



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen

aemterkonsultationen@are.admin.ch

Bern, 9. Oktober 2024 sgv-ml/dp/ap

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Die Vorlage enthält zum einen die Ausführungsbestimmungen zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) bezüglich der Stabilisierung des Gebäudebestands und der versiegelten Fläche, bezüglich des Gebietsansatzes, sowie zu den Bestimmungen für die Erleichterung bezüglich Geruchs- und Lärmemissionen aus der Landwirtschaft. Zum anderen enthält die Vorlage auch Ausführungsbestimmungen zu Teilen des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien. Zusätzlich soll auch die parlamentarische Initiative 20.492 von Nationalrat Bergy («Vision und Strategie zu den Grundlagen der Raum- und Infrastrukturentwicklung. Dem Parlament verbindlich vorlegen!») umgesetzt werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV nimmt zur Vorlage differenziert Stellung.

Der vorliegende Verordnungsentwurf geht in verschiedenen Bereichen (beispielsweise Art. 25a, Abs. 2 E-RPV; Art. 25a, Abs. 4 E-RPV; Art. 25g E-RPV; Art. 32^{bis} E-RPV; Art. 33a, Abs. 1 E-RPV; Art. 43, Abs. 5 E-RPV) weiter als vom Raumplanungsgesetz (RPG) und dem Parlament vorgesehen, indem zusätzliche Einschränkungen eingeführt werden. Eine Verordnung hat sich allerdings grundsätzlich an das entsprechende Gesetz zu halten und keine weiterreichenden Bestimmungen einzuführen. Daher lehnt der sgV diese Einschränkungen kategorisch ab.

Der Referenzzeitpunkt vom 29. September 2023 verkennt ausserdem die Realität: In zahlreichen Kantonen wurde das Stabilisierungsziel bereits im September 2024 übertroffen. De facto wird so beispielsweise das Ziel der Förderung einheimischer Energien unerreichbar, da nur in Ausnahmefällen entsprechende Anlagen realisiert werden können. Dies insbesondere auch deswegen, weil bei strenger Auslegung der Gebäude-Definition gemäss Art. 2b VGWR jeder überdachte, alleinstehende Anlagenbestandteil einer

Energieproduktionsanlage als ein Gebäude gilt. Daher beantragt der sgv, Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Energie vom Stabilisierungsziel auszunehmen (siehe auch unten).

Ausserdem schätzt der sgv die lückenhafte Datengrundlage als problematisch ein. Wie im erläuternden Bericht wiederholt vermerkt wird, ist die Datengrundlage zur Berechnung des Stabilisierungsziels und vor allem des ihm zugrundeliegenden Referenzzustands alles andere als vollständig. In Kombination mit der Tatsache, dass der Referenzzeitpunkt (29. September 2023) bereits heute in der Vergangenheit liegt, was die Datenbeschaffung zum damaligen Zustand noch weiter erschwert, ist es äusserst fragwürdig, ob eine Definition und Kontrolle des Stabilisierungsziels auf diesen Grundlagen überhaupt möglich ist.

Der sgv anerkennt, dass die Raumplanung für die Realisierung von Anlagen der Stromversorgung entscheidende Rahmenbedingungen setzt. Die Erfahrungen mit zahlreichen Projekten haben die Grenzen und Schwächen des heutigen Raumplanungsrechts aufgezeigt. Mit der Anwendung der heutigen Planungsgrundsätze wird der Umbau der Energieversorgung hin zu erneuerbaren Energien und einer dezentraleren Versorgung kaum gelingen. Der sgv unterstützt daher im Grundsatz die mit dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien eingeleiteten Änderungen. Dabei soll die Errichtung von Anlagen zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien durch die Anpassung der raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen und die Vereinfachung der Bewilligungsverfahren weiter vorangetrieben werden.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Bemerkungen nimmt der sgv im Folgenden zu einzelnen Verordnung-artikeln im Detail Stellung.

Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.492 von Nationalrat Bregy («Vision und Strategie zu den Grundlagen der Raum- und Infrastrukturentwicklung. Dem Parlament verbindlich vorlegen!») (Art. 19a E-RPV): Die nationalen Sachpläne sind ein wichtiges Planungsinstrument. Sie sind behördenverbindlich und übersteuern auch die Richtpläne auf Kantons- und Gemeindeebene. Daher ist es wichtig, dass diese Planungsinstrumente demokratisch legitimiert und dadurch breit abgestützt sind, was bisher nicht der Fall ist. Die Vorlage sieht vor, dass sich die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu den Sachplänen äussern können, indem sie eine Stellungnahme an den Bundesrat richten. Da dieser in seiner Entscheidung jedoch von der Stellungnahme der Kommissionen abweichen kann, wird die von der parlamentarischen Initiative geforderte Verbindlichkeit nicht ausreichend umgesetzt. Denn das Parlament kann dadurch in der Praxis nicht mitentscheiden. Daher lehnt der sgv die vorgesehene Bestimmung ab und fordert eine Umsetzung anhand der von der parlamentarischen Initiative geforderten Verbindlichkeit.

Geltungsbereich des Stabilisierungsziels (Art. 25a, Abs. 2 E-RPV): Gemäss Art. 1, Abs. 2, Bst. b^{quater} RPG bezieht sich die Stabilisierung der Bodenversiegelung auf die «ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen». Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht hingegen vor, die Stabilisierung «ausserhalb der Bauzonen» zu verfolgen. Diese beiden Gebiete sind nicht deckungsgleich, sie unterscheiden sich sowohl in der Fläche wie auch in der Nutzung. Die Verordnung hat sich am Gesetzestext zu orientieren und keine anderslautenden oder weiterführenden Bestimmungen einzuführen. Daher fordert der sgv, in Art. 25a, Abs. 2 E-RPV ebenfalls von der «ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone» zu sprechen.

Ausnahme der touristischen Nutzung vom Stabilisierungsziel (Art. 25a, Abs. 4 E-RPV): Art. 1, Abs. 2, Bst. b^{quater} RPG definiert, dass die Bodenversiegelung zur Ausübung «touristischer Aktivitäten» nicht dem Stabilisierungsziel angerechnet wird. Der Verordnungsentwurf definiert die Ausübung touristischer Aktivitäten als «schwergewichtig touristische[...] Nutzung». Durch die Ergänzung des Begriffs «schwergewichtig» wird eine zusätzliche, im RPG nicht vorgesehene Einschränkung eingeführt, welche zudem Rechtsunsicherheit schafft. Dies ist unzulässig, nicht im Sinne des Gesetzgebers und wird vom sgv daher abgelehnt. Ausserdem erachtet der sgv die vorliegende Definition der Ausübung touristischer Tätigkeiten grundsätzlich als problematisch, da solche auch in Gebieten erfolgen können, welche nicht als schwergewichtig touristisch qualifiziert werden. Auch würde eine entsprechende Formulierung zur Ungleichbehandlung der Kantone führen, da nur bereits heute tourismusstarke Kantone von der Ausnahme vom

Stabilisierungsziel profitieren könnten. Dadurch würde auch der Wettbewerb behindert und bestehende Strukturen zementiert.

Ausnahme von Energieanlagen vom Stabilisierungsziel (Art. 25a, Abs. 4 E-RPV): Um keine neuerlichen Hürden für die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie zu schaffen, ist es zentral, dass Energieanlagen nicht Gegenstand von Ausgleichsmassnahmen sind. Sie sollen damit auch nicht beim Stabilisierungsziel und bei der Berechnung der versiegelten Flächen berücksichtigt werden müssen.

Erreichung des Stabilisierungsziels (Art. 25b E-RPV): Gemäss Verordnungsentwurf ist das Stabilisierungsziel überschritten, wenn Gebäudebestand und versiegelte Fläche 101 Prozent oder mehr der massgeblichen Werte vom 29. September 2023 betragen. Der sgv lehnt dieses Stabilisierungsziel von 101 Prozent ab. Der Begriff «Stabilisierung» wurde nie genau definiert. Daher ist die Annahme, dass für die Stabilisierung eine fixe Obergrenze gelten muss (siehe erläuternder Bericht, Seite 13) nicht zwingend. Der sgv hat stets darauf hingewiesen, dass eine Stabilisierung immer eine gewisse Entwicklung zulassen muss, da sie sonst nichts anderes ist als eine Plafonierung. Genau eine solche führt die Vorlage ein, indem sie eine fixe Obergrenze definiert, nach deren Erreichen weitere Bautätigkeiten nicht mehr zugelassen sind. Damit erfüllt die Vorlage die Forderung der Landschaftsinitiative nach einer Plafonierung, was genau der Entwicklung entspricht, welche das Parlament vermeiden wollte, indem es RPG2 als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative positionierte. Der sgv lehnt ein entsprechendes Vorgehen ab und fordert eine Definition der Stabilisierung, welche eine gewisse Entwicklung zulässt, und zwar permanent und nicht nur während der nächsten zehn Jahre (Schätzung gemäss erläuterndem Bericht).

Kompensationspflicht bei Verfehlung des Stabilisierungsziels (Art. 25f, Abs. 2 E-RPV): Wird das Stabilisierungsziel überschritten, so kommt die Kompensationspflicht zum Tragen. Dabei dürfen neue Gebäude nur noch dann erreicht werden, wenn sie durch den Abbruch bestehender Gebäude oder durch Renaturierungen kompensiert werden. Gemäss dem Verordnungsentwurf darf mit dem Bau des neuen Gebäudes erst dann begonnen werden, wenn die «kompensierenden Abbrüche und Renaturierungen erfolgt sind». Diese zeitliche Staffelung der Kompensationsmassnahmen und des Neubaus kann zu massiven Bauverzögerungen führen, was insbesondere bei kritischen Infrastrukturen grosse negative Auswirkungen haben kann. Daher fordert der sgv, dass die Sicherung oder Bewilligung der Kompensationsmassnahmen und nicht deren Beendigung, als Zulässigkeitskriterium des Baubeginns definiert wird.

Kompensation über die Kantonsgrenzen hinaus: Die Kompensation gemäss Art. 25f E-RPV und Art. 33a E-RPV ist ein sinnvolles Instrument, um auch künftig bauliche Entwicklungen ausserhalb der Bauzone zu ermöglichen. Da jedoch nicht alle Kantone über dieselben Voraussetzungen verfügen – z. B. unterschiedliche bauliche Dichte ausserhalb der Bauzone – sollte es ermöglicht werden, die Kompensation auch über die Kantonsgrenzen hinweg durchzuführen. Der sgv fordert, dass den Kantonen ein entsprechendes Instrument an die Hand gegeben wird.

Anrechnung kantonaler Verkehrsinfrastrukturen an das Stabilisierungsziel (Art. 25g E-RPV): Eine der wichtigsten Arten von Bauten ausserhalb der Bauzone sind Verkehrsinfrastrukturen. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Wirtschaft und Gesellschaft hat der Gesetzgeber beschlossen, sowohl nationale als auch kantonale Verkehrsanlagen in Sachen Bodenversiegelung vom Stabilisierungsziel auszunehmen (siehe Art. 8d, Abs. 2 RPG). Gemäss Verordnungsentwurf werden nun jedoch den Kantonen alle versiegelten Flächen an das Stabilisierungsziel angerechnet, welche in ihrer eigenen Planungshoheit liegen. Dies umfasst folglich auch kantonale – jedoch nicht nationale – Verkehrsinfrastrukturen. Dies widerspricht dem Sinne des RPG, sämtliche Verkehrsinfrastrukturen vom Stabilisierungsziel auszunehmen und ist daher zu korrigieren.

Bündelung von Infrastrukturanlagen (Art. 32^{bis} E-RPV): Die Bündelung von Infrastrukturanlagen ist aus Sicht des sgv wünschenswert. Dass diese jedoch nur an «möglichst unempfindlichen Standorten» erfolgen soll, stellt eine weitere unnötige Einschränkung dar. Denn diese kann einerseits verschiedenen Interessen und Pflichten widersprechen, und wird andererseits in der Umsetzung zu Schwierigkeiten und hohen Kosten führen. Daher ist auf die Einschränkung in Form der Wahl von «möglichst unempfindlichen

Standorten» zu verzichten. Stattdessen sollte im Einzelfall eine umfassende Interessensabwägung vorgenommen werden.

Solaranlagen an Fassaden (Art. 32a^{bis} E-RPV): Für Solaranlagen an Fassaden ist kein solcher Detaillierungsgrad notwendig, wie es die Vorlage vorsieht. Mit all den genannten Auflagen (z. B. die farbliche Anpassung von Fassadenanlagen) dürfte kaum eine Anlage bewilligungsfrei sein, die Absicht des Gesetzgebers dürfte damit ad absurdum geführt werden.

Nicht freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 32c E-RPV): Hierbei ist die verlangte Standortgebundenheit gestützt auf einen bestehenden Stromnetzanschluss zu einschränkend. Der Anschluss ans Stromnetz als Voraussetzung ist zu streichen, denn der Anschluss soll bei solchen Anlagen auch erst noch erstellt werden können.

Thermische Netze (Art. 32g E-RPV): Wärmeleitungen und Anlagen zur Wärmespeicherung sind ausserhalb der Bauzonen insbesondere dann als standortgebunden zu betrachten, wenn die möglichst direkte Verbindung durch Nichtbauzonen führt und durch diese Linienführung die Energie rationeller genutzt werden kann. Es ist wichtig, dass Boden-Wärmespeicher in die Standortgebundenheit ausserhalb der Bauzonen miteingebunden sind, da diese für eine wirksame, wirtschaftliche Wärmeversorgung unseres Landes von grosser Bedeutung sind.

Anlagen von keinem nationalen Interesse (Art. 32d E-RPV, Art. 32e E-RPV sowie Art. 32f E-RPV): Bei Anlagen von keinem nationalen Interesse ausserhalb der Bauzonen soll die Ausnahmegewilligung nur verweigert werden, wenn gewichtige öffentliche oder sehr gewichtige private Interessen dem Interesse an der Produktion von Energie aus erneuerbaren Quellen entgegenstehen. Sowohl involvierten Behörden wie auch privaten Einsprechern sollen die Interessen und deren Gewichtung im Genehmigungsverfahren begründen müssen. Weiter ist Art. 32e technologie-neutral zu formulieren, d. h. verholzte Biomasse soll nicht explizit ausgeschlossen werden.

Gebietsansatz (Art. 33a, Abs. 1 E-RPV): Der sgv hat den Gebietsansatz, mit welchem die Kantone über ein Planungsinstrument verfügen, um auch ausserhalb der Bauzone unterschiedliche Nutzungen zuzulassen, stets unterstützt. Doch auch hier sieht die Verordnung eine zusätzliche Einschränkung vor: «Kompensationsmassnahmen müssen [...] bewirken, dass oberirdisch insgesamt kein grösseres bauliches Volumen entsteht». In der RPG2-Diskussion und in den daraus resultierenden Bestimmungen des RPG war jedoch stets ausschliesslich von der Anzahl der Gebäude und der versiegelten Fläche die Rede, niemals vom Gebäudevolumen. Es ist daher inkonsistent und rechtswidrig, nun eine zusätzliche Einschränkung in Form des Gebäudevolumens einzuführen. Zudem ist die Beschränkung des Gebäudevolumens auch im Sinne des möglichst schonenden Umgangs mit dem Boden nicht sinnvoll. Denn durch die Erhöhung des Volumens von bereits bebautem Land wird dieses besser ausgenutzt, während der Boden geschont wird. Auch kann durch ein erhöhtes Gebäudevolumen oft die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten verbessert werden. Ausserdem würde eine Einschränkung des Gebäudevolumens die Flexibilität der gastgewerblichen Betriebe zu stark einschränken. Denn oft ist es für betriebsnotwendige Umstrukturierungen, zur Einhaltung behördlicher Anforderungen, für energetische Sanierungen oder auch zur Befriedigung der Gästebedürfnisse (z. B. für Wellnessanlagen, Tagungsräume etc.) notwendig, das Gebäudevolumen zu vergrössern. Aus diesen Gründen fordert der sgv die Streichung des Kriteriums des Gebäudevolumens.

Bestimmungen zu altrechtlichen Gast- und Beherbergungsbetrieben (Art. 43, Abs. 5 E-RPV): Art. 37a, Abs. 2 RPG sieht spezielle Bedingungen für den Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzone vor. Der sgv unterstützt diese Ausnahmeregelungen, fordert jedoch, dass die Bestimmung, wonach Erweiterungen derartiger Betriebe maximal zu einer Bettenzahl von 100 führen dürfen, gestrichen wird. Die Zahl von 100 scheint willkürlich und ohne rechtliche Grundlage gewählt. Ausserdem ist nicht ersichtlich, weshalb eine zusätzliche Einschränkung in Form der Bettenzahl vonnöten ist, wenn die bereits bestehenden Bestimmungen bezüglich der Gebäudezahl und der versiegelten Fläche eingehalten werden. Die Entscheidung darüber, über welche Anzahl Betten der

Betrieb verfügen soll, unterliegt aus Sicht des sgv der unternehmerischen Freiheit. Weiter ist auch hier auf Einschränkungen des Gebäudevolumens zu verzichten (Ausführungen dazu siehe oben).

Bestimmungen zum illegalen Bauen (Art. 43b E-RPV): Gemäss Art. 25, Abs. 5 RPG verjährt der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nach 30 Jahren. Darauf ist auch im Rahmen der Ausführungsbestimmungen Rücksicht zu nehmen.

