

RPG Revision 2. Etappe

Neuordnung der Vorschriften des RPG zum Bau- en ausserhalb der Bauzonen

Schlussbericht zum Workshop vom 1. März 2017 in Olten

Zu Händen von Pro Natura und der Stiftung für Landschaftsschutz

Rudolf Muggli, Rechtsanwalt, Fachanwalt SAV für Bau- und Immobilienrecht

Romana Čančar, Rechtsanwältin

Bern, 12. Juni 2017

23306 / RM RC

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Auftrag	3
2. Herausforderungen der Rechtsentwicklung	5
2.1. Geltendes Recht und dessen Entstehungsgeschichte.....	5
2.2. Geplante Stossrichtung von RPG_2.....	8
2.3. Entwicklungsaussichten beim Bauen ausserhalb der Bauzone.....	10
3. Expertenworkshop zum Thema RPG_2 (BaB)	14
3.1. Teilnehmende	14
3.2. Problemanalyse der Expertenrunde	14
3.3. Massnahmenvorschläge der Expertenrunde	18
3.3.1 Stärkung des Vollzugs durch zusätzliche Kompetenzen für den Bund und die Kantone	18
3.3.2 Reduktion des Umnutzungsdrucks durch Einführung von Mehrwertabgaben auf grösseren Umnutzungen und Förderung des Rückbaus aus dem Ertrag der Mehrwertabgaben („Stilllegungsfonds“)	19
3.3.3 Stärkung des Trennungsgrundsatzes durch konsequente Zuweisung der überwiegend bodenunabhängig produzierenden Betriebe in eine Bauzone	19
3.3.4 Vereinfachung der Zonenkonformitätsbeurteilung durch die Rückkehr zum RPG 1979 mit dem Produktionsmodell in der Landwirtschaftszone sowie zu Art. 24 Abs. 1 und 2 in der Version des RPG 1979 mit einer einfachen, aber breit gefassten Ausnahmeregel	20
3.3.5 Bessere Abstimmung der Agrarpolitik auf Raumplanung, da Grossbetriebe in der Schweiz regelmässig unrentabel sind und der Boden selbst für die bodenunabhängige Landwirtschaft zu teuer ist.	20
3.3.6 Einsatz von aktiver Bodenpolitik für die landwirtschaftliche Gewerbezone (z.B. Nutzung von verfügbarem Bauland für Intensivtierhaltung)	21
3.3.7 Verzicht auf die Einführung von zusätzlichen Regelungskompetenzen für die Kantone, da insbesondere die Massstäbe für die Kompensation fehlen und in der Regel für alle Besonderheiten bereits Gestaltungsspielräume bestehen	21
3.3.8 Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung durch bessere Berücksichtigung der Bodenqualität	22
3.3.9 Verzicht auf die bisherige Besitzstandsgarantie für Neubauten ausserhalb der Bauzone	22
3.3.10 Weitere Diskussionspunkte	23
4. Fazit aus Sicht der Auftragnehmenden	24

1. Ausgangslage und Auftrag

- (1) Auf Wunsch verschiedener Interessengruppen plant der Bundesrat seit langem, in der RPG-Revision 2. Etappe (**RPG_2**) das Recht des Bauens ausserhalb der Bauzonen zum Thema zu machen¹. Die Vernehmlassungsvorlage RPG_2 vom 12. Dezember 2014 hat dazu einen ersten Entwurf zur Diskussion gestellt². Trotz Kritik u.a. der Kantone will der Bundesrat diese Vorlage weiterentwickeln und dazu im Herbst 2017 eine Botschaft vorlegen³. Diese Haltung erklärt sich wohl damit, dass den zahlreichen Interessengruppen, die im Bundesparlament erfolgreich mehr oder weniger weitgehende Liberalisierungen verlangt haben, vom Bundesrat regelmässig eine Vorlage mit einer Gesamtsicht versprochen worden ist.
- (2) Die bisherige Politik des Bundesparlaments hat de facto dazu geführt, dass die Flächen ausserhalb der Bauzonen Schritt um Schritt für eine Vielzahl von Partikularinteressen – also nicht nur für die Landwirtschaft – geöffnet wurden worden sind: Man hat die haushälterische Bodennutzung und andere Raumplanungsgrundsätze beschworen, meinte dann aber, ein bisschen Öffnen für ein legitimes Anliegen sei doch nicht so schlimm⁴. Es sind aber auch parlamentarische Vorstösse für weit radikalere Liberalisierungsschritte gutgeheissen worden, so etwa für eine Umnutzung einer Grosszahl von nicht mehr für die Landwirtschaft benötigten Ökonomiebauten für das nichtlandwirtschaftliche Wohnen. Diese Entwicklung ist nicht nachhaltig: Die Zersiedelung mit womöglich noch subventionierten landwirtschaftlichen Neubauten und mit Umnutzungen ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude schreitet rasch voran. Dennoch ist dieser statistisch dokumentierte Umstand bisher **kein zentrales Thema der Raumplanungsdebatte**. Im Vordergrund steht das mit dem RPG 2012 breit

¹ Diesen Grundsatzentscheid hat der Bundesrat bereits am 21.10.2009 bekannt gemacht: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-29608.html>; zum heutigen Stand: NZZ vom 29.3.2017: Rahmen statt Ausnahmen – Der Bund such nach einem Weg, um das Bauen ausserhalb der Bauzonen besser zu organisieren.

² Vgl. die Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Dezember 2014, [Vernehmlassung](#) bis 15. Mai 2015.

³ Der Bundesrat beschloss am 4. Dezember 2015, die weiteren Arbeiten auf jene Kernthemen zu konzentrieren, in denen der Revisionsbedarf aus seiner Sicht klar ausgewiesen ist. Dazu gehört die Vereinfachung der geltenden Regelungen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Ein besonderes Augenmerk soll den Handlungsspielräumen gelten, die es erlauben, unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen (www.are.admin.ch/rpg2, zuletzt besucht am 22.3.2017).

⁴ Siehe zur Kritik an diesem konzeptlosen Vorgehen GRIFFEL ALAIN: Zersiedelung ausserhalb der Bauzonen: Hotels auf der grünen Wiese – Die Gesamtsumme von konzeptlos und zufällig aneinandergereihten Gesetzesrevisionen führt zu einer massiven Beeinträchtigung der Landschaft, in: NZZ vom 7.4.2016.

diskutierte Thema der Bauzonengrösse⁵. Der Bestand an Wohnbauten ausserhalb der Bauzone steigt unterdessen seit Jahren kontinuierlich an, was in deutlichem Konflikt zu den Verfassungszielen steht⁶:

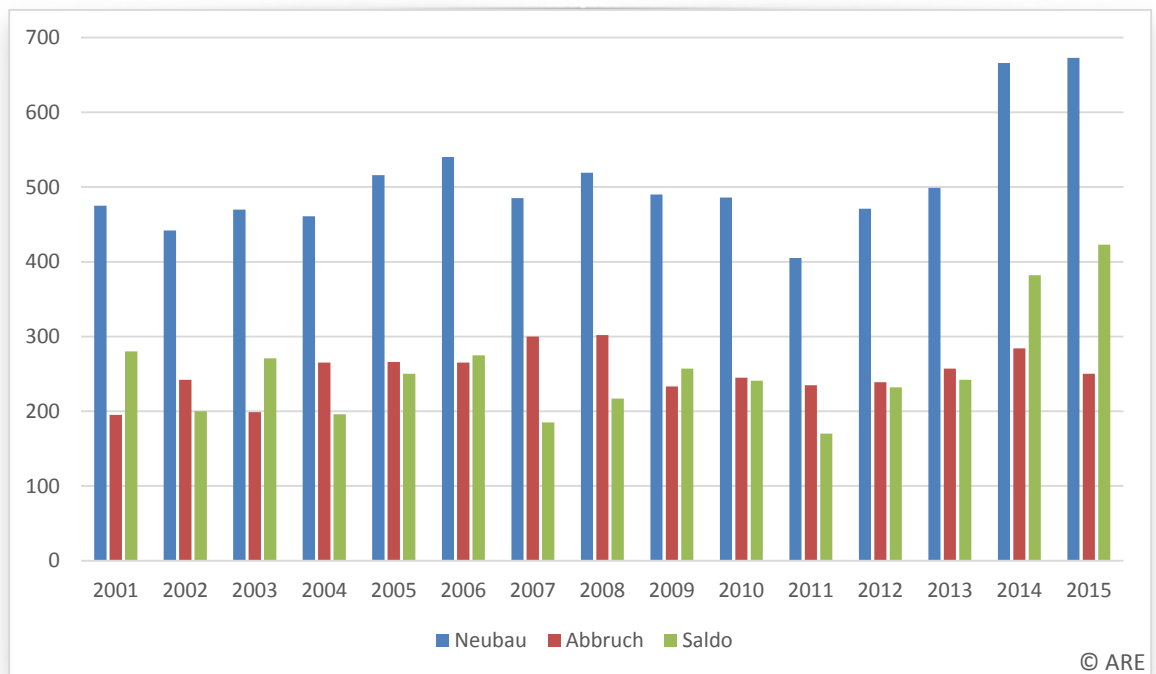


Abbildung 14 Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen: Neubau, Abbruch und Saldo nach Bau-/Abbruchjahr (2001-2015)

Quellen:

Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Bauzonenstatistik Schweiz 2012

Bundesamt für Statistik BFS: Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister, Stand Ende 2015

- (3) Die Umweltverbände stehen vor der Herausforderung, dass der Versuch einer Einflussnahme auf die sich abzeichnende Vorlage RPG_2 angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament kaum genügen wird. Nötig erscheint daneben eine **kompakte und realistische Vision der Umweltverbände** zum Bauen ausserhalb der Bauzone, die den Forderungen der Liberalisierungsbefürworter gegenübergestellt und notfalls auch einer Referendumskampagne zugrunde gelegt werden kann.

⁵ Vgl. dazu immerhin die Zersiedelungsinitiative der Jungen Grünen, die in einem neuen Abs. 7 von Art. 75 BV einen neuen Textentwurf zum Bauen ausserhalb der Bauzone vorschlägt: "Ausserhalb der Bauzone dürfen ausschliesslich standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Bestehende Bauten geniessen Bestandesgarantie und können geringfügig erweitert und geringfügig umgenutzt werden.": www.zersiedelung-stoppen.ch/initiative (besucht am 29.3.2017).

⁶ Siehe dazu: BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG: Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone, Standbericht 2016, Bern 2016.

- (4) Die Botschaft des Bundesrates zur Vorlage RPG_2 wird im Herbst 2017 erwartet. Derzeit – also anfangs Mai 2017 – sieht es danach aus, als solle vorher noch eine kurze Vernehmlassung zu den neuen Elementen durchgeführt werden. Das erscheint im Lichte von Art. 3a des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren⁷ unerlässlich. Die Umweltverbände müssen sich darum bereits heute fundiert **auf die kommende Debatte vorbereiten** und Überlegungen anstellen, wie sie auf die verschiedenen möglichen Szenarien reagieren wollen. Zu diesem Zweck benötigen die Umweltverbände eine Auseinandersetzung mit dem geltenden Recht und dessen Praxis sowie konkrete Gegenvorschläge für die Parlamentsarbeit. Sodann sollten Überlegungen zu den „roten Linien“ angestellt werden, deren Überschreiten zum Referendum führen müssten.
- (5) Angesichts dieser Herausforderungen haben mehrere Umweltverbände⁸ am **Expertenworkshop vom 1. März 2017** strategische Leitlinien erarbeitet und ihre Anliegen für die Revisionsdebatte zusammengestellt. Der Workshop hatte insbesondere zum Ziel, die Grundlagen dafür zu schaffen, um der Botschaft des Bundesrates einen Gegenvorschlag mit einer vereinfachten, nachhaltigeren und bodenschonenderen Regelung gegenüberstellen zu können.
- (6) Die Firma AD!VOCATE ist mit der Vorbereitung, Leitung und Auswertung des Workshops beauftragt. Die Ergebnisse finden sich in diesem Bericht zusammengefasst.

2. Herausforderungen der Rechtsentwicklung

2.1. Geltendes Recht und dessen Entstehungsgeschichte

- (7) Das geltende Recht des Bauens ausserhalb der Bauzonen (Art. 16 bis 16b, Art. 24 bis 24e RPG) ist seit 1998 in **zahlreichen grösseren und kleineren Teilrevisionen** für einzelne Interessengruppen gelockert worden. Es präsentiert sich heute insbesondere wegen diesen zahlreichen Änderungen unübersichtlich und für die Anwenderinnen und Anwender schwer verständlich. Die Gesetzesvorschriften werden oft nur mit Hilfe von erläuternden Verordnungsbestimmungen anwendbar. Zum Glück gibt es für viele Bereiche eine langjährige, konstante bundesgerichtliche Rechtsprechung. Diese versucht in der Regel, die im Gesetz fehlenden Grundregeln in den Einzelfallentscheiden nachzuliefern. Diese Rechtsprechung

⁷ Vernehmlassungsgesetz vom 18.3.2005 (VIG), SR 172.061.

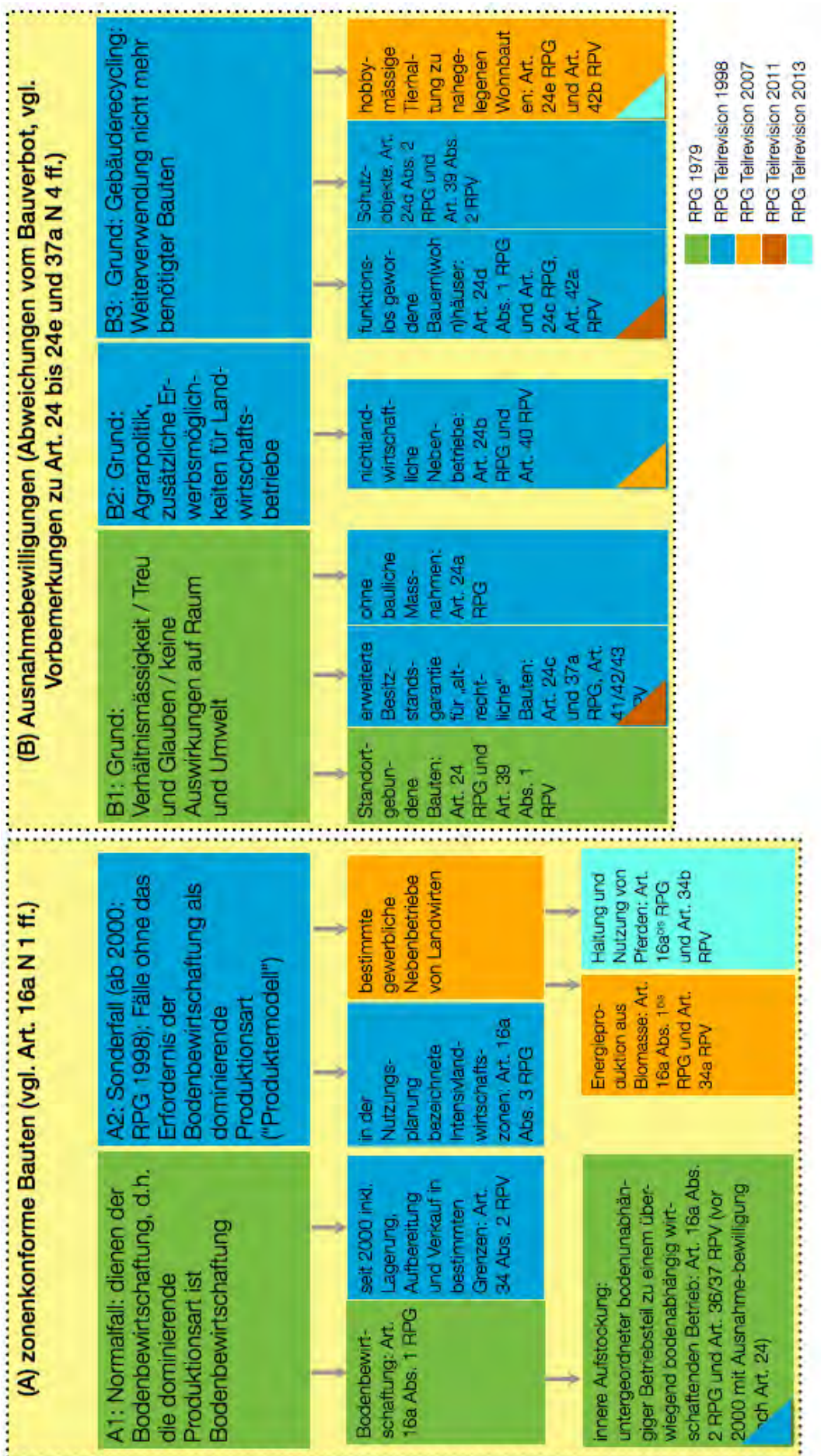
⁸ Pro Natura, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL, WWF, BirdLife.

ist inzwischen in einem **aktualisierten Gesetzeskommentar der VLP-ASPAN** umfassend dargestellt werden⁹.

- (8) Die **Landwirtschaftszone** als weitaus bedeutendste Nichtbauzone erfüllt unterschiedliche und oft miteinander in Konflikt stehende Funktionen. Deshalb wird sie unterteilt und mit überlagernden Zonen detailliert. Sie dient insbesondere als Produktionsgrundlage für die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft sowie als Baulandreserve für die bodenunabhängige Landwirtschaft und zahlreiche Infrastrukturbauten. Sie erfüllt zusätzlich Aufgaben des Landschaftsschutzes, des quantitativen Bodenschutzes (Kulturlandschutz), wird als Erholungsraum benutzt und dient dem ökologischen Ausgleich. Daher soll die Landwirtschaftszone als Nichtbauzone von Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden (Art. 16 RPG)¹⁰. Zugelassen sein sollen nur die objektiv benötigten Bauten in den nachweisbar benötigten Dimensionen, wobei eine umfassende Interessenabwägung zu Standort und Dimensionierung erforderlich ist und der Konzentrationsgrundsatz zu berücksichtigen ist. Sinngemäss sind die Bestimmungen für das Bauen in der Landwirtschaftszone auch für andere Nichtbauzonen („übriges Gebiet“, unproduktives Land, Gewässer, Freihaltezone etc.) gültig.
- (9) Das geltende Recht kennt zwei Kategorien von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, nämlich die **zonenkonformen Bauten** und Anlagen (Art. 16a ff. RPG) sowie solche, die einer **Ausnahmebewilligung** bedürfen (Art. 24 bis 24e und Art. 37a RPG). Beide Kategorien wurden im Verlaufe der durchgeführten Revisionen vielfach erweitert und verfeinert.
- (10) **Zonenkonforme Bauten und Anlagen** in der Landwirtschaftszone lassen nach geltendem Recht sich in **drei Gruppen** unterteilen:
1. Landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, die **der Bodenbewirtschaftung dienen**, wozu die „innere Aufstockung“ und untergeordnete nicht bodenbewirtschaftende Betriebsteile hinzugerechnet werden (Art. 16a Abs. 2 RPG und Art. 36 f. RPV). In bestimmten Grenzen gehören weiter die Lagerung, Aufbereitung und Verkauf zur Kategorie der bodenbewirtschaftenden Landwirtschaft (Art. 34 Abs. 2 RPV).

⁹ AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

¹⁰ Neben den Bauvorschriften des RPG gibt es zahlreiche das Nichtbaugesamt betreffende Schutzvorschriften des Umweltrechts, des Biodiversitätsrechts und des Landwirtschaftsrechts. Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen.



2. Grössere landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, die **nicht der Bodenbewirtschaftung dienen**. Sie setzen besondere, in der Nutzungsplanung bezeichnete Intensivlandwirtschaftszonen voraus (Art. 16a Abs. 3 RPG).
 3. Bestimmte **gewerbliche, also nicht der landwirtschaftlichen Produktion dienende Nebenbetriebe** wie die Energieproduktion aus Biomasse (Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG und Art. 34a RPV) oder die Haltung und Nutzung von Pferden zu Sport- und Freizeitzwecken (Art. 16a^{bis} RPG und Art. 34b RPV).
- (11) Auch die Liste der Bauten und Anlagen, die mit einer **Ausnahmebewilligung** möglich sind, wurde im Verlaufe der Zeit **kontinuierlich erweitert**¹¹. Heute gehören zu den typischen Fallgruppen
1. die **standortgebundenen Bauten** (Art. 24 RPG und Art. 39 Abs. 1 RPV),
 2. die besitzstandsgeschützten „**altrechtlichen**“ **Bauten** (Art. 24c und 37a RPG, Art. 42 ff. RPV),
 3. **Vorhaben ohne bauliche Massnahmen** und ohne Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 24a RPG),
 4. gewisse **nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe** (Art. 24b RPG und Art. 40 RPV), **funktionslos gewordene Bauern(wohn)häuser** (Art. 24d Abs. 1, Art. 24c RPG und Art. 42a RPV), **Schutzobjekte** (Art. 24d Abs. 2 RPG und Art. 39 Abs. 2 RPV) sowie
 5. Bauten für die **hobbymässige Tierhaltung** bei nahegelegenen Wohnbauten (Art. 24e RPG und Art. 42b RPV).

2.2. Geplante Stossrichtung von RPG_2

- (12) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die informellen Vernehmlassungsgespräche des ARE mit den Umweltorganisationen und stellen deshalb reine Prognosen dar. Der Inhalt der künftigen Vernehmlassungsvorlage und natürlich auch der bundesrätlichen Botschaft kann noch deutlich davon abweichen.
- (13) Eines der Ziele des Bundesrates für RPG_2 ist es, das nach zahlreichen Revisionen komplex gewordene Regelwerk über das Bauen ausserhalb der Bauzonen **klarer und verständlicher zu gliedern**. Neu sollen sämtliche Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen in einem eigenen Kapitel des RPG zusammengefasst werden. Damit würde

¹¹ Vgl. dazu MUGGLI RUDOLF, Vorbemerkung zu Art. 24 f. RPG Rz. 1 ff., in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

verdeutlicht, dass es ausserhalb der Bauzonen eine eigentliche, auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gestützte detaillierte Baurechtsordnung gibt.

- (14) In den neuen Artikeln 23a bis 23e E-RPG sollen jene **Bestimmungen zusammengefasst** werden, die für sämtliche Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen gelten, wie z.B. der Grundsatz der umfassenden Interessenabwägung (Art. 23a E-RPG) oder die Beseitigungspflicht bei Funktionsverlust (Art. 23b E-RPG).
- (15) Baubewilligungen für **neue Bauten ausserhalb der Bauzonen sollen mit einem Beseitigungsvorbehalt** (Beseitigungsrevers) versehen werden, der von Gesetzes wegen und nicht bloss aufgrund expliziter Anordnung gilt (Art. 23b Abs. 1 E-RPG). Die bewilligten Bauten werden damit an einen bestimmten Zweck gebunden und müssen bei dessen Wegfall beseitigt werden. Die Beseitigung kann indessen unterbleiben, wenn im Zeitpunkt des Wegfalls der ursprünglichen Zweckbestimmung eine Bewilligung für eine neue bewilligungsfähige Nutzung erteilt werden kann¹². Das zuständige Gemeinwesen stellt den Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung fest (Art. 23b Abs. 2 E-RPG). Bei der Bewilligung von nicht leicht entfernbaren Wohnbauten kann im Einzelfall auf den Beseitigungsrevers verzichtet werden (Art. 23b Abs. 3 E-RPG).
- (16) Eine der vorgesehenen Neuerungen betrifft die **nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe**. Diese müssen einen engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen (Art. 23f Abs. 3 lit. e E-RPG). Dazu gehören insbesondere der Agrotourismus, sozialtherapeutische und pädagogische Angebote, die Pensionstierhaltung u.ä.; Bauten und Anlagen für Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe sollen nicht mehr bewilligt werden, weshalb der geltende Art. 24b Abs. 1 RPG ersatzlos gestrichen werden soll. Damit kann einer verbreiteten Kritik des Gewerbes begegnet werden.
- (17) Die wohl problematischste Neuregelung betrifft Art. 23d E-RPG. Darin soll offenbar den Kantonen, die aufgrund „**räumlich relevanter Eigenheiten**“ spezifische Bedürfnisse eigenständig regeln wollen, die Möglichkeit gegeben werden, im kantonalen Richtplan Inhalt und Art dieser Regelung auch in Abweichung vom RPG festzulegen. Solche Regelungen sollen jedoch im Gebiet ausserhalb der Bauzonen „insgesamt nicht zu grösseren, intensiveren oder störenderen Nutzungen führen“ und müssen folglich **Kompensationsvorschriften** enthalten. Diese neue Regel war in der ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage zu RPG_2 nicht enthalten und ist darum noch nicht öffentlich diskutiert worden. Tragweite und räumli-

¹² Das ist nicht wirklich neu: siehe dazu den Art. 16b Abs. 2 RPG; ferner: MUGGLI RUDOLF, Art. 16b RPG Rz. 11, in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017

chen Folgen erscheinen unklar und müssen einer öffentlichen Debatte unterzogen werden¹³. Unklar bleibt insbesondere, was als räumlich relevante Eigenheiten, die eine Lockerung des Trennungsgrundsatzes rechtfertigen, zu verstehen ist. Gehören die schon bisher berücksichtigten "Eigenheiten" wie etwa die traditionellen Streusiedlungsgebiete und die landschaftsprägenden Bauten nicht mehr dazu¹⁴? Oder gilt für diese Ausnahmen künftig ebenfalls eine Kompensationspflicht? Offenbar nicht präzise geregelt werden soll die Frage, wie die erforderlichen Kompensationsmassnahmen aus Sicht des Bundesrechts aussehen müssen und welche Massstäbe dabei gelten, denn dazu fehlen bisher fachlich abgestützte und praxiserprobte Messgrössen¹⁵.

- (18) Es muss befürchtet werden, dass die Interessen der Parlamentsmehrheit nicht auf eine Einschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzonen abzielen¹⁶. Die Umweltorganisationen haben sich deshalb darauf vorzubereiten, dass die **Parlamentsdebatte zur Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen** zu erweiterten Spielräumen für die mit der Zweitwohnungsinitiative¹⁷ und der RPG-Revision 2012 zurückgebundenen Bauinteressen führen wird. Die von der kommenden bundesrätlichen Botschaft vorgesehenen Bremsen könnten entscheidend gelockert und die neu vorgesehenen Regelungsspielräume für die Kantone noch beträchtlich ausgeweitet werden. Zu denken ist etwa an Regelungen, wann auf die Kompensation verzichtet werden darf.

2.3. Entwicklungsaussichten beim Bauen ausserhalb der Bauzone

- (19) RPG_2 betrifft eine Materie, bei der bedeutende ökonomische und kulturelle Interessen aufeinander stossen. Vor allem der Stadt – Land-Gegensatz, der von der Polarisierung zwi-

¹³ Vgl. zu den bisherigen Regelungskompetenzen der Kantone: Art. 27a RPG.

¹⁴ In diesem Zusammenhang gilt es in Erinnerung zu rufen, dass auf Streusiedlungsgebiete und landschaftstypischen Bauten (Rustico-Artikel) schon seit langem bundesrechtliche Sonderregeln gelten, die den Kantonen einen grossen Spielraum einräumen (Art. 39 RPV).

¹⁵ In Frage kämen beispielsweise Kubaturen (Baumassen), Geschossflächen, versiegelte Bodenflächen, Zersiedlungsmasse (vgl. SCHWICK CHRISTIAN ET. AL.: Zersiedelung der Schweiz unaufhaltsam? Bern 2010) und Indikatoren aus der Landschaftsbeobachtung LABES (vgl. BAFU: Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Bern 2013). Auch der im geltenden Recht vorkommende unbestimmte Rechtsbegriff der "Auswirkungen auf Raum- und Umwelt" weist eine gewisse Nähe zur diskutierten Kompensationspflicht auf.

¹⁶ Vgl. dazu etwa die Vernehmlassung des Schweizerischen Bauernverbands vom 15. Mai 2015 zu RPG_2, mit der Forderung nach konsequenter Umsetzung des „Produktmodells“ (alles was der Landwirtschaftsgesetzgebung untersteht, soll zonenkonform sein). Dieses reine Produktmodell hat das Parlament 1998 noch wegen den damit verbundenen Auswirkungen auf die Landschaft verworfen.

¹⁷ Art. 75b BV, Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (SR 702).

schen Links und Rechts überlagert und vertieft wird, dürfte eine entscheidende Rolle spielen. Die Vorlage ist darum so oder anders referendumsgefährdet. Dies führt dazu, dass sich die Umweltverbände von Anfang an mit der **Referendumsfrage** auseinandersetzen und entsprechende Koalitionen prüfen müssen.

(20) Andererseits könnten die Liberalisierungsbefürworter die Revision beim Bauen ausserhalb der Bauzonen aufgeben und auf dem **bisherigen Weg der „alljährlichen kleinen Liberalisierungsschritte“** fortfahren; denn unabhängig vom Schicksal von RPG_2 muss mit weiteren Öffnungsschritten gerechnet werden. Das zeigt ein Blick auf die zahlreichen **parlamentarischen Vorstösse**, deren Annahme und Umsetzung zu einer weiteren Lockerung der Vorschriften und zu einer massiv beschleunigten Zersiedelung führen würde:

- 10.3483 – angenommenes Postulat Hassler Hansjörg vom 17. Juni 2010: Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten (Forderungen: Unterbreiten von Vorschlägen, welche Möglichkeiten der Umnutzung für landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzone bestehen, die aus Strukturwandel und infolge veränderter Produktionsanforderungen nicht mehr genutzt werden);
- 11.3081 – angenommenes Postulat Imoberdorf René vom 9. März 2011: Verbesserung der raumplanerischen Rahmenbedingungen für den Agrotourismus (Erstellen einer Übersicht über die geltenden raumplanerischen Bestimmungen zum Agrotourismus im benachbarten Ausland und Vorschläge für die Anpassung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Agrotourismus in der Schweiz verbessert);
- 11.3285 – im Nationalrat gegen den Antrag des Bundesrates angenommene Motion der CVP-Fraktion vom 18. März 2011: Erleichterung der Nutzung ungenutzter Gebäude in der Landwirtschaftszone zu Wohnzwecken und für den Agrotourismus (Forderungen: Anpassung der Raumplanungsgesetzgebung, damit ungenutzte, erschlossene landwirtschaftliche Gebäude (auch Scheunen) in der Landwirtschaftszone leichter zu Wohnzwecken und für den Agrotourismus umgenutzt werden können);
- 15.3997 – im Nationalrat gegen den Antrag des Bundesrates angenommene Motion Müller Leo vom 24. September 2015: Landwirtschaftliche Tierhalter müssen beim Stall wohnen dürfen (Forderungen: Vorschlag einer Gesetzesänderung, wonach unabhängig von der Produktionsrichtung auf jedem landwirtschaftlichen Gewerbe mit Tierhaltung ein Wohnhaus zonenkonform ist);

- 15.4087 – von National- und Ständerat angenommene Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR vom 17. November 2015: Anpassung der raumplanungsrechtlichen Anforderungen für Hotelbauten ausserhalb der Bauzonen (Forderungen: Anpassung der Bestimmungen des RPG für Bauten ausserhalb der Bauzonen, damit ein Hotelbetrieb im Rahmen eines Umbaus oder Wiederaufbaus entsprechend den heutigen Anforderungen erweitert werden kann; Schaffung der Voraussetzungen, damit Zweckänderungen und Erweiterungen von Tourismusbetrieben ausserhalb der Bauzonen in Einzelfällen möglich werden);
 - 16.308 – im Rat noch nicht behandelte Standesinitiative des Kantons Graubünden vom 18. April 2016: Anpassung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Forderung: Bestandesschutz für die ausserhalb der Bauzone gelegenen Bauten ist dahingehend zu erweitern, dass landwirtschaftlich nicht mehr benötigte Bauten unter Wahrung ihrer Identität und im Rahmen der bestehenden Erweiterungsmöglichkeiten massvoll zur Wohnnutzung umgenutzt werden können);
 - 16.310 – gleichlautende Standesinitiative des Kantons Wallis vom 2.6. 2016: RPG. Maiensässe und Stadel. Unterstützen wir die Bündner Idee!;
 - 16.3622 – im Ständerat angenommene und im Nationalrat mit Änderungen angenommene Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR vom 24. Juni 2016: Hobbymässige Kleintierhaltung im Raumplanungsrecht (Forderungen: Änderung des Raumplanungsrechts, damit die hobbymässige Kleintierhaltung erleichtert wird);
 - 16.3697 – im Parlament noch nicht behandelte Motion Page Pierre-André vom 22. September 2016: Änderung des RPG (Forderungen: Änderung von Art. 24c RPG, damit bestehendes Gebäudevolumen ausserhalb der Bauzonen maximal genutzt werden kann).
- (21) Die parlamentarischen Vorstösse lassen darauf schliessen, dass das **Bewusstsein für die rasch fortschreitende Zersiedelung** ausserhalb der Bauzonen weitgehend fehlt. Es scheint sogar die Meinung vorzuherrschen, eine intensivere Nutzung alter und funktionslos gewordener Ställe ausserhalb der Bauzonen zu Wohnzwecken stelle einen Beitrag zur haushälterischen Nutzung des Bodens dar. Die vom Bundesrat bei der Beantwortung der Vorstösse jeweils vorgebrachten Bedenken finden regelmässig wenig Rückhalt. Die Situation erinnert in gewisser Weise an die Zeit vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, als

sich Parlament und Kantone nicht zu einer wirksamen Begrenzung des überbordenden Zweitwohnungsbaus entschliessen konnten¹⁸.

- (22) Es stellt sich deshalb die vordringliche Frage, wie das Problembewusstsein verbessert werden kann. Die Umweltorganisationen könnten beispielsweise auf die **wichtigen Zersiedlungsfaktoren** aufmerksam machen. Dazu gehören beispielsweise
- **ökonomische Faktoren**, wie die nicht realisierte Kostenwahrheit bei der Erschliessung ausserhalb des geschlossenen Siedlungsgebietes und der fehlende Mehrwertausgleich bei den äusserst lukrativen Umnutzungen von ehemals landwirtschaftlich genutzten Bauten (24c RPG in der Fassung von 2011¹⁹);
 - das **traditionelle Besitzstandsdenken**, welches verhindert, dass landwirtschaftliche Bauten nach dem Ende ihrer Zweckbestimmung entfernt werden;
 - die **öffentliche Finanzierung der Zersiedlung** durch Landwirtschafts- und Infrastruktursubventionen. Namentlich die öffentlich geförderte Landwirtschaft tendiert dazu, die Landschaft mit zunehmend grösseren Industriebauten zu überziehen. Neuerdings wird nun noch gefordert, dass Tierhalter in jedem Fall beim Stall eine Wohnbaute errichten können (Motion 15.3997).
- (23) Für den Bundesrat stellt die Botschaft zu RPG_2 aus all diesen Gründen eine **Gratwanderung** dar: Er kann nicht über die angenommenen Vorstösse hinwegsehen und hat dennoch die Pflicht, dem Verfassungsauftrag einer nachhaltigen Raumentwicklung nachzukommen. Den Umweltorganisationen kommt in dieser Situation die wichtige Aufgabe zu, das **Gegengewicht** zu all den eine weitere Öffnung der Landwirtschaftszone fordernden Kräften zu bilden. Ohne eine Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit wird das kaum möglich sein.

¹⁸ Siehe dazu den langen Streit um die damalige RPG-Revision vom 17. Dezember 2010 (in Kraft am 1. Juli 2011), mit der sich der Bund darauf beschränkte, die Kantone zum Handeln "einzuladen": Art. 8 Abs. 2 und 3 RPG:

2 Sie bezeichnen die Gebiete, in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen.

3 Die zu ergreifenden Massnahmen bezwecken insbesondere:

- a. eine Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen;
- b. die Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen;
- c. eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen.

Die Bestimmung wurde dann durch die Annahme von Art. 75b BV (Zweitwohnungsinitiative) überholt. Vgl. dazu MUGGLI RUDOLF: Der Traum von der Zweitwohnung - neue Zugangsbeschränkungen, in: Baurechtstagung 2011, Freiburg.

¹⁹ Revision des RPG vom 23. Dez. 2011, in Kraft seit 1. Nov. 2012 (AS **2012** 5535; BBl **2011** 7083 7097).

3. Expertenworkshop zum Thema RPG_2 (BaB)

3.1. Teilnehmende

(24) Am 1. März 2017 fand ein Workshop statt, an dem folgende Personen teilnahmen:

- Als Vertreter der federführenden **Umweltorganisationen**: Dr. Raimund Rodewald, Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz sowie Marcus Ulber, Projektleiter Raumplanungspolitik bei Pro Natura
- Als **Fachexperten**²⁰: Dr. Heinz Aemisegger, Konsulent bei Wenger Plattner Rechtsanwälte und alt Bundesrichter; Hans Jürg Bättig, Rechtsanwalt und Leiter Sektion 2 bei der Abteilung für Baubewilligungen des Kantons Aargau; Josef Grob, Raumplanungsexperte und bis 2015 Leiter der Fachstelle Betriebswirtschaft des Landwirtschaftlichen Zentrums SG; Samuel Kissling, juristischer Mitarbeiter bei VLP-ASPAN; Rebecca Körnig-Pich, Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich.
- Als Vertreter beteiligter und den Workshop **finanzierender Organisationen**: Ursula Boos, Rechtsanwältin und Projektleiterin Umweltrecht bei Pro Natura Schweiz; Werner Müller, Geschäftsführer von BirdLife Schweiz; Jan Schudel, Projektleiter Umwelt und Soziales bei der Sophie und Karl Binding Stiftung; Tomas Wirth, Projektleiter beim WWF Schweiz; Monika Zumbrunn, Geschäftsführerin des Netzwerks Raumplanung.
- Als **Sachverständige und Auftragnehmer** Rudolf Muggli, Rechtsanwalt, AD!VOCATE, Romana Čančar, Rechtsanwältin AD!VOCATE.

3.2. Problemanalyse der Expertenrunde

(25) Nach einer thematischen Einführung durch die Auftragnehmer erörterten die Experten zunächst die grössten Probleme im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen. Genannt wurden (in ungewichteter Reihenfolge):

(26) **Vollzugsdefizite**: Übereinstimmend werden grosse Probleme beim Vollzug der komplexen Regeln festgestellt. Zudem sind die Unterschiede zwischen den Kantonen seit jeher beträchtlich. Das hat nicht nur mit der unterschiedlichen Siedlungsgeschichte und dem spezifischen Staatsverständnis, sondern auch mit dem Vollzugswillen sowie daran anknüpfend

²⁰ Die Expertenpersönlichkeiten äusserten sich aus persönlicher Sicht und ohne irgend eine Verpflichtung für ihre aktuellen oder früheren Arbeitgeber.

der Ausstattung und den Kompetenzen der Vollzugsorgane zu tun²¹. Eine ganze Reihe höchstrichterlicher Urteile zu illegalen Bauten ausserhalb der Bauzonen dokumentiert die Problematik, wenngleich diese Beispiele nach der Erfahrung nur die Spitze des Eisbergs darstellen.

- (27) **Zu viele und zu grosse landwirtschaftliche Neubauten am falschen Ort:** Ein zentrales Problem liegt offenbar darin, dass die landwirtschaftlichen Neubauten über den langfristigen Bedarf hinaus und zu grosszügig dimensioniert bewilligt werden. Die grossen landwirtschaftlichen Neubauten wirken sich stark störend auf die Landschaft aus und beschleunigen



gen nicht bloss visuell die Zersiedelung; denn sie benötigen zusätzlich eine Erschliessung. Hinzu kommt, dass die kantonalen Bewilligungsbehörden isolierte Standorte in der offenen Landschaft bewilligen²². Ein bedeutender Grund dafür sind temporäre Betriebsgemeinschaften, die häufig nach relativ kurzer Zeit wieder aufgelöst werden (vgl. Art. 35 RPV). Das Gebäude aber bleibt bestehen. Zudem sind die Grenzen bei der inneren Aufstockung nach

²¹ Siehe zu den Vollzugsproblemen: MUGGLI RUDOLF; Das Nichtsiedlungsgebiet, in: RUCH ALEXANDER, GRIFFEL ALAIN: Raumplanungsrecht in der Krise, Ursache – Auswege – Perspektiven, Zürich 2008, S. 123. Ferner eine ganze Reihe von Bundesgerichtsentscheidungen: vgl. statt vieler BGer 1C_29/2016 vom 18.1.2017 (Aubonne, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Wiederherstellung: Die Gemeinde unternimmt trotz negativen Bescheids des Kantons nichts gegen einen ohne Bewilligung erstellten Kleinbau (Gartenhaus, zweistöckig);, weiter: Der Bund vom 22.3.2017 (Fälle Dürrenroth BE und Forst-Längenbühl BE).

²² BGer 1C_397/2015 vom 9. August 2016 (Wuppenau TG, Geflügelmasthalle, Landschaftsschutz) mit Verweisen auf die Rechtsprechung.

Meinung der Experten namentlich bei der Tiermast zu weit gezogen: Es sollte vermehrt bedacht werden, dass die Intensivtiermast im Rahmen der inneren Aufstockung auf der Basis eingeführter Futtermittel stattfindet und dass häufig die Möglichkeit der lokalen Düngerverwertung fehlt (Folge: Mist- bzw. Jaucheexport, Ammoniakimmissionen).

- (28) **Missachtung des Konzentrationsprinzips bei den Intensivlandwirtschaftszonen:** Der vom Bundesgericht beurteilte Fall Golaten BE²³ zeigt exemplarisch, dass die Kantone zu selten daran denken, in der Landwirtschaftszone das Konzentrationsprinzip durchzusetzen. Intensivlandwirtschaftszonen zählen nach der bundesrechtlichen Systematik zwar zu den Nichtbauzonen, faktisch handelt es sich jedoch um „landwirtschaftliche Bauzonen“ mit oft vergleichbaren räumlichen Auswirkungen wie normale Bauzonen. Aus diesem Grund ist es verfassungsrechtlich geboten, das für Bauzonen geltende Konzentrationsprinzip auch auf Intensivlandwirtschaftszonen anzuwenden.
- (29) **Zu geringe Anforderungen an die Zweckentfremdung landwirtschaftlicher Bauten:** Häufig wird von den Baubewilligungsbehörden zu leichthin angenommen, dass ein landwirtschaftliches Gebäude nicht mehr benötigt wird und folglich gewinnbringend umgenutzt werden darf. Wenn ein bestimmter Betrieb ein Gebäude nicht mehr benötigt, heisst das nicht, dass es nicht für andere Betriebe verwendet werden könnte. So entsteht später ein Bedarf nach landwirtschaftlichen Neubauten, ohne dass die Zweckentfremdung rückgängig gemacht werden könnte²⁴. Probleme werden auch bei Vollzug des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) geortet. So scheinen die Hürden für eine Abparzellierung der Grundstücke und eine anschliessende Veräusserung an Nichtlandwirte zu niedrig. Das raumplanerische Ziel, den landwirtschaftlichen Immobilienpark der Landwirtschaft zu erhalten, ist mit der heutigen Praxis praktisch unerfüllbar. Es erstaunt darum nicht, dass der Gebäudebestand laufend zunimmt²⁵.
- (30) **Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe als Konkurrenz zum Bauzonengewerbe:** Ein auch im Parlament häufig diskutiertes Problem liegt nach Ansicht der Expertenrunde darin, dass das Gewerbe, das sich in den Bauzonen befindet, oft durch nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe nach Art. 24b RPG konkurrenziert und durch die wesentlich tieferen Bo-

²³ Siehe dazu den Leitfall BGE 141 II 50 E. 2.5 (Golaten).

