

08.314

**Standesinitiative  
Bauen ausserhalb der Bauzone**

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie  
des Nationalrates**

vom 22. August 2011

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. August 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Jacques Bourgeois

---

## Übersicht

*Bestimmte Änderungsmöglichkeiten an bestehenden Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen sind nach geltendem Recht davon abhängig, ob die entsprechende Baute 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt war. Dies hat in der Praxis zu grossen Schwierigkeiten geführt.*

*Am 26. Mai 2008 hat der Kanton St. Gallen eine Standesinitiative eingereicht, die insbesondere darauf abzielt, diese Unterscheidung überflüssig zu machen. Da dieses Problem von vielen Kantonen als das mit Abstand gravierendste im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone eingestuft wird, soll mit dessen Lösung nicht zugewartet werden, bis die gesamthafte Überprüfung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) abgeschlossen ist und die entsprechenden Vorschläge vorliegen.*

*Inhaltlich wird das Problem so gelöst, dass die Möglichkeiten von Abbruch und Wiederaufbau einerseits und von Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens andererseits auch auf Bauten ausgedehnt werden, die 1972 landwirtschaftlich bewohnt wurden. Um unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, soll ausdrücklich im Gesetz verankert werden, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein müssen, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.*

# Bericht

## 1 Entstehungsgeschichte

Der Kanton St. Gallen hat am 26. Mai 2008 die Standesinitiative «Bauen ausserhalb der Bauzone» eingereicht. Über die Änderung der Artikel 24 ff. des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) möchte diese Initiative sicherstellen, «dass die zur Gewährleistung von zeitgemässen Wohnverhältnissen sinnvollen baulichen Massnahmen», einschliesslich Wiederaufbau, möglich sind, und dies unabhängig vom Stichtag 1. Juli 1972, an dem die konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet im Bundesrecht in Kraft trat.

Obwohl sie für das Anliegen des Kantons St. Gallen weitgehend Verständnis hatte, hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) im Rahmen der Vorprüfung am 10. Februar 2009 beschlossen, die Behandlung dieser Standesinitiative zu sistieren, bis die Botschaft des Bundesrates zum Raumentwicklungsgesetz vorliegen würde. Das Raumentwicklungsgesetz sollte eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes darstellen. Dem Entscheid der Sistierung lag die Überlegung zugrunde, dass das in der Initiative angesprochene Problem mit dem Entwurf zur Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes gelöst werden würde.

Die Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes scheiterte in der Folge: Da sich in der vom Bundesrat am 12. Dezember 2008 eröffneten Vernehmlassung die überwiegende Mehrzahl der Vernehmlasser gegen eine Totalrevision aussprach, wurde dieses Vorhaben fallen gelassen. Stattdessen wurde eine erste Teilrevision beschlossen (10.019). Eine solche war von der Mehrheit der Vernehmlasser befürwortet worden. Bei dieser ersten Teilrevision handelt es sich um einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative, 10.018).

Parallel zu diesen Verhandlungen in der UREK-S zur St. Galler Standesinitiative wurde in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) die Frage der Zweitwohnungen (07.062) behandelt. Im Rahmen der entsprechenden Debatten wurde das in der Standesinitiative St. Gallen angesprochene Problem diskutiert und als dringlich eingestuft. Als die UREK-N feststellte, dass die Standesinitiative in der UREK-S blockiert war, beschloss sie am 19. Oktober 2009, Artikel 24c Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes im Rahmen des Geschäfts 07.062 anzupassen. Entgegen dem Anliegen der UREK-N lehnten es die UREK-S und der Ständerat ab, das Anliegen der Standesinitiative im Zusammenhang mit dem Geschäft 07.062 zu behandeln; es sollte vielmehr getrennt von diesem bearbeitet werden, da es thematisch nicht dazu passte.

Am 7. Dezember 2010 wurde eine Einigungskonferenz zu dieser Frage abgehalten. Dabei hielt die UREK-S daran fest, die beiden Themen getrennt behandeln zu wollen, versprach jedoch, die von ihr sistierte Standesinitiative des Kantons St. Gallen für ihre nächste Sitzung zu traktandieren.

Am 11. Januar 2011 gab die UREK-S der Standesinitiative Folge und am 24. Januar 2011 folgte ihr die UREK-N. Auf Antrag der beiden Kommissionen haben die Büros des Nationalrates und des Ständerates die UREK-N mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs betraut. Am 4. April 2011 hat die UREK-N den Vorentwurf

einstimmig angenommen und beschlossen, eine zwei Monate dauernde Vernehmlassung durchzuführen.