Im Weiteren sieht der sgv in verschiedenen Bereichen zusätzlichen Ergänzungsbedarf:

Finanzierung der Abbruchprämie: Art. 5a, Abs. 3 RPG sieht vor, dass der Bund die Kantone bei der Finanzierung der Abbruchprämie unterstützt, sowie dass der Bundesrat die entsprechenden Einzelheiten regelt. Entsprechende Bestimmungen fehlen jedoch im vorliegenden Verordnungsentwurf.

Koordination mit den Netzanlagen: Im Rahmen der Anpassung der rechtlichen Bestimmungen für die Produktionsanlagen wurde keine Koordination und Abstimmung mit den Netzanlagen (und Speichern) vorgenommen. So fehlen insbesondere Instrumente, die auch für Netzanlagen im Einzelfall für die Güterabwägung und die Bewilligungsfähigkeit relevant sind. Wie bei Produktionsanlagen bedingt die zügige Bereitstellung der nötigen Netzanlagen (und Speicher) nicht nur eine Anpassung des Verfahrensrechts, sondern auch des materiellen Rechts. So ist für die Netze insbesondere mit den neuen Bestimmungen für Produktionsanlagen gleichzuziehen bezüglich des nationalen Interesses und der Kompatibilität mit dem Raumplanungsrecht.

Regelungen für Stromnetze und -speicher ausserhalb der Bauzone: Wie für die Stromproduktionsanlagen braucht es auch für die Netze (und Speicher) Regelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Art. 32 RPV ist entsprechend zu ergänzen. Auch Stromnetzinfrastrukturen sind gezwungenermassen auf Flächen ausserhalb des Baugebiets angewiesen, weshalb auch für sie die Standortgebundenheit gelten muss.

Platzverfügbarkeit für Trafos: Für den Anschluss von Photovoltaikanlagen, die meist in bestehenden Strukturen gebaut werden, braucht es zusätzliche Trafostandorte. Oft fehlt es jedoch an der Verfügbarkeit von öffentlichem Grund und der Bereitschaft privater Grundeigentümer, Platz zur Verfügung zu stellen. Es erscheint daher angezeigt, den strikten Ausschluss einer Versorgung der Bauzone mittels Standorten ausserhalb der Bauzone zu hinterfragen, um dem Aspekt der Effizienz und Wirtschaftlichkeit vermehrt Rechnung zu tragen.

Effizienz und Wirtschaftlichkeit als Beurteilungskriterien einführen: Künftig sollte bei der raumplanerischen Beurteilung von Standorten dem Kriterium der Effizienz und Wirtschaftlichkeit vermehrt Rechnung getragen werden. So sollte im Rahmen der Auslegung / Definition der Standortgebundenheit (Art. 24 RPG) von elektrischen Anlagen zur Versorgung mit Elektrizität aus erneuerbarer Energie die Möglichkeit eröffnet werden, dass Transformatorstationen ausserhalb der Bauzone errichtet werden können, auch wenn sie ausschliesslich der Versorgung einer Liegenschaft bzw. des Anschlusses eines Produzenten innerhalb der Bauzone dienen.

Einschränkung von Beschwerdemöglichkeiten: Unbegründete Beschwerden von Dritten («NIMBY-Beschwerden») haben im Bau- und Infrastrukturbereich massiv zugenommen und führen zu Verzögerungen. Die Rechtsprechung geht heute bezüglich der Beschwerdelegitimation für die Drittbeschwerde sehr weit, gar zu weit. Zur Beschwerde sollte nur legitimiert sein, wer ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen kann. Ein rechtlich geschütztes Interesse kann ein Dritter nur dann geltend machen, wenn die gesetzliche Regelung des streitigen Rechtsverhältnisses einen Schutz des Beschwerdeführers bezweckt (Schutznormerfordernis). Das ist beispielsweise bei der Rüge der Verletzung von Abstandsvorschriften oder Immissionsvorschriften der Fall, nicht aber, wenn eine Privatperson generell Vorschriften rügt, die dem öffentlichen Interesse dienen, z. B. die Verletzung von Denkmal- und Landschaftsschutzvorschriften. Der sgv erachtet es ebenfalls als angebracht, auch die Regelungen des heutigen Verbandsbeschwerderechts kritisch zu hinterfragen. Aus Gründen der Konsistenz der Gesetzgebung einerseits und im Interesse der Energie- und Klimastrategie und der Versorgungssicherheit andererseits

müsste konsequenterweise zumindest eine teilweise Einschränkung von Beschwerderechten bei Projekten von nationalem Interesse geprüft werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Urs Furrer
Direktor



Michèle Lisibach
Ressortleiterin



Patrick Dümmler
Ressortleiter