zielerreichung der grösstmögliche Handlungsspielraum zu gewähren. Die Vorlage muss deshalb auf das Wesentliche reduziert und grundlegend überarbeitet werden.

**1.2. Finanzierung der Abbruchprämie**

nRPG sieht in Art. 5a vor, dass die Kantone bei Abbrüchen eine Abbruchprämie zu leisten haben. Die Kantone haben gemäss dieser Bestimmung die Erträge vor allem aus der Mehrwertabschöpfung für die Abbruchprämie zu verwenden. Als weitere Quellen nennt das Gesetz die allgemeinen Mittel der Kantone und die Mittel des Bundes. Dabei kann die Mehrwertabschöpfung zu Gunsten des Kantons nur erfolgen, wenn neues Bauland eingezont wird. Im Kanton Solothurn ist dieses Potential – mit Ausnahme einiger Grossprojekte – eher gering. Die Gelder aus der Mehrwertabschöpfung, welche dem Kanton zufließen, werden daher nicht genügen. Ein Defizit ist bereits jetzt absehbar.

Mit der von den Abbrechenden direkt einforderbaren Abbruchprämie wurde massiv in die Finanzhoheit der Kantone eingegriffen. Die Kantone haben keine andere Wahl, als zu bezahlen. Um diese Schieflage auszugleichen, ist - wie dies der Gesetzestext auch vorsieht - eine Beteiligung des Bundes gefordert.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass der Bund die Kantone bei der Finanzierung der Abbruchprämie im Umfang von mindestens 70 - 80 Prozent unterstützt. Ferner ist der Verordnungstext mit Ausführungen zur Abbruchprämie, insbesondere wie und unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an den Kosten beteiligt, zu ergänzen.

**1.3. Datengrundlage**

In der Verordnungsvorlage wird vorgeschlagen, dass die Stabilisierung anhand von den Kriterien «Anzahl Gebäude» und «versiegelte Flächen» sichergestellt wird. Damit die Einhaltung dieses Stabilisierungsziels gemonitort und überprüft werden kann, bedarf es einer Datengrundlage, die Stand heute noch nicht flächendeckend besteht.

Damit die Daten mit verhältnismässigem Aufwand erheben- und pflegbar sowie über die Kantone vergleichbar sind, braucht es eine Methodik, die nur das Nötigste enthält. Insbesondere sollte sich die Überprüfung der versiegelten Flächen möglichst nicht auf die Einzelfallerfassung abstützen. Sinnvollerweise sollte das Monitoring auf Daten basieren, die schweizweit einheitlich, flächendeckend und periodisch erfasst und nachgeführt werden (Luftbilder, LiDAR etc.).

Zudem muss das Monitoring unabhängig vom Tagesgeschäft und automatisiert ablaufen können. Das Überbinden von Zusatzaufgaben, an die für Baugesuche zuständige kantonalen und kommunalen Stellen ist weder zielführend noch leistbar. Hinzu kommt, dass die zu detaillierten Vorgaben bestehende Verfahren deutlich verlängern und die kantonale und kommunale Verwaltung übermässig belasten, so dass die Wirksamkeit der Umsetzung von RPG2 letztlich infrage gestellt würde. Es gilt, die Realität im Raum wiederzugeben und nicht die Bewilligungspraxis minutiös zu verfolgen. Folgendes ist deshalb aus Sicht des Kantons Solothurn massgebend:

- es braucht ein (automatisiertes) Erfassen der Brutto-Gesamtentwicklung in den relevanten Flächen;
- der Fokus der ergänzenden Datenerfassung muss auf diejenigen Sonderfälle gesetzt werden, welche dem Stabilisierungsziel in Abzug gebracht werden können;
- daraus ergibt sich die Netto-Entwicklung und der Abgleich mit dem vorab definierten Stabilisierungsziel in den dafür relevanten Flächen.

- Ergänzend sei festgehalten, dass auf Ebene Bund bezüglich dem Monitoring und Controlling von strategischen Zielen bereits heute zahlreiche Erfahrungen vorhanden sind (Fruchtfolgeflächen, Auslastung Bauzonen, Zweitwohnungsgesetz), auf denen bei der Ausformulierung der Vorgaben für das Stabilisierungsziel für das Bauen ausserhalb der Bauzone abgestellt werden sollte.

#### **Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass der Umfang, der zum Monitoring des Stabilisierungsziels zu erhebenden Daten auf ein Minimum beschränkt wird, die Vergleichbarkeit der Daten aber unter den Kantonen sichergestellt wird. Die Erhebung soll dabei automatisiert und losgelöst vom Baugesuchsverfahren erfolgen.