Am 22. August 2011 hat die UREK-N Kenntnis des Auswertungsberichts der Vernehmlassung vom 29. Juli 2011 genommen und aufgrund dessen über Änderungen im Erlasentwurf entschieden. Die Kommission hat die vorliegende Vorlage mit 16 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen Stimmen angenommen.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.1 Ausgangslage**

Seit das Bundesrecht die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vorschreibt, werden Bauten und Anlagen privilegiert, die bereits rechtmässig bestanden, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde (nachfolgend «altrechtliche» Bauten bzw. Anlagen genannt). An einer solchen Privilegierung soll, zumindest im Rahmen der vorliegenden Revision, festgehalten werden. Sie ist sachlich dadurch begründet, dass die betreffenden Eigentümerinnen und Eigentümer die mit dem Bau verbundenen Investitionen im Vertrauen darauf tätigten, dass sie ihre Bauten oder Anlagen später bei Bedarf ändern oder erweitern könnten.

Damit altrechtliche Bauten nicht immer grösser werden und ihre Nutzung nicht immer intensiver wird, darf von diesem Privileg – insbesondere was die Erweiterungsmöglichkeiten betrifft – nicht immer wieder neu Gebrauch gemacht werden. Es sollen zwar mehrere Bewilligungen für Veränderungen und Erweiterungen zulässig sein, diese müssen aber insgesamt das Mass der zulässigen Änderungen einhalten. Dies entspricht konstanter Praxis und hat sich so weit gut bewährt.

Das Privileg für altrechtliche Bauten und Anlagen umfasste von Anbeginn auch *teilweise* Zweckänderungen, aber keine *vollständigen* Zweckänderungen. Da umstritten war, ob die Zweckänderung von einer landwirtschaftlichen zu einer nichtlandwirtschaftlichen Wohnnutzung eine vollständige Zweckänderung darstelle, wurde in der RPG-Revision vom 20. März 1998 diesbezüglich Klarheit geschaffen. Altrechtlichen *landwirtschaftlichen* Wohnbauten wurden faktisch die gleichen Erweiterungsmöglichkeiten zugestanden wie den *nichtlandwirtschaftlichen*, mit zwei Einschränkungen: Erstens wurden wegen der in der Regel bei aufgegebenen Landwirtschaftsbetrieben vorhandenen Reserven an ungenutztem Gebäudevolumen Erweiterungen grundsätzlich nur innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens zugelassen. Und zweitens wurde auf das Recht verzichtet, solche Wohnbauten freiwillig abbrechen und wieder aufbauen zu können. Insbesondere wurde befürchtet, wegen der grossen Anzahl solcher Bauten könnte eine allzu grosszügige Regelung bezüglich Abbruch und Wiederaufbau dazu führen, dass das Landschaftsbild im ländlichen Raum seinen Charakter mittel- bis langfristig verlieren könnte. Um negative Auswirkungen zu vermeiden, wurden damals zudem weitere ausdrückliche Bewilligungsvoraussetzungen vorgesehen (Art. 24d Abs. 3 RPG).

## 2.2

### Die beantragte Neuregelung

Mit der Revision soll nun bewirkt werden, dass künftig für altrechtliche Wohnbauten sowie für solche mit angebauten Ökonomieteilen die gleichen Veränderungsmöglichkeiten bestehen, unabhängig davon, ob sie 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt beziehungsweise genutzt wurden. Dazu wird der Anwendungsbereich von Artikel 24c erweitert. Artikel 24d Absatz 1, der nach *geltendem Recht* die Änderungsmöglichkeiten an landwirtschaftlichen Wohnbauten bestimmt, soll unverändert beibehalten werden. Da die dort geregelten Änderungsmöglichkeiten weniger weit gehen als jene nach Artikel 24c, bleibt dies für die *altrechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten ohne faktische Auswirkungen (für solche Bauten wird regelmässig der grosszügigere Bewilligungstatbestand von Art. 24c RPG zur Anwendung gelangen). Artikel 24d Absatz 1 behält hingegen seine Funktion mit Bezug auf die *neurechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten.

