



Umsetzung der Teilrevisionen vom 15. Juni 2012 und vom
22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979

Erläuternder Bericht

zum Vernehmlassungsentwurf zu einer Teilrevision der Raumplanungs-
verordnung

August 2013

Inhaltsverzeichnis

Allgemeiner Teil	2
Ausgangslage	2
Verknüpfung mit den Technischen Richtlinien Bauzonen und der Ergänzung des Leitfadens	
Richtplanung	2
Systematik des 5. Kapitels des E-RPV	2
Allgemeines zur Ausscheidung von Bauzonen (Art. 5a, 30a, 30b und 52a E-RPV)	2
Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
Artikel 4 E-RPV	5
Artikel 5 Absatz 1 E-RPV	5
Artikel 5a E-RPV	6
Artikel 10 Absatz 2 ^{bis} E-RPV	7
Artikel 30 E-RPV	8
Artikel 30a E-RPV	9
Artikel 30b E-RPV	11
Artikel 32 E-RPV	11
Artikel 32a E-RPV	12
Artikel 32b E-RPV	15
Artikel 34b E-RPV	18
Artikel 42b E-RPV	20
Artikel 42c E-RPV	22
Artikel 45a E-RPV	22
Artikel 46 E-RPV	23
Artikel 47 Absatz 2 E-RPV	25
Artikel 52a E-RPV	26
Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe f NHV	28

ALLGEMEINER TEIL

Ausgangslage

Am 15. Juni 2012 beschlossen die Eidgenössischen Räte eine – nachfolgend als R-RPG zitierte – Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) als indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative 'Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)'. In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde die Revision mit 1'476'942 Ja- gegen 871'514 Neinstimmen – mit Ja-Mehrheiten in 25 der 26 Kantone – angenommen.

Die R-RPG macht eine Revision der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) notwendig, die mit dem beiliegenden, hier erläuterten Entwurf für eine Teilrevision der RPV (nachfolgend zitiert als E-RPV) in die Vernehmlassung gegeben wird.

Am 22. März 2013 beschlossen die Eidgenössischen Räte in Umsetzung der Parlamentarischen Initiative Darbellay vom 8. Oktober 2004, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone (04.472) eine weitere Teilrevision des RPG (nachfolgend zitiert als der Revision vom 22. März 2013 (R_2013-RPG) des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700)). Die Referendumsfrist gegen diese Revision lief am 13. Juli 2013 ungenutzt ab. Auch diese Revision macht Änderungen und Ergänzungen der RPV notwendig. Um die Kantone, die politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und die weiteren interessierten Kreise nicht übermässig mit Vernehmlassungsverfahren zu belasten, wurden die beiden Revisionen zu einer Vernehmlassungsvorlage zusammengefasst.

Der E-RPV sieht zudem Anpassungen vor, die auf das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) zurückgehen (Details dazu in den Erläuterungen zu Artikel 46 E-RPV, Allgemein, Seite 23).

Verknüpfung mit den Technischen Richtlinien Bauzonen und der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung

Artikel 15 Absatz 5 R-RPG sieht vor, dass Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, erarbeiten. Diese technischen Richtlinien Bauzonen (nachfolgend: TRB) wurden zusammen mit dem E-RPV und der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (nachfolgend: E-LRP), die insbesondere aufgrund von Artikel 8a R-RPG notwendig wurde, erarbeitet. E-RPV, TRB und E-LRP sind inhaltlich so eng verflochten, dass sie sich für das Verständnis gegenseitig bedingen. TRB und E-LRP werden daher formal in das Vernehmlassungsverfahren zum E-RPV einbezogen, anstatt dass sie einer separaten Anhörung unterzogen würden. Dies ändert indessen nichts daran, dass für den Beschluss über TRB und E-LRP andere Zuständigkeiten gegeben sein werden.

Systematik des 5. Kapitels des E-RPV

Das 5. Kapitel der RPV wird neu strukturiert. Die Bestimmungen zu den Bauzonen werden in einem ersten Abschnitt vorweggestellt. Der Abschnitt zur Erschliessung wird zum 2. Abschnitt. Die Bestimmungen zu den Solaranlagen werden in einem 3. Abschnitt eingeschoben. Die weiteren bisherigen Abschnitte werden entsprechend neu nummeriert.

Allgemeines zur Ausscheidung von Bauzonen (Art. 5a, 30a, 30b und 52a E-RPV)

Einer der zentralen Aspekte der R-RPG ist das Bestreben, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und an falscher Stelle gelegene Bauzonen dorthin zu verschieben, wo sie benötigt werden.

Kernstücke der neuen gesetzlichen Bestimmungen sind der Artikel zu den Bauzonen (Art. 15 R-RPG), die Bestimmungen zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung (Art. 8a R-RPG) und die Übergangsbestimmungen (Art. 38a). Diese Gesetzesbestimmungen werden insbesondere durch die Artikel 5a, 30a, 30b und 52a E-RPV konkretisiert.

Die Fragen, wann Bauzonen aus der Sicht des Bundesrechts als überdimensioniert gelten (Art. 15 Abs. 1 und 2 R-RPG und Art. 30a E-RPV) und wie eine gesetzeskonforme Bauzonengrösse des Kantons sicherzustellen ist (Art. 8a Abs. 1 Bst. d R-RPG), werden im Detail durch die TRB und die E-LRP beantwortet, weshalb dafür weitgehend auf diese verwiesen wird.

Die wichtigsten Aspekte sind nachfolgend zusammengefasst, und in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen wird auf einzelne Aspekte der vorgeschlagenen Bestimmungen eingegangen.

Beurteilung der kantonalen Bauzonen insgesamt

In der Vergangenheit war es üblich, die Grösse von Bauzonen gemeindeweise zu beurteilen: Aus der Sicht des Kantons oder einer Rechtsmittelbehörde wurde der Bedarf an bestimmten Typen von Bauzonen *pro Gemeinde* bestimmt. Wurden die allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumplanung eingehalten, so wurde der Gemeinde bezüglich Verteilung der Bauzonen innerhalb des betreffenden Gemeindegebiets (beispielsweise auf verschiedene Ortschaften) ein grosser Ermessensspielraum überlassen. Umgekehrt hatte die Grösse der Bauzonen von Nachbargemeinden oft wenig Einfluss auf die zulässige Bauzonengrösse in einer bestimmten Gemeinde.

Künftig ist dies nicht mehr zulässig, da die Bauzonen ausdrücklich über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind (Art. 15 Abs. 3 R-RPG). E-RPV, TRB und E-LRP legen fest, wie gross die Bauzonen *in einem Kanton* zu einem bestimmten Zeitpunkt und anhand konkreter statistischer Grössen *höchstens* sein dürfen. Für die Festlegung des Bauzonenbedarfs innerhalb der zulässigen Grenzen und für die interne Verteilung verfügt der Kanton über grosse Spielräume. Er ist aufgefordert, Prioritäten zu setzen und die Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung zu bestimmen. Dies erfolgt insbesondere in der kantonalen Raumentwicklungsstrategie und muss aufgrund sachlicher Kriterien wie Erschliessung, Zentralität, Erreichbarkeit, Nachfrage etc. geschehen. Das Bundesrecht wird künftig seine Massstäbe bezüglich Grösse der Bauzonen grundsätzlich an einen Kanton als Ganzes anlegen.

Unterschiedliche Ansätze für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einerseits und für die anderen Bauzonen andererseits

Nicht für alle Typen von Bauzonen¹ lassen sich gleich einfach vertretbare Messgrössen für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen festlegen. Für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, die immerhin etwa 70 Prozent der Bauzonenflächen in der Schweiz ausmachen, hat sich die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person als geeignete Messgrösse erwiesen, um Vergleiche unter verschiedenen Gemeinwesen anzustellen und Vorgaben zu machen. Für die anderen Bauzonentypen, insbesondere die Arbeitszonen, ist dies aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situationen nicht möglich: Je nach Branche und Betrieb kann die Fläche an Bauzonen, die pro Arbeitsplatz benötigt wird, stark abweichen, ohne dass dafür Gesetzmässigkeiten festgestellt werden könnten, die eine Umrechnung oder Vergleichbarkeit ermöglichen würden.

¹ Grundsätzlich wird hier nach den Hauptnutzungen gemäss minimalem Geodatenmodell «Nutzungsplanung» vom 12.12.2011 unterschieden (s. Modelldokumentation, im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904> > Minimale Geodatenmodelle > Nutzungsplanung > Modelldokumentation, Ziff. 7.3.2, S. 20).

Ansatz für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen

Für die Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen wurde eine Messgrösse definiert, die für die ganze Schweiz Gültigkeit hat und dennoch Rücksicht auf die regionalen Besonderheiten nimmt. Als maximale Bemessungsgrösse pro Kanton («kantonale Auslastung») wird der Quotient zwischen den erwarteten Einwohnerinnen und Einwohnern und beschäftigten Personen in den kommenden 15 Jahren in Wohn-, Misch- und Zentrumzonen und den kantonalen Kapazitäten in eben diesen Zonen ermittelt.

Die kantonalen Kapazitäten 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 Person² beansprucht wird³. Die beanspruchte Bauzonenfläche, die sich der Kanton dabei anrechnen lassen darf, ist beschränkt (s. dazu auch Art. 30a Abs. 2 Satz 2 E-RPV und die Erläuterungen dazu, unten S. 9, sowie Kapitel 3.3 der TRB).

Der Bund schliesst zwar aus der Situation in den einzelnen Gemeinden eines Kantons auf die Situation im Gesamtkanton. Daraus lassen sich aber keine Schlüsse für die einzelnen Gemeinden ziehen.

Konkret wird für jede Gemeinde bestimmt, wie viele m² Boden gemäss statistischen Daten von 2012 (Bauzonenstatistik Schweiz) pro Einwohnerin und Einwohner⁴ und pro beschäftigter Person⁵ im bereits überbauten Gebiet⁶ beansprucht wird, differenziert nach den drei betrachteten Zonentypen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen). Bei der Berechnung der kantonalen Kapazitäten wird nun davon ausgegangen, dass in den einzelnen Zonentypen der einzelnen Gemeinden die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohner und Beschäftigten nicht zunehmen wird. In Gemeinden, die höhere Werte als die Hälfte der vergleichbaren Gemeinden aufweisen, wird jener Wert an Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und beschäftigten Personen angerechnet, den die Hälfte der vergleichbaren Gemeinden erreicht⁷. Aus den Bauzonenflächen in den einzelnen Gemeinden und der maximal anrechenbaren Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und beschäftigter Person kann eine minimale Kapazität an Einwohnerinnen und Einwohnern und beschäftigten Personen in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen des Kantons hochgerechnet werden⁸. Ist diese Kapazität höher als die Einwohnerinnen und Einwohner und beschäftigten Personen, die gemäss den massgeblichen Prognosen in 15 Jahren in diesen Zonen zu erwarten sind, sind die Zonen im Kanton insgesamt überdimensioniert. In den TRB wird dies mit einem Auslastungswert ausge-

² Wenn nachfolgend Einwohnerinnen und Einwohner einerseits und beschäftigte Personen andererseits innerhalb von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einander gleichgestellt werden, so hat dies folgenden konkreten Hintergrund: Statistische Erhebungen über verschiedene Kantone haben gezeigt, dass der Platzbedarf für einen Arbeitsplatz (gerechnet als Vollzeitäquivalent: die Arbeitsplätze werden auf 100 Prozent-Pensen umgerechnet) dem Platzbedarf für eine Einwohnerin oder einen Einwohner so nahe kommt, dass beides einander gleich gesetzt werden kann.

³ In Art. 30a Abs. 2 E-RPV als «beanspruchte Fläche», in den TRB technischer als «Bauzonenflächenbeanspruchung» bezeichnet.

⁴ Massgebend sind die Personen, die Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde haben und deren Wohnung in einem der betrachteten Zonentypen liegt. Grundlage: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).

⁵ Massgebend ist die Anzahl beschäftigte Personen, deren Arbeitsplatz in der betreffenden Gemeinde in einem der betrachteten Zonentypen liegt. Grundlage: Betriebs- und Unternehmensregister (BUR), Vollzeitäquivalente. Datenherkunft ab 2014: Statistik der Struktur und Demografie von Unternehmen (STATENT).

⁶ Für die Beurteilung der Ist-Situation in den Gemeinden werden nur die bereits überbauten Gebiete des entsprechenden Zonentyps berücksichtigt, zeigt sich doch in diesen, wie hoch die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und beschäftigter Person aktuell ist.

Die Abgrenzung der überbauten von den unüberbauten Bauzonen ist auch unter dem Aspekt der Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven von Bedeutung. S. dazu den zweitletzten Absatz der Erläuterungen zu Artikel 30a Absatz 2 E-RPV und die TRB (Kapitel 3.3 S. 6).

⁷ Artikel 30a Absatz 2 E-RPV.

⁸ Macht der Kanton von der Möglichkeit Gebrauch, strengere Vorgaben bezüglich Bauzonenflächenbeanspruchung zu machen (s. TRB, Kapitel 3.3, 1. Tabellenzeile), so ist der massgebliche Wert dieser tiefere, und nicht der maximal anrechenbare. Damit steigt auch die kantonale Kapazität über den minimalen Wert an.

drückt: Liegt die erwartete Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in 15 Jahren unter 100 Prozent, so sind die Bauzonen im Kanton überdimensioniert.

