



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

21. Juni 2017

Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung zu neuen Elementen

Erläuternder Bericht

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Worbentalstrasse 66, 3063 Ittigen
Postadresse: 3003 Bern
Tel. +41 58 462 40 60
www.are.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Grundzüge der Vorlage	3
1.1. Ausgangslage	3
1.2. Die beantragte Neuregelung	3
2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
Art. 2 Abs. 1 ^{bis} und 2 ^{bis}	6
Art. 3 Abs. 5	6
Art. 6 Abs. 4	6
Art. 16a.....	7
Art. 18 Abs. 4 und 5	8
Art. 22a.....	9
Art. 23.....	9
Vorbemerkungen zum 4. Kapitel, Bauen ausserhalb der Bauzonen	9
Art. 23a.....	10
Art. 23b.....	11
Art. 23c.....	13
Art. 23d.....	14
Art. 23e.....	23
Vorbemerkungen zum 2. Abschnitt, Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone	23
Art. 23f.....	23
Art. 23g.....	24
Art. 23h.....	27
Art. 23i.....	27
Art. 23j.....	28
Vorbemerkungen zum 3. Abschnitt, Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen	28
Art. 24.....	29
Art. 24 ^{bis}	29
Art. 24a.....	29
Art. 24b.....	30
Art. 24c.....	30
Art. 24d.....	30
Art. 24e.....	31
Art. 24f.....	32
Art. 24g.....	32
Art. 25b.....	32
Art. 34.....	33
Art. 37a und 38.....	33
Art. 38b.....	33
Art. 60 Abs. 1 BGG	33
Art. 75 Abs. 1 Bst. f BGG	34
3. Auswirkungen	35
3.1. Methodische Vorbemerkung	35
3.2. Wirtschaft	35
3.3. Umwelt	35
3.4. Gesellschaft	36
3.5. Auswirkungen auf verschiedene Raumtypen sowie auf Kantone und Gemeinden	36

1. Grundzüge der Vorlage

1.1. Ausgangslage

Die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ist ein Element im Rahmen eines umfassenden Reformprozesses, der das Ziel hat, das Instrumentarium der Raumplanung so zu stärken und zu modernisieren, dass sie ihre Aufgabe, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sicherzustellen, optimal erfüllen kann. In unserem dicht besiedelten Land ist weiterhin von zunehmenden und komplexeren räumlichen Nutzungs- und Interessenkonflikten auszugehen. Umso wichtiger ist es, die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig und aus einer Gesamtsicht heraus weiterzuentwickeln. Bleibt ein solcher Entwicklungsschritt aus, besteht die Gefahr, dass lediglich punktuelle Anpassungen aus aktuellem Anlass vorgenommen werden. Eine kohärente Weiterentwicklung der Raumplanungsgesetzgebung würde damit erschwert oder sogar verunmöglicht.

Zentrale Themen der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, das heisst der Änderung vom 15. Juni 2012, die seit dem 1. Mai 2014 in Kraft ist und seither von Kantonen und Gemeinden umgesetzt wird, sind die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und die Reduktion überdimensionierter Bauzonen. Ergänzend dazu bedarf es jedoch zur Sicherstellung einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Raumentwicklung auch weiterer Anpassungen beim Raumplanungsgesetz. Gestützt auf das Ergebnis zu der vom Dezember 2014 bis Mai 2015 durchgeführten Vernehmlassung zu einem ersten Gesetzesentwurf sieht der Bundesrat einen entsprechenden Handlungsbedarf bei den Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen sowie bei der Raumplanung in funktionalen Räumen und bei der Raumplanung im Untergrund. Handlungsbedarf sieht er zudem beim Schutz der Fruchtfolgeflächen und bei der Stärkung der Interessenabwägung als zentrale raumplanerische Methode. Beim Thema Fruchtfolgeflächen stehen jedoch nicht gesetzliche Anpassungen im Vordergrund. Das UVEK hat eine Expertengruppe eingesetzt, die den Auftrag hat, den Sachplan Fruchtfolgeflächen vorerst auf der Basis des geltenden Rechts zu überarbeiten und zu stärken, so dass der Bundesrat den revidierten Sachplan Ende 2018 verabschieden kann. Hinsichtlich der raumplanerischen Interessenabwägung ist der Bundesrat der Auffassung, dass auf der Ebene der Bundesgesetzgebung wenige punktuelle Anpassungen genügen, um sie zu stärken. Er hat die Bundesverwaltung sodann beauftragt, sich an der von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) geleiteten Arbeitsgruppe zur Untersuchung und Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung zu beteiligen.

Für die weitere Bearbeitung und Vertiefung der Kernthemen der Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hat der Bundesrat dem UVEK mit Beschluss vom 4. Dezember 2015 die folgenden inhaltlichen Ziele vorgegeben: Bei den Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen soll die Optimierung und Vereinfachung der heutigen Regelung im Vordergrund stehen, wobei sowohl das Raumplanungsgesetz als auch die Raumplanungsverordnung in die Überprüfung miteinzubeziehen sind. Ein besonderes Augenmerk soll dabei der raumplanerische Handlungsspielraum erhalten, so dass den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung getragen werden kann. Ebenso soll der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, strikt eingehalten werden. Bezüglich der Förderung der Raumplanung in funktionalen Räumen und im Untergrund gab der Bundesrat den Auftrag zu prüfen, ob auf Gesetzesstufe Grundsätze festzulegen und wie diese gegebenenfalls auszugestalten sind.

1.2. Die beantragte Neuregelung

1.2.1. BAUEN AUSSERHALB DER BAUZONEN

Die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen werden im Gesetzesentwurf zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes in einem eigenen Kapitel zusammengefasst und systematisch besser strukturiert. Die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen wird dadurch verbessert, was auch zu einer Vereinfachung des Vollzugs beitragen soll. In einem ersten

Abschnitt (Art. 23a–23e)¹ sind die Vorschriften zusammengefasst, die generell ausserhalb der Bauzonen gelten. Im zweiten Abschnitt folgen die Bestimmungen zu den Baubewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23f–23j) und im dritten diejenigen zu den Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen (standortgebundene Vorhaben [Art. 24], nicht zonenkonforme Änderungen bestehender Bauten und Anlagen [Art. 24^{bis}–24f]). Die geltenden Ausnahmebestimmungen werden im dritten Abschnitt weitgehend unverändert übernommen und nur geringfügig neu strukturiert.

Neben der systematischen Neuordnung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen stehen in materieller Hinsicht die folgenden Neuerungen im Vordergrund:

- Baubewilligungen für neue Bauten und Anlagen sollen ausserhalb der Bauzonen nur noch mit einer **Beseitigungsaufgabe** erteilt werden. Dies bedeutet, dass die Bewilligungen nicht mehr «für die Ewigkeit» erteilt werden, sondern dass die betreffenden Bauten und Anlagen bei Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung entfernt werden müssen, sofern sie nicht einer neuen zonenkonformen oder standortgebundenen Nutzung zugeführt werden können (Art. 23b). Damit wird das Ziel verfolgt, die Zunahme der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und den damit verbundenen Kulturlandverlust zu beschränken. Die Einführung der Beseitigungsaufgabe ermöglicht es, auf den bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben bisher erforderlichen und zum Teil aufwendigen Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs weitgehend zu verzichten. Damit kann dem Bedarf der im Strukturwandel begriffenen Landwirtschaft nach flexibleren baulichen Möglichkeiten Rechnung getragen werden, ohne dass das grundlegende Ziel der Sicherstellung einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Landwirtschaftslands geschmälert wird.
- Mit dem **Planungs- und Kompensationsansatz** nach Artikel 23d wird das Ziel verfolgt, den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Spielraum zu geben, damit sie speziellen Bedürfnissen, die sich aus besonderen Gegebenheiten ergeben können, besser Rechnung tragen können. Die damit gewährte Flexibilität darf jedoch nicht zu einer Aufweichung des für die Raumordnung grundlegenden Prinzips der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet führen. Der Ansatz umfasst daher die zwei folgenden zentralen Elemente: Erstens können mit ihm für kantonspezifische Bedürfnisse, beispielsweise in den Bereichen Landwirtschaftsentwicklung, Tourismusförderung oder Landwirtschaft eigenständige Spezialregelungen festgelegt werden, die von den bundesgesetzlichen Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen abweichen. Damit solche Mehrnutzungen aber nicht zu einer Aufweichung des Trennungsgrundsatzes führen, wird zweitens verlangt, dass sie kompensiert werden, und zwar so, dass im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt keine grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen resultieren. Zentrales Instrument sowohl für die Festlegung der kantonalen Spezialregelungen als auch der wesentlichen Eckwerte des Kompensationsmechanismus ist der kantonale Richtplan, welcher der Genehmigung durch den Bund untersteht. Die konkrete Umsetzung des Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Hier muss der Bauwillige, der von der Spezialregelung Gebrauch machen will, den Nachweis erbringen, dass er die angestrebte Mehrnutzung gemäss den gesetzlichen Anforderungen kompensiert.
- Mit Artikel 16a werden die Vorgaben für die Ausscheidung von **Speziallandwirtschaftszonen** und mit Artikel 18 Absätze 4 und 5 diejenigen für die Ausscheidung von **Spezialzonen** wie zum Beispiel Zonen für Tourismus, Sport und Erholung oder Materialabbau und Deponie präzisiert². Ein umfassend verstandener Kulturlandschutz kann nicht nur die Ausscheidung neuer Bauzonen an strenge Voraussetzungen knüpfen, sondern muss auch möglichen Zersiedelungstendenzen im Nichtsiedlungsgebiet Einhalt gebieten. Die präzisierten Vorgaben lehnen sich an die Kriterien für die Ausscheidung von Bauzonen an, wie sie mit der Teilrevision vom 15. Juni 2012 ins Raumplanungsgesetz aufgenommen worden sind (Art. 15 RPG).

¹ In den nachfolgenden Erläuterungen werden die Bestimmungen des kommentierten Entwurfs ohne Angabe des Erlasses zitiert. Wo auf das RPG verwiesen wird, ist grundsätzlich das geltende Recht gemeint.

² Zur Zonensystematik des RPG s. den Verweis auf das Datenmodell in Fussnote 4 auf Seite 7.

- Die Landwirtschaftszone soll vorab der bodenabhängigen landwirtschaftlichen Produktion dienen, wobei im Sinne einer Diversifikation der Landwirtschaft weiterhin in einem gewissen Umfang auch **bodenunabhängige und paralandwirtschaftliche Betriebsteile** zulässig sein sollen (Art. 23g). Solche Betriebsteile sollen aber in einer normalen Landwirtschaftszone nicht überwiegen, was aufgrund einer gesamtheitlichen Betrachtung des Betriebs beurteilt werden soll. Artikel 23g Absatz 3 legt dementsprechend fest, dass Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, nur in **Speziallandwirtschaftszonen** zonenkonform sind. In Artikel 23g Absatz 5 Buchstabe c wird die Kompetenz zur Festlegung der massgeblichen Beurteilungskriterien an den Bundesrat delegiert.
- Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen für **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** soll auf solche mit einem engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft beschränkt werden wie zum Beispiel Agrotourismus oder spezifische sozialtherapeutische Angebote (Art. 23g Abs. 1 Bst. e). Daraus ergibt sich, dass für andere Nebenbetriebe ohne einen solchen Bezug wie zum Beispiel eine Schreinerei oder eine Reparaturwerkstatt keine Bauten mehr erstellt werden dürfen. Mit solchen Betrieben wird der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu stark relativiert. Zudem können sie für Gewerbebetriebe in der Bauzone eine erhebliche Konkurrenz darstellen.
- Mit Artikel 25b wird die **kantonale Zuständigkeit und Verantwortlichkeit** im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen gestärkt. Zusätzlich zum geltenden Artikel 25 Absatz 2 RPG, der kantonale Mindestzuständigkeiten bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen statuiert, sollen solche Kompetenzen auch für den Fall festgelegt werden, dass über eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu befinden ist. Es zeigt sich oft, dass kommunale Behörden bei dieser baupolizeilichen Aufgabe im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen an Vollzugsgrenzen stossen.
- Auch die in Artikel 24g vorgesehenen **Straftatbestände** (Bauen ohne Baubewilligung, Erschleichen einer Baubewilligung durch unrichtige oder unvollständige Angaben, Nichtbefolgen einer rechtskräftigen baupolizeilichen Anordnung) sollen dazu dienen, den Vollzug des Raumplanungsrechts im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen zu stärken. Die Höhe der Strafdrohung orientiert sich an den Strafbestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) und des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) mit vergleichbarem Unrechtsgehalt.

1.2.2. RAUMPLANUNG IN FUNKTIONALEN RÄUMEN

Mit einer Präzisierung der in Artikel 2 geregelten Planungspflicht soll die Aufgabe der Planungsbehörden verdeutlicht werden, in Bereichen mit funktional-räumlichen Verflechtungen zusammenzuarbeiten (Abs. 1^{bis}). Die möglichen Themen sind vielfältig, beispielsweise Siedlungsentwicklung, Mobilität und Verkehr, publikumsintensive Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Wassermanagement, Energie, Biodiversität, Landschaft und Landwirtschaft.

1.2.3. RAUMPLANUNG IM UNTERGRUND

Artikel 3 Absatz 5 soll einen Planungsgrundsatz enthalten, der die wesentlichsten Aspekte der raumplanerischen Aufgaben im Bereich des Untergrundes hervorhebt. Diese Aufgaben können mit Hilfe der bestehenden Raumplanungsinstrumente angegangen werden. Es erübrigt sich daher, für den Untergrund ein eigenes Planungsinstrumentarium aufzubauen.

1.2.4. RAUMPLANERISCHE INTERESSENABWÄGUNG

Die Bedeutung der Interessenabwägung als zentrale raumplanerische Methode soll dadurch hervorgehoben werden, dass sie im Zusammenhang der Regelung über die Planungspflicht (Art. 2 RPG) ausdrücklich genannt wird (Abs. 2^{bis}).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 1^{bis} und 2^{bis}

In Absatz 1^{bis} soll neu im Sinne einer Präzisierung der Planungspflicht verdeutlicht werden, dass Bund, Kantone und Gemeinden auch den grenzüberschreitenden funktional-räumlichen Verflechtungen Rechnung tragen und in den entsprechenden Aufgabenbereichen zusammenarbeiten sollen. Mögliche Bereiche der Zusammenarbeit sind zum Beispiel die Themenfelder Siedlungsentwicklung, Mobilität und Verkehr, publikumsintensive Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, Tourismus, integriertes Wassermanagement, Energie, Biodiversität und ökologische Vernetzung, Landschaft und Landwirtschaft. Der Perimeter der Zusammenarbeit definiert sich jeweils nach Massgabe der im Einzelfall bestehenden Bedürfnisse. Ein gutes Beispiel für bereits erfolgende grenzüberschreitende Zusammenarbeit in funktionalen Räumen sind die Agglomerationsprogramme, in denen die Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Landschaft aufeinander abgestimmt wird. Für die langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ist die Planungspflicht zentral und soll zukünftig stärker eingefordert werden. Einerseits können so Synergien zwischen den abzustimmenden Sektoralpolitiken besser genutzt werden und andererseits wird damit eine stufengerechte Interessenabwägung im Sinne von Artikel 2 Absatz 2^{bis} möglich. Konflikte können entschärft werden, wenn die Interessen im funktionalen Raum – und damit häufig auf der regionalen Ebene – aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden.

Mit Absatz 2^{bis} soll die Bedeutung der Interessenabwägung als zentraler raumplanerischer Methode hervorgehoben und ihr ein grösseres Gewicht eingeräumt werden. Artikel 2 Absatz 2^{bis} kommt insbesondere dann zur Anwendung, wenn Planungsbehörden zentrale raumplanerische Aufgaben wie Sach-, Richt- oder Nutzungsplanung erfüllen. Die Interessenabwägung soll stufengerecht und unter Berücksichtigung der Spezialgesetze erfolgen, das heisst, dass auf der jeweiligen Planungsebene die für eine sachgerechte Entscheidung relevanten Aspekte zu ermitteln und zu würdigen sind, ohne dass entsprechende Abklärungen schon abschliessend sein müssen. Folgen noch nachgelagerte konkretisierende Planungsschritte, können beispielsweise detailliertere Abklärungen über die Wirkungen des Vorhabens auch erst auf dieser Planungsstufe erfolgen.

Hinsichtlich der Interessenabwägung, welche die Baubewilligungsbehörden beim Bauen ausserhalb der Bauzonen vorzunehmen haben, sei auf die Erläuterungen zu Artikel 23a Absatz 1 verwiesen.

Art. 3 Abs. 5

Mit dem vorgeschlagenen Planungsgrundsatz soll die zunehmende Bedeutung des Untergrunds für die Raumplanung hervorgehoben werden. Im Sinne einer umfassenden Koordination sind neben den genannten Nutzungsaspekten (Nutzung von Grundwasser, Rohstoffen, Energie und baulich nutzbaren Räumen) auch Schutzaspekte wie z. B. Archäologie oder oberirdische Schutzgebiete zu berücksichtigen. Die sich stellenden Aufgaben können mit Hilfe der bestehenden Raumplanungsinstrumente angegangen werden. Es erübrigt sich daher, für den Untergrund ein eigenes Planungsinstrumentarium aufzubauen.

Art. 6 Abs. 4

Verschiedene Erlasse, Planungen und Inventare können für die im Kompetenzbereich der Kantone liegende Planung – deren erste Stufe die Richtplanung ist – sehr unterschiedliche Verbindlichkeit haben. Dass alle diese Gegenstände vom Kanton in der Richtplanung nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit zu berücksichtigen sind, ergibt sich grundsätzlich schon aus Artikel 2 Absatz 1 RPG. Artikel 6 Absatz 4 zählt die wichtigsten Planungen und Inventare, die in diesem Sinn zu berücksichtigen sind, beispielhaft auf. Mit dem Zusatz «nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit» soll zudem klargestellt werden, dass mit dieser Bestimmung keine von der Kompetenzordnung der Bundesverfassung und der jeweiligen Sachgesetzgebung abweichenden Zuständigkeiten geschaffen werden.

Mit der Anpassung von Artikel 6 Absatz 4 soll insbesondere verdeutlicht werden, dass auch die Bundesinventare gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bei der Erstellung und Anpassung von Richtplänen zu berücksichtigen sind. Die Inventarinhalte haben im Sinne einer Planungsgrundlage in die kantonalen (und allenfalls kommunalen) Planungen einzufließen. Dabei bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzziele der Bundesinventare wegen kantonalen oder kommunaler Aufgaben kann jedoch nur in Fällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinde an einem Eingriff das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt. Dies im Gegensatz zum Biotopschutz nach Artikel 18a NHG und zum Moorlandschaftsschutz nach den Artikeln 23b–23d NHG, die bei Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben gleichermaßen gelten wie bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Auch den in Absatz 4 ebenfalls erwähnten Richtplänen der Nachbarkantone kommt eine erhöhte Bindungskraft zu, da sie nach Artikel 9 Absatz 1 für die Behörden verbindlich sind. Bei den Sachplänen und Konzepten des Bundes bestimmt sich deren Verbindlichkeit für die Richtplanung nach der ihnen zugrunde liegenden Sachgesetzgebung.

Art. 16a

Die Vorgaben des geltenden Artikels 16a Absatz 3 RPG für die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen sind sehr knapp und vermögen nur eine geringe Steuerungswirkung zu entfalten. In Zukunft können diese Zonen jedoch an Bedeutung gewinnen, da Artikel 23g Absatz 3 im Vergleich zu Artikel 16a Absatz 3 RPG klarere Grenzen festlegt, ab wann Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe in Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a zu errichten sind. Im neuen Artikel 16a sollen daher die Kriterien präzisiert werden, die bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen zu beachten sind. Dazu werden auch Elemente von Artikel 38 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) übernommen, der schon bisher ergänzende Regelungen zu dieser Zone enthielt. Weiter lehnt sich die neue Bestimmung an den in Artikel 15 RPG für die Ausscheidung von Bauzonen vorgesehenen Kriterien an. Damit wird eine Lücke geschlossen, die dadurch entstanden ist, dass die Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG sich thematisch auf die Bauzonen beschränkte: es wäre wenig plausibel, die Ausscheidung von Bauzonen an strenge Voraussetzungen zu knüpfen, an den Verlust von Kulturland durch die Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen hingegen vergleichsweise tiefe Anforderungen zu stellen³. Wo die entsprechenden Kriterien aus Artikel 15 RPG übernommen werden können, wird dies getan. Damit wird man sich auch an der Praxis zu den entsprechenden Voraussetzungen orientieren können, die seit dem Inkrafttreten des revidierten Artikels 15 RPG am 1. Mai 2014 entwickelt wird.

Auch wenn die Speziallandwirtschaftszonen mit Artikel 16a eine eigene Bestimmung erhalten, ändert dies nichts daran, dass sie den Landwirtschaftszonen im Sinne von Artikel 14 Absatz 2 RPG und damit den Nichtbauzonen zugeordnet sind⁴. Folglich kommt bei Bauvorhaben in Speziallandwirtschaftszonen Artikel 25b zur Anwendung, insbesondere Absatz 1, wonach die zuständige kantonale Behörde entscheidet, ob diese Vorhaben zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann.

In *Absatz 1* wird der Gegenstand der Speziallandwirtschaftszonen umschrieben. Mit dem Hinweis, dass diese Zonen den Bedürfnissen von Landwirtschafts- oder Gartenbaubetrieben dienen, bei denen die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, wird ein Bezug zu Artikel 23g Absatz 3 hergestellt. Nach dieser Bestimmung sind Bauten und Anlagen für Landwirtschafts- und Garten-

³ Das Gleiche gilt für die Ausscheidung von speziellen Zonen ausserhalb der Bauzonen, soweit diese zumindest teilweise für die Bebauung vorgesehen sind. Vgl. dazu die entsprechenden Erläuterungen weiter unten.

⁴ Der Revisionsentwurf basiert weiterhin auf dem Datenmodell gemäss Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung, Modelldokumentation, Version 1.0, von der Geschäftsleitung des ARE verabschiedet am 12. Dezember 2011, im Internet unter <http://www.are.admin.ch/bzdim>.

baubetriebe in Landwirtschaftszonen nur zonenkonform, solange bei ihnen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht. Trifft dies nicht mehr zu, sind sie in Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a zu errichten.

Absatz 2 entspricht praktisch wörtlich den allgemeinen Anforderungen von Artikel 15 Absatz 3 RPG, wie sie für die Bauzonen gelten. Auch bei den Speziallandwirtschaftszonen gilt demnach, dass eine Koordination über die Gemeindegrenzen hinaus nötig ist. Dabei ist die Konzentration mit anderen, für die Überbauung vorgesehenen Zonen wichtiger als die Konzentration der Speziallandwirtschaftszonen untereinander. Dies insbesondere auch aus seuchenpolizeilichen Gründen. Bei der Ausscheidung von Speziallandwirtschaftszonen ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, bei der auch den Auswirkungen des Vorhabens auf Raum, Umwelt und Erschliessung Rechnung zu tragen ist. Sind Fruchtfolgeflächen betroffen, muss deren Beanspruchung durch überwiegende Interessen gerechtfertigt sein, wobei die Pflicht des Kantons mitberücksichtigt werden muss, gesamthaft jederzeit den Mindestumfang der ihm zugewiesenen Fruchtfolgefläche gewährleisten zu können. Sodann ist die Schonung von Natur und Landschaft breit zu verstehen; sie beinhaltet auch die Schonung von Kulturgütern und Kulturlandschaften.

Absatz 3 ist eng an Artikel 15 Absatz 4 RPG angelehnt. Auch hier handelt es sich um Zulässigkeitsvoraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen.

Buchstabe a übernimmt einerseits das Eignungskriterium aus Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe a RPG. Andererseits nimmt er auch das Kriterium auf, dass das Land für die entsprechende Zone benötigt werden muss, wie dies in Buchstabe b von Artikel 15 Absatz 4 RPG verankert wird. Auch wenn der planerische Zeithorizont von 15 Jahren für die Nutzungsplanung in Artikel 16a nicht wiederholt wird, gilt er auch hier: Der in Artikel 15 fixierte Zeithorizont von 15 Jahren bewirkt, dass Nutzungspläne generell in einem Rhythmus von ungefähr 15 Jahren zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen sind, weshalb das Kriterium «benötigt» sich auch hier auf diesen Zeithorizont bezieht.

Die *Buchstaben b–d* sind inhaltlich deckungsgleich mit Artikel 15 Absatz 4 Buchstaben c–e. Die in *Buchstabe d* enthaltene Richtplanpflicht ist nach geltendem Recht bereits auf Verordnungsstufe vorgesehen (Art. 38 RPV). Solange das kantonale Recht kein anderes Instrument zur Verfügung stellt, kann die Verfügbarkeit des Landes zumindest dadurch sichergestellt werden (Bst. c), dass die Grundeigentümerschaft dem einzonenden Gemeinwesen ein Kaufsrecht einräumt für den Fall, dass das entsprechende Land trotz Nachfrage innert einer bestimmten Frist weder überbaut noch zur Überbauung abgetreten wird⁵.

Art. 18 Abs. 4 und 5

Artikel 18 Absatz 1 RPG besagt: «Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen». Dies gilt sowohl für die Bauzonen als auch für die Nichtbauzonen. Liegen solche weiteren Zonen im Sinne von Artikel 18 RPG innerhalb der Bauzonen, so ist zusätzlich Artikel 15 RPG anwendbar. Gelten sie als Zonen ausserhalb der Bauzonen, kommt diese Bestimmung hingegen nicht zum Tragen, obwohl in der Sache mindestens ebenso grosse Zurückhaltung nötig ist⁶. Als Folge der erhöhten Anforderungen

⁵ Im Gegensatz zu entsprechenden Kaufsrechten für Grundstücke innerhalb der Bauzonen wird das Kaufsrecht für Grundstücke in Speziallandwirtschaftszonen, wegen der Beschränkungen des bäuerlichen Bodenrechts, vom Gemeinwesen nicht auf Vorrat ausgeübt werden können. Sobald das Gemeinwesen jedoch einen Käufer gefunden hat, der die Grundstücke in der Speziallandwirtschaftszone bestimmungsgemäss nutzen will, ermöglicht der neue Buchstabe j von Artikel 60 Absatz 1 BGG die notwendige Ausnahme vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot.

⁶ So kann beispielsweise eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, in welcher eine Abwasserreinigungsanlage errichtet werden soll, je nach Standort als Bauzone (wenn sie ans Baugebiet angrenzt; beispielsweise als «Zone für öffentliche Nutzungen», Code_HN 15 gemäss Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung, Modelldokumentation, Version 1.0, von der Geschäftsleitung des ARE verabschiedet am 12. Dezember 2011, im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/BZDim>, S. 21) oder als Nichtbauzone (wenn sie beispielsweise aus topographischen Gründen abseits von Bauzonen liegt; beispielsweise als «weitere Zone nach Art. 18 Abs. 1 RPG ausserhalb der Bauzonen»,

an die Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 RPG) wird zudem der Druck zunehmen, Nutzungen mit baulichen Folgen in spezielle Nichtbauzonen nach Artikel 18 zu verlegen, was vor dem Hintergrund des Trennungsgrundsatzes unerwünscht ist. Auch hier muss demnach die Lücke, die mit der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG aufgrund der thematischen Beschränkung auf die Bauzonen entstanden ist, geschlossen werden. Typische Anwendungsgebiete für Zonen nach Artikel 18 sind Zonen für Tourismus, Sport und Erholung oder Materialabbau und Deponie. Darunter fallen aber auch Weilerzonen oder Verkehrsflächen ausserhalb der Bauzonen.

Es gibt allerdings auch Weitere Zonen ausserhalb der Bauzonen, deren Zweckbestimmung *keine Bebauung nötig macht*, so beispielsweise die Reservezonen nach Artikel 18 Absatz 2 RPG oder das Waldareal (Art. 18 Abs. 3 RPG), aber auch das unproduktive Gebiet kann in solchen Zonen liegen. An die Ausscheidung derartiger Zonen sind keine erhöhten Anforderungen zu stellen. Die analog zu Artikel 15 Absatz 3 und 4 RPG sowie zu Artikel 16a Absatz 2 und 3 ausgestalteten Einschränkungen in Artikel 18 Absatz 4 und 5 sind daher auf jene Weiteren Zonen ausserhalb der Bauzonen beschränkt, die zumindest teilweise für die Bebauung vorgesehen sind. Zur Erläuterung dieser beiden Absätze im Detail kann daher auf die Ausführungen zu Artikel 16a Absatz 2 und 3 verwiesen werden.

Art. 22a

Artikel 18a RPG wird unverändert übernommen. Systematisch gehört diese Bestimmung in den 2. Abschnitt Allgemeine Wirkungen, zumal seit der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 die Bewilligungsfreiheit im Vordergrund steht und der erste Abschnitt (Art. 14–20) neu ohnehin keine Bauvorschriften mehr enthalten soll.

Art. 23

Artikel 23 bleibt inhaltlich unverändert. Da er unmittelbar auf den Inhalt von Artikel 22 Bezug nimmt und neu zwischen ihn und den Artikel 22 der Artikel 22a eingeschoben wird, soll der Wortlaut so angepasst werden, dass der Sinn der Bestimmung klarer zum Ausdruck kommt.

Vorbemerkungen zum 4. Kapitel, Bauen ausserhalb der Bauzonen

Die diversen Teilrevisionen der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen in den vergangenen Jahren mit zum Teil eher punktuellen Zielsetzungen haben zu einem komplexen Regelwerk geführt. Massgebliche Bestimmungen sind zudem über mehrere Kapitel des RPG verstreut. Mit einer klareren systematischen Gliederung der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen soll eine bessere Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen erreicht werden.

Neu sollen die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen in einem eigenständigen Kapitel zusammengefasst werden. Im ersten Abschnitt (Art. 23a–23e) werden vorweg die Bestimmungen aufgeführt, die generell ausserhalb der Bauzonen gelten. Anschliessend folgen die Bestimmungen zu den zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23f–23j) und schliesslich wie bisher die Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24–24f). Diese umfassen die Bestimmungen über die standortgebundenen Vorhaben (Art. 24) sowie diejenigen über die nicht zonenkonformen Änderungen rechtmässig bestehender Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24^{bis}–24f). Dabei enthält Artikel 24^{bis} gemeinsame Bestimmungen, die bei allen Vorhaben, die in den Artikeln 24a–24f geregelt sind, zu beachten sind.

Die neue Systematik führt im Vergleich zum geltenden Gesetzesrecht insbesondere zu den folgenden Verschiebungen: Artikel 16a Absätze 1–2 RPG werden in die neuen Artikel 23f und 23g verschoben, der Regelungsinhalt von Artikel 16a Absatz 3 RPG findet sich neu in Artikel 23g Absatz 3, Teile von

Code_HN 49 gemäss der genannten Modelldokumentation) auszuscheiden sein. Mit Blick auf das Konzentrationsprinzip wäre es unsinnig, tiefere Anforderungen an eine solche Zone zu setzen, wenn sie abseits bestehender Bauzonen liegt und damit als Weitere Zone ausserhalb der Bauzonen nach Artikel 18 gilt.

Artikel 16*b* RPG in Artikel 38*b* und der Artikel 37*a* RPG wird neu zum Artikel 24*f*. Das Zusammenfassen der landwirtschaftlichen und paralandwirtschaftlichen Vorhaben im zweiten Abschnitt sowie andere systematische Klärungen führen zudem dazu, dass die Inhalte von Artikel 16*a*^{bis} RPG (Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden) und von Artikel 24*b* Absatz 1^{bis} ff. RPG in die neuen Artikel 23*f*–23*i* überführt werden. Die geltenden Ausnahmebestimmungen (Art. 24–24*e* sowie Art. 37*a*) werden im dritten Abschnitt weitgehend unverändert übernommen und nur geringfügig neu strukturiert.

Bei der Erteilung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen sind neben den im 4. Kapitel geregelten Voraussetzungen auch Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 RPG zu beachten. Das 4. Kapitel regelt nämlich weiterhin nur, wann eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen zonenkonform ist (Art. 23*a*–23*j*) bzw. unter welchen Voraussetzungen vom Erfordernis der Zonenkonformität (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG) eine Ausnahme gemacht werden kann. Das 4. Kapitel stellt gewissermassen das Pendant zu Artikel 23 dar, der für Ausnahmen von der Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen auf das kantonale Recht verweist.

Art. 23a

In *Absatz 1* wird der Grundsatz der Interessenabwägung, die bei sämtlichen Vorhaben ausserhalb der Bauzonen vorzunehmen ist, in einem allgemeinen Artikel festgehalten, der für sämtliche einzelne Tatbestände gilt. Daher fallen die entsprechenden Klauseln bei den einzelnen Bewilligungstatbeständen (z. B. Art. 24*c*) weg. Im Rahmen dieser umfassenden Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren für ein Vorhaben ausserhalb der Bauzonen sind die wichtigen Anliegen der Raumplanung, d.h. namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Artikel 1 und 3 RPG, zu berücksichtigen. Dazu gehört ausdrücklich auch die Einpassung eines Vorhabens in die Landschaft einschliesslich des Charakters der Siedlungsstruktur und ihrer Bautypologie. Unter einem Vorhaben im Sinne von Artikel 23*a* Absatz 1 ist der Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens zu verstehen. Die Frage, ob ein Vorhaben mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist, ist Rechts- und nicht Ermessensfrage.

Im Unterschied zu Artikel 23*a* Absatz 1 hat Artikel 2 Absatz 2^{bis} Planungen im Fokus (vgl. dazu die entsprechenden Erläuterungen).

Verschiedentlich wird die ungenügende Eingliederung von – zumeist landwirtschaftlichen – Neubauten in die Landschaft bemängelt und eine gesetzliche Regelung für eine bessere Einordnung gefordert. An dieser Stelle ist zu betonen, dass die umfassende Interessenabwägung, wie sie Artikel 23*a* Absatz 1 verlangt, es nicht nur *ermöglicht*, eine gute Einordnung in die Landschaft zu verlangen, sondern dies zwingend *verlangt*. Naturgemäss können im Gesetz aber keine messbaren Grenzen vorgegeben werden, weshalb auch eine ausdrückliche Aufforderung nur eine beschränkte Wirkung haben könnte. Wenn die Bewilligungen künftig nicht mehr «für die Ewigkeit» erteilt werden und daher vermehrt kostenbewusst gebaut wird, werden die Bewilligungsbehörden auch ohne spezielle gesetzliche Aufforderung aufmerksamer dafür besorgt sein müssen, dass der Einordnung der Bauten in die Landschaft das nötige Gewicht beigemessen wird.

Ein Grundsatz, der sich schon nach geltendem Recht implizit aus der Interessenabwägung und dem Grundsatz der häuslicher Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG) ergibt, soll in *Absatz 2* explizit verankert werden: Muss ausserhalb der Bauzonen gebaut werden (insbesondere Fälle der Art. 23*f* ff. und 24), so ist wenn möglich bestehendes, nicht mehr benötigtes Gebäudevolumen zu nutzen beziehungsweise solches ist durch das neue Vorhaben zu ersetzen. Insbesondere sind – in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Praxis – dort, wo bestehende Bauten durch Neubauten in ihrer Funktion ersetzt werden, die ursprünglichen Bauten grundsätzlich zu beseitigen. Kann und soll eine Baute nicht ersetzt werden, weil sie zum Beispiel geschützt ist, so ist umso sorgfältiger zu prüfen, welche Funktion ihr noch für zonenkonforme oder standortgebundene Zwecke zukommen kann.

Art. 23b

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet lässt zusammen mit dem im bäuerlichen Bodenrecht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken statuierten Erfordernis der Selbstbewirtschaftung einen gespaltenen Bodenmarkt entstehen. Dies führt dazu, dass das Preisgefälle zwischen Bauland und Nichtbauland sehr gross ist. Dadurch entsteht ein unerwünschter ökonomischer Anreiz, wertschöpfungsschwache, flächenintensive räumliche Bedürfnisse auf Nichtbauland zu befriedigen. Für ehemalige landwirtschaftliche Bauten, die inzwischen etwa als Folge des Strukturwandels nicht mehr benötigt werden, besteht deshalb oft eine grosse nichtlandwirtschaftliche Nachfrage. Um zu vermeiden, dass landwirtschaftliche oder standortgebundene Bauten und Anlagen zweckentfremdet werden, wenn das ursprüngliche Nutzungsinteresse wegfällt, sollen sie nicht mehr auf unbestimmte Zeit, d.h. praktisch «für die Ewigkeit» bewilligt werden. Vielmehr soll neu von Anfang an feststehen, dass die Bauten und Anlagen wieder beseitigt werden müssen, wenn die ursprüngliche Zweckbestimmung wegfällt.

Werden Baubewilligungen mit einer derartigen Beseitigungsaufgabe erteilt, können die Anforderungen an den Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des betreffenden Betriebs⁷ reduziert werden. Dieser Nachweis ist in einer im Strukturwandel begriffenen Landwirtschaft mit einem grossen Bedarf an flexiblen baulichen Lösungen ohnehin nicht einfach zu erbringen. Zudem hat er in der Praxis nicht verhindern können, dass gleichwohl viele Bauten bewilligt wurden, die früher oder später ihre Zweckbestimmung verloren haben oder verlieren werden und dann allenfalls einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.

Nach *Absatz 1* gilt daher für neue Bauten, Gebäudeteile oder Anlagen ausserhalb der Bauzonen eine Beseitigungsaufgabe. Sie ist in der Baubewilligung deklaratorisch zu erwähnen. Dies bezweckt einerseits, dass der Bauherrschaft vom Zeitpunkt der Bewilligung an klar ist, dass die bewilligte Baute oder Anlage an einen bestimmten Zweck gebunden ist, und zwar in dem Sinne, dass sie bei Wegfall dieser Zweckbestimmung beseitigt werden muss. Andererseits ist die Erwähnung in der Baubewilligung Grundlage für eine Anmerkung im Grundbuch, die auch für allfällige Rechtsnachfolger Klarheit schafft.

Die Beseitigungsaufgabe umfasst die Verpflichtung, den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen⁸. Dabei ist grundsätzlich die ursprüngliche, natürliche Geländeform massgebend.

Die Beseitigung kann unterbleiben, wenn für die Baute oder Anlage im Zeitpunkt des Wegfalls der ursprünglichen Zweckbestimmung eine Bewilligung für eine neue zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung, d.h. für eine Nutzung nach den Artikeln 23f–24 erteilt werden kann. Für eine solche Bewilligung gilt wiederum die Beseitigungsaufgabe nach Artikel 23b Absatz 1.

Vom Verzicht auf die Beseitigung im Moment des Wegfalls der Zweckbestimmung, wie sie soeben angesprochen wurde, zu unterscheiden ist die Anordnung im Rahmen der Baubewilligung, die Beseitigungsaufgabe gelte für das zu bewilligende Vorhaben nicht (wie sie Art. 23b Abs. 3 insbesondere für nicht leicht entfernbar Wohnbauten vorsieht; s. dazu die entsprechenden Erläuterungen).

Die Beseitigungsaufgabe ist von der zuständigen Behörde auf den betroffenen Baugrundstücken anmerken zu lassen (vgl. Art. 962 Abs. 1 ZGB in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 Bst. b RPV). Diese Anmerkung hat zwar auch für allfällige Rechtsnachfolger nur deklaratorischen Charakter, doch ermöglicht sie ihnen, zuverlässig Kenntnis von der Beseitigungsaufgabe zu nehmen.

⁷ Nach geltendem Recht ausdrücklich verankert in Artikel 34 Absatz 4 Buchstabe c RPV bezüglich der landwirtschaftlichen Bauten.

⁸ In der Regel ist damit die Rekultivierung gemeint. Bei Bauten in Gewässern, im unproduktiven Gebiet oder in vergleichbaren Fällen ist der ursprüngliche, unbebaute Zustand, der wiederherzustellen ist, entsprechend der jeweiligen Situation festzulegen.

Nach *Absatz 3* kann bei der Bewilligung von nicht leicht entfernbareren Wohnbauten auf die Beseitigungsaufgabe verzichtet werden. Es erscheint in der Regel nicht als verhältnismässig, wenn auch Wohnbauten im Falle des Wegfalls des ursprünglich landwirtschaftlichen Wohnens beseitigt werden müssten. Oft geht es hier um erhebliche Vermögenswerte, die auch bei einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben. Da die nichtlandwirtschaftliche Nachfrage nach Wohnraum ausserhalb der Bauzonen gross ist und mit restriktiven Vorgaben zur Ausscheidung neuer Bauzonen zunimmt, muss jedoch sichergestellt werden, dass diese Bauten langfristig der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben.

Eine Ausnahme wird für leicht entfernbarere Wohnbauten gemacht. Für sie gelten tiefere Bewilligungsvoraussetzungen, dafür müssen sie nach Wegfall des (zonenkonformen oder standortgebundenen) Bedarfs beseitigt werden. Als leicht entfernbarere Wohnbauten gelten jedenfalls jene dem Wohnen dienenden Bauten, die als Ganzes oder in Modulen auf das Baugrundstück gebracht, dort aufgebaut und angeschlossen werden und nach Wegfall des Bedarfs so abgebaut werden können, dass die Bausubstanz an anderer Stelle wieder aufgebaut werden kann. Hier muss allerdings von Amtes wegen kein strenger Massstab angelegt werden: Wer eine geplante Wohnbaute erklärermassen als leicht entfernbar ansieht, die Beseitigungsaufgabe akzeptiert und wenn nötig Gewähr für eine spätere Beseitigung bietet, muss die Voraussetzungen von *Absatz 4* nicht erfüllen⁹. Er und seine Rechtsnachfolger müssen sich aber auf der Einschätzung der leichten Entfernbarkeit behaften lassen.

Leicht entfernbarere Wohnbauten müssen nicht hässlich sein. Es ist eine anspruchsvolle, aber lösbare Aufgabe der Architektur, Typen günstiger, leicht entfernbarer Wohnbauten von hoher baukultureller Qualität zu entwickeln. Wo derartige Wohnbauten zur Verfügung stehen und ihre Verwendung zumutbar ist, wird kein Anspruch auf den Verzicht auf die Beseitigungsaufgabe nach *Absatz 3* bestehen.

Gemäss *Satz 2 von Absatz 3* kann der Bundesrat zudem Kategorien von Bauvorhaben bezeichnen, an deren späterer Beseitigung kein Interesse besteht und die ohne Beseitigungsaufgabe bewilligt werden können. Hintergrund ist der Umstand, dass bei gewissen Arten von Bauten oder (insbesondere) Anlagen die Gefahr besteht, bei der Beseitigung mehr Schaden anzurichten als Nutzen zu stiften. Ausgeprägt dürfte dies bei Terrainveränderungen zur landwirtschaftlichen Bodenaufwertung sein. Wo andere gesetzliche Regelungen (beispielsweise das Abfallrecht) eine Beseitigung verlangen, gehen diese Regelungen vor.

Dem Bedarf der im Strukturwandel begriffenen Landwirtschaft nach flexibleren baulichen Möglichkeiten soll dadurch Rechnung getragen werden, dass neue Bauten in der Landwirtschaftszone neu auch zugelassen werden können, ohne dass wie bisher der aufwendige Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs erbracht werden muss. Diese Erleichterung ist in den *Absätzen 4 und 5* verankert und wird dank der Beseitigungsaufgabe nach *Absatz 1* möglich. Verzicht auf den Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit und Einführung der Beseitigungsaufgabe hängen somit eng zusammen. Würde auf die gesetzliche Beseitigungsaufgabe verzichtet, könnte vom Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs bei der Bewilligung von neuen Bauten, Gebäudeteilen und Anlagen nicht abgesehen werden.

In den Fällen von *Absatz 3*, in denen die Beseitigungsaufgabe nicht zum Tragen kommt, muss entweder die Regelung des geltenden Rechts weiter zur Anwendung gelangen, wonach die längerfristige Existenzfähigkeit nachzuweisen ist. Dies wird in der Hauptvariante vorgeschlagen. Oder es kommt ein alternatives Regelungskonzept zum Tragen, das mindestens gleich effizient verhindern muss, dass neue Wohnbauten entstehen, die im Sinne ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung funktionslos werden¹⁰.

⁹ Da für diese Bestimmung zwei Varianten vorgeschlagen werden, muss hier auf die Erläuterungen zu *Absatz 3* verwiesen werden.

¹⁰ Dass es sich dabei durchaus um ein praxisrelevantes Problem handelt, zeigt der dem Urteil des Bundesgerichts 1C_135/2016 vom 1. September 2016 zugrunde liegende Sachverhalt exemplarisch.

Absatz 4 bestimmt konsequenterweise für den Ausnahmefall, in dem keine Beseitigungsaufgabe verfügt werden muss, dass dann der Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs erbracht werden muss. Dies trifft beispielsweise zu, wenn gestützt auf Artikel 23f Absatz 2 in der Landwirtschaftszone eine zonenkonforme nicht leicht entfernbare Wohnbaute erstellt werden soll, für die demnach keine Beseitigungsaufgabe zur Anwendung gelangt (vgl. Art. 23b Abs. 3).

ABSATZ 4 VARIANTE

Die Praxis hat gezeigt, dass der Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit nicht leicht zu erbringen ist. Im Vollzug des geltenden Rechts werden Bewilligungen gestützt auf dieses Kriterium am ehesten dann verweigert, wenn die Betriebsleitenden in fortgeschrittenem Alter sind und eine Nachfolgeregelung fehlt. Das Kriterium vermag in der Praxis nicht zu verhindern, dass Bauten entstehen, die relativ bald funktionslos werden.

In einer Variante wird daher vorgeschlagen, eine Baubewilligung generell nur noch dann an der längerfristigen Existenzfähigkeit scheitern zu lassen, wenn diese offensichtlich nicht gegeben ist (s. Abs. 5). Die Funktion einer vertieften Prüfung der längerfristigen Existenzfähigkeit könnte gemäss Variante eine klare Bindung an den zonenkonformen (landwirtschaftlichen) oder standortgebundenen Zweck übernehmen.

Es wird in der Variante daher vorgeschlagen, dass neue Wohnbauten ohne Beseitigungsaufgabe nur noch bewilligt werden dürfen, wenn sichergestellt ist, dass sie für den zonenkonformen oder landwirtschaftlichen Zweck verfügbar bleiben¹¹. Die entsprechenden Voraussetzungen könnten durch die vertragliche Begründung eines dinglichen Rechtes geschaffen werden, das bei Bedarf die Verfügbarkeit zu landwirtschaftlichen Zwecken sicherstellt.

Absatz 5 hält im Sinne einer Auffangbestimmung fest, dass in Fällen, in denen die längerfristige Existenzfähigkeit des Betriebs offensichtlich nicht gegeben ist, die Bewilligung zu verweigern ist. Dies trifft auf sämtliche Bauten und Anlagen zu, unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Beseitigungsaufgabe bewilligt würden. Als Beispiel einer offensichtlich nicht gegebenen längerfristigen Existenzfähigkeit kann der Fall eines Betriebs genannt werden, dessen Leiter sich dem Pensionsalter nähert, ohne dass eine Nachfolge in Aussicht wäre.

Art. 23c

Der Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung ist nach *Absatz 1* durch das zuständige Gemeinwesen festzustellen. Hierfür müssen die Bewilligungsvoraussetzungen dauerhaft weggefallen sein; eine bloss temporäre, z. B. saisonale Inaktivität genügt nicht. Der Entscheid kann im Rahmen eines Verfahrens gefällt werden, das von Amtes wegen eröffnet worden ist. Er kann aber auch Element einer Baubewilligung sein, wenn beispielsweise im Zusammenhang mit einer geplanten Neubaute ersichtlich wird, dass der Gesuchsteller Eigentümer von Bauten oder Anlagen ist, deren ursprüngliche Zweckbestimmung zwischenzeitlich weggefallen ist. In der Feststellungsverfügung ist eine angemessene Beseitigungsfrist festzusetzen. Eine allfällig inzwischen installierte, rechtswidrige Nutzung ist allerdings sofort zu untersagen und das Verbot durchzusetzen (vgl. Art. 25b Abs. 2 Bst. a). Inhaltlich muss sich die Beseitigungsverpflichtung auf sämtliche Bauten, Gebäudeteile und Anlagen beziehen, die von der massgeblichen Beseitigungsaufgabe betroffen sind, soweit sie nicht einer neuen zonenkonformen oder standortgebundenen Nutzung zugeführt werden können. Eine weniger weit gehende Verfügung wäre bundesrechtswidrig.

Damit der Vollzug der Beseitigungsverpflichtung nicht an fehlenden finanziellen Mitteln scheitert, räumt *Absatz 2* dem für die Anordnung der Beseitigung zuständigen Gemeinwesen zur Sicherstellung der Beseitigungs- und Wiederherstellungskosten ein Grundpfandrecht am Standortgrundstück und an

¹¹ Diese Regelung hat gewisse Ähnlichkeiten mit Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe d RPG, der Einzonungen nur noch zulässt, wenn die Verfügbarkeit des einzuzonenden Landes rechtlich sichergestellt ist.

allfälligen weiteren für die Erteilung der Bewilligung relevanten Grundstücken ein. Nicht zur Anwendung gelangen soll das Grundpfandrecht bei Pachtgrundstücken, die ebenfalls für die Erteilung der Bewilligung relevant sein können. Pachtgrundstücke ebenfalls einer solchen Regelung zu unterstellen, würde die Hürden für die Erteilung einer Baubewilligung in einem Ausmass erhöhen, das durch den Nutzen (geringfügig verbesserte finanzielle Absicherung des Gemeinwesens im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Grundeigentümers bei der Beseitigung) nicht gerechtfertigt wäre.

Ein solches Pfandrecht gibt dem Gemeinwesen als Pfandgläubiger das Recht, das belastete Grundstück bzw. die belasteten Grundstücke auf dem Weg der Schuldbetreibung (Betreibung auf Pfandverwertung) verwerten zu lassen, wenn die pfandgesicherte Forderung nicht erfüllt wird. Beim Grundpfandrecht nach Absatz 2 handelt es sich um ein unmittelbares gesetzliches Pfandrecht, d.h. um ein Pfandrecht, das kraft gesetzlicher Anordnung schon vor einem Eintrag ins Grundbuch entsteht. Das Pfandrecht nach Absatz 2 entsteht im Zeitpunkt, in dem die zuständige Behörde die Ersatzvornahme anordnet, nachdem der Grundeigentümer (nach Mahnung) der Beseitigungsverfügung nach Absatz 1 nicht nachgekommen ist. Es umfasst die Kosten der Ersatzvornahme. Artikel 836 Absatz 2 ZGB ist sinngemäss anwendbar: Wird das Pfandrecht nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung in das Grundbuch eingetragen, so kann es nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden.

Das Grundpfandrecht nach Absatz 2 soll nicht an die als Massnahme zur Verhütung der Überschuldung vorgesehene gesetzliche Belastungsgrenze nach Artikel 73 ff. des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) angerechnet werden müssen. Es wird dementsprechend in Artikel 75 Absatz 1 dieses Gesetzes als weitere Ausnahme ein Buchstabe f angefügt.

Nach Absatz 3 kann das kantonale Recht vorsehen, dass die Sicherung nicht durch ein Grundpfandrecht, sondern durch eine öffentlich-rechtliche Grundlast im Sinne von Artikel 784 ZGB erfolgt. Öffentlich-rechtliche Grundlasten verpflichten den jeweiligen Grundeigentümer zugunsten des grundlastberechtigten Gemeinwesens (Bund, Kantone, Gemeinden oder andere Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts) zu einer bestimmten Leistung, für die der Belastete ausschliesslich mit dem Grundstück haftet (*David Jenny*, in Basler Kommentar zum ZGB II, 5. Aufl., Basel 2015, Rz. 1 zu Art. 784 ZGB). Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass für die Beseitigung der Baute oder Anlage und die Wiederherstellung des früheren Zustandes nur das belastete Grundstück haftet. Nach Artikel 784 ZGB sind für die Entstehung der öffentlich-rechtlichen Grundlasten und deren Wirkungen gegenüber gutgläubigen Dritten die Bestimmungen über die gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechts (Art. 836 ZGB) anwendbar. Eine Grundlast kann somit unmittelbar von Gesetzes wegen begründet werden (Grundbucheintrag nur deklaratorisch) oder das Gesetz kann dem Gemeinwesen einen Anspruch auf Eintragung einer Grundlast ins Grundbuch (Eintrag konstitutiv) einräumen. Bei Nichterfüllung der Leistung steht dem Gemeinwesen nur die Betreibung auf Pfandverwertung zur Verfügung. Da die geschuldete Leistung vorliegend keine Geldleistung ist, hat das Gemeinwesen Anspruch auf Schadenersatz (Kosten für Beseitigung der Baute oder Anlage).

Art. 23d

HINTERGRUND: KOMPETENZVERTEILUNG NACH GELTENDEM RECHT

Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (nachfolgend: Trennungsgrundsatz) stellt eines der fundamentalen Prinzipien der schweizerischen Raumplanung dar. Zu seiner Sicherung regelt das Bundesrecht die äussersten Grenzen dessen, was ausserhalb der Bauzonen an Bauten und Anlagen bewilligungsfähig ist. Dies erfolgt durch direkt im Baubewilligungsverfahren anwendbare Vorschriften (insbesondere Art. 16a und Art. 24 ff. RPG), durch Planungsziele und -grundsätze (insbesondere Art. 1 und Art. 3 RPG), die bei der Ausscheidung spezieller Zonen ausserhalb der Bauzonen zu respektieren sind, oder durch spezielle Regelungen wie Artikel 33 und 39 RPV.

Die Kantone können diese Möglichkeiten einschränken. Einerseits auf dem Weg der Gesetzgebung (Art. 27a RPG, neu Art. 23e) und andererseits in Anwendung von Artikel 16 Absatz 3 RPG (z. B. durch die Ausscheidung überlagernder Landschaftsschutzzonen) bzw. in Wahrnehmung ihrer parallelen baurechtlichen Kompetenzen zum Beispiel hinsichtlich Gestaltung und Einordnung der Bauten und Anlagen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_80/2015 vom 22.12.2015 [Villars-Epeney/VD], E. 2.3, faktisch bestätigt im Urteil 1C_397/2015 vom 9.8.2016 [Wuppenau/TG], E. 3.4.).

Nach geltendem Recht können die zulässigen Nutzungen im Rahmen der Nutzungsplanung ausgeweitet werden, soweit damit die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gewahrt und die Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht umgangen werden. So können insbesondere für standortgebundene Nutzungen spezielle Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen (Art. 18 RPG) geschaffen werden¹², wie dies beispielsweise mit Wintersportzonen oder mit Abbau- und Deponiezonen, aber auch mit Weilerzonen (Art. 33 RPV) erfolgt. Auch Speziallandwirtschaftszonen nach Artikel 16a RPG¹³ erweitern die ausserhalb der Bauzonen im Normalfall zulässigen Nutzungen erheblich.

ZIEL

Es besteht seit langer Zeit das Anliegen, den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Spielraum zu geben, um speziellen Bedürfnissen, die sich aus spezifischen räumlichen oder anderen sachlichen Gegebenheiten (insbesondere aus kantonalen Eigenheiten) ergeben können, besser Rechnung tragen zu können als dies mit einer in der ganzen Schweiz in gleicher Weise geltenden bundesrechtlichen Regelung möglich ist. Die Kantone sollen so die Möglichkeit erhalten, Lösungen zu finden, mit denen sich ihre spezifischen Bedürfnisse möglichst optimal befriedigen lassen. Die so gewährte Flexibilität darf aber zu keiner Relativierung des Trennungsgrundsatzes führen.

Mit dem Ansatz nach Artikel 23d wird den Kantonen punktuell die Möglichkeit gegeben, die vom Bundesrecht beim Bauen ausserhalb der Bauzonen festgelegten Grenzen zu überschreiten. Dieser Schritt muss aber planerisch begründet und kompensiert werden.

GRUNDZÜGE DES PLANUNGS- UND KOMPENSATIONSANSATZES

Die Bezeichnung «Planungs- und Kompensationsansatz» weist auf die beiden zentralen Elemente des Ansatzes hin: Erstens geht es darum, für kantonsspezifische Bedürfnisse eigenständige Regelungen zu treffen, die im Rahmen der kantonalen Richtplanung erarbeitet, begründet, zur Diskussion gestellt, konsolidiert und beschlossen werden. Und zweitens soll der Ansatz nicht dazu verwendet werden können, ausserhalb der Bauzonen generell *mehr* machen zu können. Die zugelassenen Mehrnutzungen müssen daher so kompensiert werden, dass im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt¹⁴ keine grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen resultieren und somit in der Gesamtbilanz dem grundlegenden Denkansatz der Ausnahmeregelung weiterhin bzw. besser als heute Rechnung getragen wird. Der Planungs- und Kompensationsansatz ermöglicht den Kantonen mit anderen Worten, die Grenzen, die das Bundesrecht im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen setzt, in gut begründeten Fällen anders zu ziehen (wobei sie in der Gesamtsumme nicht erweitert werden dürfen). Typischerweise dient der Ansatz entweder der Realisierung von Vorhaben, die sonst nicht zulässig wären, oder als Anreizinstrument, um stark störende Bauten ausserhalb der Bauzonen zu beseitigen, für deren Beseitigung sonst die rechtlichen Instrumente fehlen würden¹⁵. In beiden Fällen muss die Regelung ein auf die Ziele und Grundsätze des RPG

¹² Vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 18, S. 8.

¹³ Vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 16a, S. 7 f.

¹⁴ Wenn der Kanton die Gebiete einschränkt, in denen die Nutzung erweitert werden bzw. aus denen eine beseitigte Nutzung als Kompensation angerechnet werden kann, schränkt sich die Beurteilung nach Absatz 2 weitgehend auf diese Gebiete ein. Allerdings können Zusatzbelastungen von Infrastrukturen ausserhalb der Bauzonen nicht einfach deshalb ignoriert werden, weil sie ausserhalb der genannten Gebiete liegen.

¹⁵ S. dazu das Beispiel «Zusätzliche Wohnflächen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens an bestimmten, geeigneten Lagen, kompensiert durch Beseitigung ausgewählter störender Bauten», ab S. 19.

abgestimmtes raumplanerisches Anliegen verfolgen und im Resultat zu keinen grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen.

WEITERE KONKRETISIERUNGSSCHRITTE

Die für die Umsetzung des Ansatzes nach Artikel 23d nötigen Richtplananpassungen sind dem Bund zur Genehmigung einzureichen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Die Genehmigung wird zu erteilen sein, wenn einerseits die Regelung auf einem sachlich begründeten Bedürfnis beruht (Abs. 1) und andererseits plausibel erscheint, dass die Anforderungen an die Kompensation (Abs. 2 und 3) eingehalten werden, und zwar auch im Vollzug (Abs. 4), dass also der Trennungsgrundsatz gewahrt bleibt¹⁶.

Je nach Materie, die geregelt werden soll, und nach Konkretisierungsgrad der Regelung im Richtplan können anschliessend eine Umsetzung in der Nutzungsplanung, die Erarbeitung von Fachinventaren (insbesondere Inventarisierung störender Bauten dort, wo es um die Kompensation geht, und von günstig gelegenen Bauten dort, wo es um mögliche Mehrnutzungen geht) oder weitere Schritte der planerischen Konkretisierung nötig sein. Kantonale Erlasse mit den darin enthaltenen generell-abstrakten Normen eignen sich weniger, um planerische Vorgaben zu präzisieren. Sie können aber wichtig sein, um Kompetenzen und Verfahren im Zusammenhang mit dem Planungs- und Kompensationsansatz zu regeln oder zur Umsetzung vorgesehene Instrumente rechtlich zu verankern¹⁷. Ist eine von einem Kanton vorgesehene Regelung erst mit einer Umsetzung im kantonalen Recht und/oder in einem Nutzungsplan anwendbar, ist bereits im Richtplan die Erteilung von Bewilligungen von dieser Umsetzung abhängig zu machen.

Zu den planerischen Vorgaben, zu denen sich der Kanton bereits im Richtplan zu äussern hat, gehört auch die Klärung der Frage, wie nahe¹⁸ die Objekte, mit denen kompensiert wird, bei den «begünstigten» Objekten liegen müssen. Je nach dem zu regelnden Bedürfnis und der Art und Weise, wie diesem Rechnung getragen wird, können hier Einschränkungen nötig sein. Zwingend sind sie nicht in jedem Fall. Beim ersten der nachfolgenden Beispiele (Zusätzliche Wohnflächen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens an bestimmten, geeigneten Lagen, kompensiert durch Beseitigung ausgewählter störender Bauten, s. unten, ab S. 19) erscheinen solche Vorgaben eher nicht nötig, beim zweiten Beispiel (Zusätzliche Erweiterung von Hotelbauten, s. unten ab S. 21) könnte ein Kanton das Bedürfnis haben, zurückgebaute Hotels für Erweiterungen in der gleichen Region zu nutzen.

Aus bundesrechtlicher Sicht ist es unerheblich, wie faktisch vorgegangen wird, um bauwilligen Interessierten geeignete Rückbauobjekte zu vermitteln¹⁹. Wichtig ist nur sicherzustellen, dass insgesamt eine im Sinn von Absatz 2 tendenziell weniger störende Nutzung resultiert (s. dazu die allgemeinen Erläuterungen in den nachfolgenden Kapiteln und die Ausführungen in den Beispielen ab S. 19). Je aktiver ein Kanton und allenfalls die Gemeinden bei der Evaluation störender Kompensationsobjekte mitwirken, desto eher kann dies gewährleistet werden. Ansonsten sind die Kantone frei, bei der Vermittlung eine aktive Rolle zu spielen oder die Vermittlung Privaten zu überlassen.

¹⁶ Zur Sicherung eines korrekten Vollzugs trägt weiter bei, dass die korrekte, vollständige Kompensation im Einzelfall durch die Baubewilligungsbehörde zu prüfen ist und von Verfahrensbeteiligten (Nachbarn, Organisationen, Behörden) notfalls zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht werden kann; s. dazu unten, Kapitel «Sicherung der gesamthaften Reduktion der Auswirkungen».

¹⁷ Z. B. wenn im Beispiel «Zusätzliche Wohnflächen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens an bestimmten, geeigneten Lagen, kompensiert durch Beseitigung ausgewählter störender Bauten», ab S. 19, der Kanton den Rückbau der inventarisierten störenden Bauten als Vorleistung finanzieren und die entsprechenden Kompensationsrechte später zu festgelegten Bedingungen an interessierte Eigentümer möglicher Erweiterungsobjekte veräussern will.

¹⁸ In räumlichem Sinn gemeint.

¹⁹ Oder um umgekehrt rückbauwilligen Eigentümern Kaufinteressenten für das Rückbaupotenzial zu vermitteln.

MINDESTANFORDERUNGEN AN DIE KOMPENSATION

Baubewilligungen, die gestützt auf Artikel 23d erteilt werden, setzen den Nachweis voraus, dass eine Kompensation sichergestellt ist, die im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen (Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2). Nachfolgend werden die wichtigsten Anforderungen an eine derartige Kompensation aufgezeigt. In jedem Fall muss es sich um eine reale Kompensation handeln, indem beispielsweise eine bestimmte Baute beseitigt, der Boden rekultiviert und dafür gesorgt wird, dass für diese Baute keine Ersatzbaute erstellt wird. Die Kompensation kann sich nicht darauf beschränken, ein bestimmtes Gebiet beispielsweise einem verschärften Schutz zu unterstellen²⁰.

Gleichartige Nutzungen

Je grösser die Übereinstimmung zwischen der nach Artikel 23d zugelassenen neuen Nutzung und der kompensatorisch wegfallenden Nutzung ist, desto einfacher wird der Nachweis im Baubewilligungsverfahren zu erbringen sein, dass die Kompensation den Anforderungen von Artikel 23d Absatz 2 genügt. Je präziser die Übereinstimmung sein muss, die verlangt wird, umso schwieriger wird es allerdings, geeignete Objekte für die Kompensation zu finden.

Andere Arten von Nutzungen

Abstrakt gesagt ist es immer unproblematisch, wenn bei der Kompensation wie folgt vorgegangen wird:

- intensivere Nutzungen werden durch weniger intensive,
- störende Nutzungen durch weniger störende,
- Nutzungen an schlecht erschlossenen Lagen durch Nutzungen an gut erschlossenen Lagen,
- Nutzungen in empfindlichen Gebieten durch Nutzungen in weniger empfindlichen Gebieten,
- schlecht eingepasste Bauten durch gut eingepasste,
- oder stark Boden beanspruchende werden durch weniger Boden beanspruchende Bauten und Anlagen ersetzt.

Dies heisst nicht, dass in jedem Fall alle diese Kriterien erfüllt sein müssen. Wo aber bezüglich eines Aspekts eine Verschlechterung eintritt, muss in den anderen Bereichen eine bedeutende Überkompensation stattfinden, dass insgesamt eine Verbesserung resultiert. Nutzungen an empfindlicher Lage (Schutzgebiet, exponierte Lage, usw.) zu erweitern und an vorbelasteten Lagen zu kompensieren, ist in jedem Fall ausgeschlossen.

Anrechenbarkeit bei der Kompensation

Nicht zur Kompensation angerechnet werden können Bauten und Anlagen, die:

- ohnehin beseitigt werden müssen (z. B. rechtswidrige Bauten oder mit Rückbaurevers, Resolutivbedingung oder Befristung bewilligte Bauten),
- später wieder erstellt werden könnten, insbesondere weil sie für eine zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung benötigt werden.

²⁰ Unzulässig wäre es auch, beispielsweise ein rechnerisches Erweiterungspotenzial nach Artikel 42 Absatz 3 RPV als Kompensation anzurechnen, zumindest solange unklar ist, ob es tatsächlich realisiert werden kann (weil die Bewilligung beispielsweise an den Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild im Sinne von Art. 24c Abs. 4 RPG, an der Gesamtwürdigung der Identität nach Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV oder an der umfassenden Interessenabwägung nach Art. 24c Abs. 5 RPG scheitern könnte).

SICHERUNG DER GESAMTHAFTEN REDUKTION DER AUSWIRKUNGEN

Gemäss Absatz 2 dürfen die zur Diskussion stehenden Regelungen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen. Damit wird keine theoretische und auch nicht bloss eine vorübergehende Verbesserung angesprochen. Vielmehr gilt:

- Eine Baubewilligung gestützt auf Artikel 23d muss davon abhängig gemacht werden, dass die bewilligte Mehrnutzung an anderer Stelle so kompensiert wird, dass im Einzelfall eine entsprechende Reduktion der Auswirkungen erfolgt (Abs. 3). Wer Parteistellung im Verfahren hat, kann rügen, die mit der Bewilligung verbundene Kompensation genüge diesen Anforderungen nicht.
- Der Kanton ist dafür verantwortlich, dass die Rechtsanwendung so erfolgt, dass die entsprechende Reduktion auch wirklich eintritt und auf Dauer Bestand hat (Abs. 4). Er muss bereits bei der Festlegung der Regelung im Richtplan glaubhaft machen, dass er dazu willens und in der Lage ist (Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4). Zeigt sich, dass die verlangte Reduktion der Auswirkungen in der Praxis nicht erfolgt, kann das UVEK die Anpassung des Richtplans verlangen (Art. 7 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 RPV) und bei Bedarf im Rahmen eines Bereinigungsverfahrens (Art. 7 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 RPV) die Anordnung vorsorglicher Massnahmen durch den Bundesrat erwirken (Merkblatt zum Bereinigungsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 12 RPG²¹, Ziff. 4.4).

ZWINGENDE VORGABEN, VON DENEN NICHT ABGEWICHEN WERDEN KANN

Es kann nur von den Bestimmungen des 2. und 3. Abschnitts des Kapitels über das Bauen ausserhalb der Bauzonen abgewichen werden (Abs. 1). Weder von anderen Gesetzen noch von den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, der Planungspflicht, der Pflicht zur Interessenabwägung oder den Bestimmungen zur Beseitigungsaufgabe kann dispensiert werden. Denkbar ist aber, dass der Bundesrat bei der Umsetzung von Artikel 23b Absatz 2 Satz 2 Ausnahmen von der Beseitigungsaufgabe wiederum von einer Kompensation abhängig macht.

VERHÄLTNIS ZU DEN BUNDESRECHTLICH UMSCHRIEBENEN BEWILLIGUNGSTATBESTÄNDEN

Soll das Nichtbaugesamt längerfristig von Überbauungen weitgehend freigehalten werden, ist die Kompensation neuer Nutzungen ein wichtiger und zukunftsweisender Ansatz. Als Modell funktioniert der Planungs- und Kompensationsansatz unabhängig davon, welche bisherigen bundesrechtlichen Bewilligungstatbestände beibehalten werden. Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen (Art. 18) wird es weiterhin geben. Ob die Bewilligung solcher neuer Zonen allenfalls von einer Kompensation abhängig zu machen ist, beantwortet sich im Einzelfall mit Blick auf die Ziele und Grundsätze des RPG und die Anforderungen von Artikel 18.

Eine gewisse Plausibilität hätte, die bisherigen planerischen Ansätze in Artikel 33 und 39 RPV zu streichen. Allerdings wären die praktischen Folgen für die verschiedenen Bewilligungstatbestände sehr unterschiedlich.

Die Streichung des Bewilligungstatbestands von Artikel 39 Absatz 1 RPV (Bauten in Streusiedlungsgebieten) kann ohnehin aus verschiedenen Gründen in Erwägung gezogen werden:

- Seine Bedeutung hat wegen der aufgrund diverser Revisionen des Raumplanungsrechts generell grösser gewordenen Erweiterungsmöglichkeiten im bestehenden Gebäudevolumen altrechtlicher Bauten abgenommen.
- Die Zulassung von Gewerbe in derartigen Bauten hat zwar bisher keine praktische Bedeutung erlangt, ist aber in der Sache sehr problematisch.
- Ursprünglich war die Bestimmung auf Gebiete beschränkt, die von Abwanderung betroffen waren, weshalb dort die Dauerbesiedlung gestärkt werden sollte. Wegen Wegfalls des Abwanderungsprob-

²¹ Im Internet unter <http://www.are.admin.ch> > Medien und Publikationen > Publikationen > Raumplanungsrecht.

lems wurde in der Teilrevision vom 22. Mai 1996 der RPV die Voraussetzung der Abwanderung gestrichen und durch das Kriterium des Willens, die Dauerbesiedlung zu stärken, ersetzt. Dieses Kriterium war in der Praxis kaum fassbar.

Da mit Artikel 23d allfällig verbliebene spezielle Bedürfnisse betreffend Streusiedlungsgebiete besser abgedeckt werden können, drängt es sich auf, Artikel 39 Absatz 1 RPV zu streichen, wenn der Planungs- und Kompensationsansatz in Kraft tritt.

Anders sieht es im Zusammenhang mit Artikel 39 Absatz 2 RPV (als landschaftsprägend geschützte Bauten) aus. Die Streichung dieser Bestimmung würde dazu führen, dass teilweise umfangreiche und aufwändige Schutzplanungen hinfällig würden. Hinzu käme die Gefahr, dass im Hinblick auf den Wegfall dieser Rechtsgrundlage übergangsrechtlich noch ausgiebig von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht würde, was raumplanerisch unerwünschte Auswirkungen zeitigen könnte. Schliesslich ist auch noch schlecht abschätzbar, ob der Planungs- und Kompensationsansatz die Funktion von Artikel 39 Absatz 2 RPV tatsächlich zu übernehmen vermöchte. Daher soll Artikel 39 Absatz 2–5 RPV grundsätzlich beibehalten werden. Hingegen erleichtert es der Planungs- und Kompensationsansatz, bei Artikel 39 Absatz 2–5 RPV auf einer strengen Praxis zu beharren. Den Kantonen bleibt es unbenommen, dort, wo sie die Grenzen von Artikel 39 Absatz 2–5 RPV ausweiten wollen, Lösungsansätze nach dem Planungs- und Kompensationsansatz zu entwickeln.

Nochmals eine andere Situation ergibt sich bei den Weiler- und Erhaltungszonen nach Artikel 33 RPV. Hier werden gewisse Nutzungen auf dem Weg der Nutzungsplanung für zonenkonform erklärt. Eine Planung findet daher ohnehin statt, die Rechtsgrundlage für allfällige Bewilligungen liegt ausserhalb des 2. und 3. Abschnitts des 4. Kapitels²². Dem Kompensationsgedanken wird dadurch Rechnung getragen werden können, dass im Rahmen der Nutzungsplanung vermehrt geprüft wird, wie die in einer Weiler- oder Erhaltungszone zulässigen Mehrnutzungen kompensiert werden können. Eine Kompensation wird in jedem Fall für Neubaustandorte notwendig sein. Generell wird gelten müssen: je zentraler gelegen, besser erschlossen und grösser bzw. kompakter eine Weilerzone ist, desto weniger werden Mehrnutzungen kompensiert werden müssen, da letztlich irgendwo die Grenze überschritten wird, wo auch die Ausscheidung einer Bauzone zulässig wäre. Umgekehrt werden Mehrnutzungsmöglichkeiten umso konsequenter zu kompensieren sein, je peripherer die Weiler- oder Erhaltungszone liegt, je schlechter sie erschlossen ist, je weniger bereits ursprünglich bewohnte Bauten sie aufweist und je heterogener diese in der Zone verteilt sind. Bei der Anpassung der RPV an das revidierte Gesetz wird sorgfältig zu prüfen sein, wie weit entsprechende Präzisierungen auf Verordnungsstufe nötig sind.

BEISPIELE FÜR MÖGLICHE ANWENDUNGEN IN DEN KANTONEN

Zusätzliche Wohnflächen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens an bestimmten, geeigneten Lagen, kompensiert durch Beseitigung ausgewählter störender Bauten

Bedürfnis und Regelungsansatz

Ein Kanton möchte Wege finden, um die besonders störenden Bauten ausserhalb der Bauzonen zu beseitigen und den Boden dort wiederum der Landwirtschaft zuzuführen. Umgekehrt gibt es eine ganze Anzahl von ehemals landwirtschaftlichen Wohn- und Ökonomiegebäuden, die gut erschlossen am Bauzonenrand liegen, für die aber die Grenzen der Erweiterung der Wohnfläche in den ehemaligen Ökonomieanteil ausgeschöpft sind. Zu diesem Zweck möchte er im kantonalen Richtplan eine Regelung in folgendem Sinn verankern:

- Inventarisierung der Bauten, an deren Beseitigung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht.

²² Vgl. dazu auch das Kapitel «Hintergrund: Kompetenzverteilung nach geltendem Recht», oben S. 14.

- Inventarisierung bewohnter Bauten am Bauzonenrand, bei denen eine Erweiterung der Nutzung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens über die Grenzen von Artikel 24 ff. hinaus sinnvoll wäre.
- Festlegen, welche zahlenmässigen Voraussetzungen bei der Kompensation jedenfalls einzuhalten sind.
- Festlegen, dass im Bewilligungsverfahren in jedem Fall eine umfassende Abwägung vorzunehmen ist, ob die Anforderungen von Artikel 23d Absatz 2 erfüllt sind.
- Festlegen, unter welchen Voraussetzungen auch nicht in den genannten Inventaren aufgeführte Bauten von einer zusätzlichen Erweiterung profitieren bzw. zur Kompensation dienen können.
- Festlegen, wie sichergestellt wird, dass in jedem Einzelfall eine den Anforderungen genügende Kompensation dauerhaft erfolgt (Inventar, Kataster, Buchführung oder gleichwertige Lösung). Festlegen, wie die Beurteilung im Einzelfall vorzunehmen ist, wenn die Beseitigung grosser Bauten und Anlagen als Kompensation bei mehreren kleinen Erweiterungsvorhaben soll angerechnet werden können (in der Baubewilligung ist festzulegen, welcher Bruchteil des umfangreichen Kompensationsobjekts anzurechnen ist).

Minimale zahlenmässige Voraussetzungen für die Kompensation

- Für gleichwertige Nutzungen (z. B. Wohnfläche zu Wohnfläche) kann von einer Kompensation von 1 : 1 ausgegangen werden. Dies bedeutet, dass pro m² noch nutzbare Wohnfläche, die mit einer störenden Baute (s. 1. Aufzählungspunkt des vorangehenden Kapitels²³) zurückgebaut wird, dieselbe Anzahl m² zusätzlicher Wohnraum an einem besonders geeigneten Ort (s. 2. Aufzählungspunkt des vorangehenden Kapitels) bewilligt werden kann. Der Rückbau ist Voraussetzung, um von der erteilten Bewilligung für die zusätzliche Nutzung Gebrauch machen zu können und muss daher bei Baubeginn erfolgt sein und von der kantonalen Behörde bestätigt werden.
- Damit bei unterschiedlichen Nutzungen die Kompensation ebenfalls insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führt, muss entsprechend stark überkompensiert werden, wenn keine Wohnnutzung zurückgebaut wird. So könnte für den Rückbau eines Gebäudes, für welches nur von den Bestimmungen des Art. 24a RPG Gebrauch gemacht werden könnte (z. B. eine landwirtschaftliche Scheune, Schweinestall oder ein militärisches Lager), eine Kompensation von 10 : 1 der abzureissenden Bruttogeschossfläche zu neuer Bruttowohnfläche als angemessene Mindestanforderung gelten. Beim Rückbau von rechtmässig bewilligten Aussenanlagen wie Parkplätzen, Zufahrten, Strassen, etc. könnte ein Verhältnis von 30 : 1 für neue Wohnflächen gelten (oder von 10 : 1 für ausnahmsweise notwendige neue versiegelte Flächen).

Gesamtwürdigung der Kompensation

- Der Kanton prüft in jedem Fall, ob der Kompensationsmechanismus insgesamt zu einer Verbesserung der kantonalen Situation der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen führt. Das abzubrechende, in der Landschaft störende Objekt muss rechtmässig bewilligt worden sein, sein Besitzstand muss rechtlich garantiert sein und der Abbruch darf keine Ersatzbaute zur Folge haben. Das Verbot entsprechender Ersatzbauten wird gegebenenfalls für sämtliche Grundstücke des betroffenen Eigentümers im Grundbuch angemerkt. Die Baute, welche die zusätzliche Nutzung erhalten soll, muss an guter Lage liegen (insbesondere angrenzend an eine bestehende Bauzone), genügend erschlossen sein und muss für die Umbauten geeignet sein, so dass sie sich weiterhin gut in die Landschaft einfügt. Die baulichen Änderungen können unter diesen Voraussetzungen über die

²³ Da Erweiterungen nur im bestehenden Gebäudevolumen zugelassen werden sollen, ist auch sichergestellt, dass das Gebäudevolumen sich verringert oder zumindest nicht zunimmt.

Grenzen von Artikel 42 Absatz 1 RPV hinausgehen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.

- Die kantonale Behörde nach Artikel 25b Absatz 1 RPG legt die Kompensation im Einzelfall in ihrer Bewilligung fest, bestimmt die Bedingungen und merkt diese im Grundbuch an.

Sicherung des Vollzugs

- Der Kanton stellt sicher, dass über die erteilten Bewilligungen und die Kompensation lückenlos Buch geführt wird. Für diese Buchführung gilt das Öffentlichkeitsprinzip.
- Sollte eine Bewilligung ohne Kompensation rechtskräftig werden, dürfen keine weiteren Bewilligungen nach Artikel 23d mehr erteilt werden, bis eine Kompensation erfolgt ist. Gleiches gilt, wenn später für eine Baute oder Anlage, die der Kompensation gedient hat, eine Ersatzbaute oder -anlage erstellt wird. Der Kanton kann die Kosten in beiden Fällen aus dem Ertrag der Mehrwertabgaben nach Artikel 5 RPG decken.
- Bewilligungen in Anwendung von Artikel 23d, ebenso wie entsprechende Beschwerdeentscheide, sind dem ARE zu eröffnen, wenn ausnahmsweise von einem der in der Richtplanung festgelegten Grundsätze abgewichen wird (insbesondere: Mindestumfang der zu kompensierenden Flächen geringer als festgelegt, begünstigte Objekte sind nicht vollständig erschlossen oder weiter als 100 m von der nächsten Bauzone entfernt, Gestattung des Baubeginns vor Abschluss des Rückbaus des Kompensationsobjektes)²⁴.

Zusätzliche Erweiterung von Hotelbauten

Bedürfnis und Regelungsansatz

Ein Tourismuskanton möchte gewissen Hotelbauten, die ausserhalb der Bauzonen liegen und an die Grenzen der nach Artikel 37a RPG (neu: Art. 24f) zulässigen Erweiterungen stossen, aus einem öffentlichen Interesse heraus zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten (An- oder Ergänzungsbauten) an ihrem Standort gewähren. Zu diesem Zweck möchte er im kantonalen Richtplan eine Regelung in folgendem Sinn verankern:

- Inventarisierung der Hotels, an deren Entwicklung über die Grenzen von Artikel 24f hinaus ein erhebliches öffentliches Interesse besteht.
- Inventarisierung der Bauten, an deren Beseitigung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht.
- Festlegen, unter welchen Voraussetzungen nicht in diesem Inventar aufgeführte Bauten zur Kompensation dienen können (in jedem Fall Ausschluss von geschützten oder nichtstörenden Bauten und Anlagen, von Bauten und Anlagen, die nicht rechtmässig bestehen oder die für eine zonenkonforme [insbesondere: landwirtschaftliche] oder standortgebundene Nutzung benötigt werden).
- Festlegen, welche qualitativen Voraussetzungen bei der Kompensation jedenfalls einzuhalten sind (Grundsätze, wonach das zu erweiternde Hotel im Vergleich zum Kompensationsobjekt an besser erschlossener und weniger empfindlicher Lage liegen und sich gut in die Landschaft einfügen²⁵ muss).
- Festlegen, welche zahlenmässigen Voraussetzungen bei der Kompensation jedenfalls einzuhalten sind.

²⁴ Denkbar insbesondere in Fällen, in denen die Bewilligungsbehörde zum Schluss kommen sollte, eine gesetzes- oder verfassungskonforme Auslegung gebiete eine derartige Abweichung.

²⁵ In der Regel dürfte angemessen sein, einen Architekturwettbewerb für die Erweiterung des Hotels zu verlangen.

- Festlegen, wie die Zweckbestimmung von Hotels, die nach dieser Regelung erweitert werden können und an deren Fortführung ein öffentliches Interesse besteht, langfristig gesichert werden kann.

Minimale zahlenmässige Voraussetzungen für die Kompensation

- Wird durch die Beseitigung von Hotelbauten kompensiert, so dürfen Hauptnutzflächen, gesamte Geschossflächen, überbaute Grundfläche und Volumen, nach Abzug der entsprechenden Werte des Kompensationsobjekts, nicht zunehmen.
- Eine Kompensation durch die Beseitigung anderer Bauten und Anlagen setzt voraus, dass die kompensatorisch zu beseitigenden Bauten und Anlagen im Inventar der Bauten, an deren Beseitigung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht (s. oben), aufgeführt sind. Hauptnutzflächen, gesamte Geschossflächen, überbaute Grundfläche und zu erwartende Verkehrsbewegungen müssen in jedem Fall überkompensiert werden. Der Gesamtwürdigung (s. unten) kommt dabei besonderes Gewicht zu.

Gesamtwürdigung der Kompensation

- Der Kanton prüft in jedem Fall, ob der Kompensationsmechanismus insgesamt zu einer Verbesserung der kantonalen Situation der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen führt. Das abzubrechende, in der Landschaft störende Objekt muss rechtmässig bewilligt worden sein, sein Besitzstand muss rechtlich garantiert sein und der Abbruch darf keine Ersatzbaute zur Folge haben. Das Verbot entsprechender Ersatzbauten wird gegebenenfalls für sämtliche Grundstücke des betroffenen Eigentümers im Grundbuch angemerkt. Das Hotel, welches erweitert werden soll, muss im entsprechenden Inventar (s. oben, Kapitel «Bedürfnis und Regelungsansatz» ab S. 21, 1. Aufzählungspunkt) aufgeführt sein, das Kriterium des öffentlichen Interesses nach wie vor erfüllen, genügend erschlossen sein und sich weiterhin gut in die Landschaft einfügen. Die baulichen Änderungen können unter diesen Voraussetzungen über die Grenzen von Artikel 43 RPV hinausgehen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.
- Die kantonale Behörde nach Artikel 25b Absatz 1 RPG legt die Kompensation im Einzelfall in ihrer Bewilligung fest, bestimmt die Bedingungen und merkt diese im Grundbuch an.

Sicherung des Vollzugs

- Der Kanton stellt sicher, dass über die erteilten Bewilligungen und die Kompensation lückenlos Buch geführt wird. Für diese Buchführung gilt das Öffentlichkeitsprinzip.
- Sollte eine Bewilligung ohne Kompensation rechtskräftig werden, dürfen keine weiteren Bewilligungen nach Artikel 23d mehr erteilt werden, bis eine Kompensation erfolgt ist. Gleiches gilt, wenn später für eine Baute oder Anlage, die der Kompensation gedient hat, eine Ersatzbaute oder -anlage erstellt wird. Der Kanton kann die Kosten in beiden Fällen aus dem Ertrag der Mehrwertabgaben nach Artikel 5 RPG decken.
- Bewilligungen in Anwendung von Artikel 23d, ebenso wie entsprechende Beschwerdeentscheide, sind dem ARE zu eröffnen, wenn ausnahmsweise von einem der in der Richtplanung festgelegten Grundsätze abgewichen wird (insbesondere: Kompensation durch ein nicht in einem entsprechenden Inventar aufgeführtes Objekt; keine Überkompensation in Bezug auf Hauptnutzflächen, gesamte Geschossflächen, überbaute Grundfläche und Volumen)²⁶.

²⁶ Denkbar insbesondere in Fällen, in denen die Bewilligungsbehörde zum Schluss kommen sollte, eine gesetzes- oder verfassungskonforme Auslegung gebiete eine derartige Abweichung.

Art. 23e

Artikel 23e führt im Wesentlichen den bisherigen Artikel 27a RPG weiter. In Übereinstimmung mit Artikel 23d und zur Koordination mit dieser Bestimmung wird hier auf die Bestimmungen des 2. und 3. Abschnitts, also auf die Artikel 23f–24f verwiesen.

Zu berücksichtigen ist zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur parallelen Kompetenz der Kantone und (Gemeinden mit Autonomie) in Bezug auf baupolizeiliche Fragen, Landschaftsschutz und Ästhetik (Urteile des Bundesgerichts 1C_80/2015 vom 22. Dezember 2015 [Villars-Epeney/VD], E. 2.3 und 1C_397/2015 vom 9. August 2016 [Wuppenau/TG], E. 3.4.).

Vorbemerkungen zum 2. Abschnitt, Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Bauten und Anlagen, die für Landwirtschaftsbetriebe benötigt werden und bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht, können künftig nach Artikel 23f ff. in allen «normalen» Landwirtschaftszonen als zonenkonform bewilligt werden. Unter Artikel 23f ff. fallen neben der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.10) auch die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte wie beispielsweise Bienenzucht oder Pilzproduktion, Bewirtschaftung naturnaher Flächen sowie untergeordnete bodenunabhängige Betriebsteile.

Wer Bauten und Anlagen für Landwirtschaftsbetriebe erstellen will, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit *nicht* im Vordergrund steht, hat dies nach Artikel 23g Absatz 3 in einer Speziallandwirtschaftszone nach Artikel 16a zu tun. Gewisse Beurteilungskriterien sollen dabei auf sämtliche Aktivitäten anwendbar sein, die auf einem insgesamt bodenabhängig produzierenden Landwirtschaftsbetrieb zulässig sein können (Artikel 23g Absatz 1 und 2). Neben diesen allgemeinen Anforderungen bedarf es auch weiterhin spezifischer Anforderungen an die verschiedenen Arten ergänzender Betriebsteile (wie sie in Art. 23f Abs. 1 und 2 aufgezählt sind). Die Präzisierung der Anforderungen auf Gesetzesstufe wird wiederum in der RPV vorzunehmen sein.

Art. 23f

Absatz 1 entspricht inhaltlich Artikel 16a Absatz 1 des geltenden Rechts. Der Definition der bodenabhängigen Bewirtschaftung kommt nach wie vor eine grosse Bedeutung zu. Es kann auf die vorangehenden Vorbemerkungen sowie auf die Erläuterungen zu Artikel 23g Absatz 3 verwiesen werden.

In *Absatz 2* wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den betriebsnotwendigen Wohnbedarf, der bisher bloss auf Verordnungsstufe geregelt war (Art. 34 Abs. 3 RPV), geschaffen. Der Wortlaut knüpft an Artikel 34 Absatz 3 RPV an. Es soll ausdrücklich vorgesehen werden, dass neuer Wohnraum in der Landwirtschaftszone ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) voraussetzt²⁷. Kantonal tiefere Anforderungen nach Artikel 5 BGBB sind höchstens unter den Voraussetzungen von Artikel 23d zulässig. Bei der Frage, ob Wohnraum für die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes unentbehrlich ist, ist eine realistische Einschätzung vorzunehmen, die sich auf gesicherte Fakten stützt; sie ist zudem nachvollziehbar zu begründen. Bezüglich der Anforderungen an Wohnraum für den Wohnbedarf der abtretenden Generation sollen die durch die Rechtsprechung entwickelten Grenzen weiter gelten. Die Frage, wie gross eine Betriebsleiterwohnung oder eine Wohnung für die abtretende Generation höchstens sein darf, soll in der RPV geregelt werden.

Absatz 3 verlangt etwas, das als Selbstverständlichkeit erscheint, in der Praxis aber immer wieder erhebliche Schwierigkeiten bereitet: Die gleichen Landwirtschaftsflächen dürfen nicht mehrfach für die Begründung der Notwendigkeit von Bauten und Anlagen berücksichtigt werden. Der Umstand, dass

²⁷ Eine Ausnahme davon ist für Sömmerungsbetriebe vorgesehen; s. dazu Absatz 4 und die Erläuterungen dazu.

der Kulturlandverbrauch der Landwirtschaft in der Zeitspanne von 1979/85 bis 2004/09 etwa gleich gross war wie derjenige durch Industrie und Gewerbe (Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats [GPK-N] vom 11. Juni 2015 zur Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, BBl 2016 S. 3567), zeigt, wie wichtig es ist, diesen Grundsatz gesetzlich zu verankern.

Die notwendigen Präzisierungen werden auf Verordnungsstufe anzubringen sein. Im Vordergrund stehen dabei eine entsprechende Feststellung im Entscheid und eine Anmerkung auf den entsprechenden Parzellen im Grundbuch.

Da reine Sömmerungsbetriebe selbst bei hohem Arbeitsaufkommen kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGG sein können, bedarf es der in *Absatz 4* zu schaffenden Delegationsnorm, um dort, wo es sinnvoll und nötig ist, solchen Betrieben den nötigen Wohnraum bewilligen zu können. Da die negativen Auswirkungen von Bewilligungen «für die Ewigkeit» in Temporärsiedlungsgebieten, in denen sich Sömmerungsbetriebe üblicherweise befinden, regelmässig gross sind, rechtfertigt es sich, die Beseitigungsaufgabe im Sömmerungsgebiet auch für Bauten zu verlangen, in denen eine landwirtschaftlich bedingte, temporäre Wohnnutzung bewilligt wird.

Art. 23g

Mit Kernlandwirtschaft ist in der *Sachüberschrift* die traditionelle bodenabhängig produzierende Landwirtschaft gemeint

Absatz 1 und 2 regeln die zulässigen Betriebsteile, die über die eigentliche bodenabhängige Bewirtschaftung hinausgehen. Entsprechende Bauten und Anlagen sind daher nur bewilligungsfähig, wenn die bodenbewirtschaftende Tätigkeit gleichwohl aufgrund einer Gesamtwürdigung im Vordergrund steht. Dies wird mit dem Vorbehalt von *Absatz 3* zum Ausdruck gebracht. Weitere Bewilligungsvoraussetzungen für Betriebsteile nach *Absatz 1* sowie die notwendigen Differenzierungen folgen in *Artikel 23h*, bezüglich der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe (*Art. 23g Abs. 1 Bst. e*) auch in *Artikel 23i*.

Absatz 1 Buchstabe a: Aufbereitung, Lagerung und Verkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte sind schon nach der geltenden RPV als zonenkonform zugelassen (vgl. *Art. 34 Abs. 2 RPV*). Die neue Präzisierung «Direktverkauf» signalisiert, dass der Verkauf als solcher (traditionell die Ablieferung an eine Genossenschaft, aber auch der Verkauf der Ernte an Grossisten) Bestandteil der landwirtschaftlichen Kerntätigkeit ist und damit unter *Artikel 23f Absatz 1* fällt. Von *Absatz 1 Buchstabe a* erfasst werden damit nur Bauten und Anlagen, die – bzw. soweit sie – der Aufbereitung (z. B. für das Rüsten von Gemüse), der Lagerung (z. B. Einlagerung von Kartoffeln oder Äpfeln, um sie zu einem späteren Zeitpunkt zu einem besseren Preis verkaufen zu können) oder dem *Direktverkauf* (z. B. Hoflädeli) der landwirtschaftlichen Erzeugnisse dienen.

Die Produkte müssen aus der Region stammen und überwiegend einen engen Bezug zum Standortbetrieb haben. Was dies konkret bedeutet, wird auch künftig in der RPV zu präzisieren sein.

Aufgrund von *Artikel 23g Absatz 3* sind Bauten und Anlagen für gewerbliche oder gar industrielle Formen von Aufbereitung, Lagerung und Direktverkauf auch künftig in Speziallandwirtschaftszonen oder in Bauzonen zu errichten.

Buchstabe b: Der Grundsatz der Zonenkonformität von Bauten und Anlagen, die in untergeordnetem Umfang der bodenunabhängigen Produktion landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte dienen, findet sich bereits im geltenden Recht (*Art. 16a Abs. 2 RPG*). Der Begriff der inneren Aufstockung wird durch eine intuitiv verständlichere Formulierung abgelöst, ohne dass sich dadurch inhaltlich etwas ändern soll. Die Begrenzungen des geltenden Rechts haben, insbesondere im Bereich der Tierhaltung, teilweise zu wenig überzeugenden Resultaten geführt. Neu wird neben der

allgemeinen Begrenzung von Artikel 23g Absatz 3 voraussichtlich das bestens eingeführte Instrument der Düngerbilanz als einfach messbare Grenze auf Verordnungsstufe zum Einsatz kommen.

Buchstabe c umfasst inhaltlich den heutigen Artikel 16a Absatz 1^{bis} RPG. Die dort geregelte Bindung der betreffenden Bauten und Anlagen an den bewilligten Zweck erfolgt neu über Artikel 23b Absatz 1. Das Kriterium im ersten Satzteil von Artikel 34a Absatz 3 RPV geht im neuen Artikel 23g Absatz 3 auf, die weiteren Präzisierungen in der RPV werden auf Verordnungsstufe beizubehalten sein.

In *Buchstabe d* wird Artikel 16a^{bis} RPG inhaltlich übernommen. Auch hier wird aus den genannten Gründen die Bindung an den bewilligten Zweck nicht nochmals erwähnt. Artikel 23h Absatz 2 deckt zudem das Kriterium des bestehenden landwirtschaftlichen Gewerbes ab, weshalb dieses hier nicht erwähnt werden muss. Die Delegationsnorm von Artikel 16a^{bis} Absatz 4 RPG findet sich neu in Artikel 23g Absatz 5 Buchstabe b. Ansonsten kann auf den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) vom 24. April 2012 (BBI 2012 S. 6594 ff.) sowie auf die untenstehenden Erläuterungen zu Absatz 3 verwiesen werden.

Artikel 24b RPG wird mit Ausnahme von Absatz 1 und von Absatz 2 Satz 3 ins neue Recht übernommen. Die Bestimmungen finden sich neu in *Buchstabe e* (Art. 24b Abs. 1^{bis} 1. Satzteil RPG), in Artikel 23h (Art. 24b Abs. 1^{quater}, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4) sowie in Artikel 23i Absatz 1 (Art. 24b Abs. 1^{bis} 2. Satzteil RPG), Absatz 2 (Art. 24b Abs. 1^{ter} RPG) und Absatz 3 (Art. 24b Abs. 5 RPG).

Insbesondere folgende Tätigkeiten haben in der Regel einen genügend engen sachlichen Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe und fallen damit, unter Vorbehalt von Artikel 23g Absatz 3, unter Artikel 23g Absatz 1 Buchstabe e:

- Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote gemäss Artikel 40 Absatz 3 RPV.
- Bei der Tierhaltung die Pensionstierhaltung und die Haltung von Tieren, die ansonsten keine Bleibe fänden («Gnadenbrottiere»); für die Pferde gilt Buchstabe d, der tendenziell weiter geht.
- Die Bewirtschaftung naturnaher Flächen.
- Der Einsatz von Maschinen, die für den eigenen Betrieb benötigt werden, für andere Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

Bauten und Anlagen für Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe (betriebsnahe Nebenbetriebe nach Art. 24b Abs. 1 RPG wie beispielsweise eine Schreinerei oder eine Reparaturwerkstatt) können hingegen nicht mehr bewilligt werden. Solche Nebenbetriebe können für Gewerbebetriebe in der Bauzone eine erhebliche Konkurrenz darstellen. Artikel 24b Absatz 1 RPG wird daher weitgehend ersatzlos gestrichen (Art. 23g Abs. 2 Bst. a schafft für die Produktion von Speisefischen in bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Gebäuden, soweit sie bisher nach Art. 24b Abs. 1 RPG bewilligt werden konnte, eine Ersatzgrundlage; vgl. die entsprechenden Ausführungen weiter unten). Bereits bestehende Betriebe können jedoch fortgeführt werden, solange die seinerzeitigen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Absatz 2 fasst jene baulichen Möglichkeiten zusammen, von denen ein Landwirtschaftsbetrieb nur in *bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen* Gebrauch machen kann. Auch hier handelt es sich um Betriebsteile, die nicht zum Kern der bodenabhängigen Landwirtschaft gehören. Sie sind bei der Gesamtbeurteilung, ob insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht (Abs. 3), mit zu berücksichtigen. Ein landwirtschaftliches Gewerbe wird hier nicht vorausgesetzt (Art. 23h Abs. 2). Wichtig ist, dass weder direkt noch indirekt neues Gebäudevolumen generiert wird. Wie bereits nach geltendem Recht fällt Gebäudevolumen, das zurückgebaut werden muss, weil eine Beseitigungsaufgabe zum Tragen kommt oder weil es an anderer Stelle funktional ersetzt wird (s. dazu die Erläuterungen zu Art. 23a Abs. 2), nicht darunter.

Mit *Buchstabe a* soll insbesondere die Fischzucht erfasst werden, die nicht unter Artikel 23f Absatz 1 fällt, da Fische keine landwirtschaftlichen Nutztiere sind. Solche Vorhaben konnten bisher gestützt auf Artikel 24b Absatz 1 RPG, ebenfalls nur in bestehenden Bauten, realisiert werden. Da ähnliche Bedürfnisse im Zusammenhang mit Insekten, Pilzen oder Treibzichorien auftreten können und auch diese Möglichkeiten mit der Streichung von Artikel 24b Absatz 1 RPG dahinfallen, wird der Tatbestand entsprechend weit gefasst. Auf das Kriterium des Angewiesenseins auf ein Zusatzeinkommen wird

verzichtet. Das Kriterium der Wahrung des Hofcharakters (Art. 40 Abs. 1 Bst. c RPV) geht neu in den Grenzen von Absatz 3 auf.

Buchstabe b entstammt Artikel 34*b* Absatz 2 RPV und verankert diese spezifische Detailregelung für bauliche Massnahmen für die landwirtschaftliche Pferdehaltung im formellen Gesetz. Umfangreichere Möglichkeiten im Bereich der Pferdehaltung bleiben für landwirtschaftliche Gewerbe weiterhin möglich (Art. 23*g* Abs. 1 Bst. d in Verbindung mit Art. 23*h* Abs. 2).

Absatz 3 knüpft am bisherigen Artikel 16*a* Absatz 3 RPG an, wonach Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, als zonenkonform bewilligt werden können, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen, die typischerweise in Landwirtschaftszonen liegen, sollen grundsätzlich der bodenabhängigen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (Kernlandwirtschaft im Sinne der Sachüberschrift zu Art. 23*g*) dienen. Dieser Grundsatz kann allerdings nicht nur durch die bodenunabhängigen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebsteile, wie sie in Absatz 1 Buchstabe b umschrieben sind, in Frage gestellt werden. Auch die weiteren, in den Absätzen 1 und 2 umschriebenen Betriebsteile beeinflussen die Beurteilung, ob bei einem Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebe insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit im Vordergrund steht. Absatz 3 soll in diesem Sinn klarstellen, dass sich anhand der Gesamtsituation des Betriebs entscheidet, ob die Grenzen dessen überschritten werden, was in einer «normalen» Landwirtschaftszone (also ausserhalb spezieller Zonen nach Art. 16*a*) zulässig ist. Dies führt zu einer Gesamtbetrachtung, die verhindern soll, dass durch die Kumulation von Betriebsteilen nach den Absätzen 1 und 2 Betriebe entstehen, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht mehr im Vordergrund steht. Wer beispielsweise neben der bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft nur Agrotourismus betreiben will, soll in «normalen» Landwirtschaftszonen weiter gehen können, als wenn er daneben auch noch von den Möglichkeiten der Aufbereitung, Lagerung und Verkauf, der Pensionspferdehaltung sowie der Nutzung der Biomasse Gebrauch machen will.

Die Grenzen von Absatz 3 sollen in der RPV konkretisiert werden (Art. 23*g* Abs. 5 Bst. c). Im Vernehmlassungsentwurf von 2014 war noch vorgesehen, ein relativ breites Kriterienset festzulegen und die Anforderungen an die einzelnen Typen der Betriebsteile stark zu vereinheitlichen. Inzwischen hat sich gezeigt, dass dies auf praktische Schwierigkeiten stösst und auch sachlich nicht zu besseren Resultaten führen dürfte. Es ist daher nun vorgesehen, einen Mittelweg zu gehen und sich dafür am bewährten Muster von Artikel 42 RPV zu orientieren: Demnach würden neben einer Gesamtwürdigung nur noch zahlenmässige Obergrenzen festgelegt, die sich an *baulichen Massen* wie Grundflächen und Volumina orientieren.

Als Zonentyp steht die Speziallandwirtschaftszone gemäss Artikel 16*a* (es kann auf die entsprechenden Erläuterungen verwiesen werden), gegebenenfalls auch eine Bauzone gemäss Artikel 15 (z. B. Arbeitszone) zur Verfügung.

Bei bestehenden Betrieben, bei welchen der Anteil der bodenabhängigen Produktion in den Hintergrund getreten ist, wird die Pflicht, Bauten und Anlagen in einer Zone nach Artikel 16*a* zu errichten, erst konkret, wenn sie ein Vorhaben realisieren wollen, das dieses Verhältnis perpetuiert oder noch mehr Richtung Bodenunabhängigkeit verschiebt. Allerdings muss in einem solchen Fall der Betrieb nicht als Ganzes in die Speziallandwirtschaftszone verlegt werden. Vielmehr ist es möglich, einzelne Betriebsteile (z. B. Tiermasthalle oder Rüsterei) vom Betrieb abzutrennen und in die Speziallandwirtschaftszone zu verlagern. Bei der Beurteilung, ob die Grenzen von Absatz 3 eingehalten sind, sind demnach nur jene Bauten und Anlagen zu berücksichtigen, die weder in einer Speziallandwirtschaftszone nach Artikel 16*a* noch in einer Bauzone nach Artikel 15 RPG liegen.

Absatz 4: Wohnraumbedarf kann (ausserhalb spezieller Zonen nach Artikel 16*a*) durch Betriebsteile nach Absatz 1 oder 2 nicht begründet werden. Bezüglich der Pferdehaltung ist dies bereits heute in Artikel 34*b* Absatz 5 RPV ausdrücklich so festgelegt, neu wird dies generell in Absatz 4 so verankert. Dies entspricht auch dem (implizit schon nach heutigem Recht generell geltenden) Grundsatz, wonach

die nicht Kernlandwirtschaft darstellenden Betriebsteile einem Betrieb angefügt werden können, dessen Charakter aber nicht wesentlich ändern dürfen. Genau dies würde aber geschehen, wenn ein Betrieb, der aufgrund der bodenbewirtschaftenden Tätigkeit nicht auf eine ständige Präsenz beim Betriebszentrum angewiesen wäre und daher aus einer Bauzone heraus bewirtschaftet werden könnte, aufgrund seiner Betriebsteile nach Absatz 1 oder 2 Anspruch auf Wohnraum vor Ort erhielte. Diese Einschränkung ist insbesondere aus zwei Gründen wichtig: Erstens ist mit den erhöhten Anforderungen an Einzonungen der Anreiz gestiegen (und wird weiter steigen), Wege zu suchen, Wohnraum ausserhalb der Bauzonen bauen zu dürfen. Und zweitens werden Wohnbauten im Normalfall auch künftig nicht mit einer Beseitigungsaufgabe (Art. 23b Abs. 1) bewilligt, weshalb zu Unrecht erteilte Bewilligungen das Nichtbaugelände auf unbeschränkte Zeit belasten werden. Einen Eindruck von den Schwierigkeiten, mit welchen die Baubewilligungsbehörden in diesem Zusammenhang konfrontiert sind, gibt das Urteil des Bundesgerichts 1C_135/2016 vom 1. September 2016.

Absatz 5 enthält die Delegationen verschiedener Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat. Buchstabe a und b betreffen dabei Bereiche, die bereits heute auf Verordnungsstufe präzisiert werden. Buchstabe c ergänzt Absatz 3.

Art. 23h

In Artikel 23h werden die zusätzlichen Anforderungen geregelt, denen Betriebsteile nach Artikel 23g Absatz 1 Buchstabe c–e und – teilweise – Absatz 2 zu genügen haben. Die Anforderungen entstammen zu einem wesentlichen Teil den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in Artikel 24b Absatz 1^{quater}–4 RPG. Bauten und Anlagen für Betriebsteile nach Artikel 23g Absatz 1 Buchstabe a und b (Aufbereitung, Lagerung und Direktverkauf landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Produkte sowie bodenunabhängige landwirtschaftliche oder gartenbauliche Produktion) werden von den zusätzlichen Anforderungen in Artikel 23h nicht erfasst. Dies bedeutet insbesondere, dass solche Bauten und Anlagen auch von einem landwirtschaftlichen Betrieb erstellt werden dürfen, der die Gewerbegrenze des BGGB nicht erreicht. Das entsprechende Erfordernis in Absatz 2 ist zudem ausdrücklich nicht anwendbar auf Betriebsteile nach Artikel 23g Absatz 2, die nur in bestehenden, landwirtschaftlich nicht anderweitig benötigten Bauten und Anlagen zulässig sind.

Absatz 1 Buchstabe a wurde von Artikel 24b Absatz 4 RPG übernommen, Buchstabe b von Artikel 24b Absatz 2 Satz 1 RPG und Buchstabe c von Artikel 24b Absatz 1^{quater} RPG.

Absatz 2 enthält das Erfordernis des landwirtschaftlichen Gewerbes, das nach geltendem Recht in Artikel 16a^{bis} Absatz 1 und in Artikel 24b Absatz 1^{bis} verankert ist. Da für landwirtschaftliche Betriebe unter der Gewerbegrenze kaum reale Möglichkeiten für die Errichtung von Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse bestehen, wird auch hier ein landwirtschaftliches Gewerbe vorausgesetzt. Wie bereits in Artikel 16a^{bis} Absatz 1 RPG verlangt, muss es sich um ein vorbestehendes landwirtschaftliches Gewerbe handeln. Dafür wird für alle drei Arten von Betriebsteilen (Bst. c–e von Art. 23g Abs. 1) klargestellt, dass es nicht zwingend ein landwirtschaftliches Gewerbe nach Artikel 7 BGGB sein muss, sondern dass ein solches nach Artikel 5 BGGB ebenfalls ausreicht, soweit ein Betrieb damit die nach Artikel 23g Absatz 3 massgebenden Grenzen nicht überschreitet.

Art. 23i

Absatz 1 wurde aus Artikel 24b Absatz 1^{bis} RPG übernommen.

Absatz 2: Der bisherige Absatz 1^{ter} von Artikel 24b RPG wird hier in Absatz 2 Satz 1 überführt. Nach geltendem Recht können in temporären Betriebszentren bauliche Massnahmen nur in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden. Diese im Vergleich zu ganzjährig genutzten Betriebszentren unterschiedliche Behandlung hat sich als richtig erwiesen, treten doch bauliche Erweiterungen im Bereich von Algebäuden in der Regel wesentlich stärker und störender in Erscheinung als im Bereich

von grösseren Betriebszentren von Ganzjahresbetrieben. Hingegen erscheint es gerechtfertigt, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass in Härtefällen Ausnahmen möglich sind (Satz 2).

Ein Härtefall liegt beispielsweise dann vor, wenn die Bewirtung von Wanderern nur dann möglich ist, wenn eine Toilette eingebaut und dazu eine Sammelgrube für Abwässer errichtet wird, die von aussen zugänglich ist. Auch die Schaffung der Voraussetzungen, um Tische, Bänke und allenfalls Sonnenschirme draussen aufstellen zu können, kann darunter fallen. Denkbar ist auch, dass die Bewirtung von Wanderern vollständig draussen auf bestehenden Flächen erfolgen soll, in den bestehenden Gebäuden aber der notwendige Raum für eine Gästetoilette fehlt und daher eine solche angebaut werden muss. Ein Härtefall ist von vornherein ausgeschlossen, wenn objektiv am betreffenden Standort ein zu geringer Bedarf gegeben ist.

Satz 3 beauftragt den Bundesrat, die entsprechenden Details zu regeln.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 24b Absatz 5 RPG.

Art. 23j

In peripheren und wenig «bewirtschaftungsfreundlichen» Gebieten gibt es Kulturland, das im öffentlichen Interesse bewirtschaftet werden sollte, dessen Bewirtschaftung – im Verhältnis zum Ertrag – aber so aufwendig ist, dass sich diese wirtschaftlich kaum lohnt. Es kann daher vorkommen, dass sich kein ertragsorientiert arbeitender Landwirtschaftsbetrieb findet, der die entsprechenden Flächen bewirtschaften würde. Ist jemand bereit, diese Bewirtschaftung in Form einer Beweidung zu übernehmen, ohne dabei eine Ertragsorientierung nachweisen zu können, so wird dies regelmässig lediglich als Freizeitlandwirtschaft im Sinne von Artikel 34 Absatz 5 RPV einzustufen sein, mit der Folge, dass keine Bewilligungen für allenfalls benötigte Zäune oder Tierunterstände erteilt werden können. Gegebenenfalls kann zwar nach geltendem Recht eine Bewilligung nach Artikel 24 RPG in Betracht kommen. Dazu gibt es jedoch keine klare Praxis und es erscheint sachgerechter, das Problem bei den Regelungen der zonenkonformen Bauten und Anlagen zu lösen.

Die professionelle Landwirtschaft soll durch die Pflegenutzung nicht konkurrenziert werden. Daher ist vorauszusetzen, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der betreffenden Flächen nicht anders sichergestellt werden kann. Weiter soll der Begriff der Pflegenutzung betonen, dass die Leistung im Zusammenhang mit der Landschaftspflege, die durch die Nutzung von Grenzertragsböden erbracht wird, im Vordergrund steht.

Die Abweichung vom Grundsatz von Artikel 34 Absatz 5 RPV rechtfertigt sich zudem nur dort, wo die Bewirtschaftung im öffentlichen Interesse ist. Dies können zum Beispiel Gebiete ausserhalb der Bauzonen sein, in welchen der Kanton eine Zunahme der Waldfläche verhindern will (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. b des Waldgesetzes [WaG; SR 921.0]). Das Festsetzen einer zeitlichen Befristung soll sicherstellen, dass die bewilligten Einrichtungen nicht in Vergessenheit geraten und faktisch dann trotzdem stehen bleiben. Die Beschränkung auf Zäune und Unterstände für die weidenden Tiere stellt sicher, dass nicht unter dem Vorwand der Pflegenutzung Geräteschuppen u. dgl. erstellt werden, bei denen die Gefahr gross ist, dass sie später schleichend zu Freizeitwecken umgenutzt werden. Mit der vorgesehenen Beschränkung auf Zäune und Tierunterstände erscheint es zudem als realistisch, dass die Bodenfruchtbarkeit nicht beeinträchtigt wird, wie dies Absatz 2 ausdrücklich fordert.

Nicht jeder Zaun ist bewilligungspflichtig. Artikel 23j soll daran auch nichts ändern. Die Bestimmung ist jedoch Grundlage dafür, eine Bewilligung erteilen zu können, wenn eine solche notwendig ist.

Vorbemerkungen zum 3. Abschnitt, Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzonen

Im 3. Abschnitt werden die Bestimmungen über die standortgebundenen Vorhaben (Art. 24) sowie diejenigen über die nicht zonenkonformen Änderungen bestehender rechtmässiger Bauten und Anlagen

ausserhalb der Bauzonen zusammengefasst (Art. 24^{bis}–24f). Artikel 24^{bis} enthält gemeinsame Bestimmungen, die bei allen Vorhaben, die in den Artikeln 24a–24f geregelt sind, zu beachten sind.

Art. 24

In Artikel 24 muss das Erfordernis der Interessenabwägung nicht mehr eigens erwähnt werden, weil dieses nach Artikel 23a Absatz 1 ohnehin bei sämtlichen Vorhaben ausserhalb der Bauzonen zu beachten ist. Der Wortlaut des neuen Artikels 23a Absatz 1 unterscheidet sich zwar von jenem von Artikel 24 Buchstabe b des geltenden Rechts. Inhaltlich meinen beide jedoch dasselbe, nämlich eine umfassende Interessenabwägung.

Art. 24^{bis}

Die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24d Absatz 3 RPG werden in diesen eigenständigen Artikel verschoben und sind damit für alle Tatbestände der nicht zonenkonformen Änderung bestehender Bauten und Anlagen (Art. 24a–24f) anwendbar.

Die Bewilligungsvoraussetzung, wonach die Baute oder Anlage für zonenkonforme oder standortgebundene Zwecke nicht mehr benötigt werden darf (Buchstabe a), wird vom Wortlaut her Artikel 43a Buchstabe a RPV angepasst. Der Zweck der Norm besteht einerseits darin zu verhindern, dass Bedarf für eine neue standortgebundene oder zonenkonforme (insbesondere landwirtschaftliche) Baute begründet werden könnte, weil eine bestehende Baute, die bisher einem solchen Zweck diene, einer anderen Nutzung zugeführt werden soll. Andererseits sollen Bauten, die der zonenkonformen (zumeist landwirtschaftlichen) oder standortgebundenen Nutzung faktisch dienlich sind, zu diesem Zweck weiterhin zur Verfügung stehen.

Das Kriterium, wonach die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen (Art. 24d Abs. 3 Bst. b RPG), wird nicht in die Liste der gemeinsamen Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen aufgenommen. In den Fällen von Artikel 24a bleiben die äussere Erscheinung und die baulichen Grundstruktur ohnehin unberührt. In Artikel 24c wird das Thema in Absatz 4 abgehandelt. Bei den geschützten Bauten (Art. 24d Abs. 2) ergeben sich aus dem Schutzzweck engere Grenzen, was durch einen neu eingeschobenen Buchstaben b in Artikel 24d Absatz 2 klargestellt wird. Das Kriterium der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur wird daher in Artikel 24d Absatz 1^{bis} verschoben und in Artikel 24e Absatz 5 ebenfalls ausdrücklich aufgeführt.

Die umfassende Interessenabwägung ist in Artikel 23a Absatz 1 allgemeingültig verankert, weshalb sie hier nicht mehr aufzuführen ist.

Art. 24a

Artikel 24a bleibt inhaltlich unverändert. Da bereits die Sachüberschriften des 4. Kapitels und des 3. Abschnitts klarstellen, dass es nur um Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geht, kann die entsprechende Präzisierung im Einleitungssatz von Absatz 1 weggelassen werden.

Zweckänderungen nach Artikel 24a sind nur an rechtmässig bestehenden Bauten und Anlagen zulässig (vgl. BGE 127 II 215 E. 4b S. 223). Wurde eine Baubewilligung befristet oder mit einer Beseitigungsaufgabe erteilt, so stellt die betreffende Baute oder Anlage nach Eintritt der Frist bzw. der auflösenden Bedingung keine rechtmässig bestehende mehr dar. Demzufolge darf sie keiner Zweckänderung nach Artikel 24a zugeführt werden.

Art. 24b

Der bisherige Artikel 24b RPG wird, mit Ausnahme von Absatz 1, neu in Artikel 23g Absatz 1 Buchstabe e sowie in Artikel 23h und Artikel 23i überführt. Auf Absatz 1 wird bewusst verzichtet (vgl. die Erläuterungen zu Artikel 23g Absatz 1, letzter Absatz, auf Seite 25).

Art. 24c

Seit dem Einfügen von Absatz 3 in den Artikel 24c in der Teilrevision vom 23. Dezember 2011 des RPG bezieht sich dieser Artikel auch auf Wohnbauten, die im Zeitpunkt, in dem das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtsiedlungsgebiets im Sinne des Bundesrechts wurde, zonenkonform genutzt wurden. Der heutige Titel («bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen») soll daher präzisiert werden. Altrechtliche Bauten sind Bauten, die im Zeitpunkt, in welchem das Baugrundstück Bestandteil des Nichtsiedlungsgebiets im Sinne des Bundesrechts wurde, d.h. in der Regel am 1. Juli 1972, bereits bestanden (so bereits nach geltendem Recht die Sachüberschrift zu Art. 42 RPV). Als altrechtlich in diesem Sinn gelten aber auch Bauten, die rechtmässig in einer Bauzone erstellt wurden und später einer Nichtbauzone zugewiesen wurden (oder noch werden, beispielsweise in Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG).

Inhaltlich bleibt Artikel 24c unverändert²⁸. Die Präzisierung, dass es sich um Bauten ausserhalb der Bauzonen handelt, kann weggelassen werden, da die Sachüberschriften des 4. Kapitels und des 3. Abschnitts dies klarstellen. Artikel 24c Absatz 3 Satz 2 RPG ist neu durch Artikel 24^{bis} Buchstabe a und e sowie Artikel 23f Absatz 3 abgedeckt und kann daher gestrichen werden. Gleiches gilt für Artikel 24c Absatz 5 RPG, der neu mit Artikel 23a Absatz 1 abgedeckt ist.

Art. 24d

Absatz 1 bewirkt eine Klarstellung: Landwirtschaftlicher Wohnraum kann, soweit und solange kein landwirtschaftlicher Bedarf besteht, landwirtschaftsfremd bewohnt werden, also zum Beispiel an Personen vermietet werden, die mit dem Betrieb nichts zu tun haben. Die nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung muss sich jedoch in ähnlichem Rahmen bewegen. Bauten, die von Beginn weg zonenfremd genutzt werden, sind allerdings formell und materiell rechtswidrig (Urteil des Bundesgerichts 1C_135/2016 vom 1. September 2016, E. 3.3). In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent ist eine Vermietung als Ferienwohnung indes nur zulässig, wenn es sich dabei um eine altrechtliche Wohnung im Sinne von Artikel 10 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) handelt, d.h. wenn die Wohnung am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war (Art. 10 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ZWG). Nach diesem Zeitpunkt erstellte Wohnungen dürfen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent nur als Erstwohnungen (Art. 2 Abs. 2 ZWG) oder als den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen nach Artikel 2 Absatz 3 ZWG genutzt werden.

Absatz 1^{bis} bezieht sich auf neurechtliche landwirtschaftliche Wohnbauten, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Neurechtliche Wohnbauten sind solche, die zu einem Zeitpunkt erstellt worden sind, als das Baugrundstück bereits Bestandteil des Nichtsiedlungsgebiets im Sinne des Bundesrechts war (altrechtliche Wohnbauten fallen unter Art. 24c; vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 24c). An neurechtlichen Wohnbauten sind teilweise Änderungen zulässig, soweit dies für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder für eine energetische Sanierung unumgänglich ist. Von Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG wird zudem die Anforderung übernommen, dass die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen. Weiter soll die Formu-

²⁸ Der Umstand, dass das Kriterium der Rechtmässigkeit erst in Absatz 2 genannt wird, könnte das Missverständnis bewirken, auch unrechtmässige Bauten könnten nach Absatz 1 in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt sein. Dass dem nicht so ist, ist klar und hat in der Vergangenheit nie zu Problemen geführt. Daher wird darauf verzichtet, durch eine tiefgreifende Neuformulierung der Bestimmung neue Unsicherheit zu schaffen.

lierung sicherstellen, dass sämtliche Einschränkungen, die bei Artikel 24c RPG gelten, auch bei neu-rechtlichen landwirtschaftlichen Gebäuden gelten, die nicht unter Artikel 23f Absatz 2 fallen. Artikel 24d Absatz 1^{bis} hebt faktisch den heutigen Artikel 42a RPV auf die Stufe des formellen Gesetzes. Für die Frage, wann eine Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich ist, kann auf die Erläuterungen zu Artikel 42a RPV (Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zu Artikel 42a der Raumplanungsverordnung, Version 2, Bern, August 2004, im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/bab>, S. 3) verwiesen werden.

Allfällige Abparzellierungen werden aufgrund von Artikel 24^{bis} Buchstabe a künftig restriktiver zu beurteilen sein und müssen mit den zuständigen Raumplanungsbehörden koordiniert werden, eine Pflicht, die bereits aufgrund von Artikel 25a RPG besteht. In Anbetracht der neuen Bestimmung, wonach die Flächen nicht mehrfach für die Begründung der Notwendigkeit von Bauten und Anlagen verwendet werden dürfen (Art. 23f Abs. 3), ist die kantonale Behörde bei der Abparzellierung eines bestehenden landwirtschaftlichen Wohnhauses verpflichtet, auf den verbleibenden landwirtschaftlichen Grundstücken eine entsprechende Anmerkung im Grundbuch eintragen zu lassen²⁹. Diese können später nicht mehr für die Begründung von landwirtschaftlichem Wohnbedarf herangezogen werden.

Absatz 2 bleibt inhaltlich im Wesentlichen unverändert. Eingefügt wird einzig ein neuer Buchstabe a^{bis}. Dies hängt damit zusammen, dass Artikel 24d Absatz 3 in Artikel 24^{bis} überführt wird und das Kriterium, wonach die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben müssen, dort nicht integriert wird (s. Erläuterungen dazu, oben Art. 24^{bis}). Bei geschützten Bauten nach Artikel 24d Absatz 2 RPG, für die stets hohe Anforderungen an die Schutzwürdigkeit zu stellen waren, setzte das Schutzanliegen stets erheblich engere Grenzen als Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG. Dies soll nun auch im Gesetzestext sichtbar gemacht werden, indem der besagte Buchstabe a^{bis} eingefügt wird, der besagt, der Schutzwert der geschützten Baute müsse integral erhalten bleiben. Ob dies zutrifft, kann nur unter Einschluss der Umgebung der Baute beurteilt werden.

Art. 24e

Die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Bestimmung wird inhaltlich unverändert übernommen.

Artikel 24e Absatz 5 RPG ist neu weitgehend mit Artikel 24^{bis} und mit Artikel 23a abgedeckt. In diesen Bestimmungen fehlt einzig das Kriterium der Wahrung der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur, weshalb es – statt des heutigen Verweises auf Artikel 24d – in Absatz 5 verankert wird.

Absatz 6 Satz 3 ermächtigt den Bundesrat neu auch den Wiederaufbau kleiner Nebenbauten nach Zerstörung durch höhere Gewalt vorzusehen. Damit soll das Anliegen der Motion 16.3622 der UREK-SR, Hobbymässige Kleintierhaltung im Raumplanungsrecht, umgesetzt werden. Der Wiederaufbau ist zwar immer ein Bruch in der Logik des «Gebäuderecyclings», wie es in den Artikeln 24a–24f geregelt ist. Ein solcher sollte nur aus triftigen Gründen in Kauf genommen werden. Mit Blick auf den Umstand, dass die Ausnahme nur für kleine Nebenbauten und bei Zerstörung durch höhere Gewalt zugelassen wird und dass die Wiederaufbaubewilligung mit einer Beseitigungsaufgabe (Art. 23b) zu verbinden ist, erscheint es vertretbar, eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.

²⁹ Dies gilt sicher für die Parzellen im Eigentum der Bauherrschaft. Es muss aber faktisch auch für das Pachtland gelten: ist nicht sichergestellt, dass auch zur Bewirtschaftung der Pachtlandflächen definitiv kein Bedarf mehr besteht, darf eine dauernde nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung gar nicht bewilligt werden (Art. 24^{bis} Bst. a), womit eine Abparzellierung ausgeschlossen ist.

Art. 24f

Mit der Neustrukturierung des Bauens ausserhalb der Bauzonen bietet sich die Gelegenheit, Artikel 37a RPG systematisch besser bei den Artikeln 24 ff. zu integrieren. Die Sachüberschrift wird an jene von Artikel 24c angepasst.

Art. 24g

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen wird weitgehend durch Bundesrecht geregelt. Deshalb soll in diesem Bereich auch die strafrechtliche Sanktionierung von drei qualifizierten Verstössen bundesrechtlich einheitlich geregelt werden, nämlich das Bauen ohne Baubewilligung, das Erschleichen einer Baubewilligung durch unrichtige oder unvollständige Angaben und das Nichtbefolgen einer rechtskräftigen baupolizeilichen Anordnung. Damit soll der Vollzug des Raumplanungsrechts in einem besonders gefährdeten Bereich gestärkt werden. Die Straftatbestände sollen als Vergehen ausgestaltet sein. Dies rechtfertigt sich aufgrund des Unrechtsgehalts, weil es sich nicht um blosse Kavaliersdelikte handelt. Als Vergehen ausgestaltet sind auch die vom Unrechtsgehalt her vergleichbaren Strafbestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) und des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702). Die Qualifikation als Vergehen ermöglicht auch die Strafbarkeit von Unternehmen nach Artikel 102 Absatz 1 StGB, wenn sich die Verantwortung wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zurechnen lässt.

Nach Artikel 104 Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) kann der Bund weiteren Behörden, welche öffentliche Interessen zu wahren haben, Parteirechte einräumen. Dies soll hier für die Behörde nach Artikel 25b Absatz 1 und für das Bundesamt für Raumentwicklung geschehen (Abs. 3). Die eingeräumten Parteirechte sollen die gleichen sein, die die StPO auch der Privatklägerschaft zugesteht. Damit die genannten Behörden die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen wahren können, soll zudem klargestellt werden, dass sie auch Einsprache gegen Strafbefehle erheben können. Die Befugnis zur Ausübung von Parteirechten stellt keine *Verpflichtung* dazu dar, weshalb die Bestimmung auch unter dem Blickwinkel der Wahrung der kantonalen Autonomie unbedenklich ist.

Absatz 4: Erweist sich in einem Strafverfahren, dass durch eine strafbare Handlung nach den Absätzen 1 oder 2 auf das Ergebnis eines Baubewilligungsverfahrens eingewirkt worden ist, so liegt ein bundesrechtlicher Revisionsgrund vor. Diesfalls hat die Baubewilligungsbehörde bzw. eine Rechtsmittelinstanz zu prüfen, ob die fragliche Verfügung aufgehoben oder geändert werden muss.

Art. 25b

Das RPG enthält keinerlei Regelung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Da die materielle Regelung, unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligung erteilt werden kann, implizit auch die Verpflichtung enthält, bei illegalen Veränderungen den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, stellt dies grundsätzlich kein Problem dar. Hingegen ergeben sich nach geltendem Recht Unsicherheiten im Bereich der Zuständigkeiten. Zudem haben die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des RPG gezeigt, dass die Anordnung und der Vollzug der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes in vielen Kantonen grosse Mühe bereiten. Sollte einmal der Punkt erreicht werden, dass es sich ausserhalb der Bauzonen lohnt illegal zu bauen, wäre der Trennungsgrundsatz nicht mehr aufrechtzuerhalten. Aber selbst wenn es nicht so weit kommt, ist eine wirksame und konsequente Anordnung und Durchsetzung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes für die Glaubwürdigkeit der Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen von grosser Bedeutung. Daher soll im Gesetz einerseits klargestellt werden, dass der Verzicht auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausserhalb der Bauzonen nur von jener Behörde beschlossen werden kann, die für die Prüfung entsprechender Baugesuche zuständig ist (*Abs. 4*). Andererseits soll, der Bedeutung des Themas entsprechend, ein klarer Auftrag für den Vollzug erteilt werden (um die Organisationsautonomie der Kantone zu wahren, lässt die Bestimmung offen, welche Behörde für baupolizeiliche Anordnungen zuständig erklärt wird):

- *Absatz 2* unterstreicht die Bedeutung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes, indem ein ausdrücklicher gesetzlicher Auftrag an die kantonale Bewilligungsbehörde statuiert wird, sicherzustellen, dass unbewilligte Nutzungen sofort untersagt und wirksam unterbunden werden und der Rückbau unbewilligter baulicher Veränderungen ohne Verzug angeordnet und vollzogen wird.
- *Absatz 3* gibt der für die Bewilligungen zuständigen kantonalen Behörde von Bundesrechts wegen zumindest die Möglichkeit, aufsichtsrechtlich anstelle der Baupolizeibehörde tätig zu werden. Die kantonale Behörde kann in diesem Sinn zumindest subsidiär Anordnungen treffen und insbesondere auch die Ersatzvornahme androhen und durchführen.
- Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes setzt zwar aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Prüfung der Verhältnismässigkeit voraus. Ein Wiederherstellungsbefehl erweist sich allerdings nur dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch die Wiederherstellung entstände, nicht zu rechtfertigen vermögen. Sogar eine blosser Nutzungsänderung stellt dabei bereits eine schwerwiegende Verletzung eines der nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts des Bundes dar, nämlich des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (BGE 132 II 21, E. 6.4 S. 40). In *Absatz 4* wird daher ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ausserhalb der Bauzonen nur ausnahmsweise auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verzichtet werden kann. Zu denken ist dabei etwa an den Fall, in dem ein unterirdischer Anbau mit – gegenüber den bewilligten Plänen – etwas zu grosser Raumhöhe ausgeführt wurde.

Absatz 1 von Artikel 25*b* entspricht wörtlich Artikel 25 Absatz 2 des geltenden RPG. Aus systematischen Gründen wird dieser in den neuen Artikel 25*b* verschoben.

Art. 34

Die Anpassung in Absatz 2 Buchstabe c erfolgt aufgrund der systematischen Umstrukturierung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Art. 37a und 38

Artikel 37*a* wurde in Artikel 24*f* überführt und kann hier aufgehoben werden. Artikel 38 wurde abgelöst durch Artikel 3 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) und kann daher ebenfalls aufgehoben werden.

Art. 38b

Diese Bestimmung führt Artikel 16*b* Absatz 2 RPG weiter und soll sicherstellen, dass für altrechtliche Beseitigungsaufgaben, d.h. für solche, die vor Inkrafttreten von Artikel 23*b* gestützt auf Artikel 16*b* RPG oder das kantonale Recht, allenfalls auch als mildere Massnahme beispielsweise bei nicht nachgewiesener längerfristiger Existenzfähigkeit (Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV) verfügt wurden, die nötige gesetzliche Grundlage erhalten bleibt. Die Rechtsfolgen decken sich mit Artikel 23*b* Absatz 1. Allerdings besteht bei altrechtlichen Beseitigungsaufgaben kein gesetzliches Grundpfandrecht im Sinne von Artikel 23*c* Absatz 2. Kann nach Wegfall der Bewilligung eine neue Bewilligung für eine zonenkonforme oder standortgebundene Nutzung erteilt werden, so gilt für diese die Beseitigungsaufgabe nach Artikel 23*b* Absatz 1.

Art. 60 Abs. 1 BGG

Buchstabe e

Mit der Anpassung in *Buchstabe e* wird die Verweisung auf das Raumplanungsgesetz aktualisiert.

Buchstabe j

Die Schaffung eines neuen Ausnahmetatbestandes vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach Artikel 58 BGG für Land in Speziallandwirtschaftszonen soll es ermöglichen, dass dieses bei Bedarf auch für andere Personen als den bisherigen Grundeigentümer verfügbar wird.

Art. 75 Abs. 1 Bst. f BGG

Zu den Erläuterungen siehe vorne bei Artikel 23c Absatz 2.

3. Auswirkungen

3.1. Methodische Vorbemerkung

Eine Schwierigkeit bei der Wirkungsanalyse dieser Gesetzesvorlage besteht darin, dass das Raumplanungsgesetz zu grossen Teilen ein Rahmengesetz darstellt und in der Umsetzung viel Spielraum belässt. Dieser Spielraum bei der Anwendung, Interpretation, Kontrolle und Durchsetzung der Bestimmungen kann unterschiedlich genutzt werden. Die Auswirkungen hängen somit auch stark von der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene ab, aber auch von künftigen Entscheiden des Bundesrats und des ARE (Verordnung, Beurteilung der Richtpläne usw.) wie auch der Gerichte.

3.2. Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Effekte der Vorlage sind insgesamt relativ gering, in der Tendenz jedoch eher positiv.

Die *Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen* werden übersichtlicher und mit dem Planungs- und Kompensationsansatz auch flexibler, was sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell positiv auswirkt. Durch die Neufassung der Bestimmungen können einzelne Betriebe positiv, andere aber auch negativ betroffen sein; im Grossen und Ganzen unterscheiden sich die Wirkungen aber nicht stark vom bisherigen Recht. Sie sind zudem schwer vorhersehbar, weil sie stark vom Vollzug und auch von der wirtschaftlichen Dynamik in der Landwirtschaft und den landwirtschaftlichen Nebenaktivitäten abhängen.

Im Einzelnen bedeuten die Vorschriften für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (wie beispielsweise Agrotourismus) eine gewisse Erleichterung. Für gewerbeähnliche Nutzungen ohne engen Bezug zur Landwirtschaft sind sie hingegen eine Erschwerung, zugleich führen sie aber auch zur Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber Gewerbebetrieben in Bauzonen. Das heisst auch, dass die Revision für Gewerbebetriebe in Bauzonen vorteilhaft ist, weil sie tendenziell gleich lange Spiesse schafft.

Weiter wird ein Systemwechsel vorgenommen, und zwar von unbefristeten Baubewilligungen mit Nachweis der langfristigen Existenzfähigkeit des Betriebs zu Bewilligungen ohne diesen Nachweis, aber mit einer Beschränkung für die Dauer des Bedarfs und mit der Auflage der Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs (Beseitigungsaufgabe nach Art. 23b). Dieser Systemwechsel erleichtert Bauten ausserhalb der Bauzonen tendenziell und ermöglicht der Landwirtschaft einen grösseren Gestaltungsspielraum als bisher.

Die neuen Grundsätze zur *Planung in funktionalen Räumen*, zur *Planung des Untergrundes* sowie zur *Interessenabwägung* stärken eine wirksame und vorausschauende Raumplanung, was mittel- und längerfristig besonders in einem dicht besiedelten Land und bei steigenden Nutzungs- und Interessenkonflikten bedeutsam ist. Die Schweizer Wirtschaft soll sich auch räumlich effizient organisieren können, längerfristig Infrastrukturkosten optimieren und Umweltfolgekosten vermeiden: Hier kann die Vorlage einen Beitrag leisten, auch wenn er relativ bescheiden ist. Es kann vorkommen, dass Planungen (z. B. im Untergrund) mit Mehraufwand verbunden sein werden oder für eine einzelne Unternehmung auch eine Einschränkung zur Folge haben, dies lässt sich aber aufgrund der allgemein formulierten Grundsätze nicht präziser vorhersagen.

3.3. Umwelt

Eines der Ziele der Vorlage ist der bessere Schutz von Kulturland, und zwar auch ausserhalb der Bauzonen. Hier bergen beide Kernideen, die Beseitigungsaufgabe (Art. 23b) und der Planungs- und Kompensationsansatz (Art. 23d) sowohl Chancen als auch Risiken: Wenn die neu gefassten Bestimmungen konsequent vollzogen werden und die Rückbaupflicht sowie der Grundsatz der Kompensation von Beeinträchtigungen des Kulturlandes bzw. der Landschaft eingehalten werden, so dürfte für

die Umwelt eine Verbesserung oder zumindest keine Mehrbelastung resultieren. Umgekehrt wird die bisherige eher restriktive Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen etwas gelockert, indem nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe in gewissen Fällen erleichtert zugelassen werden. Entsprechend ist mit einer leicht zunehmenden Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen zu rechnen, die erst längerfristig zu einem gewissen Grad mit dem Rückbau von Gebäuden kompensiert werden dürfte, für die kein Bedarf mehr besteht.

Bei der Gesamteinschätzung der Wirkungen besteht insbesondere die Unsicherheit, ob die Regelungen tatsächlich zu einer konsequenten Beseitigung von Gebäuden führen werden. Ebenfalls offen ist, welche Anwendung der Planungs- und Kompensationsansatz finden wird, und ob die darin klar formulierte Kompensationspflicht auch in der Praxis so umgesetzt wird. So bleibt es insgesamt offen, ob die Regelungen im Gesetzesvorschlag die Zunahme bzw. die Vergrösserung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bremsen oder sogar beschleunigen werden. Die Entwicklungen sind auch von sehr vielen anderen Faktoren abhängig, die nicht zuverlässig prognostiziert werden können (Vollzugspraxis, Branchenentwicklung bei Landwirtschaft, Gewerbe und [Agro-]Tourismus, Landwirtschaftspolitik).

3.4. Gesellschaft

Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Vorlage sind eher gering. In der Gesamtbilanz wird die Rechtssicherheit eher gestärkt, dies allerdings nach einer unvermeidlichen Übergangszeit, in der die neuen Bestimmungen von den Kantonen, Gemeinden und Gerichten angewendet und dabei interpretiert werden müssen.

Die neuen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind für die Landwirtschaftsbranche als Ganzes und damit auch für die ländlichen Räume eher von Vorteil. Wenn man die Landwirtschaft als Teil der Schweizer Identität betrachtet, werden mit der Besserstellung der Landwirtschaft auch kulturelle und gesellschaftliche Werte gefördert, sofern die erwähnte Kompensationsvorschrift auch beim Planungsansatz eingehalten wird.

3.5. Auswirkungen auf verschiedene Raumtypen sowie auf Kantone und Gemeinden

3.5.1. LÄNDLICHE RÄUME, BERGGEBIET

Die ländlichen Räume und Berggebiete sind von den Reformen im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen überdurchschnittlich stark betroffen, weil die Landwirtschaft in diesen Räumen eine bedeutende Rolle spielt, und weil Innovationen mit engerem oder weiterem Bezug zur Landwirtschaft, z. B. im Agrotourismus, für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen wichtig sind. Es ergeben sich gewisse Erleichterungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe, hingegen eher Hemmnisse für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne einen solchen Bezug zur Landwirtschaft. Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz kann den Besonderheiten von ländlichen Räumen unter Umständen besser Rechnung getragen werden. Die Auswirkungen sind insgesamt bezüglich Wirtschaft und Gesellschaft in diesen Räumen eher positiv, während die Umweltwirkungen als ambivalent einzustufen sind. Die Gestaltungsspielräume für die ländlichen Räume und Berggebiete nehmen eher zu, und wenn diese verantwortungsbewusst und zukunftsorientiert genutzt werden, wirken sich die Neuregelungen positiv aus.

3.5.2. URBANE ZENTREN UND AGGLOMERATIONEN

Die urbanen Zentren und Agglomerationen sind vom Bauen ausserhalb der Bauzonen weniger betroffen, hingegen eher überdurchschnittlich von den Themen «Bauen im Untergrund» und «Funktionale Räume». Die allgemein formulierten Grundsätze der Vorlage zu diesen beiden Themen werden die Raumplanung nicht grundlegend verändern, fördern aber in der Tendenz eine umfassende und vorausschauende Planung. Dies ist gerade im komplexen und dynamischen urbanen Umfeld besonders wichtig und im Sinne der Investitions- und Planungssicherheit positiv zu werten.

3.5.3. KANTONE UND GEMEINDEN

Seit der Vernehmlassungsvorlage vom Dezember 2014 sind einige Bestimmungen fallen gelassen worden, die von der Mehrheit der Kantone und auch von den Gemeinden kritisiert worden waren. Die neue Fassung wurde zudem teilweise in enger Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Städten und Gemeinden erarbeitet.

Ein wichtiger Punkt ist die Aufgabenteilung im Bereich der Raumplanung: Diese wird mit der Vorlage nicht grundlegend verändert. Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz wird aber die Möglichkeit geschaffen, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kantonale Eigenheiten zu berücksichtigen, was die Rolle der Kantone und den Gedanken der Subsidiarität stärkt. Dabei behält der Bund über die Genehmigung entsprechender Anpassungen kantonaler Richtpläne weiterhin eine wichtige Rolle. Will ein Kanton von den Möglichkeiten des Planungs- und Kompensationsansatzes Gebrauch machen, muss er zudem bereit sein, einen entsprechenden Planungs- und Umsetzungsaufwand zu tätigen. Im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen werden ausserdem die kantonalen Kompetenzen im Vollzug eher gestärkt. Dies setzt voraus, dass die Kantone auch die erforderlichen Ressourcen bereitstellen.