Für das Ausmass der zulässigen Änderungen an altrechtlichen Wohnbauten sollen grundsätzlich die – grosszügigeren – Grenzen weiter gelten, die bisher nach Artikel 24c anwendbar waren. Insbesondere soll grundsätzlich der freiwillige Abbruch und Wiederaufbau möglich bleiben bzw. werden. Dafür gibt es insbesondere drei überzeugende Gründe: erstens wäre ein Verbot relativ leicht zu umgehen, da die Grenzen zwischen umfassender Sanierung einerseits und Abbruch und Wiederaufbau andererseits oft fließend sind. Zweitens gibt es gerade in Fällen, in denen die Raumhöhen in bestehenden Wohnbauten zu gering sind, oft keine vernünftige Alternative zu Abbruch und Wiederaufbau. Und drittens hat Abbruch und Wiederaufbau den Vorteil, dass es einfacher ist und nach den gesetzlichen Bestimmungen sogar gefordert, eine Baute energetisch zu sanieren, wenn sie von Grund auf neu wieder aufgebaut wird.

Mit einer Präzisierung soll allerdings ein Zeichen gesetzt werden, um dem schleichenden Verlust des Charakters der landwirtschaftlich geprägten Landschaften durch Abbruch und Wiederaufbau entgegenzuwirken: Es soll ausdrücklich im Gesetz verankert werden, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein müssen, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.

Die grosse Mehrzahl der altrechtlichen Wohnbauten dürfte 1972 noch landwirtschaftlich genutzt worden sein und damit nach geltendem Recht unter Artikel 24d Absatz 1 fallen. Der Anteil an Wohnbauten, zum Teil mit angebauten Ökonomieteilen, der von der hier vorgeschlagenen Lockerung profitiert, ist entsprechend gross. Umso wichtiger ist es, genügend griffige Schranken aufrecht zu erhalten, um unerwünschte Entwicklungen in grossen Teilen unserer Landschaft wirksam verhindern zu können.

## 2.3

### Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zu den mit der vorliegenden Teilrevision des RPG vorgeschlagenen Änderungen haben sich im Rahmen der Vernehmlassung sämtliche Kantone, sechs der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, fünf Dachverbände der Wirtschaft sowie 33 weitere interessierte Organisationen und Privatpersonen geäussert.

Die Vernehmlasser haben sich mit den unterbreiteten Änderungsvorschlägen zum Teil sehr einlässlich auseinandergesetzt. Für die Einzelheiten kann auf den Auswertungsbericht verwiesen werden.

Auf praktisch einhellige Zustimmung stiess die Absicht, künftig nicht mehr unterscheiden zu müssen, ob eine Baute 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt war. Zu verbreiteter Kritik führte der Umstand, dass eine isolierte Teilrevision durchgeführt werden soll, obwohl eine gesamthafte Überprüfung der Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen bereits weit fortgeschritten ist (10 Kantone, 2 Parteien und 11 weitere Vernehmlasser).

Kaum in Frage gestellt wurde, dass unerwünschte Auswirkungen auf das Landschaftsbild vermieden werden sollen. Anlass zu vielen Bemerkungen gab jedoch die Frage, wie dies geschehen solle; verschiedentlich wurde die Frage aufgeworfen, ob das Kriterium der nicht wesentlich geänderten äusseren Erscheinung richtig gewählt sei und wie dieses zu vollziehen wäre.

Ebenso wurden begründete Bedenken geäussert, dass die Vorlage negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft nur ungenügend zu verhindern vermöge (4 Kantone, 2 Parteien, 11 weitere Vernehmlasser).

Der Kanton St. Gallen als Urheber des Standesinitiative sieht mit der Vorlage seine Anliegen vollständig erfüllt.

