

**E-Mail** STR

Schweizerischer Städteverband  
Direktor Dr. Martin Flügel  
Monbijoustrasse 8  
Postfach  
3001 Bern

Luzern, 20. September 2024

## **Schweizerischer Städteverband**

- Vernehmlassung zur Änderung der Raumplanungsverordnung (RPV)
- Stellungnahme

### **Stadtratsbeschluss 631 vom 4. September 2024**

Sehr geehrter Herr Dr. Flügel

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat den Schweizerischen Städteverband (SSV) eingeladen, am oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen. Für die Erarbeitung einer Stellungnahme aus Sicht der Städte und städtischen Gemeinden wurde die Stadt Luzern mit E-Mail vom 4. Juli 2024 um ihre Einschätzung zu dieser Vorlage gebeten. Der Stadtrat bedankt sich für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme.

Grundsätzlich unterstützt der Stadtrat von Luzern die Bestrebungen des Bundesparlaments und des Bundesrates, die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzone zu stabilisieren und die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Planung und zum Bau von insbesondere erneuerbaren Energieversorgungsanlagen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen. Ebenfalls soll die Verordnung dahingehend angepasst werden, dass sachgerechte Grenzen zur Bewilligungsfähigkeit der Solaranlagen an Fassaden gelten, damit weiterhin eine qualitätsvolle Baukultur erreicht werden kann.

In diesem Sinne gilt es folgende Rückmeldungen hervorzuheben, die in den folgenden Abschnitten konkretisiert werden:

- Es ist fraglich, ob die vorliegende Verordnungsänderung tatsächlich zu einer effektiven Stabilisierung der Versiegelungsfläche und somit zum haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden ausserhalb der Bauzone beiträgt. Die Flächengrenze von 1 Prozent zusätzlicher Versiegelung ausserhalb der Bauzone gilt es einerseits auf einen tieferen Wert herabzusetzen, andererseits soll sie gestützt auf eine saubere Erhebung der tatsächlich versiegelten Fläche nachträglich daran angepasst werden.
- Die Verordnung soll weitere Klarheit zur Finanzierung der Abbruchprämie schaffen, die das raumplanerische Interesse zur qualitätvollen Innenentwicklung wahrt. Der Bund soll daher ein Finanzierungsmodell unterbreiten, das die Abbruchprämie nicht über die Mehrwertabgabe finanziert.
- Für die Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen an Fassaden sollen sachgerechte Grenzen geschaffen werden, die weiterhin zur Erreichung einer qualitätvollen Baukultur beitragen und mindestens die

gleich hohen Anforderungskriterien für eine «genügende Anpassung» stellen wie für die Solaranlagen auf Dächern.

### **Anpassungen zur Stabilisierung des Gebäudebestandes ausserhalb der Bauzone**

In Bezug auf den Stabilisierungsmechanismus wurden in der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) Landwirtschaft, Tourismus, nationale und kantonale Verkehrsanlagen sowie Sömmerungsgebiete von den Stabilisierungseinschränkungen ausgenommen. Zusammengenommen machen diese Flächen schätzungsweise über drei Viertel der versiegelten Böden im Nichtbaugebiet aus. Auf Basis dieser Grundlage kann die Verordnungsanpassung nur eine geringe Auswirkung auf die versiegelte Fläche ausserhalb des Baugebiets entfalten.

Des Weiteren schafft die Verordnungsanpassung einen hohen Handlungsspielraum zur weiteren Erhöhung der Bodenversiegelung, indem eine Zunahme der versiegelten Fläche um 1 Prozent gewährleistet wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des ungenauen Referenzdatenstands problematisch. Wie der Bundesrat in seinem Erläuterungsschreiben zur Verordnungsanpassung festhält, ist die derzeitige Datenlage zur versiegelten Fläche ausserhalb des Baugebiets ungenau. Einerseits ist der Referenzdatenstand lückenhaft, andererseits kennen die Geodaten zur «Bodenbedeckung» aus der amtlichen Vermessung (AV) kein Kriterium der Versiegelung. Die beste Annäherung besteht derzeit durch die Klassifizierung der befestigten Fläche. Die Verordnung schlägt vor, diese Klassifizierung als Bemessungsgrundlage zu nehmen. Allerdings sind befestigte Flächen ausserhalb der Bauzone nicht per se versiegelt. Zum Beispiel sind Rasengittersteine für Parkplätze und auf Feldwegen als «übrige befestigte Flächen» klassifiziert, gelten aber als unversiegelt, weil sie wasserdurchlässig sind. Dies führt dazu, dass eine erhebliche Überschätzung der versiegelten Flächen ausserhalb der Bauzone zumindest denkbar ist und dadurch auch eine erhöhte Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzone möglich scheint. Bereits 1 Prozent zusätzliche Versiegelung erlaubt gemäss [Erläuterungsbericht](#), dass die derzeitige Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone voraussichtlich für die nächsten zwölf Jahre fortgesetzt werden kann. Eine Überschätzung hätte dementsprechend einen grossen Einfluss auf die zukünftig mögliche Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone. Eine rasche Umkehr zur heutigen Situation ist dadurch nicht gewährleistet, und eine Herabsetzung der Flächengrenze unter 1 Prozent ist dementsprechend angezeigt.

Daher ist es notwendig, dass der Bund mit der Revision und Erweiterung der Raumplanungsverordnung zuerst einmal die notwendigen Rechts- und Erfassungsgrundlagen und Datenmodell Anpassungen der amtlichen Vermessung zur Erhebung von Versiegelungsflächen schafft. Damit kann die Bodenversiegelung auch schweizweit nach eindeutigen Kriterien erhoben und bewertet werden. Daher ist Art. 25d insofern zu ergänzen, als zumindest eindeutig bewertbare Kriterien definiert werden, welche z. B. festlegen, ab welcher Flächengrösse eine Fläche als versiegelt gilt, und dass eine eindeutige Darstellungsform für den Baueingabeplan für Versiegelungsflächen, z. B. «neu», «bestehend» «geplant», «aufgehoben», «Entsiegelung geplant», definiert wird. Die Erkenntnisse dieser Erhebungen sollen genutzt werden, um den Flächengrenzwert nachträglich an den tatsächlichen Versiegelungsstand anzupassen.

### **Finanzierung der Abbruchprämie**

Es soll ein Finanzierungsmodell für die Abbruchprämie ausgearbeitet werden, welches das Ziel der qualitätsvollen Innenentwicklung nicht tangiert. Mit RPG 2 wurde in Art. 5a eine Abbruchprämie für den Abbruch von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen eingeführt, um einen Anreiz zur Reduktion der Versiegelung zu setzen. In der vorliegenden Verordnungsanpassung ist die Abbruchprämie in keinem Artikel erwähnt. Aus den Erläuterungen geht allerdings hervor, dass die Abbruchprämie primär aus der Mehrwertabgabe und sekundär aus anderen allgemeinen Finanzmitteln finanziert werden soll. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe werden voraussichtlich nicht hinreichend sein, womit die Mehrwertabgabe vollumfänglich für die Abbruchprämie aufgebraucht werden könnte. Dadurch würde die heutige Praxis zur Verwendung der Mehrwertabgabe untergraben, die vorsieht, dass die Erträge der Mehrwertabgabe als Entschädigung für Auszonungen, zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus und der Innenentwicklung verwendet werden. Eine Änderung dieser Praxis würde daher die Ziele der qualitätsvollen Innenentwicklung untergraben. In diesem Sinne regt der Stadtrat an, dass die Zweckbindung der Mehrwertabgabe zur Finanzierung der Abbruchprämie zu überdenken und ein anderes Finanzierungs-

modell zur Vernehmlassung zu unterbreiten ist, welches das raumplanerische Interesse der qualitätsvollen Innenentwicklung wahrt. Ein entsprechender Artikel ist in der Raumplanungsverordnung zu ergänzen.

### **Anpassungen zur Förderung erneuerbarer Energien**

Die Anpassungen der Raumplanungsverordnung zur Konkretisierung, Planung und Förderung erneuerbarer Energien werden im Grundsatz begrüsst. Als zentral zu erachten ist die durch die neu geschaffenen und angepassten Artikel erfolgte Konkretisierung der Grundsätze insbesondere für die Planung und den Bau von Anlagen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien, namentlich Solaranlagen, sowie von weiteren Infrastrukturen. Wobei festgehalten wird, dass die Energieversorgung «mit möglichst geringen negativen Auswirkungen auf die Biodiversität sowie die landschaftlichen, landwirtschaftlichen und baukulturellen Qualitäten» gesichert werden soll. Dieser wichtige Grundsatz wird gestützt. Des Weiteren begrüsst der Stadtrat den Verweis auf die notwendige Interessenabwägung, die insbesondere ausserhalb der Bauzone von grosser Bedeutung ist.

Besondere Beachtung gilt in diesem Zusammenhang dem Artikel 32a<sup>bis</sup> «Bewilligungsfreie Solaranlagen an Fassaden», der Grundsätze zur Bewilligungsfähigkeit der Solaranlagen an Fassaden festhält. Grundsätzlich handelt es sich bei Art. 32a<sup>bis</sup> um einen umsichtigen Vorschlag. Es ist allerdings festzuhalten, dass es für die Bewilligungsfähigkeit hohe sachgerechte Grenzen braucht, um weiterhin eine qualitätsvolle Baukultur zu erreichen. Es sind an die Bewilligungsfreiheit von Fassadensolaranlagen mindestens die gleich hohen Anforderungskriterien für eine «genügende Anpassung» zu stellen wie für Solaranlagen auf Dächern, insbesondere da Fassaden sich unmittelbar auf das Erscheinungsbild eines Gebäudes auswirken können. In Bezug auf diesen Abschnitt ist daher die Bewilligungsfreiheit für Fassadensolaranlagen in Arbeitszonen, wie sie in lit. f festgehalten ist, grundsätzlich infrage zu stellen, da die Zonenzugehörigkeit eben kein eigentliches ästhetisches oder bauliches Anpassungsmerkmal darstellt. Lit. f von Abs. 1 in Art. 32a<sup>bis</sup> nimmt sich somit gesetzessystematisch fremd aus und ist ersatzlos zu streichen.

Abschliessend regen wir an, dass der Bund die Zonenkonformität für Energiezentralen innerhalb von Bauzonen für standortgebundene Energieträger wie See-Energie oder Geothermie in Art. 32g «Thermische Netze» in geeigneter Form sichert. Standortgebundene Energieträger sollen als notwendige Infrastrukturanlagen innerhalb der Bauzonen zonenkonform sein, sofern sie zur Versorgung einer bestimmten Zone beitragen; dies in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach innerhalb der Bauzonen die zur Versorgung einer bestimmten Zone notwendigen Infrastrukturanlagen zonenkonform sind, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken (BGE 133 II 321, E. 4.3.2).

Freundliche Grüsse



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin