

Im Fokus > Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende



Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende

Samuel Kissling, Leiter Recht EspaceSuisse, und Damian Jerjen, Direktor, EspaceSuisse
Mittwoch, 08.11.2023



Das Resultat der in der Herbstsession verabschiedeten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) ist enttäuschend. Zwar wurde ein Stabilisierungsziel für Bauten ausserhalb der Bauzone angenommen, gleichzeitig lässt der Gesetzgeber aber erhebliche Mehrnutzungen und zusätzliche Ausnahmen zu. Dies gefährdet den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaubereich ernsthaft. Umso wichtiger sind deshalb klare und strenge Verordnungsbestimmungen und Umsetzungshilfen des Bundes. Eine Einschätzung zu RPG 2 von EspaceSuisse.



Foto: Xavier von Erlach, Unsplash

Die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) hat eine lange Geschichte (siehe Kasten unten). Den letzten Gesetzesentwurf, der als indirekter Gegenvorschlag zur [Landschaftsinitiative](#) gelten soll, diskutierten der National- und der Ständerat intensiv. Schlussendlich war eine Differenzbereinigung zwischen den Räten nötig. Die Änderung wurde in der Schlussabstimmung vom 29. September 2023 überraschend einstimmig angenommen. Dennoch überzeugt RPG 2 nicht, wie die einzelnen Neuerungen deutlich vor Augen führen.

RPG-Revision

Die Revision des Raumplanungsgesetzes findet in Etappen statt: Eine erste grosse Teilrevision befasste sich mit dem Siedlungsgebiet (RPG 1) und trat am 1. Mai 2014 in Kraft. In einem zweiten Schritt ging es um das Bauen ausserhalb der Bauzone. Bereits 2015 und 2017 führte der Bundesrat erste Vernehmlassungen zu einem Gesetzesentwurf durch. Der Nationalrat trat 2019 als Erstrat nicht auf die Vorschläge des Bundesrates ein. Die zuständige Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) entschied daraufhin, den Entwurf des Bundesrates im Rahmen einer Parlamentarischen Initiative zu überarbeiten und in Vernehmlassung zu geben. Damit brachte sie die Diskussion wieder in Gang.

Die komplette Chronologie mitsamt Dokumenten zu RPG 2 ist abrufbar unter [parlament.ch > Suche nach Geschäft 18.077](#).

Stabilisierungsziel mit vielen Ausnahmen

Das sogenannte Stabilisierungsziel wird als Herzstück von RPG 2 bezeichnet: Das Parlament bekennt sich damit zum Ziel, die Anzahl Gebäude und die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren. Das bedeutet: Alle nicht geschützten Gebäude im Nichtbaubereich unterliegen dem Stabilisierungsziel. Bei den eigentlichen Flächen beziehungsweise deren Versiegelung ist der Katalog mit Ausnahmen jedoch äusserst umfangreich (siehe auch Kasten «Ausnahmen vom Stabilisierungsziel» am Schluss). Ausgenommen sind nämlich Bodenversiegelungen, die

- sich in der nicht ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone (Sömmerungsgebiete) befinden;
- landwirtschaftlich bedingt sind;
- zur Ausübung touristischer Aktivitäten nötig sind;
- durch Energieanlagen bedingt sind;
- durch kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt sind.

Das Parlament relativiert mit diesem grosszügigen Ausnahmekatalog die Absicht, neben den Gebäuden auch die versiegelten Flächen zu stabilisieren. Hinzu kommt, dass Kommissionssprecher Jakob Stark (SVP TG) in den ständerätlichen Beratungen explizit festgehalten hat, dass das Stabilisierungsziel bei den Gebäuden eine gewisse Dynamik im System zulasse: Ein «durchschnittliches Wachstum» von zwei Prozent soll ab der Schlussabstimmung als Stabilisierung gewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kommission damit nicht ein jährliches Wachstum gemeint hat. Dies wären nämlich bei aktuell 618'000 Gebäuden ausserhalb der Bauzone rund 12'000 zusätzliche Gebäude. Vielmehr könnte diese Zahl als Obergrenze für den zukünftig noch zulässigen Zuwachs verstanden werden.

Kantone sind gefordert

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass das Stabilisierungsziel anhand eines Gesamtkonzeptes über die kantonalen Richtpläne erreicht werden soll. Hierfür müssen die Kantone ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung anpassen. Nach Ablauf dieser Frist drohen Sanktionen: Jedes weitere Gebäude ausserhalb der Bauzonen muss dann kompensiert werden.

Die Kantone müssen dem Bund zudem regelmässig Bericht erstatten und falls nötig Anpassungen vornehmen. Ob jedoch die vorgesehenen Überprüfungs- und Berichterstattungsmaßnahmen sowie die Sanktionen genügen, um die Stabilisierung zu erreichen, darf bezweifelt werden. Die Aufgabe an die Kantone, ein Gesamtkonzept zur Erreichung des Stabilisierungsziels vorzulegen, dürfte auf jeden Fall sehr herausfordernd sein – einerseits wegen der offenen Aufgabenstellung, andererseits aufgrund der bei den Kantonen zusätzlich benötigten personellen und finanziellen Ressourcen.

Vor dem Hintergrund der vielen (neuen und alten) Umnutzungsmöglichkeiten werden die Kantone wohl gewisse (bestehende) bundesrechtliche Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone einschränken müssen. Artikel 27a RPG gibt ihnen diese Möglichkeit. Nur auf diesem Weg dürfte eine Stabilisierung möglich sein. Ob dies politisch durchsetzbar ist in den einzelnen Kantonen, erscheint fragwürdig.

Abbruchprämie als Mittel

Soll sich die Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzone tatsächlich stabilisieren, müssten nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen abgebrochen werden. Eine Prämie soll den Abbruch finanziell unterstützen. Der Anreiz wird jedoch klein sein, wenn nur die Abbruchkosten vergütet werden. Dies umso mehr, weil die Möglichkeiten für eine Umnutzung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzonen mit RPG 2 in der Zukunft erweitert wurden. Mit Blick auf das Stabilisierungsziel ist zudem unverständlich, dass diese Prämie auch den Abbruch von landwirtschaftlich oder touristisch genutzten Gebäuden finanziert, wenn danach ein Ersatzneubau erstellt wird.

RPG 2 schwächt Trennungsgrundsatz

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben immer wieder betont, ein wichtiges Ziel der Teilrevision RPG 2 sei es, den verfassungsmässigen Trennungsgrundsatz zu stärken. Es bestehen aber grösste Zweifel, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Dies belegen beispielsweise folgende Änderungen:

- Künftig sollen altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzone abgerissen und wieder aufgebaut sowie erweitert werden können.
- Für die Erstellung von sogenannten Biogasanlagen wurde faktisch die Grenze der Planungspflicht angehoben, womit künftig wohl grössere Anlagen im Nichtbaubereich zulässig sein dürften.
- In «weiteren Nutzungszonen ausserhalb der Bauzone» (zusätzlich zu den «Nichtbauzonen für nicht standortgebundene (oder zu kompensierende) Nutzungen») sollen andere Bauten und Anlagen zugelassen werden, die «in einem funktionellen Zusammenhang mit einer Hauptnutzung stehen».

Der Bundesrat ist gefordert, mit der Verordnung enge Grenzen zu ziehen, beispielsweise bei Erweiterungen altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe oder bei den Biogasanlagen, die auch weiterhin dem Landwirtschaftsbetrieb untergeordnet sein müssen.

Neu geregelt wurde zudem der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes für illegale Bauten und unbewilligte Nutzungen ausserhalb von Bauzonen: Diese sollen nach 30 Jahren nicht mehr abgerissen beziehungsweise untersagt werden müssen. Das Parlament hat damit eine entsprechende Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats ([21.4334](#)) umgesetzt. Für die Zukunft heisst das: Es braucht eine bessere Kontrolle der illegalen Bautätigkeit und den politischen Willen einzuschreiten.

Die Revision weckt mit dem im Gesetz verankerten Stabilisierungsziel sehr hohe Erwartungen. Die zahlreichen Ausnahmen höhlen das Ziel inhaltlich aus. Effektiv zu kompensierende Flächen wird es so kaum mehr geben. Es bestehen daher grosse Zweifel, ob das beschlossene Gesetz genügt, den Gebäudebestand und die nicht landwirtschaftliche Bodenversiegelung im Nichtbaubereich zu stabilisieren.

Mehrnutzungen mittels Gebietsansatz

Der sogenannte Gebietsansatz lässt mehr Bauen und Umnutzungen im Nichtbaubereich zu: Die Kantone sollen in spezifischen Fällen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen können. Sie müssen dafür im Richtplan Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption bestimmte Mehrnutzungen zulässig sind (deshalb «Gebietsansatz» genannt). Gestützt darauf können «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» beziehungsweise «Nichtbauzonen für nicht standortgebundene Nutzungen» ausgedehnt werden (der Gesetzgeber verwendet dafür beide Begriffe). Faktisch dürfte es sich bei solchen Zonen vermutlich um Bauzonen handeln. In diesen Zonen müssen die entsprechenden Nutzungen «mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmaßnahmen verbunden werden» und «in der Summe zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität führen». Die in solchen Zonen zulässigen Nutzungen sowie der dazugehörige Kompensationsmechanismus werden im RPG nicht umschrieben; dies wird an den Kanton delegiert.

Die Erarbeitung der Richtplangrundlage für solche Gebiete ist höchst anspruchsvoll. Auch hier sind die Erwartungen, die mit der neuen Bestimmung verbunden sind, sehr hoch. Der politische Druck auf die kantonalen Raumplanungsdienste, welche die Vorlage ausarbeiten müssen, dürfte immens sein. Gefordert wird auch das Bundesamt für Raumentwicklung, das die Anforderungen an den Richtplaneintrag präzisieren und einen strengen Massstab für die Prüfung der entsprechenden Richtplaneinträge festlegen muss, wurde doch in den Beratungen wiederholt festgehalten, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaubereich nicht unterlaufen werden soll.

Umnutzung von Ställen und Scheunen

Im Rahmen des Gebietsansatzes soll die Umnutzung von nicht mehr benötigten Ställen und Scheunen zu Wohnzwecken erleichtert werden. Es geht hier notabene nicht um die Wohnbedürfnisse der Landwirtinnen und Landwirte, sondern um die Schaffung von *landwirtschaftsfremdem Wohnraum* (insb. für Ferienwohnungen). Angesichts der grösseren und störenderen Nutzungen, die dadurch zu erwarten sind, lässt sich die geforderte Verbesserung der Gesamtsituation kaum sicherstellen. Auch diese Bestimmung läuft demnach dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz und dem Stabilisierungsziel klar entgegen. Umnutzungsmöglichkeiten bestehen ja bereits für schützenswerte oder landschaftsprägende Bauten, wenn sie unter Schutz gestellt sind und ihr Erhalt nicht anderweitig erreicht werden kann. Mit dieser Öffnung dürften ungenutzte Ökonomiegebäude zu Spekulations- statt zu potenziellen Abbruchobjekten werden.

Mehrvertausgleich

Das Parlament hat zudem einen themenfremden Einzelantrag des St. Galler Mitte-Ständerats Benedikt Würth angenommen. Damit soll die Praxis des Bundesgerichts gekippt werden, das in den letzten Jahren eine klare Linie vorgezeichnet hat: Kantone und Gemeinden müssen dafür sorgen, dass erhebliche Mehrwerte infolge Um- und Aufzonungen angemessen ausgeglichen werden (siehe [«Im Fokus»-Artikel](#) vom 30.6.2022). Neu sollen die Kantone von Bundesrechts wegen nur noch zur Umsetzung der Minimalregelung (20 % bei Einzonungen) verpflichtet werden. Den Ausgleich von Mehrwerten bei Um- und Aufzonungen regelt das kantonale Recht. Wie die Übersicht von EspaceSuisse zu den kantonalen Ausführungsbestimmungen zeigt, ist es heute den Gemeinden in den meisten Kantonen erlaubt, über die Minimalregelung hinauszugehen und auch Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen zu erfassen. Es ist zu hoffen, dass dies so bleibt.

Sollten aber die Gemeinden auf den Mehrvertausgleich bei Um- und Aufzonungen generell verzichten (müssen), wird dies die qualitätsvolle Innenentwicklung nicht fördern, sondern behindern. Die Bevölkerung wird deutlich weniger bereit sein, Verdichtungen mitzutragen, wenn das Geld für mehr Lebensqualität fehlt. Denn ohne gleichzeitig erfolgende Massnahmen, die den individuellen Wohnwert und den unmittelbaren Lebensraum im Quartier aufwerten, lassen sich für Innenentwicklungs- und Verdichtungsanlagen keine politischen Mehrheiten finden – was sich ja zuweilen schon jetzt zeigt.

Diese Bestimmung erstaunt umso mehr, als dass der Ständerat gleichzeitig den Verwendungszweck des Mehrvertausgleichs erweitert hat: Wie erwähnt soll der Abbruch nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone primär über den Mehrvertausgleich finanziert werden – zusätzlich zur Finanzierung der qualitätsvollen Innenentwicklung. Damit jedoch zusätzliche Aufgaben über diesen Topf finanziert werden könnten, müsste dieser genügend gefüllt sein.

Abschliessende Würdigung

Vor fast zehn Jahren ist die erste Teilrevision RPG 1 in Kraft getreten. Das damalige Ja des Stimmvolks war deutlich und der Auftrag an die Raumplanung klar: Zersiedlung vermeiden und Landschaft schützen. Ein Paradigmenwechsel! Qualitätsvolle Innenentwicklung war und ist das Gebot der Stunde. Die Bilanz dieser Revision dürfte grösstenteils positiv ausfallen. Die Zersiedlung wurde gestoppt. Viele gute Beispiele zeigen, dass die Umsetzung auf dem richtigen Weg ist. Mit der zweiten Revisionsetappe laufen wir Gefahr, diese Errungenschaft zu opfern, denn RPG 2 verletzt den Volksauftrag von RPG 1 – nämlich die Zersiedlung zu bremsen und die Landschaft zu schützen. Die Frage, ob das Schweizer Stimmvolk dies akzeptiert, bleibt vorerst unbeantwortet.

Eine Vielzahl von Ausnahmebestimmungen hat über die Jahre den verfassungsmässigen Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaubereich zu trennen, immer mehr durchlöcher. Die Teilrevision RPG 2 setzt dies fort. Die neuen Ausnahmen höhlen das Stabilisierungsziel aus und schwächen den Trennungsgrundsatz weiter. Auch wenn die derzeitige politische Grosswetterlage offenbar keine bessere Lösung zulässt, ist zu bedauern, dass die Politik dem Natur- und Landschaftsschutz angesichts der aktuellen Herausforderungen wie Klimawandel und Biodiversitätskrise kein grösseres Gewicht beimisst.

Viele Bestimmungen bedürfen trotz (oder gerade wegen) der Diskussion im Parlament noch einer weiteren Klärung oder Auslegung. Es braucht nun grosse Anstrengungen zur Ausarbeitung der zu erwartenden neuen Verordnungsbestimmungen und Richtpläneinhalte sowie zu deren Umsetzung. Vor allem die Kantone sind dabei gefordert. Sie, aber auch alle anderen Akteure der Raumplanung, müssen dafür die notwendigen finanziellen, aber auch die personellen Ressourcen bereitstellen. Ansonsten werden die in weiten Teilen unklaren Bestimmungen zu erheblichen Vollzugsdefiziten führen, die über Jahre Anwälte und Gerichte beschäftigen und die Raumplanung in Verfall bringen wird. Nichtsdestotrotz werden Umweltorganisationen wohl nicht darum herumkommen, rechtswidrige Umsetzungen der neuen Bestimmungen in Anwendungsfällen anzufechten.

Ausnahmen vom Stabilisierungsziel

Nicht vom Stabilisierungsziel erfasst sind (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{unabf.}):

- Bodenversiegelungen, die landwirtschaftlich bedingt sind;
- Bodenversiegelungen, die zur Ausübung touristischer Aktivitäten nötig sind;
- Bodenversiegelungen in der nicht ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone.

Bei der Beurteilung der Zielerreichung nicht zu berücksichtigen sind (Art. 8d Abs. 2)*:

- geschützte Gebäude;
- Gebäude, die nach dem 29. September 2023 einer Bauzone zugewiesen worden sind;
- Bodenversiegelungen, die durch Energieanlagen bedingt sind;
- Bodenversiegelungen, die durch kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt sind.

*Dadurch werden diese Bauten und Anlagen beziehungsweise die entsprechenden Bodenversiegelungen faktisch in den meisten Kantonen wohl ebenfalls vom Stabilisierungsziel ausgenommen.

Weiterführende Informationen

Zur zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes sind bereits folgende Artikel erschienen:

- [Nationalrat bekennet sich zum Stabilisierungsziel \(7.7.2023\)](#)
- [RPG 2 nimmt wieder Fahrt auf \(22.5.2023\)](#)
- [Vorlage zu RPG 2 in Schieflage geraten \(28.6.2022\)](#)
- [EspaceSuisse schätzt RPG 2-Vorlage verhalten optimistisch ein \(2.6.2022\)](#)

Die Stellungnahme von EspaceSuisse zur ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage RPG 2 der UREK-S finden Sie [hier](#), ein Dossier zu [RPG 2](#) hier.

Artikel zum Trennungsgrundsatz:
MARKSTEIN SCHMIDIGER KARINE, Einmal illegal – immer illegal, in: EspaceSuisse, Informa 3/2021, S. 8–13.
AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Base/Genf 2017.

Sie können folgendes [Dossier kostenlos herunterladen](#) unter:
JUD BARBARA/MARKSTEIN SCHMIDIGER KARINE, Bauen ausserhalb der Bauzone, Begriffe von A bis Z, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 3/2020.

Ein Dossier zum Bauen ausserhalb der Bauzone sowie eine Kurzfilmreihe, die EspaceSuisse zusammen mit seiner Westschweizer Sektion sowie vier Kantonen produziert hat, finden Sie [hier](#).

[«Erhebliche Planungsvorteile sind auszugleichen»](#), «Im Fokus»-Artikel vom 30.6.2022.

[Übersicht](#) über die kantonalen Regelungen des Mehrvertausgleichs.

[densinedia.ch](#) – die Plattform für Innenentwicklung mit guten Beispielen

Gut zu wissen

EspaceSuisse beabsichtigt, ein Handbuch als Ergänzung zum bestehenden Praxiskommentar RPG herauszugeben. Weitere Informationen folgen.

Der Artikel wird auch im Informa 4/2023 erscheinen.

[← Zurück zu Übersicht](#)

Das könnte Sie auch noch interessieren

- Bauen ausserhalb der Bauzone

Bauen ausserhalb der Bauzone
- RPG-Revision

RPG-Rechtsgrundlagen der Schweizer Raumplanung
- Erschliessung

Erschliessung mit Verkehrs- und Energieanlagen

Vorteile als Mitglied

- ✓ **Rechtsberatung**

Gemeinden und Kantone erhalten bis zu 3 Tage pro Jahr kostenlos
- ✓ **Kick-Off Beratung**

Vergünstigte Planungsberatung zur Siedlungsentwicklung
- ✓ **Angebote**

Vergünstigte Weiterbildung in der Raumplanung
- ✓ **Analyse**

Haus- und Ortsanalysen sowie Nutzungsstrategie zu günstigen Konditionen
- ✓ **Publikationen**

Fachzeitschriften Informa und Raum & Umwelt kostenlos per Post
- ✓ **Fachdossiers**

Exklusive Online- und Fachdossiers per Mausclick zugänglich
- ✓ **Expertenpool**

Austausch mit Expertinnen und Experten aus Planung, Recht, Politik und Wirtschaft
- ✓ **Netzwerk**

Kontakte zu Gemeinden mit ähnlichen Herausforderungen

[Mitglied werden](#)

Verband Beratung Weiterbildung Raumplanung Publikationen Aktuell

Unsere Newsletter

Ich möchte folgende(n) Newsletter abonnieren:

- ☐ Newsletter Raumplanung Schweiz
- ☐ Newsletter Urteilsammlung EspaceSuisse

Herr ☐ Frau ☐

Vorname *

Nachname*

E-Mail*



Kontakt

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern
T: +41 (0)31 380 76 76
M: info@spacesuisse.ch

Anfahrtsplan

