

**Per E-Mail**

Bundesrat
Herr Albert Rösti
Departementsvorsteher UVEK
3003 Bern

aemterkonsultationen@are.admin.ch

Fürstenu, 2. Oktober 2024

**Vernehmlassung der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung (BVR)
zur Änderung der Raumplanungsverordnung (RPV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Nachdem das Parlament am 29. September 2023 der zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) zugestimmt hat, liegt nun die Vernehmlassungsvorlage der Änderungen der Raumplanungsverordnung vor. Die Bündner Vereinigung für Raumentwicklung (BVR) bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung, von welcher sie nachfolgend gerne Gebrauch macht.

Die vorliegende Vernehmlassung geht themenweise auf die Verordnung des Bundesrates ein.

1. Stabilisierungsthematik

Das Stabilisierungsziel bildet das Herzstück der RPG 2-Revision. Im Grundsatz bedeutet dieses, dass die Anzahl Gebäude und die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzone stabilisiert werden sollen.

1.1 Begriffsdefinitionen

Art. 25a E-RPV definiert die beiden zentralen Begriffe «Gebäude» und «Bodenversiegelung» näher. Dazu was folgt:

1.1.1 Gebäudebegriff

Das Stabilisierungsziel gilt gemäss Art. 25a Abs. 1 E-RPV für Gebäude im Sinne von Art. 2 lit. b der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR). Demnach gelten als Gebäude auf Dauer angelegte, mit einem Dach versehene, mit dem Boden fest verbundene Bauten, die Personen aufnehmen können und Wohnzwecken oder Zwecken der Arbeit, der Ausbildung, der Kultur, des Sports oder jeglicher anderer menschlicher Tätigkeit dienen; ein Doppel-, Gruppen- und Reihenhause zählt ebenfalls als ein Gebäude, wenn es einen eigenen Zugang von aussen hat und wenn zwischen den Gebäuden eine senkrechte vom Erdgeschoss bis zum Dach reichende tragende Trennmauer besteht.

Dieser Gebäudebegriff ist gemäss Ansicht der BVR zu eng gefasst, da beispielsweise Stallruinen, andere vom Verfall bedrohte oder bereits verfallene Gebäude, Gewerbe- und Industrieruinen nicht erfasst werden, womit auch kein Anreiz zu deren Beseitigung besteht (da keine Anrechnung bei der Kompensation, keine Verringerung der Stabilisierungsbilanz, etc.). Aus Sicht der BVR besteht ein Interesse daran, dass nicht mehr benötigte oder sogar vom Einsturz gefährdete Gebäude und Anlagen beseitigt und dafür auch Anreize geschaffen werden.

1.1.2 Bodenversiegelungen

Art. 25a Abs. 2 bis 4 E-RPV definiert den Begriff der Bodenversiegelung näher. Die BVR ist der Ansicht, dass diese Verordnungsbestimmung diverse Probleme mit sich bringt und deshalb zu überarbeiten ist. Im Detail wie folgt:

- a) Art. 25a Abs. 2 E-RPV sieht vor, dass das Stabilisierungsziel für Bodenversiegelungen *ausserhalb der Bauzonen* gelte, ausgenommen das Sömmerungsgebiet, gemäss Geo-Basisdatensatz nach Art. 5 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998.

Das Gesetz spricht gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater} RPG lediglich von Bodenversiegelungen in den ganzjährig bewirtschafteten *Landwirtschaftszonen* nach Art. 16 und nicht von der gesamten Nichtbauzone. Damit geht die Raumplanungsverordnung wesentlich weiter als das Gesetz, obwohl letzteres dem Bundesrat in diesem Bereich keine Kompetenz einräumt, einschränkendere Bestimmungen zu erlassen. Die BVR beantragt, die Verordnung im Sinne der gesetzlichen Bestimmung zu redigieren. Demnach soll das Stabilisierungsziel nur für Landwirtschaftszonen gelten, ausgenommen das Sömmerungsgebiet.

- b) Gemäss Art. 25a Abs. 3 E-RPV gilt der Boden dann als versiegelt, wenn es sich um eine Gebäudefläche oder um eine mit einem wasserundurchlässigen Belag wie Beton oder Asphalt versehene Bodenfläche handelt.

Die Definition der versiegelten Fläche mit der beispielhaften Aufzählung von Beton oder Asphalt ist abzulehnen. Es ist darauf hinzuweisen, dass sowohl Beton wie auch Asphalt wasserdurchlässig sein können. Dies hängt jeweils von der entsprechenden Zusammensetzung der Materialien ab. Besser wäre es, den allgemeinen Begriff der Sickerfähigkeit oder des sickerfähigen Belages, ohne beispielhafte Aufzählung, zu verwenden.

Ausserdem umfasst die Definition des versiegelten Bodens auch die Gebäudegrundfläche. Damit werden Gebäude faktisch doppelt gezählt. Dies ist insofern

problematisch, als damit sämtliche Gebäudeerweiterungen ausserhalb der Bauzone die versiegelte Fläche erhöhen und damit die Stabilisierungsbilanz verschlechtern würden (z.B. unter Anwendung von Art. 24c RPG). Immerhin ist zu berücksichtigen, dass das gesetzlich zulässige Ausbaupotenzial von altrechtlichen Gebäuden heute überhaupt nicht quantifiziert und abgeschätzt werden kann.

Sollte die vorgesehene Definition beibehalten werden, sollte zumindest ein Ausnahmetatbestand für zulässige Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens gemäss Art. 24c bis 24e RPG formuliert werden, sodass solche Erweiterungen nicht dem Stabilisierungsziel unterliegen.

1.2 Zulässige Veränderung

Art. 25b E-RPV sieht vor, dass das Stabilisierungsziel als erreicht gilt, wenn die aktuellen Werte bezüglich der Gebäudezahl und der versiegelten Fläche im betreffenden Kanton nicht mehr als 101% der massgebenden Werte am 29. September 2023 betragen.

Die BVR erachtet den Spielraum von 1% als zu klein. Das Stabilisierungsziel ist in die Zukunft gerichtet und unterliegt damit keiner Überarbeitung oder Anpassung in einem bestimmten Planungshorizont. Entsprechend ist der Spielraum für die Kantone zu vergrössern und der Wert auf mindestens 102% zu korrigieren, wie dies auch im Rahmen der ständerätlichen Beratungen explizit festgehalten worden ist. Bergkantone wie Graubünden sind von einem zu starren Stabilisierungsziel besonders betroffen, zumal sie aufgrund der vorherrschenden Weitläufigkeit auf (neue) standortgebundene öffentliche Anlagen ausserhalb der Bauzone angewiesen sind (wie beispielsweise kommunale Verkehrs- und Versorgungsanlagen). Dieser Umstand wird es schwierig machen, ein zu starr umschriebenes Stabilisierungsziel künftig überhaupt zu erreichen bzw. einzuhalten.

1.3 Ausnahmen vom Stabilisierungsziel

1.3.1 Allgemeines

Das Gesetz definiert Ausnahmen vom Stabilisierungsziel in Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater} RPG sowie in Art. 8d Abs. 2 RPG. Demnach sind Bodenversiegelungen in den ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen zu stabilisieren, soweit sie nicht landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt sind. Ausserdem nicht zu stabilisieren sind geschützte Gebäude, Gebäude, die nach dem 29. September 2023 einer Bauzone zugewiesen werden sowie Bodenversiegelungen, die durch Energieanlagen oder durch kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt sind. Weiter definiert Art. 25g E-RPV weitere Ausnahmen für Flächen, welche einer Plangenehmigung des Bundes unterstehen.

1.3.2 Ausnahme für Bauten und Anlagen, die einem öffentlichen Zweck oder Interesse dienen

Es ist davon auszugehen, dass die gesetzlich umschriebenen Ausnahmen nicht einen abschliessenden Katalog umschreiben, zumal auf dem Verordnungswege weitere Ausnahmen definiert worden sind.

In diesem Sinne ist die Verordnung dahingehend anzupassen, dass auch sämtliche Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder eines öffentlichen Interesses sowie des übergeordneten, öffentlichen Rechts (wie bspw. Umweltschutz, Brandschutz, Gesundheitsschutz, etc.) errichtet werden, nicht zu stabilisieren sind. In der Regel sind Bauten und Anlagen wie Trinkwasserreservoir, Abwasserreinigungsanlagen, Trafostationen sowie kommunale Verkehrsanlagen etc. auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Ausserdem können auch dringend notwendige Quellschutzmassnahmen Bodenversiegelungen beispielsweise an Land- oder Forstwirtschaftsstrassen notwendig machen. Würden alle diese durch einen öffentlichen Zweck oder ein öffentliches Interesse bedingte Bauten und Anlagen dem Stabilisierungsziel unterliegen, wären sowohl die Gemeinden wie auch die Kantone in der Wahrung und Ausübung der öffentlichen Aufgaben stark eingeschränkt.

1.3.3 Landwirtschaftlich bedingte Bauten und Anlagen

Heute ist aufgrund der Definition in Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater} RPG, welche einen Ausnahmetatbestand für landwirtschaftlich bedingte Bodenversiegelungen in den ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen umschreibt, nicht klar, ob zonenkonforme *Bauten* (dh. insbesondere Ökonomiebauten, landwirtschaftliche Wohnbauten etc.) in der Landwirtschaftszone vom Ausnahmetatbestand ebenfalls erfasst sind. Dies stellt eine unzumutbare Rechtsunsicherheit dar.

Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden sind für eine zeitgemässe und tierschutzgerechte landwirtschaftliche Entwicklung unabdingbar und sollten deshalb auf die Stabilisierungsbilanz keinen Einfluss haben. Die BVR erachtet es deshalb als dringend notwendig, dass auf dem Verordnungswege klargestellt wird, dass unter den Ausnahmetatbestand von Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater} RPG auch sämtliche zonenkonformen Bauten und Anlagen gemäss Art. 16 und 16a RPG (zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone) fallen.

1.3.4 Touristisch bedingte Bauten und Anlagen

Das Gesetz spricht in Art. 1 Abs. 2 lit. b^{quater} RPG davon, dass Bodenversiegelungen nicht zu stabilisieren sind, soweit sie zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt sind. Die Verordnung schränkt den Ausnahmetatbestand weiter ein und definiert in Art. 25a Abs. 4 E-RPV, dass Bodenversiegelungen zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt sind, wenn sie aus Gründen der Tourismus- und Freizeitnutzung als standortgebunden bewilligt werden und in einem *Gebiet mit schwergewichtig touristischer Nutzung* liegen. Der kantonale Richtplan legt diese Gebiete fest.

Die Verordnung geht demnach weit über die gesetzlichen Vorgaben hinaus, indem touristische Nutzungen nur dann nicht stabilisiert werden, wenn sie in einem *Gebiet mit schwergewichtig touristischer Nutzung* liegen (wobei der kantonale Richtplan diese überdies festzulegen hat). Gerade Bergkantone werden damit in ihrer touristischen Entwicklung stark eingeschränkt. Die touristischen Gebiete würden damit auf einen Zeitpunkt per 29. September 2023 zementiert. Gemeinden, welche ausserhalb dieser Gebiete mit schwergewichtig touristischer Nutzung liegen, hätten überhaupt keine Möglichkeiten, sich in irgendeiner Art touristisch zu entwickeln. Die zusätzliche Einschränkung des Ausnahmetatbestandes für Gebiete mit schwergewichtig touristischer Nutzung mitsamt Erfordernis des Richtplaneintrages ist deshalb ersatzlos zu streichen.

2. Zur Abbruchprämie

Mit der Abbruchprämie wird in Art. 5a RPG ein neues Instrument zur Vergütung von Abbruchkosten bei Beseitigung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone eingeführt. Die Finanzierung hat primär aus den Erträgen der Mehrwertabgabe zu erfolgen, sekundär aus den allgemeinen Finanzmitteln. Zur Abbruchprämie fehlen Ausführungsbestimmungen in der Verordnung.

Es ist an dieser Stelle zu vermerken, dass die Mehrwertabgabefonds sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene im Kanton Graubünden sehr gering gefüllt sind. Es ist nicht absehbar, dass diese Fonds in Zukunft wesentliche Mittel führen werden. Ausserdem ist gesetzlich bereits umschrieben, für welchen Zweck die darin geäufteten Mittel zu verwenden sind.

Ausserdem erachtet es die BVR als problematisch, wenn eine Abbruchprämie auch für die Beseitigung von illegalen Bauten und Anlagen ausgerichtet werden soll.

Die Verordnung ist dahingehend zu ergänzen, dass der Bund finanzielle Mittel für die Finanzierung der Abbruchprämie zur Verfügung stellt und keine Abbruchprämie für illegal erstellte Bauten und Anlagen ausgerichtet wird.

3. Zum Gebietsansatz

Art. 33a E-RPV enthält untergeordnete Regelungen zu den Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen bzw. für nicht standortgebundene Nutzungen (Gebietsansatz).

Es wird begrüsst, dass den Kantonen die Aufgabe überlassen wird, die Anforderungen an die Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen zu präzisieren. Derart können auf kantonaler Ebene detaillierte Kriterien für die Ausscheidung entsprechender Zonen definiert werden, welche den Gegebenheiten und Bedürfnissen vor Ort entsprechen. Es werden sich auf Bundesebene kaum Definitionen finden, welche für sämtliche unterschiedliche Gebiete und Bedürfnisse der Schweiz geeignet erscheinen.

Es gilt allerdings anzumerken, dass die vorgeschriebenen Kompensationsmassnahmen in den Zonen mit Gebietsansatz schwer umzusetzen sein werden, da in vielen Fällen unterschiedliche Eigentümerschaften betroffen sein dürften. Die Vorteile eines Abbruchs von Bauten und Anlagen (Abbruchprämie) werden den monetären Vorteilen, welche durch neue, nicht standortgebundene Nutzungen ausserhalb der Bauzone geschaffen werden, nicht gerecht werden. Es wäre deshalb zu begrüssen, wenn auf Bundesebene die Möglichkeit vorgesehen würde, dass mittels Landumlegung (ausserhalb der Bauzone) die Eigentümerstrukturen in solchen Gebieten umgelegt werden können. Nur derart werden sich Anreize für Kompensationshandlungen generieren lassen.

Am Rande sei erwähnt, dass die in Art. 33a E-RPV verwendeten Begriffe des «baulichen Volumens» und der «Flächen» unpräzise sind. Der Begriff des «baulichen Volumens» ist nicht definiert und unterscheidet sich vom z.B. in Art. 42 Abs. 4 RPV verwendeten Begriff des «Gebäudevolumens». Anstelle der «Fläche» ist der Begriff der «Bodenversiegelung» zu wählen.

4. Vorrang der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone

Die BVR hat zu den Verordnungsbestimmungen im Zusammenhang mit den Immissionen in der Landwirtschaft keine Bemerkungen.

5. Nutzung erneuerbarer Energien

Die BVR hat zu den Verordnungsbestimmungen im Zusammenhang mit der Nutzung von erneuerbaren Energien keine Bemerkungen.

6. Illegales Bauen

Gemäss heute geltender bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es insbesondere dann möglich, nachträgliche Baubewilligungsverfahren mit den Wiederherstellungsverfahren zu verbinden, wenn die Sach- und Rechtslage klar ist.

Die in Art. 43b E-RPV vorgesehene Ausdehnung der Möglichkeit der Verbindung der beiden Verfahren wird deshalb aus Sicht der BVR begrüsst. Ausserdem wird begrüsst, dass die kantonsinterne Zuständigkeitsregelung weiterhin den Kantonen überlassen wird, sodass die Baupolizei bei den Gemeinden verbleiben kann. Nichtsdestotrotz wird dem Kanton eine aktivere Rolle bei der Ahndung von Missbräuchen als in der Vergangenheit zukommen.

7. Zu altrechtlichen Gast- und Beherbergungsbetrieben ausserhalb der Bauzone

Art. 43 Abs. 4 bis 6 E-RPV regelt neu, wie Bauten und Anlagen, die andernorts in der gleichen Geländekammer beseitigt werden und rechtmässig einer nicht standortgebundenen Gewerbenutzung dienen, zu zusätzlichen Erweiterungen von Hotelbetrieben berechtigen können. Dabei wird als Bemessungsgrösse die Anzahl Betten herangezogen.

Der gewählte Begriff der Bettenanzahl ist unpräzise und lässt Fragen offen, zumal es sich um eine variable Grösse handelt. Die BVR würde es deshalb vorziehen, eine gesetzlich bereits bekannte Definition zu wählen, wie z.B. die Hauptnutzfläche.

8. Zu altrechtlichen Bauten und Anlagen

In Art. 42 E-RPV finden sich die Ausführungsbestimmungen zur Erweiterung von altrechtlichen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24c RPG.

Art. 42 Abs. 3 lit. a E-RPV wurde um einen Satz dahingehend ergänzt, dass innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens eine Vergrösserung von mehr als 60% bis maximal 100 m² zulässig sein soll, sofern die altrechtlich landwirtschaftlich genutzte Erstwohnung weiterhin als Erstwohnung genutzt werde.

Die BVR beantragt, diese Ergänzung ersatzlos zu streichen. Bereits heute besteht ein enormer Druck auf landwirtschaftliche Wohnbauten, da diese bei einer Zweckänderung in eine nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung eine hohe Wertsteigerung erfahren. Es besteht deshalb kein Anreiz mehr, landwirtschaftlichen Wohnraum auch über Generationen (oder mittels Verpachtung) effektiv der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung zu stellen. Eine weitere Erleichterung in diesem Bereich würde die Situation weiter

verschärfen, zumal der landwirtschaftlich verfügbare Wohnraum knapp ist und die Hürden für die Errichtung von neuen landwirtschaftlichen Wohnbauten ausserhalb der Bauzone aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hoch sind.

Die Bündner Vereinigung für Raumentwicklung hofft, dass die vorstehenden Anliegen berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Der BVR-Vorstand

Co-Präsidentin



Barbara Aeschbacher

Co-Präsidentin



Gabriella Binkert Becchetti

Vorstandsmitglied und
Verfasserin der Vernehmlassung



Christina Blumenthal