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### *Art. 24c Abs. 2–5*

Die Absätze 2 und 5 entsprechen dem Absatz 2 nach geltendem Recht. Absatz 3 bewirkt die Gleichstellung altrechtlicher *landwirtschaftlicher* Wohnbauten, einschliesslich der zum Teil angebauten Ökonomieteile mit den entsprechenden *nicht-landwirtschaftlichen* Wohnbauten. Diese Bauten müssen rechtmässig erstellt oder geändert worden sein, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde. Die angebauten Ökonomiebauten wurden neu in den Entwurf aufgenommen. Grund dafür war die Überlegung, dass der Wohnteil eines Bauernhauses und der angebaute Ökonomieteil ein Ganzes bilden und es häufig nur schwer möglich oder nicht sinnvoll ist, lediglich den Wohnteil zu erneuern, zu ändern oder wiederaufzubauen. Zudem ist es bereits nach geltendem Recht möglich, die Wohnnutzung auf den angebauten Ökonomieteil auszudehnen. Allerdings darf es sich hierbei gemäss Artikel 24c Absatz 2 bloss um eine massvolle Erweiterung der bestehenden Wohnnutzung handeln (vgl. hierzu auch Art. 42 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV; SR 700.1). Neu soll diese Möglichkeit explizit im Gesetz erwähnt werden. Eine Minderheit (Bäumle) möchte den Anwendungsbereich des revidierten Gesetzes auf landwirtschaftliche Wohnbauten beschränken und beantragt deshalb, die angebauten Ökonomieteile aus Absatz 3 zu streichen. Eine andere Minderheit (Girod) möchte in Absatz 3 zudem festhalten, dass die landwirtschaftlichen Gebäude ganzjährig bewohnt sein müssen. Mit Absatz 4 schliesslich soll insbesondere verhindert werden, dass die Landschaft ihren Charakter nach und nach verliert, weil traditionelle Wohnbauten abgebrochen und durch Bauten ersetzt werden, die einen sichtbar anderen Charakter haben. Eine Minderheit (Jans) verlangt, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild den

Charakter der Baute oder Anlage und deren Einpassung in die Landschaft gewährleisten oder verbessern müssen.

*Absatz 2* wird, da gegenüber dem geltenden Recht unverändert, nur so weit erläutert, als dies für das Verständnis der Tragweite nötig ist. *Solche Bauten und Anlagen* bezieht sich auf Absatz 1 und meint demnach bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind. Dies sind Bauten und Anlagen, die bestanden, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde, und die damals nichtlandwirtschaftlich genutzt wurden (vgl. dazu Art. 41 RPV und Bundesamt für Raumentwicklung, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Register V, «Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen» [nachfolgend: Bewilligungen nach Artikel 24c RPG]). Bezüglich der Frage, was mit *erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut* gemeint ist, kann auf Artikel 42 RPV, auf die Publikation «Bewilligungen nach Artikel 24c RPG» sowie auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen werden.

Mit *Wohnbauten* in *Absatz 3* sind einmal alle Bauten gemeint, in denen ganzjährig gewohnt wird, und die noch bestimmungsgemäss nutzbar sind (vgl. Art. 24c Abs 1 RPG). Als Wohnbaute gilt auch eine Baute, die mit zeitgemäsem Komfort zu Ferienzwecken genutzt wird. Heikler sind die Abgrenzungsfragen bei Bauten, die ursprünglich zu Zwecken der Landwirtschaft temporär bewohnt wurden. Soweit es nur um die Umnutzung oder die Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens geht, wird man auch künftig von einer relativ breiten Umschreibung des Anwendungsbereichs ausgehen können (vgl. dazu Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuterungen zu Artikel 42a der Raumplanungsverordnung, Version 2\_d vom 23. August 2004, S. 5). Insbesondere bei Abbruch und Wiederaufbau werden solche Bauten allerdings in der Regel an die Grenze der Wesensgleichheit stossen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird der Bundesrat in der Verordnung bei Bedarf diesbezüglich vollzugstaugliche Schranken zu setzen haben.

Der massgebende Zeitpunkt (*bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde*) ist identisch mit dem nach Artikel 24c Absatz 1 RPG und nach Artikel 41 RPV massgebenden Zeitpunkt: In der Regel handelt es sich um den 1. Juli 1972, ausnahmsweise kann das kantonale Recht bereits früher eine den bundesrechtlichen Anforderungen genügende Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vorgenommen haben. Wo eine Baute einmal in einer bundesrechtlichen Bauzone lag, später aber ausgezont wurde, ist das Datum der Auszonung massgebend. Hintergrund dieser Privilegierung ist – wie in Ziffer 2 erwähnt – der Umstand, dass die betreffenden Eigentümerinnen und Eigentümer die mit dem Bau verbundenen Investitionen im Vertrauen darauf tätigten, dass sie ihre Bauten oder Anlagen später bei Bedarf ändern oder erweitern könnten.

Artikel 24d Absatz 3 des geltenden RPG soll verhindern, dass durch die Umnutzung bisher landwirtschaftlichen Wohnraums für nichtlandwirtschaftliche Wohnzwecke negative Auswirkungen entstehen. Da dessen Buchstabe b einen Wiederaufbau nicht zulassen würde, können diese Voraussetzungen nicht unverändert auf die Fälle nach Artikel 24c angewendet werden. Trotzdem muss verhindert werden, dass beispielsweise Wohnbauten, die noch landwirtschaftlich benötigt werden, neu eine Bewilligung nach Artikel 24c erhalten und anschliessend nichtlandwirtschaftlichen Zwecken zugeführt werden können. Um im Rahmen der hier vorzunehmenden, isolierten

Revision des RPG den Artikel 24c nicht über Gebühr kompliziert zu machen, erscheint es angebracht, dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, entsprechende Bewilligungsvoraussetzungen in der RPV zu verankern.

Zu diesen Bewilligungsvoraussetzungen auf Verordnungsstufe werden sicher die Inhalte von Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe a, c und d RPG gehören. Allenfalls muss sichergestellt werden, dass keine Wohnbauten von einem Landwirtschaftsbetrieb abgetrennt werden, welche die Bewirtschaftung oder das wirtschaftliche Fortkommen des Betriebs erleichtern.

In der Regel sind es die landwirtschaftlichen Bauten, welche die Landschaft auf eine für die Region typische Art prägen. Wenn landwirtschaftliche Wohnbauten abgebrochen und neu aufgebaut werden dürfen, besteht die Gefahr, dass der regionaltypische Charakter der Landschaft verloren geht. Dem soll mit *Absatz 4* vorgebeugt werden. Demnach müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Damit wird in verschiedener Hinsicht den Rückmeldungen aus der Vernehmlassung Rechnung getragen:

- Bauten, deren Erscheinungsbild die Landschaft eher gestört haben, sollen nicht in dieser störenden Art wieder aufgebaut werden müssen. Diesbezüglich soll Missverständnissen vorgebeugt werden.
- Wird mit einem Abbruch und Wiederaufbau schon die Möglichkeit zur Optimierung geschaffen, so soll von dieser auch Gebrauch gemacht werden können: So soll einerseits eine energetische Sanierung möglich sein, auch wenn dies eine Änderung der äusseren Erscheinung bedingt. Es soll aber auch eine verbesserte Einpassung in die Landschaft verlangt werden können. Die Frage, wann sich eine Baute in einer bestimmten Region besser in die Landschaft einpasst, kann entweder im Rahmen einer Planung oder dann im Einzelfall von den Bewilligungsbehörden beantwortet werden.
- Änderungen am äusseren Erscheinungsbild sollen aber ausdrücklich auch dann zulässig sein, wenn sie nötig sind, um die ursprüngliche Wohnnutzung auf einen zeitgemässen Stand zu bringen. Dabei kann es allerdings nicht darum gehen, eine Baute, in der ursprünglich einige Nächte pro Jahr jemand geschlafen hat, auf den Stand einer Ganzjahreswohnnutzung zu bringen. Vielmehr sollen beispielsweise die Raumhöhen, die Befensterung und Ähnliches den modernen Bedürfnissen angepasst werden können.

Damit werden künftig faktisch auch höhere Anforderungen für die Erweiterung des sichtbaren Gebäudevolumens gelten. Dies entspricht der Tendenz, Erweiterungen insbesondere auf das bestehende Gebäudevolumen zu konzentrieren. Die Reduktion des Gebäudevolumens, verbunden allenfalls mit den notwendigen gestalterischen Anpassungen, erscheint hingegen mit dieser Bestimmung problemlos möglich, was natürlich erwünscht ist.

Selbstverständlich bleibt die Unterschutzstellung von Bauten vorbehalten: Abbruch und Wiederaufbau kann insbesondere aus Gründen des Denkmalschutzes unzulässig sein.



## *Art. 27a*

Als Folge der im Nachgang zur Vernehmlassung vorgenommenen Aufteilung von Artikel 24c Absatz 2 auf mehrere Absätze muss Artikel 27a angepasst werden. Anstatt die Aufzählung zusätzlich komplizierter zu machen und verschiedene Absätze zu einem Artikel aufführen zu müssen, kann der Anwendungsbereich von Artikel 27a auf den ganzen Artikel 24c ausgeweitet werden. Artikel 24c Absatz 1 ist Ausfluss der Eigentumsgarantie der Bundesverfassung und kann ohnehin nicht eingeschränkt werden, und die Absätze 4 und 5 haben den gleichen Charakter wie beispielsweise Absatz 3 von Artikel 24d RPG, der auch nicht explizit aus der Aufzählung ausgeschlossen wurde.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Wie jede neue gesetzliche Regelung führt auch die vorliegende Revision in einer Einführungsphase zu tendenziell höherer Belastung – sowohl bei den mit dem Vollzug betrauten Behörden als auch bei der zuständigen Fachstelle des Bundes als Aufsichtsbehörde. Je dichter aufeinander sich solche Revisionen folgen, desto stärker fällt dieser Aspekt ins Gewicht.

Muss künftig nicht mehr abgeklärt werden, ob eine Baute 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt wurde, so beansprucht dies pro Baugesuch in der Tendenz weniger finanzielle und personelle Ressourcen beim für den Vollzug zuständigen Gemeinwesen.

Wichtige finanzielle Auswirkungen einer Revision der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen können stets in zusätzlichen Kosten der Zersiedelung bestehen, etwa indem dem Gemeinwesen rechtlich oder faktisch Kosten für Erstellung, Betrieb und Unterhalt von Erschliessungsanlagen angelastet werden, aber auch durch Aufwendungen etwa für Schultransporte.

### **4.2 Vollzugstauglichkeit**

Muss künftig nicht mehr abgeklärt werden, ob eine Baute 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt wurde, so vereinfacht dies den Vollzug.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass das Wegfallen verschiedener Bewilligungskriterien im Vollzug negative Auswirkungen insbesondere auf die Landwirtschaft haben könnte. Die Delegationsnorm in Absatz 3 Satz 2 soll erlauben, dies auf Verordnungsstufe zu kompensieren.

Aufgrund inhaltlicher Bedenken aus der Vernehmlassung wird ein bereits eingeführtes bundesrechtliches Kriterium durch ein neues ersetzt, das drei Teilaspekte abdecken soll (Abs. 4). Beide basieren in erheblichem Ausmass auf unbestimmten Rechtsbegriffen – mit allen Vor- und Nachteilen: Dies erlaubt den Vollzugsbehörden, sich an eine sachgerechte Praxis heranzutasten, ist aber mit Nachteilen im Bereich der Vorhersehbarkeit und der Einheitlichkeit des Vollzugs verbunden. Am heikelsten für den Vollzug ist wohl die Frage, wann die Einpassung in die Landwirtschaft verbessert wird. Sollten im Vollzug Probleme auftreten, so können Kantone

bzw. Gemeinden in ihren Planungen präzisere Vorgaben machen, die Bezug auf die Eigenheiten der jeweiligen Landschaften nehmen. Dies entspricht im Ergebnis auch dem weit verbreiteten Wunsch, den regionalen Unterschieden besser Rechnung tragen zu können.

In quantitativer Hinsicht könnte die Abgrenzung, bis zu welchen Grenzen eine Baute als Wohnbaute im Sinne dieser Bestimmung gelten kann, eine wesentlich grössere Bedeutung erhalten, auch wenn der Begriff so aus Artikel 24d Absatz 1 übernommen wird.

### **4.3                   Andere Auswirkungen**

Der Umstand, dass hier ein Teilaspekt des Bauens ausserhalb der Bauzonen separat revidiert werden soll, macht die bereits angelaufenen, breit abgestützten Arbeiten zu einer Gesamtüberprüfung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen schwieriger.

Je mehr Leute in den Landwirtschaftszonen wohnen, die keinen engen Bezug zur Landwirtschaft haben, desto grösseren Einschränkungen kann die Landwirtschaft ausgesetzt sein. Solche Bewohnerinnen und Bewohner geniessen einen Schutz durch das Verfahrensrecht (Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten) und das materielle Recht (z.B. Auflagen wegen Lärmschutz [Betriebszeiten lärmiger Maschinen] oder Geruchsimmissionen aus der Tierhaltung), was die landwirtschaftliche Bewirtschaftung teilweise erschweren kann. Auch wenn der Bundesrat in Absatz 3 Satz 2 die Kompetenz erhält, Vorschriften zu erlassen, um negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu vermeiden, wird es nicht möglich sein, die hier geschilderten negativen Auswirkungen gänzlich zu umgehen.

## **5                       Verhältnis zum europäischen Recht**

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen sind mit den Bestrebungen auf europäischer Ebene vereinbar.

## **6                       Rechtliche Grundlagen**

### **6.1                   Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen haben keine erkennbaren Auswirkungen auf die Beurteilung der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im RPG.

### **6.2                   Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagenen Änderungen sehen keine zusätzliche Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vor. Der Bundesrat wird die gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen – soweit nötig – in der Raumplanungsverordnung jedoch näher ausführen können.

### **6.3**

### **Erlassform**

Die Erlassform ergibt sich aus dem geltenden, durch die Revision punktuell anzupassenden Recht.