Die Details, wie die erwarteten Einwohnerinnen und Einwohner und beschäftigte Personen zu errechnen sind, ergeben sich aus Kapitel 3.3 der TRB. An dieser Stelle ist bloss auf Folgendes hinzuweisen:

Die Entwicklung von Einwohner- und Beschäftigtenzahlen über einen Zeitraum von 15 Jahren hängt von vielen Unsicherheitsfaktoren ab. Dies hat der Gesetzgeber mit der Anordnung, die Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre auszulegen, grundsätzlich in Kauf genommen. Die Prognosegenauigkeiten werden sich künftig jedoch nicht mehr aufschaukeln und verstärken, sondern zu einem guten Teil selbständig korrigieren: Ist das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern und beschäftigten Personen grösser als prognostiziert, so steigt die Auslastung der Bauzonen im Kanton, was dem Kanton erlaubt, neue Einzonungen zuzulassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, den Kantonen einen recht breiten Spielraum bezüglich Prognosen zu geben. Grundsätzlich müssen sich diese innerhalb der verschiedenen Szenarien des Bundesamtes für Statistik («hoch», «mittel») bewegen, die ein äusserst breites Spektrum abdecken. Für das Wachstum an beschäftigten Personen in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen wird grundsätzlich auf die gleichen Wachstumsannahmen abgestellt; in Ausnahmefällen ist sogar denkbar, dass ein Kanton diesbezüglich von einem höheren Wachstum ausgehen darf. Details dazu können Kapitel 3.3 der TRB entnommen werden.

Ansatz für die anderen Bauzonen

Für die anderen Bauzonentypen als die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ist es aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situation nicht möglich, vertretbare Messgrössen für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen festzulegen. Insbesondere kann die Flächenbeanspruchung nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Anzahl an Personen, die diese Fläche nutzen, gebracht werden, wie dies bei den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen der Fall ist⁹. Dass bezüglich der Arbeitszonen stattdessen qualitative Kriterien zur Anwendung kommen, wird in Artikel 30a Absatz 3 E-RPV verankert und in Kapitel 4.1 TRB präzisiert. Darüber hinaus wird im E-RPV darauf verzichtet, spezielle Vorgaben zu machen; solche sind ansatzweise in Kapitel 4.3 (Zonen für öffentliche Nutzungen) und 4.4 TRB (Weitere Bauzonentypen) enthalten.

ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Artikel 4 E-RPV

Der Wortlaut von Absatz 1 muss angepasst werden, da die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung künftig nicht mehr zu den Grundlagen, sondern zum Richtplaninhalt gehören (Art. 8 Abs. 1 Bst. a R-RPG). Aus dem gleichen Grund ist Absatz 3 ersatzlos aus Artikel 4 RPV zu streichen.

Artikel 5 Absatz 1 E-RPV

Da die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung künftig zum Richtplaninhalt gehören (Art. 8 Abs. 1 Bst. a R-RPG) und aus Artikel 4 RPV gestrichen werden, muss der Bezug durch eine redaktionelle Änderung von Artikel 5 Absatz 1 wieder hergestellt werden. Da aber künftig auch räumlich konkretere Vorstellungen und Vorgaben erwartet werden, als dies in vielen Kantonen im Zusammenhang mit den «Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung» üblich war, wird auf die Verwendung dieser Bezeichnung verzichtet und eine Formulierung gewählt, die sich an den Wortlaut

⁹ Die entsprechenden Vorgaben finden sich in Kapitel 4 der TRB.

des R-RPG anlehnt; die E-LRP verwendet dafür neu den Begriff der kantonalen Raumentwicklungsstrategie (Kapitel 1 E-LRP), wobei die Kantone in der Bezeichnung frei bleiben. Das bereits nach geltendem Recht in Artikel 5 Absatz 1 RPV enthaltene Erfordernis, wonach die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland aufzuzeigen sind, bildet künftig auch im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung ein zentrales Element. Bei den Ergebnissen der Zusammenarbeit mit dem Bund muss die Berücksichtigung der geltenden Sachpläne des Bundes nach Artikel 13 RPG ein wichtiges Thema sein.

Artikel 5a E-RPV

Absätze 1 und 2

Was im Gesetz selber erwähnt ist, braucht im E-RPV grundsätzlich nicht wiederholt zu werden. Der Transparenz halber wird in der Einleitung von Absatz 1 allerdings noch darauf verwiesen, dass Artikel 8a Absatz 1 R-RPG bereits eine (nicht abschliessende) Aufzählung der Anforderungen an den kantonalen Richtplan im Bereich Siedlung enthält. Zudem werden aus der zentralen Bestimmung von Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d R-RPG, wonach sicherzustellen ist, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 (R-RPG) entsprechen, weitere, präzisere Aufträge für die Richtplanung abgeleitet:

So hat gemäss Absatz 1 der Kanton im Richtplan zu bestimmen, von welchem Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfes ausgeht. In Absatz 2 wird klargestellt, dass sich die Annahmen grundsätzlich innerhalb der verschiedenen Szenarien des Bundesamtes für Statistik zu bewegen haben, wobei begründete Ausnahmen im Bereich der Beschäftigten sind möglich sind (mehr dazu s. Kapitel 3.3 der TRB).

Absatz 3

In Absatz 3 werden die wichtigsten Aufträge aufgezählt, die der Kanton im Richtplan erteilen muss, um eine korrekte Bauzonendimensionierung sicherzustellen (weitere Anforderungen können sich direkt aus Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d R-RPG ergeben; vgl. E-LRP, Kapitel 2.4), Adressaten dieser Aufträge können kantonale, regionale oder kommunale Behörden sein. Die Aufzählung schliesst nicht aus, dass sich aufgrund der konkreten Umstände weitere Aufträge als notwendig erweisen und direkt gestützt auf Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d R-RPG erteilt bzw. vom Bund verlangt werden können.

Buchstabe a

Gemäss Buchstabe a müssen die nötigen Aufträge erteilt werden, um die Situation zu Grösse und Lage der Bauzonen laufend zu überprüfen und die notwendigen Massnahmen zu treffen. Unabhängig davon, bei welchen Gelegenheiten der Bund überprüft, ob der Kanton keine überdimensionierten Bauzonen hat¹⁰, muss es eine laufende Aufgabe des Kantons sein, die Situation abzuschätzen und auf allenfalls veränderte Verhältnisse zu reagieren.

Buchstabe b

Buchstabe b verlangt vom Kanton, im Richtplan die nötigen Aufträge zu erteilen, um die Flächen, die für Rückzonungen vorgesehen sind, planungsrechtlich zu sichern. Dies bedingt nicht unbedingt, dass der Kanton im Richtplan die zu sichernden Flächen räumlich festlegt. Er kann die Bezeichnung der konkreten Flächen nach den Vorgaben des Richtplans auch den Regionen oder Gemeinden übertragen und dafür Fristen setzen. Für den Fall, dass die Bezeichnung und Sicherung der Flächen nicht

¹⁰ Zur Frage der überdimensionierten Bauzonen des Kantons s. Kapitel 3 und 4 der TRB.

innert Frist erfolgt, muss allerdings die zuständige kantonale Behörde den Auftrag erhalten, dies ersatzweise zu tun (vgl. Bst. c und die Erläuterungen dazu, unten S. 7).

Flächen für Rückzonungen müssen sicher jene Kantone vorsehen, die deutlich zu grosse Bauzonen haben (Art. 5a Abs. 4 E-RPV). Auch in den Fällen von Artikel 30b E-RPV und Artikel 52a Absatz 1 Buchstabe b E-RPV ist dies unumgänglich. In diesen Fällen muss die Planungszone (oder eine gleichwertige planungsrechtliche Sicherung) gemäss ausdrücklicher Vorschrift aber bereits bei der Genehmigung der zu kompensierenden Einzonung verfügt sein. Flächen für Rückzonungen vorzusehen und planungsrechtlich zu sichern ist auch für jene Kantone wichtig, die zwar insgesamt keine zu grossen Bauzonen haben, deren Bauzonen aber teilweise am falschen Ort liegen.

Die planungsrechtliche Sicherung meint einen Rechtszustand, der nachteilige Veränderungen verhindert, bis rechtskräftig über die Rückzonung entschieden ist. Sie erfolgt typischerweise durch eine Planungszone. Sie kann aber auch durch andere, gleichwertige Massnahmen geschehen. Artikel 52a Absatz 2 E-RPV stellt sicher, dass eine kantonale Behörde zumindest subsidiär Planungszonen ausscheiden kann, bis die Richtplananpassung nach Artikel 38a Absatz 1 und 2 RPG genehmigt ist. Zur planungsrechtlichen Sicherung gehört natürlich auch, dass Gebiete, die noch nicht erschlossen sind, nicht noch erschlossen werden dürfen.

Buchstabe c

Mit einer Planungszone ist das Gebiet erst provisorisch gesichert, in der Nutzungsplanung muss die Rückzonung zielstrebig umgesetzt werden. Fällt die Gemeinde nicht von sich aus zeitgerecht den Beschluss zur Umsetzung, so soll der kantonale Richtplan eine kantonale Behörde zur Ersatzvornahme verpflichten. Diese hat spätestens nach fünf Jahren zu erfolgen.

Absatz 4

Kantone mit zu grossen Bauzonen haben Neueinzonungen grundsätzlich zu kompensieren (Art. 30b E-RPV). Wo zu erwarten ist, dass aufgrund des Wachstums an Einwohnern und Beschäftigten innert etwa 10 bis 15 Jahren die Bauzonen nicht mehr überdimensioniert sein werden, reicht diese Kompensationspflicht vermutlich aus, um den Anforderungen von Artikel 15 Absatz 1 und 2 R-RPG zu genügen. Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen hingegen müssen weitere Massnahmen ergreifen, um ebenfalls so rasch wie möglich eine korrekte Grösse der Bauzonen zu erreichen. Grundsätzlich sind dazu alle zumutbaren Anstrengungen zu erwarten. Im kantonalen Richtplan sind die entsprechenden Massnahmen und die dafür gesetzten Fristen aufzuzeigen. Als Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen gelten Kantone, die in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen eine Auslastung von weniger als 95 Prozent erreichen.

Artikel 10 Absatz 2^{bis} E-RPV

Es ist ein generelles Anliegen, dass die Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bund innerhalb von nützlicher Frist abgeschlossen werden kann. Von besonderer Bedeutung ist dies in der Übergangszeit gemäss Artikel 38a Absatz 1–3 R-RPG: Jede Verzögerung in der Genehmigung führt dazu, dass die Rechtsfolgen gemäss Absatz 2 bzw. 3 von Artikel 38a R-RPG entsprechend länger wirken.

Als grundsätzlich mach- und auch als zumutbar erscheint, für Prüfung und Genehmigung eines gesamthaft überarbeiteten Richtplans eine Frist von 6 Monaten vorzusehen. Eine gleiche Frist ist für die Vorprüfung zu veranschlagen, weshalb gemäss Artikel 10 Absatz 2^{bis} E-RPV Vorprüfung und Prüfung der vollständigen Unterlagen bei Gesamtüberarbeitungen in der Regel zusammen nicht mehr als 12 Monate beanspruchen sollen. Bei Richtplananpassungen wird die Frist auf die Hälfte verkürzt.

Um diese Fristen einhalten zu können, ist der Bund auf vollständige Unterlagen angewiesen. weshalb die Frist erst zu laufen beginnt, wenn die Unterlagen vollständig vorliegen.

Die Frist soll für die eigentliche Prüfung beim Bund zur Verfügung stehen. Klar ist, dass hier nur Ordnungsfristen festgelegt werden können. Verwaltung und Bundesrat haben einen gesetzlichen Prüfungsauftrag, den es zu erfüllen gilt. Die prüfenden Stellen müssen sich allerdings so zu organisieren versuchen, dass sie die Fristen im Normalfall einzuhalten vermögen (zum Problemkreis solcher Ordnungsfristen s. Botschaft des Bundesrates vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, BBl 1994 1075, Ziff. 221 S. 1085).

Artikel 30 E-RPV

Absatz 1^{bis}

Allgemein

Artikel 15 Absatz 3 Satz 2 R-RPG bestimmt, dass bei der Ausscheidung von Bauzonen insbesondere die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen sind. Dass der Auftrag zur *Schonung von Natur und Landschaft* einer Interessenabwägung zugänglich ist, ergibt sich aus dem Wortlaut. Die Forderung, die *Fruchtfolgeflächen zu erhalten*, bringt den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, den Fruchtfolgeflächen höheres Gewicht als bisher beizumessen. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass der E-RPV regelt, welche erhöhten materiellen Anforderungen erfüllt werden müssen, wenn Fruchtfolgeflächen für Bauzonen beansprucht werden sollen.

Faktisch kommt Absatz 1^{bis} dann zur Anwendung, wenn ein Kanton noch Reserven an Fruchtfolgeflächen hat. Wo der Mindestumfang nicht mehr gewährleistet wäre, geht Absatz 2 vor. Kantone, die ihr Kontingent an Fruchtfolgeflächen unterschritten haben, dürfen neue Bauzonen in Fruchtfolgeflächen nur noch ausscheiden, wenn sie diese ausserhalb der Bauzonen kompensieren können oder Planungszonen für unerschlossene Gebiete in Bauzonen bestimmen.

Buchstabe a

Bauzonen, auf die aus der Sicht des Kantons ebenso gut verzichtet werden könnte, rechtfertigen keine Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. Die Ausscheidung entsprechender Zonen muss vielmehr einem auch aus der Sicht des Kantons wichtigen Ziel entsprechen.

Wenn Fruchtfolgeflächen für Bauzonen beansprucht werden sollen, muss die planende Behörde zudem prüfen, welche Alternativen vernünftigerweise in Frage kommen könnten. Der Standort in den Fruchtfolgeflächen darf nur gewählt werden, wenn unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts der Fruchtfolgeflächen eine andere Lösung nicht raumplanerisch sinnvoll ist.

Beide Kriterien belassen einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Da die möglichen Situationen derart vielfältig und die zu berücksichtigenden Interessen derart verflochten sind, ist dies in Kauf zu nehmen.

Buchstabe b

In Fruchtfolgeflächen Einfamilienhauszonen auszuschneiden, die zu einer hohen Bauzonenflächenbeanspruchung führen, wäre mit dem besonderen Schutz der Fruchtfolgeflächen nicht vereinbar. Nach Buchstabe b ebenfalls unzulässig wäre es, Fruchtfolgeflächen einer Bauzone zuzuweisen, wenn damit die Errichtung grösserer oberirdischer Parkplätze ermöglicht wird. Wenn schon ausnahmsweise ge-

nügend gewichtige Interessen an einer Ausscheidung von Bauzonen in Fruchtfolgeflächen vorliegen, dann sollen diese Flächen optimal genutzt werden.

Massgebend ist «der Stand der Erkenntnisse»: trotz hoher Dichte muss immer noch eine angemessene Wohnqualität erreicht werden. Zur Sicherung der Qualität gibt es bewährte Instrumente wie beispielsweise Zonen mit Planungspflicht.

Absatz 2

Der Einschub von Absatz 1^{bis} bedingt geringfügige Anpassungen von Absatz 2. Inhaltlich bleibt er von der Revision unberührt.

Artikel 30a E-RPV

Allgemein

Artikel 30a E-RPV enthält die wichtigsten Eckwerte der Methode, wie aus der Sicht des Bundes und des Bundesrechts die Grösse der kantonalen Bauzonen insgesamt beurteilt wird [zur allgemeinen Umschreibung der Methodik s. «Allgemeines zur Ausscheidung von Bauzonen (Art. 5a, 30a, 30b und 52a E-RPV)», oben S. 2, und Kapitel 3 und 4 der TRB]. Es wird betont, dass die Methode einzig dazu dient, die Bauzonen eines *Kantons insgesamt* zu beurteilen. Die Regionen und Gemeinden können aus dieser Methode ausdrücklich nicht ableiten, wie grosse Bauzonen ihnen im innerkantonalen Verhältnis zugestanden werden.

Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 verankern die wichtigsten Aspekte der Berechnungsmethodik, wie sie auf Seite 4 im Kapitel «Ansatz für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen» beschrieben wurde, im E-RPV.

Die *Kapazitäten* des Kantons bezüglich Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind am *Bedarf* zu messen, der voraussichtlich in 15 Jahren an solchen Zonen im Kanton bestehen wird (Abs. 1).

Für die Frage, wie die Bedarfsberechnung zu erfolgen hat, ist auf Verordnungsstufe keine Präzisierung notwendig. Dies ergibt sich aus Kapitel 3.3 der TRB.

Die Eckwerte, wie die Kapazitäten zu berechnen sind, ergeben sich aus Absatz 2. In einem *ersten Satz* wird sichtbar gemacht, dass sich die Kapazitäten – ganz allgemein – aus dem Verhältnis zwischen den in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Flächen der entsprechenden Zonentypen einerseits und der Bauzonenfläche, die pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person beansprucht wird («beanspruchte Fläche», in den TRB und nachfolgend als «Bauzonenflächenbeanspruchung» bezeichnet) andererseits ergeben. In einem zweiten Satz wird aufgezeigt, dass die Bauzonenflächenbeanspruchung, die sich ein Kanton anrechnen lassen will, nicht beliebig hoch sein darf. Sie ist zwar grundsätzlich durch den Kanton festzulegen («massgebliche Bauzonenflächenbeanspruchung» gemäss TRB Kapitel 3.3, 1. Tabellenzeile), darf aber die Grenzen nicht überschreiten, die in Absatz 2 *Satz 2* beschrieben sind und in Kapitel 3 TRB im Detail erläutert werden. Um diese Grenzen festzulegen, ist die pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person beanspruchte Fläche an Bauzonen (Bauzonenflächenbeanspruchung) *vergleichbarer Gebietseinheiten* zu vergleichen. Mit vergleichbaren Gebietseinheiten ist grundsätzlich die Einheit der *einzelnen Gemeinde*¹¹.

¹¹ Denkbar ist, dass künftig bei Gemeindefusionen die ursprünglich selbständigen Gemeinden weiterhin als einzelne Gebietseinheiten berücksichtigt werden. Dies kann sowohl vom Ergebnis her sachgerecht als auch aus Gründen der Praktikabilität vorteilhaft sein. Die Gemeinde nicht als verbindliche Gebietseinheit in der Verordnung anzusprechen soll auch Missverständnissen vorbeugen, können doch die Gemeinden für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons keine Ansprüche aus den hier vorgesehenen Berechnungen ableiten.

Vergleichbar sind über die ganze Schweiz hinweg jene Gemeinden, die gemäss Einteilung des Bundesamts für Statistik zum gleichen der 22 unterschiedlichen Gemeindetypen¹² gehört.

Dabei gilt es – immer im Zusammenhang mit den für den Kanton insgesamt geltenden Grenzen, aber bezogen auf die oben dargestellten Gebietseinheiten – zwei Grundsätze zu beachten:

- Die massgebliche Bauzonenflächenbeanspruchung darf nicht höher sein als die Bauzonenflächenbeanspruchung der entsprechenden Gebietseinheit gemäss der Bauzonenstatistik Schweiz 2012.
- Sie darf jedoch auch nicht höher sein als der statistische Zentralwert (Median) der Gemeinden des gleichen Gemeindetyps. Dahinter steht folgende Idee: Was die Hälfte der Gemeinden (bezüglich Bauzonenflächenbeanspruchung) erreichen konnte, können auch die anderen vergleichbaren Gemeinden erreichen.

Die Methode ist für Wohn-, Misch und Zentrumszonen identisch, doch die massgeblichen Werte¹³ werden für die Wohnzonen, für die Mischzonen und für die Zentrumszonen je einzeln errechnet und die sich daraus ergebenden Kapazitäten anschliessend aufsummiert [zu den Details s. «Allgemeines zur Ausscheidung von Bauzonen (Art. 5a, 30a, 30b und 52a E-RPV)», oben S. 2, und TRB, Kapitel 3].

Im Verordnungstext nicht speziell angesprochen wird der Umstand, dass innere Nutzungsreserven nicht sofort vollständig mobilisiert werden können. Darauf wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen viel Gewicht gelegt. Die TRB (Kapitel 3.3) sehen daher vor, dass in den überbauten Bauzonen dem Kanton für Gemeinden, die den Medianwert noch nicht erreicht haben, zu Beginn nur 1/3 (oder ein durch den Kanton festgelegter höherer Wert) der dadurch erreichbaren zusätzlichen Kapazitäten angerechnet wird, da davon ausgegangen wird, dass sich diese Kapazitäten nicht sofort, sondern innerhalb von maximal drei Nutzungsplanungsperioden vollständig mobilisieren lassen.

Dies senkt faktisch im Moment die Anforderungen an die Kantone bezüglich der Bauzonengrösse. Um die im Laufe der Zeit daher zunehmenden Anforderungen erfüllen zu können, ist es unumgänglich, dass die Kantone die Mobilisierung dieser Reserven aktiv fördern.

Absatz 3

Hier wird verankert, dass bezüglich der Arbeitszonen *qualitative* Kriterien zur Anwendung kommen und nicht quantitative (wie sie für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen gelten). Details dazu ergeben sich aus Kapitel 4.1 TRB. Bezüglich der übrigen Typen von Bauzonen wird im E-RPV darauf verzichtet, spezielle Vorgaben zu machen; solche sind ansatzweise in Kapitel 4.3 (Zonen für öffentliche Nutzungen) und 4.4 TRB (Weitere Bauzonentypen) enthalten¹⁴.

Absatz 4

Sicherzustellen, dass ihre Bauzonen nicht überdimensioniert sind, ist primär Aufgabe der Kantone. Eine zurückhaltende Ausscheidung von Bauzonen und eine aktive Mobilisierung innerer Reserven hilft, Spielräume für künftige, wichtige Einzonungen zu erhalten oder zu schaffen. Der Bund unterstützt die Kantone dabei selbstverständlich. Er hat aber auch periodisch zu prüfen, ob die Kantone die Vorgaben einhalten. Diese Vorgaben, welche die Dimensionierungsvorschriften von Artikel 15 Absatz 1 und 2 R-RPG ausführen, sind einerseits im hier erläuterten Artikel, andererseits aber auch in den TRB enthalten. Dies wird mit dem Wortlaut von Absatz 4 klargestellt.

¹² Zu dieser Gemeindetypologie s. TRB, Fussnote 3.

¹³ Die vom Kanton festgelegte *massgebliche* Bauzonenflächenbeanspruchung innerhalb der vom Bund vorgegebenen *maximal anrechenbaren* Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und beschäftigter Person; vgl. Fussnote 8 S. 4 sowie TRB Kapitel 3.3, 1. Tabellenzeile.

¹⁴ Vgl. dazu das Kapitel «Ansatz für die anderen Bauzonen», S. 5.

Die Prüfung durch den Bund erfolgt im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung nach Artikel 9 Absatz 1 RPV, die mindestens alle vier Jahre erfolgt. Stellt der Bund fest, dass der Kanton die Anforderungen nicht mehr erfüllt oder im Hinblick auf die Erreichung der Ziele nicht mehr auf Kurs ist, sind gemeinsam Massnahmen festzulegen, mit denen dem Mangel abgeholfen werden kann. Notfalls stehen dem Bund die verschiedenen Instrumente der Bundesaufsicht offen. So kann er etwa nach Artikel 46 Absatz 3 E-RPV die Eröffnung der Genehmigungsentscheide betreffend Neueinzonungen verlangen. Oder er kann ein Begehren um Anpassung des kantonalen Richtplans stellen (Art. 12 Abs. 1 RPV).

Artikel 30b E-RPV

Der Gesetzgeber hat ein klares Ziel vorgegeben: Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 1 und 2 R-RPG). Auch wenn der Gesetzgeber dafür keine Frist gesetzt hat, ist dies nicht bloss Wunsch, sondern ernst zu nehmender Auftrag. Daher stellt Artikel 30b E-RPV für die Kantone mit überdimensionierten Bauzonen den Grundsatz auf, dass Neueinzonungen mindestens flächengleich zu kompensieren sind.

Die Kantone müssen damit rechnen, dass Aufträge zur Rückzonung von Bauzonen in den Gemeinden auf politischen Widerstand stossen. Zu fordern, dass eine Neueinzonung erst genehmigt werden darf, wenn die Rückzonung vorgängig erfolgt ist oder gleichzeitig erfolgt (Bst. a), könnte in gewissen Situationen eine unverhältnismässige Härte darstellen. Ohne einen gewissen Druck wäre die Gefahr allerdings gross, dass Rückzonungsaufträge nicht zu Ende geführt würden. Vom Kanton kann mindestens verlangt werden, dass er die für die Rückzonung vorgesehenen Gebiete planungsrechtlich sichert¹⁵ und die für eine zielstrebige Umsetzung notwendigen Aufträge erteilt (Bst. b). Dazu gehört natürlich auch der Auftrag im Richtplan an eine kantonale Behörde, zeitgerecht zum Mittel der Ersatzvornahme zu greifen, wenn die zuständige Gemeinde keinen Beschluss zur Umsetzung fasst (vgl. Art. 5a Abs. 3 Bst. c und die Erläuterungen dazu).

Ein Kanton kann sich durch Rückzonungen ein «Polster» anlegen: Werden in einem Kanton Flächen rückgezont, ohne dass gleichzeitig eine Einzonung stattfindet, so gilt dies als vorgängige Kompensation, die für spätere Einzonungen angerechnet werden kann.

Für Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen (vgl. Erläuterungen zu Art. 5a Abs. 4 E-RPV) kann eine bloss flächengleiche Kompensation nicht genügen. Je grösser der Bauzonenüberschuss eines Kantons, desto höher wird die überproportionale Kompensation ausfallen müssen. Die Frage, um welchen Faktor Neueinzonungen mindestens zu kompensieren sind, wird mit den betroffenen Kantonen im Zusammenhang mit der Richtplananpassung nach Artikel 38a Absatz 1 R-RPG zu klären und in den Zusammenhang sämtlicher Massnahmen zu stellen sein, mit denen eine möglichst rasche bundesrechtskonforme Bauzonendimensionierung erreicht werden soll (vgl. Art. 5a Abs. 4 E-RPV).

Artikel 32 E-RPV

Allgemein

Artikel 32 RPV regelt die Massnahmen der Kantone im Bereich der Erschliessung. Insbesondere legt er fest, was zu geschehen hat, wenn Kantone oder Gemeinden ihrem Erschliessungsauftrag nicht fristgerecht nachkommen (Art. 32 Abs. 2 und 3 RPV, basierend auf Art. 19 Abs. 2 und 3 RPG). Mit der R-RPG wurde das Erschliessungsrecht mit einem anderen Aspekt ergänzt: Das Gemeinwesen kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren (Art. 19 Abs. 2 R-RPG). Hintergrund ist die Erkenntnis, dass dort, wo Rückzonungen nötig wären, aber nur schwer zu vollziehen sind, die Etappierung der Er-

¹⁵ Zur planungsrechtlichen Sicherung vgl. die Erläuterungen zu Artikel 5a Absatz 3 Buchstabe b E-RPV, oben S. 6.

schliessung eine wichtige provisorische Bremse für die Zersiedelung darstellen kann. Diese beiden Aspekte des geltenden und des neuen Gesetzes werden in Artikel 32 E-RPV nun ausgeführt und präzisiert.

Absatz 1

In Absatz 1 wird der Auftrag an die kantonale Behörde, über die Erschliessung zu wachen, durch den Aspekt der Erschliessungsetappierung ergänzt. Als kantonale Behörde gilt die Behörde nach Artikel 31 RPG. Sie ist dem Bund gegenüber verantwortlich, dass bei Bedarf eine Etappierung der Erschliessung vorgenommen wird.

Absätze 2 und 3

Absatz 2 stellt klar, dass überdimensionierte Bauzonen, soweit sie nicht bereits erschlossen sind, nicht in ihrem vollen Umfang noch erschlossen werden dürfen: Bei zu grossen Bauzonen muss die Erschliessung etappiert werden.

Überdimensioniert können Bauzonen in einem Kanton insgesamt sein. Dies ist der Fall, wenn die Vorgaben von Artikel 30a E-RPV beziehungsweise der TRB nicht eingehalten werden. Überdimensioniert können aber auch die Bauzonen in Teilgebieten eines Kantons sein. Spätestens aus dem nach Artikel 38a R-RPG angepassten Richtplan wird sich ergeben müssen, wo dies der Fall ist. Ganz generell kommt aber den Behörden eine Sorgfaltspflicht zu, insbesondere auch in der Zeitspanne vor der Anpassung des kantonalen Richtplans: Wo möglicherweise Rückzonungsbedarf besteht, kann es nicht angehen, rasch noch die Erschliessung zu realisieren, um eine Rückzonung faktisch zu erschweren oder zu verunmöglichen.

Daher bestimmt Absatz 3, dass Erschliessungsmassnahmen in solchen Gebieten in Einklang mit der bereits beschlossenen Etappierung stehen müssen (Bst. a) oder – wo die Etappierung offiziell noch nicht erfolgt ist – die künftige Etappierung nicht gefährden dürfen (Bst. b). Mehrkosten, die dadurch verursacht würden, dass in Kenntnis des möglichen Rückzonungsbedarfs noch erschlossen würde, wären durch das Gemeinwesen selber zu tragen, unter Vorbehalt des Rückgriffs auf die Verantwortlichen nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts.

Absatz 4

Materiell entspricht Absatz 4 dem Absatz 2 des geltenden Rechts. Absatz 3 RPV hingegen wird nicht in den neuen Artikel überführt. Er hatte ohnehin bloss deklaratorischen Charakter. Da die in Artikel 19 Absatz 2 R-RPG vorgesehene Erschliessungsetappierung ein wichtiges Element ist, um – wie von Artikel 15 Absatz 2 R-RPG gefordert – überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, würde eine solche Bestimmung im neuen Kontext eher Verwirrung stiften.

Artikel 32a E-RPV

Allgemein

Die Botschaft des Bundesrates zur R-RPG sah keine Bestimmung zu den Solaranlagen vor. Der Ständerat als Erstrat votierte für einen Artikel 18a, der den Begriff der sorgfältig integrierten Anlagen sehr detailliert präzisiert hätte. Der Nationalrat bevorzugte eine Bestimmung, die Solaranlagen unter gewissen – nicht minder präzise umschriebenen – Voraussetzungen für bewilligungsfrei erklärte. Das Konzept der Bewilligungsfreiheit setzte sich in der Differenzvereinbarung durch. Dem Vorschlag des Ständerates, auf die Details der Regelung im formellen Gesetz zu verzichten und sie in der Verord-

nung festzuschreiben, schloss sich der Nationalrat an (Votum von Kommissionssprecher Nordmann, AB 2012 N 139).

Auf internationaler Ebene sind Bemühungen im Gang, Kriterien für die Eingliederung von Solaranlagen festzulegen¹⁶. Diese scheinen zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht geeignet, den Begriff der «auf Dächern genügend angepassten Solaranlagen» von Artikel 18a Absatz 1 R-RPG im Sinne der Absicht des Gesetzgebers zu präzisieren.

Absatz 1

Die materiellen Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit, wie sie vom Nationalrat vorgeschlagen worden waren, werden nun in Absatz 1 aufgenommen. Sie werden durch die Kriterien ergänzt, wonach die Anlagen nach dem Stand der Technik nicht reflektierend sowie in einer kompakt zusammenhängenden Fläche ausgeführt werden müssen.

Buchstabe a

Die Solaranlage darf die Dachfläche um höchstens 20 cm überragen. Gemessen wird im rechten Winkel zur Dachfläche. Dies entspricht inhaltlich dem ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats und erlaubt, Solaranlagen so auf einem Dach zu montieren, dass die Funktion der Dachhaut zwar dem darunter liegenden Dach überlassen werden kann, die optische Erscheinung aber einem Dach mit integrierter Solaranlage möglichst nahe kommt. Eine Integration ins Dach selber bleibt allerdings regelmässig die bessere Lösung.

Buchstabe b

Die Solaranlage darf die Dachfläche nicht überragen. Dies gilt sowohl in der Projektion von oben (Aufsicht) als auch in der Ansicht von vorne, also frontal im rechten Winkel zur Trauflinie der entsprechenden Dachfläche.

Buchstabe c

Die Anlage muss nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden. Wichtig ist, dass sie keine Störungen verursacht. Dies ist auch im Eigeninteresse des Anlageeigentümers, riskiert er doch sonst, störend reflektierende Anlagen später sanieren zu müssen, beispielsweise gestützt auf Artikel 684 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) in Verbindung mit Artikel 679 ZGB.

Buchstabe d

Die Anlage muss in einer kompakt zusammenhängenden Fläche ausgeführt sein. Diese Vorschrift gilt pro Dachfläche. Es wäre demnach zulässig, auf einem Satteldach sowohl auf der westlichen als auch auf der östlichen Dachfläche je einzelne Solaranlagen bewilligungsfrei einzubauen.

Solaranlagen mit rechteckiger Form sind nicht nur optisch regelmässig sehr gut integriert, sie sind auch ökonomisch sinnvoll, da sie einfach ausgeführt werden können. Trotzdem kann es Gründe geben, um Solaranlagen mit zusammenhängenden Flächen kompakt, aber in anderer Form – beispielsweise mit Aussparungen für Dachflächenfenster oder auf nicht rechteckige Dächer zugeschnitten – zu realisieren. Auch das ist, unter Vorbehalt von Artikel 32a Absatz 2 E-RPV, zulässig.

Die Integration von Solaranlagen in Dachflächen wird stetig verbessert. So gibt es bereits Systeme, um thermische Solaranlagen, photovoltaische Solaranlagen, Dachflächenfenster und Restflächen als

¹⁶ SOLAR ENERGY SYSTEMS IN ARCHITECTURE, integration criteria and guidelines, T.41.A.2 I Task 41, International Energy Agency - Solar Heating and Cooling Programme, im Internet auf der Seite <http://task41.iea-shc.org> > Publications. Vorgeschlagen ist eine Integration in die directive CPD 89/106/EEC der EU.

Gesamtflächen mit einheitlicher Erscheinung bauen zu können. Flächen, die in diesem Sinn als einheitliche Flächen zusammengefasst sind, können auch dann als kompakt zusammenhängende Fläche im Sinn dieser Bestimmung angesehen werden, wenn zwischen den einzelnen Anlageteilen Restflächen liegen.

Der Spielraum von 20 cm gegenüber der Dachfläche (Bst. a) soll nicht erlauben, mehrere Reihen von Elementen zu bauen, die unten auf dem Dach stehen und oben um 20 cm angehoben sind. Eine solche Anordnung wirkt unruhig und wäre nicht genügend angepasst. Sie stellt keine kompakt zusammenhängende Fläche mehr dar. Buchstabe d bewirkt demnach auch, dass die Anlage im Wesentlichen parallel zur Dachfläche zu erstellen ist.

Absatz 2

Dass der Bundesgesetzgeber für sich in Anspruch nimmt, für sämtliche Situationen in der ganzen Schweiz abschätzen zu können, wann eine Solaranlage auf einem Dach als genügend angepasst gelten kann, ist ambitiös. Es liegt nahe, dass für bestimmte Siedlungsstrukturen Vorgaben gemacht werden können, die ästhetisch zu befriedigenderen Ergebnissen führen, ohne die Nutzung der Solarenergie mehr einzuschränken. Insbesondere in Gebieten, deren Überbauung eine gewisse Einheitlichkeit aufweist, ohne dass sich dort rechtfertigen würde, gestützt auf Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe a R-RPG die Baubewilligungspflicht wieder einzuführen, können solche auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittenen Gestaltungsvorschriften hilfreich und wichtig sein.

Der Hinweis auf das kantonale Recht meint nicht, dass solche Gestaltungsvorschriften nur von kantonalen Behörden beschlossen werden könnten. Viele Kantone haben Fragen der Ästhetik, des Denkmal- und des Ortsbildschutzes zumindest teilweise an die Gemeinden delegiert. Dies soll möglich bleiben.

Ziel von Artikel 18a R-RPG ist es, die Nutzung der Sonnenenergie zu fördern, und nicht, die Kantone in der Ausübung ihrer Kompetenzen im Bereich des Heimatschutzes zu behindern. Eine verfassungskonforme Auslegung des Gesetzes muss daher alternative Gestaltungsvorschriften zumindest dann zulassen, wenn sich diese als verhältnismässig erweisen und sie die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken. Das Anliegen der Vorhersehbarkeit und der Rechtssicherheit wird durch die Möglichkeit von Absatz 2 nicht eingeschränkt. Da die (alternativen) Gestaltungsvorschriften ebenfalls *konkret* – und damit aus sich heraus verständlich und anwendbar – sein müssen, wird die Planung einer Solaranlage durch sie nicht behindert.

Zur besseren Verständlichkeit sei hier ein fiktives Beispiel gemacht: In einem Quartier mit einer einheitlichen Überbauung früherer Genossenschaftshäuser aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (ohne dass dort eine Schutzzone im Sinne von Art. 18a Abs. 2 Bst. b R-RPG gerechtfertigt wäre) sind konkrete Gestaltungsvorschriften für Solaranlagen beispielsweise in folgendem Sinn denkbar: «Solaranlagen, die nicht eine ganze Dachfläche eindecken, sollen rechteckig ausgeführt, horizontal in der Dachfläche eingemittelt werden und nach oben einen Abstand von drei Ziegelreihen zur First einhalten» (sinnvollerweise ergänzt mit einer erläuternden Skizze).

Absatz 3

Artikel 18a Absatz 1 R-RPG regelt, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen «keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1» RPG bedürfen. Dies bedeutet, dass Bewilligungspflichten nach anderen Erlassen davon nicht berührt sind. So kann eine Solaranlage beispielsweise auf dem Dach einer Seilbahnstation nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebG; SR 743.01) bewilligungspflichtig bleiben, weil sie einen Einfluss auf die Sicherheit der Seilbahn haben kann.

Nach der Rechtsprechung gelten als "Bauten und Anlagen" im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 RPG jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 379 E. 3c S. 384). 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. Daher hat der Gesetzgeber die verfahrensrechtliche Privilegierung von Artikel 18a Absatz 1 R-RPG durch die materielle Privilegierung von Solaranlagen in Artikel 18a Absatz 4 R-RPG ergänzt.

Artikel 18a Absatz 1 Satz 2 R-RPG sieht immerhin noch eine Meldepflicht vor. Absatz 3 von Artikel 32a R-RPG führt dies näher aus. So wird festgelegt, die Meldung habe an die Baubewilligungsbehörde zu erfolgen. Diese hat den nötigen Überblick, um festzustellen, ob aufgrund eines anderen Erlasses trotzdem eine Bewilligungspflicht bestehen könnte, und um weitere interessierte Behörden mit der Meldung – samt den Plänen und allfälliger weiterer Unterlagen – zu bedienen. Zudem kann sie allfällige Sicherheitsbedenken (beispielsweise mit möglichen Dachlawinen im Winter) rechtzeitig vor Baubeginn rückmelden, auch wenn dies in der Verantwortung des Werkeigentümers und nicht der Baubewilligungsbehörde ist.