²⁴ Siehe dazu den illustrativen Fall eines Stallprojekts im Ortsteil Maloja - Isola der Gemeinde Bregaglia: Als Folge der Umnutzung von Ställen in Ferienwohnung wollen die Landwirte einen neuen Stall im BLN-Gebiet am Silsersee erstellen: Engadiner Post vom 7. November 2013. Der Fall ist offenbar noch hängig.

²⁵ BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG: Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzone, Standbericht 2016, Bern 2016, S. 13: Veränderung der Gebäudeflächen ausserhalb der Bauzonen nach Teilkategorien.

denpreise in der Landwirtschaftszone wirtschaftlich benachteiligt wird (vgl. dazu die Leerformel in Art. 24b Abs. 1^{quater} RPG, immerhin soll offenbar versucht werden, dem in RPG_2 entgegenzuwirken: vorne Rz. 16).

- (31) **Ersatzneubauten nach Art. 24c RPG-2011:** Art. 24c RPG, der die Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, hat zum Zweck, die Einschränkung der baulichen Entwicklungsmöglichkeiten von Bauten zu mildern, die vor der Einführung des Trennungsgrundsatzes im Jahre 1972 erstellt wurden²⁶. Mit der RPG-Revision des Jahres 2011 wurde das Privileg auf Bauten ausgedehnt, die nicht durch den Trennungsgrundsatz zonenwidrig geworden sind, sondern lediglich nicht mehr für landwirtschaftliche Zwecke verwendet werden sollen. Seither werden bescheidene Kleinbauernhäuser durch Erst- und Zweitwohnsitze für die städtische Bevölkerung ersetzt, dies nur allzu oft in Missachtung der in Art. 24c RPG (2011) gesetzten strikten Grenzen namentlich bezüglich "Identität" und Erscheinungsbild. Es bedürfte einer konsequenteren Umsetzung des Erfordernisses der Identität zwischen der alten und der neuen Baute²⁷. Im Parlament wird demgegenüber die Aufhebung der bisherigen Grenzen gefor-



²⁶ Sogenannte erweiterte Besitzstandsgarantie zur Beschränkung der (unechten) Rückwirkung.

²⁷ Siehe zum Thema MUGGLI RUDOLF, Vorbemerkung zu Art. 24c RPG Rz. 36., in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

dert (16.3697 – Motion Page Pierre-André vom 22. September 2016). Aufsehen erregt hat in jüngster Zeit ein Fall, in dem ein Beherbergungsbetrieb ausserhalb der Bauzone abgebrochen und durch ein neues, wesentlich grösseres Hotel mit zusätzlichen 16 Zweitwohnungen ersetzt werden sollte, was klar gegen Art. 24c RPG verstiesst²⁸.

- (32) **Fehlende Rückbaukultur:** Mit Ausnahme von einigen wenigen Kantonen wird eine Besitzstandskultur gelebt, die einen Rückbau von nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen undenkbar erscheinen lässt. Die hat zwangsläufig zur Folge, dass die offene Landschaft immer mehr beansprucht und zugebaut wird.

3.3. Massnahmenvorschläge der Expertenrunde

- (33) Gestützt auf die Problemanalyse haben die Teilnehmenden folgende **Handlungsfelder** – zum Teil auch kontrovers – diskutiert:

3.3.1 Stärkung des Vollzugs durch zusätzliche Kompetenzen für den Bund und die Kantone

- (34) Häufig liegen die **Baupolizeibefugnisse** ausschliesslich bei den Gemeinden. Diese sind oft schlecht für komplexe Baupolizeistreitigkeiten ausgerüstet. Sie sind aber gelegentlich auch zu nahe bei den Akteuren und scheuen ein Einschreiten oder versuchen, illegales Bauen nachträglich zu legalisieren²⁹. Dies fördert die verbreitete Kultur des Wegschauens und des Tolerierens von Gesetzesverstössen. Die Baupolizeibefugnisse sollten wie die Bewilligungskompetenzen von einer kantonalen Stelle wahrgenommen werden oder zumindest sollten die Kantone in der öffentlichen Verantwortung stehen. Die regelmässigen und deutlichen Ordnungsrufe der Gerichte sind unerlässlich, aber auch unzureichend, weil nur ein kleiner Teil der unrechtmässigen Bauten vor Gericht landet.

²⁸ BGer 1C_382/2016 vom 6. April 2017 (Obersaxen, Hotel ausserhalb der Bauzone, RPG 24c). Der Fall gab dem als Anwalt der Baugesuchstellerin tätigen Parlamentarier Anlass, im Parlament die Änderung des RPG zu Gunsten seines Klientin zu verlangen. Siehe dazu auch GRIFFEL ALAIN: Zersiedelung ausserhalb der Bauzonen: Hotels auf der grünen Wiese – Die Gesamtsumme von konzeptlos und zufällig aneinandergereihten Gesetzesrevisionen führt zu einer massiven Beeinträchtigung der Landschaft, in: NZZ vom 7.4.2016

²⁹ Beispiel Dürrenroth BE: Versuch der Einzonung einer unbewilligten Wohnbaute: Der Bund vom 20.12.2016: Ein wahrlich allzu wohnlicher Holzschopf.

3.3.2 Reduktion des Umnutzungsdrucks durch Einführung von Mehrwertabgaben auf grösseren Umnutzungen und Förderung des Rückbaus aus dem Ertrag der Mehrwertabgaben („Stilllegungsfonds“)

(35) Einerseits können mit der Umnutzung von funktionslos gewordenen landwirtschaftlichen Gebäuden je nach Lage **hohe Gewinne** erzielt werden. Andererseits fehlen die Mittel, um nicht mehr benötigte Bauten zu beseitigen, was die Forderung nach deren Umnutzung befördert, weil zerfallende Bauten in der Schweiz nicht akzeptiert werden³⁰. Ein Ausgleich ähnlich Art. 5 Abs. 1 RPG könnte die Verfassungs- und Gesetzesziele fördern.

3.3.3 Stärkung des Trennungsgrundsatzes durch konsequente Zuweisung der überwiegend bodenunabhängig produzierenden Betriebe in eine Bauzone

(35) Das mit der RPG-Revision 1998 teilweise eingeführte „Produkte-Modell“ (zonenkonform ist, was zu einem Landwirtschaftsprodukt im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes führt) hat zur Konsequenz, dass die überwiegend bodenunabhängig produzierende Landwirtschaft die freie Landschaft verstellt und die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Familienbetriebe benachteiligt³¹. Die vom Bundesgericht dagegen aufgestellten Regeln namentlich zum Konzentrationsprinzip und zur Weiterverwendung bestehender Bauten³² reichen angesichts eines breiten Vollzugsdefizits nicht aus. Prüfwert erscheint, **„landwirtschaftliche Bauzonen“** in der Ortsplanung wie besondere Gewerbebezonen zu behandeln; denn sie unterscheiden sich bei den räumlichen Auswirkungen nicht von normalen Bauzonen nach Art. 15 RPG. Es müsste dann auch die Frage gestellt werden, wie das bäuerliche Bodenrecht mit diesen Flächen umgehen soll³³. Das Instrument der überbetrieblichen landwirtschaftlichen Planung könnte überkommunal die einzelnen Betriebsplanungen³⁴ auch raumplanerisch besser koordinieren, ist aber bislang kaum je zum Zuge gekommen. Prüfwert erscheint, eine Landwirtschaftliche Planung ab einer bestimmten Grösse eines Bauprojektes

³⁰ Vgl. die Standesinitiativen GR und VS, SRF Schweiz-aktuell vom 10.3.2017 („Schürli – Inventar“ im Raume Gstaad). Zu den rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der Umnutzung „landschaftsprägender Bauten“: Art. 24d Abs. 2 RPG, Art. 39 Abs. 2 RPV.

³¹ Der Ertragswert des bewirtschafteten Bodens liegt weit unter jener des überbauten Bodens.

³² Vgl. BGer 1C_144/2013 vom 29.9.2014 (Schänis, Pferdeboxen, Zonenkonformität, Zulässigkeit der Umnutzung und Erweiterung eines Stalls weitab vom Betriebszentrum).

³³ Siehe zu dieser alten Kontroverse MUGGLI RUDOLF, Vorbemerkung zu Art. 16 bis 16b Rz. 32, in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

³⁴ Für viele Bewilligungen nach Art. 16a RPG ist eine Betriebsplanung erforderlich: (BGE Böttstein 133 II 370 E. 5 S. 378)

(z.B. 2'000 m²) als obligatorisch zu erklären, wenn kein Standort in einer "landwirtschaftlichen Bauzone" vorgesehen ist.

3.3.4 Vereinfachung der Zonenkonformitätsbeurteilung durch die Rückkehr zum RPG 1979 mit dem Produktionsmodell in der Landwirtschaftszone sowie zu Art. 24 Abs. 1 und 2 in der Version des RPG 1979 mit einer einfachen, aber breit gefassten Ausnahmeregel

(36) Gegen ein solches Modell wurde in der Diskussion eingewendet, dass es für die Vollzugsbehörden schwierig zu handhaben sei, da diese stärker unter Druck geraten, wenn sie keine (Detail)Vorschriften nennen können und sich auf die Rechtsprechung abstützen müssen. Zudem dürfte das Parlament kaum bereit sein, auf dieses Regulierungsmodell zurückzukommen, welches ihm weniger Einflussmöglichkeiten einräumt.

3.3.5 Bessere Abstimmung der Agrarpolitik auf Raumplanung, da Grossbetriebe in der Schweiz regelmässig unrentabel sind und der Boden selbst für die bodenunabhängige Landwirtschaft zu teuer ist.

(37) Die unzureichende Abstimmung zwischen Landwirtschafts- und Raumordnungspolitik war schon immer ein Problem. Während die Landwirtschaft unternehmerische Handlungsfreiheit in „ihrer Zone“ beansprucht³⁵, weisen andere auf die **Multifunktionalität der Landwirtschaftszone** hin – sie stellt selbst nach der Neuzonkonzeption von 1998 keine „Landwirtezone“ dar³⁶. Das geltende Regelungsmodell verlangt eine umfassende Interessenabwägung, die anspruchsvoll, aber machbar ist³⁷. Die offensichtlichen Zielkonflikte lassen sich zwar mit einer Interessenabwägung bewältigen, doch ist diese der ländlichen Bevölkerung schwer zu vermitteln.

(38) Von entscheidender Bedeutung wäre deshalb, dass die **Landwirtschaftssubventionen** an die Beachtung raumplanerischer Grundsätze wie des Konzentrationsprinzips und der Wiederverwendung bestehender Raumreserven geknüpft werden. Öffentliche Mittel sollten

³⁵ Vgl. dazu die Antwort des Schweizerischen Bauernverbandes vom 15. Mai 2015 zur Vernehmlassungsvorlage RPG_2. Ferner die Forderungen der im Nationalrat gegen den Antrag des Bundesrates angenommene Motion Müller Leo vom 24. September 2015 (Landwirte müssen neben dem Stall wohnen können).

³⁶ Siehe zur damaligen gesetzgeberischen Weichenstellung: MUGGLI RUDOLF, Art. 16a RPG Rz. 5, in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

³⁷ Beispiel: Legehennenstall abseits des landwirtschaftlichen Betriebszentrums: BGer 1C_892/2013 vom 1.4.2015 (Puplinge GE).

nicht Anreize zum Unterlaufen von Raumplanungsregeln wie dem Konzentrationsprinzip setzen.

3.3.6 Einsatz von aktiver Bodenpolitik für die landwirtschaftliche Gewerbezone (z.B. Nutzung von verfügbarem Bauland für Intensivtierhaltung)

- (39) Der Widerstand gegen die konzentrierte Anordnung von Intensivlandwirtschaftszonen rührt auch daher, dass befürchtet wird, der Landwirtschaft stehe der Boden in solchen Zonen gar nicht zur Verfügung. Es sollte deshalb untersucht werden, wie ein **Baulandmarkt für überwiegend bodenunabhängige Produktionsweisen** geschaffen werden könnte. Zu denken ist nicht bloss an die Gesichtspunkte des bäuerlichen Bodenrechts (Selbstbewirtschafteterprinzip, Abparzellierung usw.), sondern vor allem auch an den Einsatz der aktiven Bodenpolitik, was voraussetzen würde, dass die Gemeinden dafür Landwirtschaftsland erwerben könnten. Heute ist das kein Ausnahmegrund vom Selbstbewirtschafteterprinzip³⁸.

3.3.7 Verzicht auf die Einführung von zusätzlichen Regelungskompetenzen für die Kantone, da insbesondere die Massstäbe für die Kompensation fehlen und in der Regel für alle Besonderheiten bereits Gestaltungsspielräume bestehen

- (40) Die Expertengruppe befürchtet, dass die Ermöglichung von Abweichungen vom Bundesrecht über das bisherige Mass hinaus den **Druck auf die Nichtbauzonen weiter erhöhen** wird. Zwar soll der Vorschlag des Bundes einen Richtplanvorbehalt umfassen, was es dem Bundesrat ermöglichen würde, allzu weit gehenden kantonalen Regelungen den Riegel zu schieben. Es wäre dann jedoch zu erwarten, dass Kantone noch vermehrt versuchen würden, ihr Kompensations-Modell durch erneute Liberalisierung des Bundesrechts durchzusetzen³⁹. Zudem brächte eine solche Liberalisierung unter Kompensationsvorbehalt die Bodenspekulation in die Landwirtschaftszone zurück: Es wäre namentlich in touristisch attraktiven Gegenden wieder vieles möglich, was bisher ausgeschlossen war⁴⁰.

³⁸ Siehe dazu WOLF FRANZ A.: Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken oder Gewerben durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten – Voraussetzungen im bäuerlichen Bodenrecht (BGBB), in: Jusletter vom 10.10.2010.

³⁹ Das geschieht allerdings auch schon heute: Vgl. etwa den erfolgreichen Versuch des Bündner Ständerats MARTIN SCHMID (FDP), mit einer Motion der ständerätlichen UREK die Regeln für Hotels ausserhalb der Bauzonen zu lockern: NZZ vom 9.3.2016: Regeln für Hotel-Umbau ausserhalb von Bauzonen gelockert. Siehe dazu die Kritik von ALAIN GRIFFEL in der NZZ vom 7.4.2016. Ferner ist auf die Geschichte der St. Galler Standesinitiative zu verweisen, die zu einer umfassenden Liberalisierung beim Art. 24c RPG geführt hat.

⁴⁰ Vgl. den BGer [1C_382/2016](#) vom 6. April 2017 (Obersaxen, Hotel ausserhalb der Bauzone, RPG 24c).

- (41) Das geltende Recht öffnet den Kantonen bereits **zahlreiche Möglichkeiten, auf lokale und regionale Besonderheiten Rücksicht** zu nehmen (Streusiedlungsgebiete, Umnutzungen in Gebieten mit landschaftsprägenden Bauten [Rustico-Artikel])⁴¹.
- (42) Hingegen sollte in der Richt- und Nutzungsplanung vermehrt Bestimmungen zur gänzlichen Freihaltung von offenen Landschaftsräumen eingeführt werden (Beispiel: Ortsplanung Köniz BE).

3.3.8 Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung durch bessere Berücksichtigung der Bodenqualität

- (43) Die Praxis zeigt nach Auffassung der Experten, dass die Bodenqualität bei der Erteilung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone viel zu wenig berücksichtigt wird⁴². Nachdem der verstärkte Schutz der Fruchtfolgeflächen nicht mehr Bestandteil von RPG_2 sein wird, erscheinen Verbesserungen bei den Ausnahmegewilligungen umso dringlicher⁴³. Es geht insbesondere darum, in der stets bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen erforderlichen umfassenden Interessenabwägung⁴⁴ dem **Kulturlandschutz einen höheren Stellenwert** einzuräumen. Der Umstand, dass das Bundesgericht dem Kulturlandschutz in der Interessenabwägung schon viel Gewicht einräumt, dürfte in der Alltagspraxis nicht ausreichen; denn nur die wenigsten Bewilligungen werden von unabhängigen Gerichten beurteilt.

3.3.9 Verzicht auf die bisherige Besitzstandsgarantie für Neubauten ausserhalb der Bauzone

- (44) Mit Ausnahme von einigen wenigen Kantonen wird eine **Besitzstandskultur** gelebt, die einen Rückbau von nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen undenkbar macht. Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass die Landschaft immer mehr beansprucht und allmählich mit Bauten aufgefüllt wird. Vielerorts ist das bereits deutlich sichtbar. Es ist zweifellos nicht einfach, diese alt hergebrachten, und in früheren Zeiten sicher sinnvollen Verhaltensweisen zu

⁴¹ MUGGLI RUDOLF, Art. 27a RPG, in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017.

⁴² Interessant dürften zu diesem Thema die Ergebnisse des kurz vor dem Abschluss stehenden Nationalen Forschungsprogramms "Ressource Boden" NFP 48 sein, insbesondere dessen Teilsynthese 3.

⁴³ Immerhin soll inzwischen der Sachplan Fruchtfolgeflächen aus dem Jahr 1992 verbessert werden (BBl 1992 II 1649).

⁴⁴ Beispiel: BGer 1C_397/2015 vom 9. August 2016 (Wuppenau TG, Geflügelmasthalle, Landschaftsschutz).

ändern. Einen ersten Schritt dazu scheint der Bundesrat im geplanten Entwurf zu RPG_2 unternehmen zu wollen (oben Rz.15).

3.3.10 Weitere Diskussionspunkte

(45) Neben den genannten primären Handlungsfeldern wurden noch zahlreiche **Einzelpunkte** erwähnt:

- Einführung des Planungsmodells für die heutige Landwirtschaftszone mit einer „**Kultur-landzone**“ basierend auf den Vorschlägen des E-REG. Dagegen wurde eingewendet, ein solches Modell sei aufgrund von vorhandenen und historisch gewachsenen Siedlungsstruktur meistens schwierig umzusetzen. Überdies stehen solche Modelle mit Schutzzonen nach Art. 17 RPG bereits zur Verfügung.
- Forderung nach strengeren Vorschriften und strengerer Praxis zu **Abparzellierungen** und anschliessender Umnutzung, da die Bauernhäuser der der Landwirtschaft zur Verfügung stehen sollten (vgl. dazu auch Art. 43a Bst. a und b RPV⁴⁵);
- **Beschränkung der inneren Aufstockung bei der Tierhaltung**, insbesondere durch Ausschluss von Betriebsgemeinschaften, die erfahrungsgemäss oft volatil sind. Grossbauten sollen in der Intensivlandwirtschaftszone bzw. in der landwirtschaftlichen Gewerbezone angesiedelt werden. Diesem Zweck könnten u.a. die Grössenbeschränkungen von Grossvieheinheiten dienen, die Planungspflicht ab einer bestimmten Grösse des Vorhabens, der Beseitigungsrevers, der stärkere Einbezug der Möglichkeit der Düngerverwertung oder die Berücksichtigung der Bodenqualität. Die Umsetzung soll einer Kaskadenregelung folgen, wonach (1.) das bestehende Volumen genutzt werden muss, (2.) eine Konzentration auf den Hofbereich erfolgen soll und (3.) für Ställe eine absolute Flächenbegrenzung eingeführt wird.
- Wirksamere **Einschränkung des Wiederaufbaus bei unechten – also “nicht zonenwidrig gewordenen” – Bauten nach Art. 24c RPG** (funktionslos gewordene Bauernhäuser) und Einführung einer **Mehrwertabschöpfung beim Wiederaufbau**, der über den Besitzstand hinausgeht.
- Einführung einer **Mehrwertabgabe für die Kulturlandpflege** (Fonds Landschaft Schweiz), welche für die Abgeltung des Rückbaus einzusetzen wäre.

⁴⁵ Art. 43a RPV: “Bewilligungen nach diesem Abschnitt dürfen nur erteilt werden, wenn: a. die Baute für den bisherigen zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck nicht mehr benötigt wird oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt ...”.

4. Fazit aus Sicht der Auftragnehmenden

- (46) Die Umweltorganisationen benötigen für die kommende Zeit gleich **mehrere Produkte**:
- Ein **“Leitbild BaB”**, wie sich die Nichtbauzone aus ihrer Sicht weiterentwickeln soll als Argumentationsgrundlage für ihre konkreten gesetzgeberischen Vorschläge für allfällige Vernehmlassungen und für die parlamentarische Debatte;
 - eigene **Gegenvorschläge** zu den erwarteten Entwürfen der bundesrätlichen Botschaft;
 - Eine Sammlung von **Argumenten** – womöglich datenbasiert – zu den bereits jetzt absehbaren weitergehenden Forderungen.
- (47) Das **Leitbild** BaB könnte nach den Ergebnissen des Workshops in der ungefähren Stossrichtung wie folgt lauten:
- Die Nichtbauzone darf nicht weiter verbaut werden – Bauten sind getreu dem Trennungsgrundsatz auf das Notwendigste zu beschränken, denn auch dieses wird angesichts des kommenden Infrastrukturausbaus noch sehr viel sein. Die offene Landschaft ist ebenso wie das Kulturland raumplanerisch stärker zu schützen. Die aufgrund von Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zu erwartende **bauliche Dynamik muss in den Bauzonen stattfinden**. Diesen Anspruch gilt es nicht nur bei der Ausweitung von Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG, sondern gleichermassen bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen zu beachten.
 - Auch die sehr stark mit öffentlichen Mitteln geförderte Landwirtschaft muss die Raumplanungsziele beachten: Die Landwirtschaftszone kann in den engen Verhältnissen der Schweiz **keine “Landwirtezone” mit Baufreiheit für die Landwirtschaft** sein. Der Grossteil der Schweizer Bevölkerung muss sich nach RPG_1 mit einer baulichen Verdichtung anfreunden, also näher zusammenrücken – da erscheint es nur gerecht, wenn sich die Landwirtschaft bei ihren Bauvorhaben auch nach diesen Prinzipien richten muss. Vor allem die grösseren bodenunabhängigen Betriebsteile gehören in Zukunft in landwirtschaftliche Bauzonen, da sie sich wie Gewerbezone auswirken.
 - Bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen muss dem **Schutz noch unverbauter Landschaften sowie dem Kulturlandschutz sehr viel mehr Gewicht** beigemessen werden. Dass bedeutet auch, dass an den Standort und die Gestaltung der unerlässlichen Bauwerke hohe Anforderungen gestellt werden. Geringer können die Anforderungen einzig bei bloss temporären Bauten sein. Immer wichtiger werden damit auch die Statistik und die Raumbewertung sowie die Schutzzonen.

- Die Verteilung von Steuergeldern mittels **Landwirtschaftssubventionen** muss in Zukunft stärker an die Voraussetzung geknüpft werden, dass mit dem Boden und der Landschaft schonend umgegangen wird. Subventionen dürfen einzig gesprochen werden, wenn eine Verwendung bestehender Bauten unmöglich ist oder wenigstens im Gegenzug bestehende Bauten beseitigt werden.
 - Die **Spekulation mit der Umnutzung** von angeblich oder tatsächlich nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Bauten muss durch eine Mehrwertabgabe auf lukrativen Umnutzungen unattraktiv gemacht werden. Der Ertrag der Mehrwertabgabe ist für die Beseitigung nicht mehr benötigter, aber nicht unter Schutz gestellter Bauten zu verwenden.
- (48) Ein solches Leitbild wäre geeignet, als Grundlage für die Festlegung einer **“roten Linie” für ein Referendum** zu dienen.
- (49) **Gegenvorschläge zur bundesrätlichen Botschaft** können noch keine vorgelegt werden. Sobald die Botschaft vorliegt, sollte indessen die Arbeit an konkreten Gegenvorschlägen an die Hand genommen werden. Die Ergebnisse des Workshops zeigen, in welche Richtung es gehen könnte:
- Der Wert einer rein **strukturellen Neuordnung der BaB-Vorschriften** erscheint **fraglich**. Der Vollzug dürfte kaum bloss wegen einer klareren Gesetzes- und Verordnungssystematik vereinfacht werden. Dafür bleibt sie aufgrund der Vielzahl unkoordinierter Liberalisierungen der Vergangenheit zu komplex. Das angestrebte Ziel der Vereinfachung lässt sich also gar nicht erreichen. Die Wahrscheinlichkeit, dass es mit dem bloss strukturellen Umbau sein Bewenden haben wird, ist überdies gering. Die zitierten und weitgehend erfolgreichen parlamentarischen Vorstösse lassen vielmehr erwarten, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen stark gefördert werden wird.
 - Die Einräumung von **zusätzlichen Handlungsspielräumen für die Kantone** erscheint auch dann **unnötig**, wenn eine wie auch immer ausgestaltete, aber echte Kompensationspflicht damit verbunden sein sollte. Der Grund dafür liegt im Umstand, dass es heute schon enorm viel Spielraum ohne Kompensationspflicht gibt - so etwa bei den landschaftsprägenden Bauten und bei den traditionellen Streusiedlungsgebieten (vgl. z.B. die Tessiner Rustici⁴⁶). Das Thema einer Kantonalisierung der BaB-Vorschriften ist denn auch schon alt und die Erfahrung zeigt, dass angesichts der heutigen breiten Möglich-

⁴⁶ Siehe zur aktuellen Gesetzesgrundlage MUGGLI RUDOLF, Art. 24 RPG Rz. 42, in: AEMISEGGER HEINZ, MOOR PIERRE, RUCH ALEXANDER, TSCHANNEN PIERRE (HRSG.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2017

keiten für das Bauen ausserhalb der Bauzonen davon wenig Positives für Natur und Landschaft erwartet werden kann.

- Positiv sind alle, auch bescheidenen Bemühungen zu werten, vom Besitzstandsdenken wegzukommen, indem neue landwirtschaftliche oder standortgebundene Bauten **befristet bewilligt** werden. Eine gewisse Vorsicht erscheint indessen am Platze, weil ohne entscheidende Stärkung der Vollzugskompetenzen von Bund und Kantonen kaum damit gerechnet werden kann, dass solche Befristungen auch umgesetzt werden. Die Erfahrungen mit der Baupolizei ausserhalb der Bauzone sind hier eindeutig negativ⁴⁷.



Rudolf Muggli

Rechtsanwalt,
Fachanwalt SAV für Bau und Immobilienrecht



Romana Čančar

Rechtsanwältin

⁴⁷ Ein Beispiel statt vieler: BGer 1C_29/2016 vom 18.1.2017 (Aubonne, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Wiederherstellung).