#### **1.4. Anzahl Gebäude und versiegelte Flächen**

Die Bewilligung neuer Gebäude und Anlagen ist immer im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsziel zu sehen. Keinesfalls soll das Bewilligungsverfahren dem Monitoring und Controlling des Stabilisierungsziels dienen. Für das Monitoring des Gebäudebestandes ist aus Sicht des Kantons Solothurns das Gebäude- und Wohnregister ausreichend.

Wichtig ist, dass für die periodische Erhebung die gleiche Methodik für den Ausgangs- und Endzustand verwendet wird. Methodische Wechsel sind in der Zukunft möglich, müssen aber gleichermassen zur Neuberechnung des Ausgangszustandes und der Zeitschnitte dienen. Hier darf nicht der gleiche Fehler wie früher bei der Festlegung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen begangen werden (dieser lässt sich trotz methodischen Wechsels nicht revidieren). Der in der E-RPV und in den Erläuterungen vorgeschlagene Erfassungsmechanismus über GIS-Daten ist zu weit gehend und in der Praxis kaum umsetzbar. Wir lehnen es ab, dass auch für eine Gebäudesanierung ohne Volumenerweiterungen umfassende GIS-Daten erhoben werden müssen.

#### **Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass für das Monitoring des Gebäudebestandes ausserhalb der Bauzonen das Gebäude- und Wohnregister verwendet wird.

Die Erfassung neuer Gebäude und der Abbruch bestehender Gebäude scheint eine an sich machbare Aufgabe zu sein. Unklar ist jedoch bei der Anwendung von Art. 38b nRPG, welche Gebäude kompensiert werden müssen, weil nicht ausgeführt wird, was als Gebäude gezählt wird (Volumen, Bruttogeschossfläche, Gebäudefläche etc.). Diese Präzisierungen fehlen vorliegend in der E-RPV. Bei einer Kompensation nach Art. 38b nRPG müsste der Anreiz sein, dass ein Baugesuch erst dann bewilligt wird, wenn die Kompensation sichergestellt ist. Eine entsprechende Präzisierung würde der Kanton Solothurn begrüssen.

#### **Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass in der Raumplanungsverordnung nähere Angaben im Falle der Kompensation von Gebäuden gemacht werden.

Die Erfassung der versiegelten Flächen, wie sie im Verordnungsentwurf vorgeschlagen wird, ist nicht umsetzbar und zudem dem Stabilisierungsziel nicht dienlich. Primäres Ziel muss sein, die Zweckentfremdung des Bodens zu stabilisieren. Dabei ist es völlig unerheblich, ob der Belag wasserdurchlässig ist oder nicht, vielmehr zählt die neue, damit bezweckte Funktion der beanspruchten Fläche. Hinzu kommt, dass die Datenerhebung über befestigte Flächen erfolgt. Ein Abgleich zwischen «befestigt» und «versiegelt» müsste demnach manuell erfolgen, was ein immenser und unnötiger Aufwand darstellen würde.

#### **Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass als Datengrundlage für die Versiegelung die befestigten Flächen gemäss amtlicher Vermessung verwendet werden.

Betreffend die Frage, welche Erschliessungsflächen unter das Stabilisierungsziel fallen, stellt der Kanton Solothurn fest, dass die gesetzlichen Vorgaben einer zeitgemässen Auslegung

bedürfen. Es wäre nicht zweckdienlich, wenn landwirtschaftliche Einzelprojekte davon ausgenommen würden und gleichzeitig Gemeinden, die mit ihren kommunalen Erschliessungsplänen das landwirtschaftliche Wegnetz gesamtheitlich planen wollen, bestraft würden. Im Ergebnis sollte für die Frage, ob eine Erschliessung unter das Stabilisierungsziel fällt, nicht das gewählte hoheitliche Verfahren, sondern der konkret mit der Erschliessung verfolgte Zweck massgebend sein.

#### **Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass in der RPV eine Bestimmung aufgenommen wird, die Art. 8d Abs. 2 nRPG weiter konkretisiert.

#### **1.5. Inkraftsetzung**

Aktuell können die Kantone noch keine rechtssicheren und zielführenden Massnahmen ergreifen, um die Ziele von RPG2 umzusetzen. Dazu ist die Bekanntgabe der Anforderungen an die Datengrundlage sowie deren Erhebung, die Überarbeitung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne und die allfälligen Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung nötig. Folglich müssen den Kantonen möglichst bald alle zur RPG2-Umsetzung nötigen Informationen zur Verfügung gestellt sowie ihnen ausreichend Zeit zur Umsetzung der Anforderungen gewährt werden.

#### **Anträge**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass

- den Kantonen ausreichend Zeit gewährt wird die eigenen Instrumente anzupassen, indem die Inkraftsetzung von nRPG und RPV frühestens zwölf Monate nach Bekanntgabe des definitiven Erlasstextes und bundesseitigen Instrumenten festgesetzt wird;
- den Kantonen eine Umsetzungshilfe zur Verfügung gestellt wird, welche es ihnen erlaubt, bereits vor Inkraftsetzung von nRPG und RPV Massnahmen zur Einhaltung des Stabilisierungsziels zu ergreifen;
- den Kantonen Informationen dazu zur Verfügung gestellt werden, wann welcher Aspekt der RPG2-Revision in Kraft tritt (seit 29.09.2023 / ab Inkrafttreten von nRPG und RPV / ab Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat etc.).

## **2. Zu einzelnen Bestimmungen**

Aufgrund der Ausführungen unter 1.1 nehmen wir nur auf einzelne Bestimmungen der RPV-Vorlage Bezug.

### **2.1. Zu Art. 25a E-RPV (Stabilisierungsziele ausserhalb der Bauzonen)**

Das Stabilisierungsziel bezieht sich sowohl auf die Anzahl der Gebäude als auch auf die Grösse der versiegelten Flächen. Für beides gilt, dass der im vorliegenden Entwurf vom ARE und einzelnen Kantonen vorgeschlagene GIS-basierte Erfassungsmechanismus mit Verbindung ins Baubewilligungsverfahren keinesfalls als verbindlich erklärt werden darf und abzulehnen ist. Ein solcher Mehraufwand im Baubewilligungsverfahren für Datenerhebungen und Datenverarbeitungen ist weder zielführend, leistbar noch wirksam.

Der Bund soll hier nur einen minimalen Rahmen – im Sinne von Mindestanforderungen – vorschreiben, ähnlich mit den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB), welche seit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 2012 (RPG1), den Kantonen als Richtschnur dienen. Dabei ist heute auch eine Datengrundlage zu akzeptieren, die den Sachverhalt nicht im Detail korrekt abbilden kann, sondern eine Annäherung darstellt. Dabei ist das Ziel der Stabilisierung der Bauten und Versiegelungen ausserhalb der Bauzonen im Blick zu halten.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass die Mindestanforderungen an das Stabilisierungsziel in einer technischen Richtlinie festgehalten werden. Auf detaillierte Vorgaben ist in der Raumplanungsverordnung zu verzichten.

Unklar ist indessen, ob der im Verordnungsentwurf formulierte Geltungsbereich des Stabilisierungsziels mit dem in RPG2 beschlossene Art. 1 Abs. 2 Bst. b<sup>quater</sup> nRPG übereinstimmt. Letzterer zielt auf die «ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen nach Art. 16 RPG» ab, wobei nicht eindeutig klar ist, welche Gebiete damit gemeint sind. Es wäre deshalb in den Erläuterungen zu präzisieren, ob Zonen nach Art. 16a Abs. 3 nRPG auch darunterfallen. Art. 25a Abs. 2 E-RPV sieht das ganze Gebiet «ausserhalb der Bauzonen» vor, was nach dem Verständnis des Kantons Solothurn eine unzulässige Erweiterung des Gesetzesartikels durch den Ordnungsgeber darstellt und somit offen ist, ob auch der Wald und andere Räume, insbesondere diejenigen, die unter Art. 18 nRPG fallen, erfasst werden müssten. Eine Erweiterung des gesetzlichen Geltungsbereichs wird Seitens des Kantons Solothurn klar abgelehnt.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass der Geltungsbereich von Art. 25a Abs. 2 E-RPV mit dem entsprechenden Wortlaut in Art. 1 Abs. 2 Bst. b<sup>quater</sup> nRPG in Einklang gebracht wird. Auf eine Ausweitung des Geltungsbereichs ist zu verzichten.

**2.2. Zu Art. 32a<sup>bis</sup> E-RPV (Bewilligungsfreie Solaranlagen an Fassaden)**

Abs. 5 greift ein Problem auf, das in der Praxis nicht vorhanden ist. Die Bestimmung schafft damit mehr Verwirrung, als dass er Klarheit bringt. Auf den Absatz ist deshalb zu verzichten.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass Abs. 5 gestrichen wird.

**2.3. Zu Art. 33a E-RPV (Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen)**

Der Gebietsansatz bietet den Kantonen die Möglichkeit, für ausgewählte Gebiete mit spezifischen Herausforderungen massgeschneiderte Lösungen zu finden. In diesen Gebieten muss unter Berücksichtigung der raumplanerischen Grundsätze sichergestellt werden, dass eine Verbesserung der raumplanerischen Gesamtsituation erfolgt. Der Kanton Solothurn vertritt die Meinung, dass der vorgeschlagene Kompensationsmechanismus in Art. 33a nicht zielführend für die Umsetzung des Gebietsansatzes ist. Die Vermengung der Planung mit dem Baubewilligungsverfahren führt zu unerwünschten und komplizierten Schnittstellen.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass der Abs. 1 in Art. 33a E-RPV ersatzlos gestrichen wird.

**2.4. Zu Art. 42 E-RPV (Änderung altrechtlicher Bauten und Anlagen)**

Die Anpassung des Titels von Art. 24c nRPG lautet neu «Altrechtliche Bauten und Anlagen» und sollte den Entscheid «Laupersdorf» (BGE 147 II 25) aufnehmen. In diesem hat das Bundesgericht festgehalten: «Art. 24c RPG in der revidierten Fassung vom 23. Dezember 2011 ist auf eine altrechtliche Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, bei der eine landwirtschaftliche Wohnnutzung durch die Betriebsleiter oder die abtretende Generation beibehalten wird, nicht anwendbar (E.3)». Unklar ist, ob die erfolgte Korrektur des Titels, für die Nebenerwerbslandwirtschaftsbetriebe neue Spielräume schafft. Sollte dem tatsächlich so sein, müsste dies in den Erläuterungen klar präzisiert werden. Der Hinweis in den Erläuterungen der RPV von 2000/2001 sind nicht mehr zeitgemäss, auch weil in der Zwischenzeit Art. 24c RPG revidiert wurde (Revision RPG 2012). Insbesondere ist offen, wie weit eine Kumulation diverser Tatbestände tatsächlich möglich und wie insbesondere in der Praxis mit solchen Fällen umzugehen ist.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass die Erläuterungen mit wesentlichen Ausführungen zur Anpassung des Titels von Art. 24c RPG und einen entsprechenden Verweis auf BGE 147 II 25 ergänzt werden.

**2.5. Zu Art. 43b und 43c (Baupolizei ausserhalb der Bauzonen)**

Die Bestimmung von Art. 43b Abs. 1 sieht Eingriffe in formelles kantonales Recht vor, die nicht gerechtfertigt werden können. Abs. 2 macht ferner Vorgaben, die auf die Kantone massive finanzielle Auswirkungen haben und nicht von ihnen allein getragen werden können. Die Umsetzung von Abs. 2 kann daher nur mit der finanziellen Beteiligung durch den Bund sichergestellt werden. Der Kanton Solothurn ist deshalb der Ansicht, dass der Artikel auf die Mindestanforderungen beschränkt wird.

Zu den Regeln der Beweislastverteilung bei Geltung des Untersuchungsgrundsatzes liegt eine reichhaltige und gefestigte bundesgerichtliche Praxis vor. Es ist für den Kanton Solothurn deshalb unklar, weshalb in Art. 43c Abs. 2 diese Regeln normiert werden sollen. Auch dieser Artikel soll auf die Mindestanforderungen beschränkt werden.

**Antrag**

Der Kanton Solothurn beantragt, dass die Art. 43b und 43c auf die Mindestanforderungen beschränkt werden.

**3. Schlussbemerkung**

Der Kanton Solothurn unterstützt in seiner Stellungnahme den mit RPG2 vom Gesetzgeber gewollten Paradigmenwechsel, welcher die klare Begrenzung der baulichen Möglichkeiten ausserhalb der Bauzonen und gleichzeitig die Anwendung massgeschneiderter raumplanerischer Instrumente durch die Kantone vorsieht. Diese zwei Stossrichtungen lassen sich durchaus in ein konsistentes Gesamtsystem überführen. Voraussetzung ist allerdings, dass sich der Bund von der Detailüberwachung der Kantone im Baubewilligungsverfahren löst und die künftige Zusammenarbeit in erster Linie auf Stufe des kantonalen Richtplans stattfindet. Es gilt den Raum ausserhalb der Bauzonen planerisch und strategisch anzugehen und sich übergeordnete Gedanken über dessen Entwicklung, Schonung und Erhalt zu machen.

In diesem Sinne soll weder das Baubewilligungsverfahren mit übermässig neuen Vorgaben und umständlichen Datenerfassungsmechanismen belastet werden noch ein Monitoring und Controlling der Bautätigkeit darüber erfolgen, um das Stabilisierungsziel einzuhalten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Hodel  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatschreiber