



Faktenblatt

zur Botschaft des Bundesrats vom 31. Oktober 2018

Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)

Der Bundesrat will mit der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) insbesondere das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu regeln. Das grundlegende Prinzip der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bleibt gewahrt. Die Kantone sollen bei Mehrnutzungen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, mehr Flexibilität erhalten. Sie müssen aber gewährleisten, dass für zusätzliche Nutzungen ein Ausgleich geschaffen wird. Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone sollen ferner mit einer Beseitigungspflicht verknüpft werden. Im Weiteren soll das RPG künftig Grundsätze zur Planung in funktionalen Räumen und im Untergrund enthalten. Zudem soll die Interessenabwägung gestärkt werden, indem sie neu im Gesetz verankert wird.

Geltendes Recht für das Bauen ausserhalb der Bauzonen

Nach dem geltenden Raumplanungsgesetz dürfen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nur unter strengen Voraussetzungen bewilligt werden, wobei zwischen zonenkonformen, standortgebundenen und nicht zonenkonformen Vorhaben unterschieden wird. Zonenkonform sind in der Regel die für die Landwirtschaft benötigten Bauten und Anlagen. Standortgebunden sind Vorhaben wie Kiesgruben, Wasserreservoirs, Wanderwege oder Skilifte. Nicht zonenkonforme Vorhaben sind zum Beispiel Umbauten nichtlandwirtschaftlicher Wohnbauten oder Umnutzungen nicht mehr benötigter Ställe für die hobbymässige Tierhaltung. Dieses Regelwerk ist infolge verschiedener, zum Teil punktueller Teilrevisionen unübersichtlich und komplex geworden. Gleichzeitig bietet es nur wenig Spielraum, um auf spezifische kantonale und regionale Bedürfnisse einzugehen. Die zweite Etappe der Teilrevision des RPG bringt den Kantonen einen grösseren Gestaltungsspielraum.

Weshalb besteht Handlungsbedarf?

1. Verlust an Kulturland und von landschaftlichen Qualitäten

In der Schweiz geht aus vielfältigen Gründen Kulturland verloren: Aufgrund des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, der Flächenverluste durch landwirtschaftliche Bauten und Anlagen sowie – im Berggebiet – durch das Einwachsen von Wald. Parallel dazu steigt das Bedürfnis nach attraktiven Naherholungsgebieten, authentischen Kulturlandschaften und grossräumigen Naturlandschaften.

2. Die landwirtschaftliche Nutzung zahlreicher Gebäude wird aufgegeben.

Der Gebäudebestand ausserhalb der Bauzonen umfasst schweizweit rund 590 000 Gebäude. Davon enthalten rund 190 000 Gebäude Wohnungen, die als Erst- oder Zweitwohnungen genutzt werden. Ein grosser Teil der Gebäude wurde bisher landwirtschaftlich genutzt. Infolge des Strukturwandels wird diese Art der Nutzung aber vermehrt aufgegeben. Es stellt sich darum die Frage, wie mit den davon betroffenen Bauten umgegangen werden soll.



3. Die Siedlungsbegrenzung erhöht den Druck auf Gebiete ausserhalb der Bauzonen.

Der Druck auf das Gebiet ausserhalb der Bauzonen nimmt infolge der strengeren Begrenzung des Siedlungsgebiets zu. Namentlich für Sport- und Freizeitinfrastrukturen ist es schwierig, im Baugebiet einen geeigneten Standort zu finden. Daher wird vermehrt versucht, solche Nutzungen ins Nichtbaugebiet zu verlegen. Dies kann die Zersiedelung fördern.

Wie begegnet die RPG-Revision diesen Herausforderungen?

Die Revision zielt auf klarere und bessere Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ab:

1. Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Vorhaben sind nur noch dann zulässig, wenn der Kanton dies vorsieht.

Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Vorhaben (Art. 24a – 24g E-RPG) sollen neu nicht mehr überall in der Schweiz in gleicher Weise zur Anwendung kommen, sondern nur noch dann, wenn dies der Kanton entsprechend vorsieht. Die Kantone sollen künftig selbst festlegen können, welche Ausnahmen in welchem Gebiet und in welchem Umfang zulässig sind. Dazu müssen sie eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage schaffen (Art. 24^{bis} Abs. 1 E-RPG). Der Rahmen, in dem sich die einzelnen Ausnahmen bewegen dürfen, bleibt im RPG fixiert.

2. Kantone erhalten mehr Spielraum, um regional differenzierte Lösungen umzusetzen und die Situation ausserhalb der Bauzonen zu verbessern.

Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz sollen die Kantone mehr Gestaltungsspielraum erhalten, damit sie auf besondere kantonale und regionale Situationen besser eingehen können. Räumliche Probleme sollen massgeschneidert dort gelöst werden können, wo sie sich stellen. Dies soll nach zwei verschiedenen Vorgehensweisen ermöglicht werden; beide sind nur anwendbar, wenn ein öffentliches Interesse besteht:

- a. Gebietsansatz (Art. 8c in Verbindung mit Art. 18a E-RPG): Auf der Grundlage einer räumlichen Gesamtkonzeption und deren Umsetzung in einer detaillierten Nutzungsplanung können Kantone für ein bestimmtes Gebiet ausserhalb der Bauzonen gewisse nicht standortgebundene Nutzungen zulassen, die über den Rahmen des heutigen Bundesrechts hinausgehen (z.B. um das Verpflegungs- und Beherbergungsangebot in einem Gebiet zu erweitern, in dem der Tourismus gefördert werden soll). Unter gewissen Voraussetzungen soll es möglich sein, Mehrnutzungen zu realisieren, aber nur dann, wenn diese zugleich in demselben Gebiet kompensiert werden, beispielsweise indem nicht mehr genutzte gewerbliche Bauten beseitigt werden. Erforderlich sind zudem Massnahmen zur Aufwertung des Gebiets, da die Gesamtsituation im betreffenden Gebiet verbessert werden muss. Für den Gebietsansatz sind im kantonalen Richtplan, den der Bund zu genehmigen hat, die übergeordneten Ziele, der Perimeter und die Eckwerte für die Umsetzung in der nachgelagerten Nutzungsplanung festzulegen.
- b. Objektansatz (Art. 8d in Verbindung mit Art. 24g E-RPG): Dieser Ansatz ermöglicht es, dass bei nicht zonenkonformen Wohnbauten, die vor 1972 bestanden, sowie bei Gewerbebauten, die vor 1980 bestanden, bei bestehenden landwirtschaftlichen Wohnbauten und bei schützenswerten Bauten und Anlagen von den Bestimmungen in den Artikeln 24c, 24d bzw. 24f RPG massvoll abgewichen werden kann. Voraussetzung dafür ist aber, dass eine solche Abweichung kompensiert wird, indem beispielsweise eine leerstehende störende Wohnbaute beseitigt wird und sich damit auch die Gesamtsituation verbessert. Auch der Objektansatz bedarf einer Grundlage im kantonalen Richtplan, den der Bund genehmigen muss.

Sowohl beim Gebiets- als auch beim Objektansatz muss mit den obligatorischen Kompensationsmassnahmen sichergestellt werden, dass die zugelassenen Nutzungen im Ergebnis



insgesamt zu keinen grösseren und zu keinen störenderen Nutzungen führen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet gewahrt bleibt.

3. Vorrang der Landwirtschaft gegenüber zonenfremden Nutzungen wird gestärkt (Art. 16 Abs. 4 E-RPG).

Zonenfremde Nutzungen in der Landwirtschaftszone, wie nicht landwirtschaftliches Wohnen oder Freizeitaktivitäten, können die Landwirtschaft einschränken. So stossen Geruchsimmissionen von Tieren in Stallbauten bei Bewohnerinnen und Bewohnern nicht zonenkonformer Wohnbauten manchmal auf Widerstand. Raumplanerisch ist es allerdings sinnvoll, neue Ställe innerhalb bestehender Gebäudegruppen zu erstellen. In Artikel 16 Absatz 4 E-RPG wird daher die Vorrangstellung der Landwirtschaft innerhalb der Landwirtschaftszone gestärkt.

4. Speziallandwirtschaftszonen an raumplanerisch sinnvollen Standorten (Art. 16a E-RPG)

Produziert ein Landwirtschaftsbetrieb beispielsweise in Geflügelmasthallen oder Gewächshäusern überwiegend bodenunabhängig, so ist dazu die Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone notwendig. Die Schaffung solcher Zonen soll möglichst konzentriert und an dafür geeigneten Standorten erfolgen. Wenn möglich sollen Speziallandwirtschaftszonen an das Siedlungsgebiet anschliessen, denn sie haben bautechnisch und verkehrlich ähnliche Voraussetzungen. Artikel 16a Absatz 2 E-RPG regelt die erforderlichen Grundlagen im Richtplan. Damit Kantone und Gemeinden in der Lage sind, das für Speziallandwirtschaftszonen vorgesehene Land auch verfügbar zu machen, sollen sie neu ein Recht zum Erwerb von Landwirtschaftsland zu diesem Zweck erhalten (Art. 64. Abs. 1 Bst. h Entwurf des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht; BGBl, SR 211.412.11).

5. Um den Gebäudebestand zu stabilisieren, müssen – Wohnbauten ausgenommen – Bauten und Anlagen nach Wegfall ihres Zweckes beseitigt werden (Art. 23d ff. E-RPG).

Baubewilligungen für neue Bauten und Anlagen sollen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich mit einer Beseitigungspflicht verknüpft werden. Dies bedeutet, dass die Bewilligungen nicht mehr «für alle Ewigkeit» erteilt werden, sondern nur noch für einen bestimmten Zweck. Fällt dieser Zweck weg und lassen sich die Bauten oder Anlagen keiner neuen zonenkonformen oder standortgebundenen Nutzung zuführen, müssen sie entfernt werden (Art. 23d E-RPG). Ziel ist, den Gebäudebestand ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren und damit zum Schutz des Kulturlandes beizutragen. Durch die Beseitigungspflicht soll der bisher nötige Nachweis der längerfristigen Existenzfähigkeit des betreffenden Betriebs künftig entfallen. Damit kann dem Bedürfnis der sich im Strukturwandel befindenden Landwirtschaft nach flexibleren baulichen Lösungen Rechnung getragen werden, ohne das Ziel zu schmälern, den Boden zweckmässig und haushälterisch zu nutzen.

Eine wichtige Ausnahme von der Beseitigungspflicht besteht dann, wenn die neue Baute oder Anlage bereits bei ihrer Erstellung durch Beseitigung einer anderen Baute oder Anlage volumen- und flächenmässig kompensiert wird (Art. 23e Abs. 1 Bst. b E-RPG). Ausserdem wird bei Wohnbauten, die nicht leicht entfernbar sind, von dieser Pflicht abgesehen. Bei solchen Bauten muss mit anderen Massnahmen sichergestellt werden, dass nur die notwendigen Gebäude erstellt werden. Insbesondere ist hier weiterhin der Nachweis erforderlich, dass der betreffende Betrieb längerfristig existieren kann (Bst. a).



6. Weitere Themen: Planung in funktionalen Räumen und im Untergrund sowie

Interessenabwägung

In den vergangenen Jahren sind die Anforderungen an die Planung infolge der stärkeren räumlichen Verflechtungen, der umfassenderen Interessenabwägungen wie auch der zunehmenden Planungs- und Bauvorhaben im Untergrund gestiegen. Dieser Entwicklung soll durch Anpassungen im RPG Rechnung getragen werden. Die in Artikel 2 RPG geregelte Planungspflicht der Behörden soll daher um den Aspekt der Planung in funktionalen Räumen (Art. 2 Abs. 1^{bis}) ergänzt werden. Dabei kann es um Themen wie Siedlungsentwicklung, Mobilität und Verkehr, publikumsintensive Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Wassermanagement, Energie, Biodiversität, Landschaft und Landwirtschaft gehen. Zudem soll die raumplanerische Interessenabwägung gestärkt werden: Zentrale Aspekte dafür werden hervorgehoben und bezüglich der Dokumentation der planerischen Überlegungen werden bestimmte Anforderungen gestellt (Abs. 2^{bis}). Neu findet sich auch ein Planungsgrundsatz zum Bauen im Untergrund (Art. 3 Abs. 5). Dieser soll die Sensibilität für dieses Thema stärken. Gleichzeitig wird damit auch ersichtlich, dass für den Untergrund kein eigenes Planungsinstrumentarium geschaffen werden muss.

7. Bessere Übersichtlichkeit und Verständlichkeit

Die Bestimmungen über das Bauen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen werden klarer gegliedert und in einem eigenen Kapitel zusammengefasst. In einem ersten Abschnitt (Art. 23a–23g) finden sich die Vorschriften, die allgemein für das Bauen ausserhalb der Bauzonen gelten. Im zweiten Abschnitt folgen die Bestimmungen für die zonenkonformen Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 23h und 23i) und im dritten Abschnitt (Art. 24–24g) diejenigen zu den Ausnahmegewilligungen. Bei den Ausnahmegewilligungen werden jene Regelungen, die für alle Ausnahmetatbestände gelten, in einem Artikel zusammengefasst (Art. 24^{bis} Abs. 2 und 3); dadurch lassen sich Wiederholungen in den nachfolgenden Artikeln vermeiden.

Strukturierung des 4. Kapitels des RPG (Bauen ausserhalb der Bauzonen)

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

- Art. 23a Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren
- Art. 23b Nutzung und Ersatz von bestehendem Gebäudevolumen
- Art. 23c Einordnung in die Landschaft
- Art. 23d bis 23f Regelungen zur Beseitigungspflicht
- Art. 23g Einschränkende Bestimmungen der Kantone

2. Abschnitt: Bewilligungen für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

- Art. 23h Zonenkonforme Bauten und Anlagen
- Art. 23i Bauten und Anlagen für die Haltung und Nutzung von Pferden (bisheriger Art. 16a^{bis})

3. Abschnitt: Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen

- Art. 24 Standortgebundene Bauten und Anlagen
- Art. 24^{bis} Gemeinsame Bestimmungen für bestehende Bauten und Anlagen
- Art. 24a Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen
- Art. 24b Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe
- Art. 24c Altrechtliche Bauten und Anlagen
- Art. 24d Bestehende landwirtschaftliche Wohnbauten und schützenswerte Bauten und Anlagen
- Art. 24e Hobbymässige Tierhaltung



- Art. 24*f* Altrechtliche gewerbliche Bauten und Anlagen
- Art. 24*g* Abweichungen von den Artikeln 24*c*, 24*d* und 24*f*