Die Meldung hat vor Baubeginn zu erfolgen. Das kantonale Recht legt dafür eine Frist fest. Angemessen dürfte eine Frist von 30 Tagen sein, doch soll den Kantonen ermöglicht werden, die Frist auf andere im kantonalen Recht geregelte Fristen abzustimmen.

Das kantonale Recht bestimmt auch, welche Pläne mit der Meldung einzuliefern sind. Wo die Zustimmung einer Bundesbehörde aufgrund eines Spezialerlasses notwendig ist, ergibt sich aus diesem Spezialrecht auch, welche Unterlagen mindestens beigelegt werden müssen.

Artikel 32b E-RPV

Allgemein

Der Gesetzgeber hat nicht nur bezüglich der Frage, wann eine Solaranlage sorgfältig integriert ist, Bedarf für Präzisierungen gegenüber dem geltenden Recht gesehen. Die erste im Ständerat beschlossene Fassung enthielt noch folgende Präzisierung: *«Als Kulturdenkmäler gelten die gestützt auf Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten mit zugehöriger Verordnung bezeichneten Kulturdenkmäler.»* Auch hier wurde eine allzu präzise Regelung auf Gesetzesstufe zugunsten einer Präzisierung in der Verordnung fallen gelassen. Diese Präzisierung von Artikel 18a Absatz 3 R-RPG findet sich nun in Artikel 32b E-RPV. Sie bewirkt eine Ausnahme vom Grundsatz der Bewilligungsfreiheit, weshalb sie präzise genug sein muss, um angewendet werden zu können, ohne dass dazu die Verfügung einer Behörde notwendig wäre. Die Aufzählung ist daher abschliessend konzipiert.

Nach geltendem Recht wie auch gemäss Artikel 18a Absatz 3 R-RPG werden die Naturdenkmäler den Kulturdenkmälern gleichgestellt. Im E-RPV wird, wie bereits in der vom Ständerat beschlossenen ersten Fassung, nur der Begriff des Kulturdenkmals präzisiert. Dies aus folgendem Grund: Artikel 18a

R-RPG kommt nur für Solaranlagen auf Bauten zur Anwendung. In oder auf geschützten Naturdenkmälern wird regelmässig grösste Zurückhaltung mit der Erstellung von Bauten angezeigt sein. Wo aber bereits eine Baute steht, wird das Naturdenkmal durch eine Solaranlage auf dem Dach kaum je wesentlich beeinträchtigt.

Die Kantone müssen die Gelegenheit haben, Denkmäler von kantonaler Bedeutung, die nicht bereits durch ein Instrument des Bundes erfasst sind, zu bezeichnen. Buchstabe f gibt diese Möglichkeit; die Pflicht, die Genehmigung des Bundes (konkret des Bundesrates, bei unbestrittenen Richtplananpassungen des UVEK) einzuholen, verhindert Missbräuche. Um in der Zeit, bis dies geschehen ist, keine Lücke entstehen zu lassen, ermächtigt Artikel 52a Absatz 5 E-RPV die Kantonsregierung übergangsrechtlich – und für eine Zeitspanne von maximal fünf Jahren – dazu, die Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung durch einfachen Beschluss festzulegen¹⁷. Zudem kann das kantonale Recht gestützt auf Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe b R-RPG in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen. Dies kann weitere Lücken im System des Schutzes schliessen. Dass von dieser Möglichkeit nicht exzessiv Gebrauch gemacht werden darf, ergibt sich aus den Voten des deutschsprachigen Kommissionssprechers Bäumle in AB 2012 N 138. Weniger weit gehenden Schutzanliegen kann auch durch konkrete Gestaltungsvorschriften im Sinne von Artikel 32a Absatz 2 E-RPV Rechnung getragen werden (s. auch die entsprechenden Erläuterungen, S. 14).

Zu betonen ist auch, dass auf Bauten, die unter die Aufzählung in diesem Artikel fallen, Solaranlagen nicht generell ausgeschlossen sind. Die Folge ist nur, dass ein Baubewilligungsverfahren notwendig ist (Art. 18a Abs. 3 Satz 1 R-RPG) und dass die entsprechenden Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen (Art. 18a Abs. 3 Satz 2 R-RPG). Gute, mit Denkmälern in der Regel vereinbare Lösungen ergeben sich beispielsweise bei sorgfältig gestalteten, eine ganze Dachfläche vollflächig umfassenden Solaranlagen.

Buchstabe a

Dass Kulturgüter von internationaler und nationaler Bedeutung gemäss Artikel 2 Buchstaben a und b der Kulturgüterschutzverordnung vom 17. Oktober 1984 (KGSV; SR 520.31) in die Liste gehören, ist selbstverständlich. Ebenso klar ist, dass die Kulturgüter von lokaler Bedeutung als solche nicht in die Liste gehören. Da die KGSV keine Kategorie der Objekte von kantonaler Bedeutung kennt, stellt sich die Frage, wie die Kulturgüter von regionaler Bedeutung einzuschätzen sind.

Würde die KGSV eine Kategorie der Kulturgüter von kantonaler Bedeutung kennen, so wäre klar, dass eine tiefer eingestufte Kategorie «von regionaler Bedeutung» nicht mehr einer kantonaler Bedeutung entsprechen könnte. Diese Kategorie fehlt jedoch. Aufgrund der Massstäbe, die bei der Festlegung dieser Objekte zur Anwendung kamen, darf davon ausgegangen werden, dass die Objekte der Kategorie der Kulturgüter von *regionaler* Bedeutung faktisch die *kantonale* Stufe abdecken und damit ebenfalls noch von Artikel 18a Absatz 3 R-RPG erfasst sein müssen.

Den Eigentümern von Kulturgütern von internationaler, nationaler und regionaler Bedeutung ist der entsprechende Schutz ihrer Bauten bekannt. Aus der Sicht der Rechtssicherheit ergeben sich daher keine Probleme.

Buchstabe b

Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Zu diesen Inventaren gehört das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss Artikel 1 der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS);

¹⁷ S. die entsprechenden Erläuterungen S. 28.

SR 451.12). Zumindest die schützenswerten Ortsbilder von *nationaler* Bedeutung gemäss Anhang zur VISOS müssen unter dem Blickwinkel von Artikel 18a Absatz 3 R-RPG grundsätzlich zu beachten sein. Da die Ortsbilder von nationaler Bedeutung zumeist sehr grossflächig festgelegt sind und auch einzelne Bauten umfassen, die als solche kein Kulturdenkmal darstellen, stellt sich die Frage, ob Artikel 18a Absatz 3 R-RPG differenziert angewendet werden kann.

Eine gewisse Differenzierung innerhalb der ISOS-Objekte erfolgt nach dem Erhaltungsziel: So wird in drei Kategorien differenziert vom höchsten Erhaltungsziel A bis zum niedrigsten Erhaltungsziel C. In Buchstabe b wird nun festgelegt, dass nur Objekte gemäss Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz mit Erhaltungsziel A in den Anwendungsbereich von Artikel 18a Absatz 3 R-RPG fallen. Die Abgrenzungen für die einzelnen ISOS-Objekte finden sich in den Aufnahmeunterlagen, die im Internet am einfachsten über eine Karte abgerufen werden können¹⁸.

Buchstabe c

Der Bund hat, um seine Verantwortung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) wahrzunehmen, verschiedene Inventare von Bauten und Anlagen in seinem Zuständigkeitsbereich erarbeitet. Dazu gehören das Inventar der erhaltenswerten ehemaligen Kampf- und Führungsbauten (ADAB), das Inventar der militärischen Hochbauten (HOBIM), das Inventar historischer Bahnhöfe SBB und das Schweizer Seilbahninventar. Auch bei solchen Objekten muss Artikel 18a Absatz 3 R-RPG zur Anwendung gelangen. Die Inventare verwenden die gleichen Bewertungsstufen wie die KGSV, weshalb das in den Erläuterungen zu Buchstabe a Gesagte betreffend der Objekte regionaler Bedeutung auch hier gilt.

Buchstabe d

Der Bund unterstützt seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert Massnahmen der Denkmalpflege und der Archäologie mit finanziellen Beiträgen. Insgesamt waren bisher rund 3000 Objekte Gegenstand solcher Unterstützungsbeiträge. 85 bis 90 Prozent dieser Objekte sind bereits durch Artikel 2 Buchstaben a und b KGSV in Buchstabe a von Artikel 32b E-RPV erfasst. Vom Rest dürfte ein grosser Teil die Archäologie betreffen. Buchstabe d schränkt damit die Nutzung der Sonnenenergie praktisch kaum ein, ist aber aus der Sicht des Denkmalschutzes folgerichtig und wichtig.

Aktuelle Rechtsgrundlage für derartige Beiträge ist Artikel 13 NHG. Da viele Unterstützungsbeiträge gestützt auf frühere Rechtsgrundlagen erteilt wurden, erfasst Buchstabe d «Objekte, für die Bundesbeiträge *im Sinne von* Artikel 13 NHG zugesprochen wurden.»

Die Unterstützungen erfolgten in Form von Verfügungen und begründen eine im Grundbuch vermerkte Eigentumsbeschränkung zugunsten der Eidgenossenschaft. Die betroffenen Grundeigentümer haben daher Kenntnis davon, wenn für ein Objekt in ihrem Eigentum Unterstützungsbeiträge geleistet wurden. Das Bundesamt für Kultur (BAK) verfügt zudem über eine Liste der unterstützten Objekte, weshalb sich keine Probleme mit der Rechtssicherheit ergeben.

Auch die Objekte, die im Sinne von Artikel 13 NHG unterstützt werden, sind unterteilt in solche mit nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung, weshalb das in den Erläuterungen zu Buchstabe a Gesagte betreffend Bedeutung dieser Kategorien auch hier gilt.

¹⁸ Unter <http://map.geo.admin.ch/?bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&layers=ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder>, durch Klicken auf die Punktsignatur an der betreffenden Stelle und das Anwählen des Links im Fenster, das sich dabei öffnet. Wo dies nicht funktioniert, kann die Information über folgende Mailadresse eingeholt werden: isos@bak.admin.ch.

Buchstabe e

Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, der Verfassungsrang hat, gebietet u.a., ausserhalb der Bauzonen mit der vollständigen Zweckänderung von Bauten, die für ihren bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden, sehr zurückhaltend zu sein. Wo das Interesse an der Erhaltung einer geschützten Baute so gross ist, dass das Bundesrecht von diesem Grundsatz eine Ausnahme macht, müssen die entsprechenden Objekte auch in den Anwendungsbereich von Artikel 18a Absatz 3 R-RPG fallen. Konkret betrifft dies Objekte, die in den Anwendungsbereich von Artikel 24d Absatz 2 RPG oder Artikel 39 Absatz 2 RPV fallen. Demnach werden von Buchstabe e sämtliche Bauten erfasst, für die eine Bewilligung gestützt Artikel 24d Absatz 2 RPG oder Artikel 39 Absatz 2 RPV erteilt wurde.

Buchstabe f

Die bisherige Aufzählung kann die Kulturdenkmäler von *kantonal*er Bedeutung naturgemäss nicht vollständig erfassen. Da die Privaten selber müssen abschätzen können, ob Solaranlagen auf ihrer Baute der Bewilligungspflicht unterliegen oder nicht, vermöchte eine beispielhafte Aufzählung die notwendige Rechtssicherheit allerdings nicht zu schaffen. Um eine gewisse Einheitlichkeit der kantonalen Praxen zu gewährleisten und dem Bund zu ermöglichen, nicht adäquate Wertungen der kantonalen Behörden zu korrigieren, bietet sich der kantonale Richtplan als Instrument an. Buchstabe f gibt den Kantonen daher die Kompetenz, in ihrem Richtplan Objekte als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG zu bezeichnen. Wirksam wird diese Bezeichnung erst dann, wenn der Richtplan vom Bund genehmigt ist¹⁹. In der Übergangszeit, bis dies erfolgt ist – längstens aber für 5 Jahre – gilt Artikel 52a Absatz 5.

Es wird nicht erwartet, dass in den kantonalen Richtplan eine Liste sämtlicher Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung, auf die Artikel 18a Absatz 3 R-RPG anwendbar sein soll, aufgenommen wird. Die Kantone werden regelmässig andere Verzeichnisse haben, auf die sie verweisen können und die sie sowohl dem Bund für die Genehmigung als auch den Interessierten zur Verfügung stellen.

Artikel 34b E-RPV

Allgemein

Artikel 34b enthält die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 16a^{bis} R_2013-RPG. Die Erläuterungen zur neuen Gesetzesbestimmung finden sich im Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) vom 24. April 2012 (siehe BBI 2012 6589 ff; nachfolgend zitiert als «Bericht UREK-N»).

Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass – gleich wie bei den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben (siehe Art. 40 Abs. 1 Bst. d RPV) – auch landwirtschaftliche Gewerbe nach Artikel 5 BGG²⁰ in den Genuss der Möglichkeiten von Artikel 16a^{bis} R_2013-RPG kommen.

Der Betrieb muss die Mindestgrösse gemäss BGG vor und nach der Realisierung des Bauprojekts erreichen. Es werden alle auf dem Betrieb gehaltenen Pferde angerechnet, unabhängig davon, ob es sich um Pensionspferde oder Heimtiere im Sinne von Artikel 15 Absatz 2 TAMV²¹ handelt.

¹⁹ Handelt es sich um eine unbestrittene Richtplananpassung, so genehmigt sie das UVEK, ansonsten ist der Bundesrat Genehmigungsbehörde (Art. 11 Abs. 1 und 2 RPV).

²⁰ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGG, SR 211.412.11).

²¹ Verordnung vom 18. August 2004 über die Tierarzneimittel (Tierarzneimittelverordnung, TAMV; SR 812.212.27).

Absatz 2

Absatz 2 regelt die Anforderungen an den Allwetterauslauf²², d.h. das für den täglichen Auslauf allwettertauglich eingerichtete Gehege. Als Auslauf gilt die freie, d.h. vom Menschen unabhängige Bewegung im Freien, bei der das Tier die Schrittart, die Richtung und die Geschwindigkeit seiner Fortbewegung selber bestimmen kann (siehe Art. 2 Abs. 3 Bst. c der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV, SR 455.1]).

Der Allwetterauslauf dient der *Haltung* der Pferde und ist namentlich vom Platz für die *Nutzung* der Pferde (Art. 16a^{bis} Abs. 2 R_2013-RPG) zu unterscheiden. Als Nutzung gilt die Arbeit unter dem Sattel, an der Hand oder im Geschirr sowie die Bewegung durch die Führmaschine²³ (siehe Art. 2 Abs. 3 Bst. o Ziff. 1 TSchV).

Gemäss Buchstabe a muss der Allwetterauslauf unmittelbar an den Stall angrenzen. Die Pferde sollen sich wenn möglich frei zwischen Boxe und Auslaufläche bewegen können. Nur dort, wo ein unmittelbarer Anschluss aus zwingenden Gründen (z. B. starke Hangneigung) nicht realisierbar ist, darf der Allwetterauslauf abgesetzt vom Stall errichtet werden. Ist in einem solchen Fall auch ein Platz für die Nutzung der Pferde vorgesehen, so soll dieser zugleich als Allwetterauslauf dienen (siehe Bericht UREK-N, Ziff. 3.1 Abs. 2).

Buchstabe b konkretisiert den Interessenausgleich zwischen Raumplanung und Tierwohl. Der Allwetterauslauf kann grösser als die Mindestfläche²⁴ gemäss Tierschutzgesetzgebung dimensioniert werden, sofern keine Fruchtfolgeflächen betroffen sind und die Bodenbefestigung ohne grossen Aufwand wieder entfernt werden kann. Bei Hartbelägen (z. B. Beton) ist der Aufwand für die Beseitigung und die Rekultivierung regelmässig gross, so dass nur die Mindestfläche in Frage kommt. Absolute Obergrenze bildet die doppelte Mindestfläche. Beim Regelfall des direkt an den Stall angrenzenden Allwetterauslaufs beträgt diese 24 - 48 m² pro Pferd.

Absatz 3

Absatz 3 regelt die Bewilligungsvoraussetzungen der Plätze für die Nutzung der Pferde nach Artikel 16a^{bis} Absatz 2 R_2013-RPG:

Buchstabe a bestimmt, dass solche Plätze ausschliesslich der Nutzung der auf dem Betrieb gehaltenen Pferde, einschliesslich der Pensionspferde, vorbehalten sind. Darüber hinaus gehende gewerbliche Zwecke wie z. B. die Vermietung für betriebsfremde Pferde, die Erteilung von Reitunterricht oder hippotherapeutische Angebote sind im Rahmen und unter den Voraussetzungen von Artikel 24b RPG (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe) zu beurteilen (Bericht UREK-N, Ziff. 3.1 Abs. 2).

Buchstabe b regelt die Dimensionierung der Plätze. Diese dürfen maximal 800 m² umfassen. Allfällige Führanlagen sind anzurechnen. Bei weniger als acht Pferden ist die Fläche angemessen herabzusetzen. Zum Schutz des wertvollsten Kulturlandes ist die Fläche um die Hälfte zu reduzieren, wenn Fruchtfolgeflächen betroffen sind. Ein Platz, der vollumfänglich auf Fruchtfolgeflächen erstellt wird, darf somit maximal 400 m² umfassen.

Buchstabe c ist eine Umsetzung des Gebots der haushälterischen Bodennutzung und des Konzentrationsprinzips, demzufolge betriebliche Bauten und Anlagen möglichst kompakt an einem Ort zusammenzufassen sind.

²² In der Landwirtschaftsgesetzgebung wird der Allwetterauslauf als Laufhof bezeichnet.

²³ Führmaschinen oder -anlagen sind Installationen, die dazu dienen, die Pferde zu einer kontrollierten Bewegung in einem vorgegebenen Rahmen anzuhalten.

²⁴ Die Mindestflächen betragen je nach Widerristhöhe des Pferdes und Zugänglichkeit des Auslaufs 12 - 36 m² pro Pferd (siehe Anhang 1 Tabelle 7 Ziffer 3 TSchV).

Buchstabe d stellt klar, dass die Plätze weder überdacht noch eingewandert werden dürfen. Dies gilt auch für Führanlagen. Fachgerechte Banden sind zulässig.

Gemäss Buchstabe e können die Plätze mit einer angemessenen Beleuchtungsanlage ausgestattet werden. Veritable Flutlichtanlagen sind weder nötig noch zulässig. Die Beleuchtung soll ein gefahrloses Arbeiten mit den Pferden in der Dämmerung ermöglichen. Lautsprecheranlagen sind demgegenüber nicht zulässig.

Absatz 4

Im Bericht der UREK-N (Ziff. 3.1 Abs. 1) wird auf die Gefahr der Errichtung von Wohnhäusern durch Nichtlandwirte hingewiesen und betont, die Pferdehaltung dürfe nicht zur Schaffung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen. Absatz 4 stellt dies klar. Erfordert die vorgesehene Pferdehaltung eine dauernde Überwachung der Tiere vor Ort, dann muss entsprechender Wohnraum bereits vorhanden sein.

Absatz 5

Die Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 34 RPV kommen auch bei der Pferdehaltung zur Anwendung. Im Vordergrund stehen die Voraussetzungen von Artikel 34 Absatz 4 RPV (betriebliche Notwendigkeit der Baute oder Anlage, keine überwiegenden entgegenstehenden Interessen, längerfristige Existenzfähigkeit). Bauten und Anlagen für die hobbymässige Pferdehaltung gelten nicht als zonenkonform (Art. 34 Abs. 5 RPV).

Dort, wo die Artikel 16a^{bis} R_2013-RPG und 34b E-RPV *spezielle* Vorschriften enthalten, gehen diese gemäss den Regeln der Gesetzeskonkurrenz den *allgemeinen* Bestimmungen vor. Dies gilt namentlich für die *Wohnbauten*. Artikel 34b Absatz 4 E-RPV stellt eine Spezialnorm dar, die der allgemeinen Vorschrift in Artikel 34 Absatz 3 RPV vorgeht. Dasselbe gilt für die Vorschriften über die *bodenunabhängige* Tierhaltung. Der Gesetzgeber verlangt in Artikel 16a^{bis} Absatz 1 R_2013-RPG explizit eine überwiegend betriebseigene Futtergrundlage und Weiden für die Pferde. Die Bestimmungen über die innere Aufstockung (Art. 16a Abs. 2 RPG, Art. 36 RPV) kommen deshalb bei der Pferdehaltung nicht zur Anwendung, ebensowenig jene über die Speziallandwirtschaftszonen (Art. 16a Abs. 3 RPG).

Artikel 42b E-RPV

Allgemein

Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. März 2013 sieht im Bereich der hobbymässigen Tierhaltung verschiedene Änderungen vor, die nicht nur den Pferden, sondern ganz allgemein der Hobbytierhaltung zugute kommen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde die Materie aus Artikel 24d RPG herausgelöst und in einem eigenständigen Artikel (Art. 24e R_2013-RPG) geregelt. Die Erläuterungen zum neuen Gesetzesartikel finden sich im Bericht der UREK-N.

Die Sachüberschrift wird an jene von Artikel 24e R_2013-RPG angepasst.

Die Absätze 1 und 2, welche die Ausführungsbestimmungen zum zweiten Satz von Artikel 24e Absatz 6 R_2013-RPG enthalten, gelten unverändert weiter²⁵.

²⁵ Gemäss Artikel 24e Absatz 6 zweiter Satz legt der Bundesrat fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach Artikel 24e zu denjenigen nach Artikel 24d Absatz 1 und Artikel 24c stehen. Absatz 2 von Artikel 42b RPV bezieht sich auf Artikel **24c**. Was Artikel **24d Absatz 1** betrifft, ist Folgendes zu beachten: Es ist grundsätzlich möglich, in einer neurechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbaute hobbymässig Tiere zu halten. Allerdings darf die hobbymässige Tierhaltung *nicht* mit *neuen Aussenanlagen* verbunden sein. Erweiterungen *ausserhalb* des Gebäudevolumens sind bei neurechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbauten nämlich nur zulässig, wenn sie für eine *zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich* sind (Art. 42a

Absatz 3

Die Tiere müssen durch die Bewohner oder Bewohnerinnen der nahe gelegenen Wohnbaute gehalten werden. Daraus ergibt sich automatisch eine zahlenmässige Beschränkung. Es sind nur so viele Tiere zulässig, wie die Bewohner oder Bewohnerinnen selber, d.h. ohne Zuhilfenahme von Dritten, betreuen können. Bei Pferden bilden zwei Tiere die Regel²⁶; in begründeten Fällen können maximal vier Pferde, bei Ponys sechs Tiere zugelassen werden. Zu denken ist etwa an alte Pferde, denen ermöglicht werden soll, ihren Lebensabend in der gewohnten Umgebung zu verbringen.

Absatz 4

Die im *Gebäudeinnern* vorgenommenen baulichen Massnahmen müssen gemäss Artikel 24e Absatz 1 R_2013-RPG eine *tierfreundliche Haltung* gewährleisten. Absatz 4 übernimmt den Inhalt der bisherigen Ausführungsbestimmung (Art. 42c RPV), so dass diese gestrichen werden kann.

Kriterien, die über die tierschutzrechtlichen Mindestvorschriften hinausgehen, finden sich insbesondere in der Ethoprogrammverordnung²⁷. Es geht z. B. um Anforderungen hinsichtlich der Beleuchtung, der Deckenhöhe oder des Stallbodens.

Um speziell gelagerten Fällen besser Rechnung zu tragen, ist im Einklang mit dem Gesetz nicht mehr von «besonders» tierfreundlicher Haltung, sondern nur noch von tierfreundlicher Haltung die Rede. Konkret geht es um die *Gruppenhaltung*²⁸ bei den Pferden. Diese ist nicht mehr zwingend vorgeschrieben (dritter Satz von Absatz 4; siehe dazu im Einzelnen Bericht UREK-N, Ziff. 3.3 Abs. 1 zweites Lemma).

Absatz 5

Absatz 5 umschreibt den Begriff der Aussenanlagen im Sinne von Artikel 24e R_2013-RPG näher. Welche Aussenanlagen für eine *tiergerechte Haltung* *notwendig* sind, entscheidet sich anhand der Tierschutzgesetzgebung.

Weideunterstände gelten nicht als Aussenanlagen (siehe Botschaft vom 2. Dezember 2005 in Bundesblatt 2005, S. 7115). Der Weidegang ist so zu gestalten, dass es keinen künstlichen Witterungsschutz auf der Weide braucht. Die Tiere sollen wenn möglich frei zwischen Weide und Stall wählen können. Fehlt diese Möglichkeit, so sind sie bei extremen Witterungsverhältnissen einzustallen.

Absatz 6

Allwetterausläufe (siehe Art. 34b Abs. 2 E-RPV) gehören zu den für eine tiergerechte Haltung notwendigen Aussenanlagen. Absatz 6 legt die nähere Anforderungen fest:

Der Allwetterauslauf muss wenn immer möglich unmittelbar an den Stall angrenzen. Die Pferde sollen sich frei zwischen Boxe und Auslaufläche bewegen können. Damit wird dem Tierwohl gedient und zugleich Zweckentfremdungen (z. B. als Reitplatz) vorgebeugt. Vom Stall abgesetzte Allwetterausläufe sind nur dort gestattet, wo ein unmittelbarer Anschluss aus zwingenden Gründen (z.B. starke

Abs. 1 RPV). Neue Aussenanlagen für die hobby-mässige Tierhaltung erfüllen diese Voraussetzung nicht. Setzt sich die neu-rechtliche Wohnbaute hingegen aus einem Wohnteil und einem unbewohnten Gebäudeteil zusammen, so können gemäss Artikel 24e im unbewohnten Teil hobby-mässig Pferde gehalten und die notwendigen Aussenanlagen errichtet werden.

²⁶ Pferde dürfen gemäss Tierschutzgesetzgebung nicht einzeln gehalten werden (siehe Art. 59 Abs. 3 TSchV).

²⁷ Verordnung des WBF vom 25. Juni 2008 über Ethoprogramme (SR 910.132.4).

²⁸ Die Gruppenhaltung ist nicht zu verwechseln mit dem Erfordernis, wonach Pferde Sicht-, Hör- und Geruchkontakt zu einem andern Pferd haben müssen (Art. 59 Abs. 3 TSchV). Diesem Erfordernis wird durch nahe beieinander liegende Einzelboxen Rechnung getragen.

Hangneigung) nicht realisierbar ist. Die zulässige Fläche richtet sich nach Artikel 34b Absatz 2 Buchstabe b.

Artikel 42c E-RPV

Dieser Artikel figuriert neu in Artikel 42b Absatz 4 (siehe oben). Er kann deshalb gestrichen werden.

Artikel 45a E-RPV

Die Mehrwertabgabe löst erfahrungsgemäss immer wieder grosse Kontroversen aus. Nachdem in Artikel 5 Absatz 1^{bis}-1^{sexies} R-RPG nun präzise Vorgaben dazu gemacht werden, wird das Interesse an der Umsetzung in den Kantonen erheblich sein. Die Kantone sollen der interessierten Öffentlichkeit daher zumindest eine Übersicht über die Erträge aus der Mehrwertabgabe und die Verwendung der Gelder zur Verfügung stellen. In Absatz 2 von Artikel 45a E-RPV wird dies ausdrücklich verlangt. Da eine solche Übersicht ohne grossen Aufwand beispielsweise im Rahmen eines jährlichen Geschäftsberichts publik gemacht werden kann und die Aussagekraft der Daten mit einer jährlichen Periodizität erheblich zunimmt, soll diese so vorgeschrieben werden. Die jährliche Information kann kurz gehalten werden und mindestens etwa folgende Informationen umfassen:

- Gesamtsumme der im Berichtsjahr *verfügten* Ausgleichsbeiträge,
- Gesamtsumme der *eingegangenen* Ausgleichsbeiträge,
- Gesamtsumme der zugesprochenen bzw. ausbezahlten Leistungen, unterteilt nach:
 - Leistungen für Entschädigungen aus materieller Enteignung;
 - Leistungen für andere Zwecke, unterteilt nach den nach kantonalem Recht massgeblichen Kategorien.
 - Gesamtsumme der gestützt auf Artikel 5 Absatz 1^{quater} R-RPG nicht erhobenen Abgabebeträge.

Es sind nicht nur die Zahlen zur Mehrwertabgabe, welche die Öffentlichkeit interessieren. Transparenz und Information der Öffentlichkeit haben in der Raumplanung ebenso Tradition wie die Zusammenarbeit unter den Behörden der verschiedenen Stufen. Beides ist bereits in verschiedenen Bereichen verankert (z. B. Art. 4, 7 und 13 Abs. 2 RPG, Art 2 Abs. 2, Art. 9, 28, 31 und 45 ff. RPV).

Auch wenn bisher keine bundesrechtliche Norm ausdrücklich vorsieht, dass die für die Raumplanung zuständigen Kantone die wichtigsten Kennzahlen ihrer räumlichen Entwicklung veröffentlichen, ist dies verbreitete kantonale Praxis. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung solcher Kennzahlen hat die Fachhochschule für Technik Rapperswil (HSR) eine Studie betreffend «Harmonisierung der kantonalen Raumbearbeitung»²⁹ erarbeitet, die von der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) unterstützt und durch 11 Kantone und das ARE mitfinanziert und begleitet wurde. Im Rahmen dieser Studie wird ein Set von 30 Indikatoren für die Raumbearbeitung vorgeschlagen. Mit der generellen Aufforderung in Absatz 1 an die Kantone wird somit die rechtliche Situation der realen angepasst. Die Bestimmung ist so allgemein gehalten, dass der Entscheid, welche Kennzahlen für einen bestimmten Kanton auf welchem Weg und mit welcher Periodizität publiziert werden sollen, den Kantonen überlassen wird. Das erwähnte Indikatorenset kann als Orientierungsrahmen dienen, wird aber durch Artikel 45a Absatz 1 E-RPV nicht verbindlich.

Je nach Kennzahl kann der Rhythmus, in dem die Kennzahlen sinnvollerweise zu aktualisieren sind, sehr unterschiedlich sein. Daher erscheint es weder als sinnvoll noch als notwendig, eine bestimmte Periodizität vorzuschreiben. Zumeist wird sich entweder eine jährliche Publikation – beispielsweise im Rahmen eines Geschäftsberichts – oder eine Aktualisierung im vierjährigen Berichterstattungsrythmus nach Artikel 9 Absatz 1 RPV aufdrängen.

²⁹ Im Internet auf der Seite. http://www.irap.ch/Projekte.3775.0.html?&content=14625&id_project=830.

Artikel 46 E-RPV

Allgemein

Artikel 111 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110; in Kraft getreten am 1. Januar 2007) hat den Bundesbehörden, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, ausdrücklich die Möglichkeit verschafft, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen und sich vor jeder kantonalen Instanz am Verfahren zu beteiligen, wenn sie dies beantragen. Damit nicht gelöst wurde das Problem, wie die beschwerdeberechtigte Bundesstelle zu den notwendigen Informationen kommt. Die Idee, in einer einzigen Verordnung zu regeln, welche unterinstanzlichen Entscheide welcher Bundesbehörde zu eröffnen sind, wurde fallen gelassen. Vielmehr wurde beschlossen, dass entsprechende Regelungen in den jeweiligen Fachverordnungen zu treffen sind. Dies wird für den Bereich des Raumplanungsrechts in diesem Artikel nun nachgeholt.

Die Eröffnung *letztinstanzlicher* kantonalen Entscheide ist in der Verordnung vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (SR 173.110.47) bereits geregelt (Absatz 5 verweist deklaratorisch darauf). Da es sich dort zahlenmässig insgesamt um weniger Entscheide handelt, die Entscheide von der höchsten kantonalen Gerichtsstanz stammen und daher grössere präjudizielle Bedeutung haben, ist dort der Anteil der Entscheide, die dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eröffnet werden müssen, erheblich grösser.

In Absatz 1 hat die Bestimmung auch einen engen Bezug zur R-RPG: Die Pflicht, gewisse Entscheide dem ARE zu eröffnen, soll helfen, einen konsequenteren Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen zur Grösse der Bauzonen zu bewirken, als dies in der Vergangenheit teilweise der Fall war.

Die *Pflicht* zur Eröffnung von Entscheiden ist noch keine Garantie dafür, dass dies nicht vergessen geht. Solange die Eröffnung nicht erfolgt ist, laufen für das ARE allerdings auch keine Beschwerdefristen.

Absatz 1

Verantwortlich für die Eröffnung ans ARE ist der Kanton, der – wenn er die Nutzungsplanung nicht selber beschliesst – diese in einem konstitutiven Akt genehmigen muss (Art. 26 RPG). Adressat der Eröffnung ist das ARE (Art. 8 RPV). Gegenstand der Eröffnungspflicht ist einerseits der Genehmigungsakt nach Artikel 26 RPG, andererseits – wenn die Nutzungsplanung, deren Genehmigung oder Nichtgenehmigung angefochten wurde – der unterinstanzliche Beschwerdeentscheid. Die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide durch die Verwaltungsgerichte hingegen richtet sich nach der Verordnung vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (SR 173.110.47).

Buchstabe a

Die Übergangsbestimmungen des R-RPG sind einer der Kernpunkte der Revision. Sie bieten erhöhte Gewähr dafür, dass das materielle Recht auch vollzogen wird. Auch sie greifen indessen nur, wenn Verstösse dagegen voraussichtlich geahndet werden. Die Voraussetzungen dafür schafft Buchstabe a.

Zahlenmässig sollte sich die Anzahl der zu eröffnenden Entscheide in Grenzen halten. Die Anforderungen in Artikel 52a Absatz 1 E-RPV an Einzonungen während der Übergangsfrist von Artikel 38a Absatz 2 R-RPG sind erheblich (s. die entsprechenden Erläuterungen unten, S. 26). Bei einem vollständigen Einzonungsstopp, wie ihn Artikel 38a Absatz 3 und 5 R-RPG vorsehen, sollten eigentlich gar keine Genehmigungen für Einzonungen erteilt werden. Da es ab und zu vorkommt, dass eine

rechtsanwendende Behörde – beispielsweise auf dem Weg der Lückenfüllung – Spielraum für Ausnahmen von einem vermeintlich umfassenden Verbot sieht, soll in solchen Fällen der Entscheid zumindest nicht rechtskräftig werden, ohne dass das ARE seiner allenfalls abweichenden Meinung in einem Beschwerdeverfahren einbringen könnte.

Buchstabe b

Buchstabe b erfasst nur Fälle, in denen bereits nach geltendem Recht eine Mitteilungspflicht besteht (Art. 46 RPV). Daran wird festgehalten.

Buchstabe c

Das Konzentrationsprinzip hat in der Nutzungsplanung einen sehr hohen Stellenwert: Die Ausscheidung isolierter Bau- oder Spezialzonen ist nur ausnahmsweise zulässig. Betrachtet man allerdings die Karte der Bauzonenstatistik 2012³⁰, sieht man, dass erstaunlich viele recht kleine Bauzonen bestehen. In Zukunft sollen solch isolierte Bauzonen, wenn sie denn genehmigt werden, zumindest dem ARE zur Kenntnis gebracht werden müssen. Buchstabe c bestimmt daher, dass auch Entscheide betreffend die Ausscheidung von Bauzonen, die nicht an rechtskräftige Bauzonen grenzen, oder von Spezialzonen nach Artikel 18 RPG, die nicht an rechtskräftige Bau- oder Spezialzonen grenzen, dem ARE eröffnet werden müssen.

Absatz 2

Verantwortlich für die Eröffnung ans ARE ist der Kanton. Dies schliesst nicht aus, dass die Eröffnung faktisch durch eine Gemeinde erfolgt, wenn die kantonale Behörde nach Artikel 25 Absatz 2 RPG die Bewilligung nicht erteilt, sondern dazu bloss ihre Zustimmung – in Form einer Verfügung – geben muss. Bezüglich Adressat der Eröffnung und die Eröffnung *letztinstanzlicher* kantonaler Entscheide kann auf die Erläuterungen zum Ingress von Absatz 1 verwiesen werden.

Buchstabe a

Mit Buchstabe a sollen bedeutendere Bauvorhaben erfasst werden.

Mit «neu zu überbauen» werden einerseits all jene Flächen erfasst, die neu versiegelt werden sollen. Andererseits werden damit auch jene Flächen erfasst, auf denen neu eine Hochbaute erstellt werden soll.

Mit «der bodenbewirtschaftenden Nutzung zu entziehen» ist gemeint, dass Boden, der landwirtschaftliche Nutzfläche darstellt, diese Eigenschaft durch bauliche Massnahmen verliert.

Buchstabe b

Das illegale Bauen ist ein schwieriges Thema. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist eine sehr delikate, aber wichtige Aufgabe. Erfolgt sie nicht, so werden jene Leute besser gestellt, die sich über die Vorschriften hinweg setzen. Wenn unsere Gesellschaft einmal den Punkt erreichen sollte, dass besser beraten ist, wer sich über die Vorschriften hinweg setzt, würden Planungs- und Bewilligungsverfahren ihres Sinnes entleert.

Das Problem stellt sich grundsätzlich gleichermassen innerhalb wie ausserhalb der Bauzonen. Da es innerhalb der Bauzonen regelmässig kantonale oder kommunale Bauvorschriften sind, die verletzt werden, es ausserhalb der Bauzonen aber um die Durchsetzung des fundamentalen bundesrechtli-

³⁰ http://map.aren.admin.ch/?layers=ch.aren.bauzonen&layers_opacity=0.6&layers_visibility=true.

chen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet geht, haben Anordnung und Vollzug der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausserhalb der Bauzonen aus der Sicht des Bundesrechts eine besondere Bedeutung. Daher gibt es auch kaum je Situationen, in denen aus Gründen der Verhältnismässigkeit darauf verzichtet werden könnte.

Daher sollen jene Verfügungen, in denen ausnahmsweise auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes – trotz materieller und formeller Rechtswidrigkeit – ausserhalb der Bauzonen verzichtet wird, dem ARE ebenfalls eröffnet werden müssen.

Absatz 3

Die in den Absätzen 1 und 2 umschriebenen Kategorien von Fällen, in denen alle Kantone sämtliche Entscheide dem ARE eröffnen müssen, wurden auf ein Minimum beschränkt. Dies wird dadurch möglich, dass Absatz 3 dem ARE die Möglichkeit gibt, im Einzelfall gegenüber einem Kanton die Eröffnung der Entscheide zu bestimmten Themen zu verlangen, wenn sich Differenzen zwischen Bund und Kanton über die Anwendung bestimmter Vorschriften nicht anders bereinigen lassen. Mit einer in diesem Sinn gezielten Lösung wird der Aufwand sowohl für den Kanton und die Gemeinden als auch für den Bund auf das notwendige Minimum reduziert.

Absatz 4

Verfügungen, wie sie die Erteilung einer Baubewilligung oder die Genehmigung einer Nutzungsplanung darstellen, sind grundsätzlich zu begründen. Die Begründung dokumentiert, dass die rechtlich geforderte Prüfung der Rechtmässigkeit durch die Entscheidbehörde stattgefunden hat.

Viele Bewilligungsbehörden fassen sich in der Begründung eines positiven Entscheides eher kurz, wenn keine Einsprachen eingegangen sind. Dies soll auch künftig möglich bleiben: Ziel von Absatz 4 ist es nicht, den Aufwand der Entscheidbehörden zu erhöhen, sondern dem ARE die Möglichkeit zu geben, sich mit vertretbarem Aufwand ein genügend zuverlässiges Bild über die wichtigsten Sachverhaltsfragen und über die Beurteilung der relevanten Rechtsfragen zu geben. Wo dies mit Beilagen am effizientesten möglich ist, steht einem solchen Vorgehen nichts im Wege. Dies muss auch nicht unbedingt in Papierform geschehen: der Zugriff auf elektronische Daten ist gleichwertig. Allerdings kann es nicht Aufgabe des ARE sein, die relevanten Begründungen in umfangreichen Beilagen zusammensuchen. Ein separates Beilageblatt mit Hinweis auf die für bestimmte Fragen relevanten Fundstellen in den Beilagen kann helfen.

Absatz 5

Der Verweis auf die Verordnung vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (SR 173.110.47) dient der Transparenz.

Artikel 47 Absatz 2 E-RPV

In Artikel 47 Absatz 2 E-RPV werden mit einer nicht abschliessenden Aufzählung die Anforderungen präzisiert, denen der erläuternde Bericht zu Händen der kantonalen Genehmigungsbehörde insbesondere zu genügen hat. Demnach muss aufgezeigt werden, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen. Auch ist darzulegen welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren (bei den überbauten Bauzonen) bzw. die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (bei den unüberbauten Bauzonen). Sodann muss im Falle der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen aufgezeigt werden, wie den Anforderungen von Artikel 30 Absatz 1^{bis} E-RPV Rechnung getragen wird.

Artikel 52a E-RPV

Allgemein

Der Gesetzgeber hat sehr griffige Übergangsbestimmungen in die R-RPG aufgenommen, weil er sich bewusst war, dass das Initiativkomitee der Landschaftsinitiative nur so zum Rückzug der Initiative bewegt werden könnte. Dies hat der Ordnungsgeber zu respektieren. Zwar sollen unnötige Härten vermieden werden, aber in ihrem Kern müssen die Übergangsbestimmungen ihre Funktion erfüllen können.

Absatz 1

Die Übergangsfrist von Artikel 38a Absatz 2 R-RPG dauert von der Inkraftsetzung der R-RPG bis zur Genehmigung der Richtplananpassung durch den Bundesrat. Um Unklarheiten vorzubeugen, wird bei dieser Genehmigung darauf hingewiesen werden, dass damit Artikel 38a Absatz 2 R-RPG im entsprechenden Kanton nicht mehr anwendbar ist.

Während Artikel 38a Absatz 2 R-RPG an der *Vergrößerung der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen* anknüpft, regelt Absatz 1 von Artikel 52a E-RPV, unter welchen Voraussetzungen Einzonungen während der Übergangsfrist *genehmigt werden dürfen*. Dies vor dem Hintergrund, dass die Genehmigung nach Artikel 26 RPG der Rechtsakt ist, mit dem die rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen vergrössert werden. Da Bauzonen erst dann rechtskräftig sind, wenn gegen ihre Genehmigung keine Beschwerde mehr hängig und keine Beschwerde mehr möglich ist, muss die Übergangsbestimmung auch dann zur Anwendung kommen, wenn eine Einzonung bei Inkrafttreten der R-RPG noch mit Beschwerde angefochten ist.

Um den Vollzug der Übergangsbestimmungen zu ermöglichen, werden die Kantone die Situation der Bauzonen, wie sie sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der R-RPG präsentieren wird, dokumentieren müssen. Der Nachweis, dass die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert wird, kann entweder mit relativen Zahlen (Anzahl Hektaren, die rück- bzw. eingezont wurden) oder mit absoluten Zahlen (Bauzonengrösse insgesamt bei Inkrafttreten der R-RPG und bei massgeblichen Referenzzeitpunkten später) erbracht werden.

Buchstabe a

In Buchstabe a wird bestätigt, dass im Normalfall die von Artikel 38a Absatz 2 R-RPG geforderte Kompensation spätestens zusammen mit der Neueinzonung zu erfolgen hat. Wird die Rückzonung angefochten, so wird damit auch die Neueinzonung zum Streitgegenstand, da diese ohne die Rückzonung keinen Bestand haben kann.

Buchstabe b

In der politischen Diskussion vor der Abstimmung hat sich gezeigt, dass die faktischen Hürden hoch sind, um im Sinne von Buchstabe a eine kompensatorische Auszonung spätestens mit der Einzonung zu genehmigen. Am ehesten ist dies möglich, wenn entweder die Kompensation innerhalb der gleichen Gemeinde stattfinden kann, oder wenn Ein- und Auszonung mit einem kantonalen Nutzungsplan erfolgen. In vielen Kantonen sind allerdings die Hürden für kantonale Nutzungspläne zu hoch, und in der Zeitspanne, die durch Artikel 38a Absatz 2 R-RPG und Artikel 52a Absatz 1 E-RPV erfasst wird, kann die kantonale Rechtsgrundlage auch nicht entsprechend korrigiert werden. Es war ein Anliegen, auch in dieser Zeitspanne dringende und aus kantonaler Sicht wichtige Einzonungen nicht gänzlich zu verunmöglichen. Wie im Vorfeld der Abstimmung vom 3. März 2013 angekündigt, wird daher hier eine Ausnahme für dringend notwendige Zonen für öffentliche Nutzungen oder Zonen von kantonalen Be-

deutung geschaffen. Mit Blick auf Artikel 38a Absatz 2 R-RPG können solche Einzonungen von der Kompensation zwar nicht befreit werden. Es soll aber reichen, wenn die für die allenfalls nötige kompensatorische Auszonung bestimmte Fläche festgelegt und planungsrechtlich gesichert ist. Planungsrechtlich gesichert ist sie insbesondere dann, wenn eine Planungszone erlassen wurde, die verhindert, dass Bewilligungen erteilt werden, die eine spätere Rückzonung behindern könnten³¹.

Mit Zonen für öffentliche Nutzung sind jene Zonentypen gemeint, die zur Hauptnutzung 15, «Zonen für öffentliche Nutzungen»³², gehören. Zonen von kantonaler Bedeutung sind insbesondere die Entwicklungsschwerpunkte von kantonaler Bedeutung gemäss kantonalem Richtplan.

Geeignetes Instrument, um die notwendigen Aufträge für die zielstrebige Umsetzung des kompensatorischen Rückzonungsverfahrens zu erteilen, ist der Richtplan. Da die Richtplananpassung in der hier geregelten Übergangsphase ja erst in Vorbereitung ist, wird – anders als in Artikel 30b E-RPV – nicht verlangt, dass diese Aufträge bereits erteilt sind. Der Kanton wird aber dafür besorgt sein müssen und der Bund wird dies bei der Genehmigung zu prüfen haben, dass die notwendigen Aufträge in der Richtplananpassung enthalten sein werden.

Buchstabe b kann auch in Kantonen zur Anwendung kommen, bei denen sich herausstellen wird, dass sie im Einklang mit Artikel 15 R-RPG auch ohne kompensatorische Auszonung einzonen können. In solchen Fällen kann die – zur Sicherung verlangte – Planungszone nach Genehmigung des Richtplans aufgehoben werden, ohne dass die kompensatorische Auszonung vollzogen werden muss. Es wäre unsinnig, auf einer Rückzonung zu beharren, wenn der Kanton an der entsprechenden Stelle sogleich wieder eine Bauzone ausscheiden möchte und der vom Bundesrat genehmigte Richtplan nachweist, dass dies zulässig wäre. Dieser Vorbehalt wird im normativen Text mit dem Nachsatz «wenn der Richtplan nicht nachweist, dass sich dies erübrigt» umschrieben.

Absatz 2

Planungszonen nach Artikel 27 RPG werden ein wichtiges Instrument sein, um bei Bedarf Flächen für künftige Rückzonungen zu sichern. Da während der Übergangszeit bis zur Genehmigung des kantonalen Richtplans die Kantone rasch handeln können, wäre diese Aufgabe unzulässig erschwert, wenn die Kompetenz zur Ausscheidung solcher Planungszonen vom kantonalen Recht ausschliesslich an untere Gemeinwesen – im Verordnungstext der Einfachheit halber als «Gemeinden» bezeichnet – delegiert worden wäre. Für die Zeit nach Ablauf der Übergangsfrist kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton bei Bedarf genügend Zeit hatte, um die Kompetenzregelung im kantonalen Recht anzupassen. Während der Übergangszeit ist dies aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Daher bestimmt Absatz 2, dass in Kantonen, welche die Kompetenz zur Bestimmung und Verlängerung von Planungszonen (Art. 27 RPG) ausschliesslich an die Gemeinden delegiert haben, diese Kompetenz bis zur Genehmigung der Richtplananpassung nach Artikel 38a Absatz 1 und 2 RPG auch der Kantonsregierung zusteht.

Absatz 3

Da mit der Genehmigung der Richtplananpassung durch den Bundesrat die Kompetenz der Kantonsregierung nach Absatz 2 automatisch dahinfällt, könnte sich die Frage stellen, was dies für Folgen für die bereits ausgeschiedenen Planungszonen hat. Würden diese von Gesetzes wegen dahinfallen, könnten sie die beabsichtigte Wirkung nicht entfalten. Daher bestimmt Absatz 3, dass die Kompetenz zur Aufhebung und Verlängerung der nach Absatz 2 erlassenen Planungszonen auch nach der Genehmigung der Richtplananpassung bei der Kantonsregierung verbleibt. Solche Planungszonen bleiben demnach in Kraft, bis die Kantonsregierung sie aufhebt.

³¹ Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 5a Absatz 3 Buchstabe b E-RPV, oben S. 6.

³² S. Verweis auf die Modelldokumentation in Fussnote 1.

Gemäss Artikel 27 Absatz 2 RPG dürfen Planungszonen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen. Bis das kantonale Recht bei Bedarf so weit angepasst werden kann, um die zur Umsetzung der R-RPG notwendigen Möglichkeiten zur Verlängerung der Planungszonen zu regeln, muss sich auch diese Kompetenz direkt aus den Übergangsbestimmungen ergeben. Dies wird in Absatz 3 mit dem Hinweis auf die Verlängerung angetönt.

Absatz 4

Gemäss Artikel 38a Absatz 5 R-RPG ist nach Ablauf der Fünfjahresfrist von Artikel 38a Absatz 4 R-RPG die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.

Artikel 52a Absatz 4 E-RPV regelt, wie der Bundesrat diesem Auftrag nachkommen wird.

Absatz 5

Damit nicht kurz nach dem Inkrafttreten auf den Kulturdenkmälern von kantonaler Bedeutung, soweit sie von Artikel 32b Buchstabe a–e E-RPV nicht erfasst werden, bewilligungsfrei Solaranlagen erstellt werden, bevor die Bezeichnung nach Artikel 32b Buchstabe f E-RPV erfolgen und durch den Bund genehmigt werden kann, muss hier noch eine übergangsrechtliche Regelung getroffen werden. Diese gibt der Kantonsregierung die Kompetenz, die Liste der Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung durch einfachen Beschluss provisorisch festzulegen. Damit ist gemeint, dass es sich nicht um einen *rechtsetzenden* Beschluss der Kantonsregierung handeln muss. Es erscheint angemessen, die Wirkung dieser Massnahme auf maximal fünf Jahre ab Inkrafttreten der Revision zu beschränken. Ohne diese Möglichkeit bestünde die Gefahr, dass die Kantone versuchen, den Schaden dadurch abzuwenden, dass sie die Schutzzonen nach Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe b möglichst grossflächig anwenden. Da dies nach Zonen und nicht nach Einzelobjekten erfolgt, würden durch ein solches Vorgehen faktisch erheblich mehr Bauten der Baubewilligungspflicht unterstellt bleiben als wenn die Bezeichnung objektweise erfolgen würde, wie dies Artikel 32b Buchstabe f E-RPV und Artikel 52a Absatz 5 E-RPV vorsehen.

Die Kantone werden regelmässig bereits über kantonale Inventare verfügen, auf die sie bei diesem übergangsrechtlichen Beschluss verweisen können.

Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe f NHV

Artikel 46 RPV verlangt, dass die Kantone dem ARE u.a. rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mitteilen, wenn Landschaften, Biotop und Stätten von nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Da eine solche Meldung dem Vollzug des Natur- und Heimatschutzrechtes dient und dieses in den Kompetenzbereich des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) fällt, soll die Meldung künftig an das BAFU erfolgen. In Artikel 46 E-RPV ist die Eröffnungspflicht solcher Änderungen an das ARE daher nicht mehr enthalten. Dafür wird die Regelung in Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1), die bereits derartige Eröffnungspflichten an das BAFU enthält, entsprechend ergänzt.