

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazione per la pianificazione del territorio

Raum & Umwelt

Dossier zur Raumentwicklung

März 1/2024

**Weitere Zonen und Gebiete
nach Artikel 18 und 18^{bis} RPG**

Eine erste Auslegeordnung nach der RPG-Revision 2023

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori

Impressum

Raum & Umwelt, EspaceSuisse

Dossier zur Raumentwicklung für Mitglieder des Verbands für Raumplanung EspaceSuisse. Raum & Umwelt erscheint dreimal jährlich in deutscher und französischer Sprache.

Herausgeber

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori
Sulgenrain 20, 3007 Bern
+41 31 380 76 76
info@espacesuisse.ch
espacesuisse.ch

Redaktion

Damian Jerjen, Direktor
Samuel Kissling, Leiter Recht
Christa Perregaux, stellvertretende Direktorin
Monika Zumbrunn, Leiterin Kommunikation

Autor

Rudolf Muggli

Korrektorat

Lektorat Andrea Weibel

Bildredaktion

Kaspar Allenbach, visuelle Kommunikation

Titelfoto

Der künstliche See für die Beschneidung des Skigebiets Jakobshorn Davos markiert einen grossen Eingriff in die Landschaft.
Foto: D. Kah, Unsplash

Gestaltung, Bildbearbeitung

Ludwig Zeller

Druck

Vögele AG, Langnau i. E.

Die verwendeten Bilder unterstehen dem Copyright und sind Eigentum der aufgeführten Quellen. Der Nachdruck von Texten und Bildern von EspaceSuisse ist unter Angabe der Quelle erlaubt.



Höchster Standard für Ökoeffektivität.
Cradle to Cradle Certified®-Druckprodukte
hergestellt durch die Vögele AG.

Weitere Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18^{bis} RPG

Eine erste Auslegeordnung nach der RPG-Revision 2023

Neben den drei Grundnutzungszonen (Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone) kennt das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) «weitere Zonen und Gebiete»: Nach Artikel 18 kann das kantonale Recht verschiedene Arten von Bauzonen und weitere Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen vorsehen. Um Letztere geht es in dieser Ausgabe von Raum & Umwelt. Der Gastautor erläutert die Grenzen und Möglichkeiten solcher Zonen und ordnet sie ins Regelungssystem der Bundesverfassung und des RPG ein. Dabei geht er auch auf die mit der Revision 2023 (RPG 2) ergangenen Änderungen und Ergänzungen ein und wagt erste Aussagen zu den neuen Bestimmungen. So viel sei vorweggenommen: Der Trennungsgrundsatz ist und bleibt auch weiterhin die Leitlinie.

Inhalt

1	Einführung	6
2	Die Bedeutung der Zonentypologie des RPG für Artikel 18	8
3	Wohin gehören Infrastrukturanlagen?	11
4	Artikel 18 Absatz 1 und 1^{bis} RPG 2023	12
5	Aktuelle Herausforderungen von Artikel 18 RPG	17
6	Artikel 18^{bis} RPG: eine erste Grobskizze zum sogenannten Gebietsansatz	19
6.1	Nichtbauzonen mit zu kompensierender Nutzung	19
6.2	Richt- und Nutzungsplanpflicht	20
6.3	Herausforderungen für die Behörden	20
6.4	Von Ställen und Scheunen	22
6.5	Verhältnis zu den bisherigen Ausnahmen	23
7	Fazit für die Raumplanung	25
	Der Autor	27

1 Einführung

(1) Hinter der Überschrift des Artikels 18 RPG¹ «Weitere Zonen und Gebiete» steckt ein zentraler Gedanke: Die Kantone sollen und dürfen ihre Bauzonen weiter unterteilen. Das ist selbstverständlich und bedarf an und für sich keiner besonderen Erwähnung. Wichtiger hingegen ist ein anderer Punkt: Die Kantone können und müssen auch *ausserhalb der Bauzonen* Nutzungszonen mit einem ganz bestimmten standortgebundenen Zweck ausscheiden, sofern sie damit nicht den Trennungsgrundsatz, also das prinzipielle Bauverbot ausserhalb der Bauzonen, umgehen. Das tönt verwirlich. Wie kann so etwas funktionieren?

(2) Bekanntlich gilt das Bauverbot ausserhalb der Bauzonen nicht ausnahmslos: Manches ist standortgebunden: Das gilt für Verkehrsanlagen, Kiesgruben, Deponien, Energiegewinnungsanlagen, Wasserbauten, touristische Einrichtungen wie Skiabfahrtszonen mit ihren Beschneiungsanlagen und für vieles mehr. Auch traditionelle Weiler gehören dazu. Standortgebunden sind auch die objektiv nötigen landwirtschaftlichen Bauten. Sie gelten als zonenkonform, weil sie zumeist der Bewirtschaftung des umliegenden Bodens dienen.

(3) Artikel 24 RPG trägt dieser Standortgebundenheit bestimmter Bauten und Anlagen Rechnung und erlaubt entsprechende Ausnahmen. Ist die Anlage aber gross und hat Auswirkungen auf Raum und Umwelt, so wird sie planungspflichtig. Sie kann deshalb nur mit einer Nutzungsplanung sinnvoll in den Raum eingepasst werden. Da kommt Artikel 18 RPG zum Zuge: Es wird eine Zone ausserhalb des Baugebiets für einen standortgebundenen Zweck ausgeschieden. Am besten stellt man sich eine Abfalldeponie vor: Sie hat oft weitreichende Auswirkungen

auf die umliegenden Bauzonen, wird langfristig betrieben und erfordert raum- und umweltplanerische Überlegungen. Dafür wird ein Nutzungsplan (oder ein Sondernutzungsplan) festgesetzt, der das Nichtbaugebiet in der Regel überlagert und einzig die für einen eng umschriebenen Zweck benötigten Bauten zulässt. Die Deponiezone wird also nicht zur Bauzone im Sinne von Artikel 15 RPG, sondern ist eine auf einen standortgebundenen Zweck beschränkte Nutzungszone für eine bestimmte Zeit – nämlich bis zur Auffüllung der Deponie. Nachher wird sie wieder zur Landwirtschaftszone.²

(4) Eine Zone nach Artikel 18 RPG ausserhalb der Bauzone kann indessen je nach Aufgabe unterschiedlich ausgestaltet sein: Sie kann die Landwirtschaftszone überlagern oder eine eigenständige Zone darstellen. Es gibt also auch Beispiele, welche die Landwirtschafts-

Standortgebundene nichtlandwirtschaftliche Infrastrukturen ausserhalb der Bauzonen befinden sich oft in Zonen nach Artikel 18 RPG.

zone nicht wie im obigen Beispiel überlagern, sondern diese vielmehr «durchstossen». An den bundesrechtlichen Anforderungen ändert sich nichts: Mit solchen Zonen dürfen keine «Klein-

1 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22.6.1979, SR 700.

2 In diesem Sinne: BGE 1A.115/2003 E. 2.5 (König BE) in Urteilsammlung (US) EspaceSuisse Nr. 2770.



Deponieazonen sind keine Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG, sondern auf einen standortgebundenen Zweck beschränkte Nutzungszonen für eine bestimmte Zeit. Im Bild: die Deponie Gamsenried der Lonza AG zwischen Visp und Brig. Abklärungen zur Sanierung sind seit Jahrzehnten im Gange. Foto: Hadi, Wikimedia Commons CC-BY-SA 4.0

bauzonen» geschaffen werden, für die es keine sachliche raumplanerische Rechtfertigung gibt und die bloss das Verbot der Streubauweise und damit den Trennungsgrundsatz umgehen wollen.

(5) Das Bundesparlament hat diese Regeln mit seiner RPG-Revision vom 29. September 2023³ präzisiert (Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis}). Gleichzeitig hat es mit Artikel 18^{bis} eine neue Variante einer weiteren Zone ausserhalb des Baugebiets eingefügt: Es sollen neu auch «Zonen für nicht standortgebundene Zwecke» möglich sein. Erforderlich sind gemäss Revision ein raumpla-

nerisches Gesamtkonzept und eine Kompensation, die die Verbesserung der Gesamtsituation bezweckt. Es handelt sich also nach dem klaren Willen des Gesetzgebers um Nichtbauzonen. Auf diese nicht einfach zu verstehenden Neuerungen wird Kapitel 6 kurz eingehen. → 6

3 Bundesgesetz über die Raumplanung, Revision vom 29.9.2023 (RPG 2), publiziert in BBl 2023 2488, Zeitpunkt des Inkrafttretens offen.

2 Die Bedeutung der Zonentypologie des RPG für Artikel 18

(6) Artikel 75 der Bundesverfassung⁴ verlangt eine Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sowie eine Begrenzung der Grösse der Bauzonen. Anders ist eine geordnete Besiedlung und eine haushälterische Nutzung des Bodens nicht denkbar. Ohne den Trennungsgrundsatz würde zudem der Landwirtschaft nach und nach die Existenzgrundlage entzogen.

(7) Sämtlicher Boden muss also in unterschiedliche Nutzungszonen unterteilt werden. Das geschieht in einem rechtsstaatlichen Nutzungsplanverfahren. Im Vordergrund steht der Entscheid, ob ein Grundstück eine Bauzone darstellt oder nicht: Jedes Stück Boden gehört entweder zur Bauzone oder zur Nichtbauzone. Die monetären Konsequenzen dieser Zuwei-

sung sind enorm – nicht umsonst kostet eingezontes Bauland je nach Lage mehr als hundertmal mehr als Land in Nichtbauzonen.⁵ Dieses Preisgefälle erklärt auch, weshalb der politische Druck sehr gross ist, in der Nichtbauzone bauen zu dürfen. Das äussert sich in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, die aus unterschiedlichen Gründen mehr Baumöglichkeiten in der Nichtbauzone verlangen. Auch die Vollzugs-mängel dürften auf diesen politischen Druck zurückzuführen sein.

4 Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

5 Vgl. dazu auch BGE 147 II 309 S. 315 E. 5.3 (Neuenkirch LU).

Zonentypologie des RPG zur Umsetzung des Trennungsgrundsatzes (Art. 14–18^{bis} RPG 2023)



Erläuterung: Trotz Trennungsgrundsatz kann in Nichtbauzonen oft recht viel gebaut werden – dies nicht nur aufgrund von Ausnahmegewilligungen nach Artikel 24 ff. RPG. Insbesondere in den «besonderen Landwirtschaftszonen», den «weiteren Zonen» nach Artikel 18 und 18^{bis} RPG sowie mit den Plangenehmigungsverfahren für kantonale oder nationale Infrastrukturen wird die Nichtbauzone de facto überbaut. Das ist die Entwicklung, die wir täglich sehen. Die Änderung des RPG vom 29. September 2023 ändert daran trotz Stabilisierungsziel kaum etwas. Grafik: kanzelei konstruktiv ag



Vom Stall zum Ferienhaus: Umnutzungen von landwirtschaftlichen Bauten sind nur zulässig, wenn es sich um schützenswerte oder landschaftsprägende Bauten handelt und deren Erhalt nur so möglich ist. Foto: Damian Jerjen, EspaceSuisse

(8) Das Bundesrecht gibt bei der Zoneneinteilung nur die grossen Linien vor: Es unterscheidet

- Bauzonen (Art. 15);
- Landwirtschaftszonen (Art. 16);
- Schutzzonen (Art. 17) und
- «weitere Nichtbauzonen» (Art. 18 Abs. 1^{bis} und 18^{bis}).

Die Details sind Sache der Kantone. Immer verlangt aber das Bundesrecht, dass Bauzonen als solche bezeichnet und in ihrer Grösse begrenzt werden. Klar ist, dass Nichtbauzonen Bautätigkeiten nur im eng definierten gesetzlichen Rahmen zulassen dürfen.⁶ Die konkrete Zonenordnung eines Kantons oder einer Gemeinde darf also den Trennungsgrundsatz nicht unterlaufen. Dies wäre etwa der Fall, wenn bestehende, nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzonen einer Kleinbauzone zugewiesen würden.⁷ Das wäre eine Umgehung der bundesrechtlichen Vorschriften der Artikel 16 und 24 ff. RPG.

(9) Die Zuweisung zu einer Bauzone untersteht bundesrechtlichen Regeln (Art. 15 RPG gemäss Revision 2012⁸). Ob eine Fläche in der Bauzone liegt, zeigen die Nutzungspläne der Kantone und Gemeinden. Einen einfachen Zugang zu den Nutzungsplänen bietet für jedes Grundstück der ÖREB-Kataster (siehe Kasten rechts «Geodatenmodell zur Nutzungsplanung»). Dieser stützt sich auf ein Datenmodell des Bundes. Er macht sichtbar, wo die Zone raumplanungsrechtlich hingehört.

(10) Weil die weiteren Zonen nach Artikel 18 Absatz 1^{bis} wie erläutert Nichtbauzonen darstellen, sind sie nur erlaubt, wenn bei ihrer Ausscheidung der Trennungsgrundsatz beachtet wird. Das ist vor allem dann der Fall, wenn sie die Errichtung von standortgebundenen Bauten oder Anlagen regeln. Was das im Einzelnen heisst, wird in Kapitel 4 erläutert. → 4

Geodatenmodell zur Nutzungsplanung

Die Geoinformationsgesetzgebung verpflichtet den Bund, für seine Geodaten minimale Geodatenmodelle zu definieren. Damit sollen diese Geodaten schweizweit harmonisiert und einfach lesbar zur Verfügung gestellt werden. Die Geodaten der Nutzungsplanung sind eine wichtige Quelle des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB). Dieser im Internet publizierte Kataster informiert heute am einfachsten über die raumplanerischen Festlegungen für ein bestimmtes Grundstück. Der Kataster verweist via Link stets auch auf die rechtsverbindlichen Originalpläne. Näheres zu seiner Bedeutung für den Artikel 18 Absatz 1 findet sich auch in der Botschaft des Bundesrates zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 31.10.2018 (BB1 2018 7443, S. 7469).

are.admin.ch/mgm
cadastre.ch

6 BGE 143 II 588 (Raron VS) in US EspaceSuisse Nr. 5379.
7 Urteil BGER 1C_374/2011 vom 14.3.2012 (Brienz BE), E. 3 in US EspaceSuisse Nr. 4324.
8 Artikel 15 RPG wurde mit der 1. Teilrevision von 2012 (RPG 1) aufgrund der Rechtsprechung präzisiert.

Wohin gehören Infrastrukturanlagen?

(11) Sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale Recht kennen zahlreiche sogenannte Plangenehmigungsverfahren für Infrastrukturen nach der jeweiligen Sachgesetzgebung⁹. Diese führen im Grunde ebenfalls zu einer Art von Nutzungszonen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen des Raumplanungsgesetzes.¹⁰ Sie unterstehen primär der jeweiligen Sachgesetzgebung des Bundes oder der Kantone und kennen teilweise besondere Verfahrensregeln.¹¹ Die Verfassungsziele der Raumplanung gelten auch hier: Geordnete Besiedlung und haushälterische Bodennutzung sind deshalb wichtige Kriterien der umfassenden Interessenabwägung. Für sie sind zudem nach der hier vertrete-

nen Ansicht auch die Planungsgrundsätze und Rechtsschutzvorschriften des RPG anwendbar.

⁹ Gesetzgebung zu Eisenbahnen, Strassen, Luftfahrteinrichtungen, elektrischen Hochspannungsleitungen, Kernenergieanlagen, Seilbahnen etc.

¹⁰ Vgl. beim minimalen Geodatenmodell Nutzungsplanung die Kategorie Verkehrsflächen. Beispiele: BGE 117 Ib 35 E. 2 (Kanton ZH) in US EspaceSuisse Nr. 281; Zürcher Strassenprojektpläne nach § 12 ff. des Strassengesetzes haben Sondernutzungsplancharakter im Sinne des RPG. Zu den bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren: Urteil BGer 1A 173/2000 vom 5.11.2001 E. 4.c (Kanton Aargau) in US EspaceSuisse Nr. 2130.

¹¹ MUGGLI RUDOLF, Art. 18 N. 16, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.

Infrastrukturen wie Autobahnen unterstehen der jeweiligen Sachgesetzgebung des Bundes sowie besonderen Verfahrensregeln. Im Bild: der Bau der A1 im Jahre 1962 (Anschluss Winterthur).

Foto: ETH-Bibliothek Zürich, Comet Photo AG, CC BY-SA 4.0



4 Artikel 18 Absatz 1 und 1^{bis} RPG 2023

(12) Vorausgeschickt sei, dass hier nur die Absätze 1 und 1^{bis} in der neuen Fassung des RPG vom 29. September 2023 interessieren (→ 1). Die bisherigen Absätze 2 und 3, die sich zu den Gebieten mit noch nicht bestimmter Nutzung sowie zum Waldareal äussern, werden nicht diskutiert. Näheres zu ihnen findet sich im Praxiskommentar RPG.¹²

(13) Der bisherige Artikel 18 Absatz 1 war ziemlich nichtssagend. Er ist darum 2023 zu Recht in einen Absatz 1 und 1^{bis} aufgeteilt sowie präziser gefasst worden. Er entspricht damit besser der heutigen Praxis. Die ersten Entwürfe dazu waren schon im Vorschlag des Bundesrates 2018¹³ enthalten.

(14) Absatz 1 erwähnt nun ausdrücklich, dass die Kantone weitere Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen vorsehen können. Das ist wie erwähnt nichts Neues. Absatz 1^{bis} sagt anschliessend, was in diesen Nichtbauzonen möglich ist. Das ist neu, weil es dazu bisher nur – aber immerhin – eine ausführliche Rechtsprechung des Bundesgerichts gegeben hat.¹⁴

(15) Möglich ist nach Absatz 1^{bis} Folgendes:

- Bauten oder Anlagen für standortgebundene Nutzungen sowie
- Bauten oder Anlagen, die in «funktionellem Zusammenhang mit der Hauptnutzung» stehen. Geht die Hauptnutzung zu Ende, so muss auch die funktional damit zusammenhängende Nutzung beendet werden.

(16) Nach der bisherigen Rechtsprechung war noch keine strikte Standortgebundenheit im Sinne der Rechtsprechung zu Artikel 24 RPG (Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) verlangt worden.¹⁵ Es brauchte

Artikel 18 Absatz 1 und 1^{bis} (Fassung vom 29.9.2023)

¹ Das kantonale Recht unterscheidet verschiedene Arten von Bauzonen und kann weitere Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen vorsehen.

^{1bis} In solchen Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen können Bauten oder Anlagen für standortgebundene Nutzungen sowie andere Bauten und Anlagen, die in einem funktionellen Zusammenhang mit der Hauptnutzung stehen, zugelassen werden. Die Zulassung erlischt für sämtliche Bauten und Anlagen bei Wegfall der Hauptnutzung.

² ...

³ ...

aber eine «sachliche Abwägung räumlicher Interessen» – in dem Sinne, dass es untersagt ist, die Verfassungsziele zu unterlaufen. Das sind die haushälterische Bodennutzung, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sowie die Zusammenfassung der Siedlungstätigkeit in Bauzonen, um eine Streubauweise zu vermeiden. So blieben beispielsweise verstreut

¹² MUGGLI RUDOLF, Art. 18 N. 34 ff, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.

¹³ BBl 2018 7443, S. 7469.

¹⁴ MUGGLI RUDOLF, Art. 18 N. 21 ff, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.

¹⁵ MUGGLI RUDOLF, Art. 18 N. 23, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.



Standortgebundene Wassernutzungsbauten können bei gewichtigen Interessen weiterhin in Zonen nach Artikel 18 untergebracht werden. Im Bild: der Neubau der Grimsel-Staumauer direkt vor der alten Mauer im Kanton Bern.

Foto: Daniel Reust, Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0

te Kleinbauzonen zur Legalisierung bestehender zonenfremder Bauten ausgeschlossen. Der neue Absatz 1^{bis} dürfte diese Rechtsprechung weiterführen: All die bekannten Beispiele standortgebundener Infrastrukturen wie Windparks, Wassernutzungsbauten, Materialabbau- und

Die bekannten Beispiele standortgebundener Infrastrukturen wie Windparks können weiterhin in Zonen nach Artikel 18 untergebracht werden.

Deponieeinrichtungen, Weilerzonen sowie Freizeit- und Tourismusnutzungen können weiterhin in Zonen nach Artikel 18 untergebracht werden, falls genügend gewichtige Interessen dafür sprechen.¹⁶

(17) Sind solche Einrichtungen nicht wirklich standortgebunden oder ist in ihnen eine grössere bauliche Aktivität auf Dauer zulässig, so handelt es sich nicht mehr um Nichtbauzonen im Sinne von Artikel 18 Absatz 1^{bis} RPG. Campingplätze etwa sind meist nicht standortgebunden. Sie erlauben häufig eine beachtliche und andauernde Bautätigkeit (auch wenn es sich um Fahrnisbauten wie Ferienbungalows handelt). Sie sind deshalb Bauzonen nach Artikel 15 RPG (z. B. Zonen für öffentliche Zwecke, Tourismuszone etc.). Allerdings handelt es sich auch nicht um Bauzonen des Typs Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ), für welche die bundesrechtlichen Dimensionierungsvorschriften gelten (Art. 15 Abs. 5 RPG in Verbindung mit Art. 30a RPV¹⁷).

¹⁶ «Sachliche Abwägung räumlicher Interessen»: vgl. BGE 1A 256/1999 E. 5 (St. Antönien GR).

¹⁷ Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28.6.2000, SR 700.1.



Literatur

MUGGLI RUDOLF, Art. 18 N. 16, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016.

BLIND SONIA, Zonen für Kleinsiedlungen ausserhalb des Baugebietes und Kleinbauzonen, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Raum & Umwelt 4/2014.

HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Auflage, Bern 2022, S. 209 ff.

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Handkommentar RPG, Art. 18, Bern 2006.

EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Art. 18, Bern 1981.

(18) Neu ist eigentlich bloss die Erwähnung von Bauten oder Anlagen, die in einem funktionellen Zusammenhang mit der Hauptnutzung stehen. Dieser Gedanke war weder in der Botschaft 2018¹⁸ noch im Vernehmlassungsentwurf der Ständeratskommission (UREK-S) vom 29. April 2021¹⁹ enthalten. Er geht auf einen Einzelantrag Hegglin im Ständerat zurück. Die Nationalratskommission wollte ihn wieder streichen, doch setzte sich letztlich der Ständerat durch.

Kiesgruben sind standortgebundene Bauten ausserhalb der Bauzone. Ebenfalls standortgebunden müssen die verschiedenen Einrichtungen einer Deponiezone sein. Im Bild: Ufhusen LU. Foto: Swisstopo

(19) Der Gedanke leuchtet nicht von vornherein ein, denn was zur notwendigen Funktion der standortgebundenen Nutzung gehört, sollte eigentlich ebenfalls standortgebunden sein. Ein Beispiel: Zu einer Deponie gehören auch Einrichtungen wie die Radwäsche für die Lastwagen oder die Aufbereitungsanlage des Deponiematerials. Diese notwendigen Betriebseinrichtungen sind in einer Deponiezone regelmässig möglich. Nach der Begründung des Einzelantrags zu schliessen, ging es darum, das Erfordernis der Standortgebundenheit nicht zu eng zu verstehen.²⁰ So wollte der Antragsteller etwa auch die Betonherstellung in einer Kiesgrube als «funktionellen Bestandteil» des Kiesabbaus verstanden wissen.

(20) Was lässt sich dazu sagen? In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde bei Nichtbauzonen nach Artikel 18 keine eng verstandene Standortgebundenheit verlangt. Die neue Formel «standortgebunden oder mit der standortgebundenen Hauptnutzung funktional zusammenhängend» dürfte in die gleiche Richtung zielen, so dass sich in solchen Fällen an der Rechtslage nichts ändert. Dies scheint auch die Meinung des Bundesrates gewesen zu sein.²¹

(21) Ein weiterer Punkt kommt hinzu: Solche Zonen im Nichtbaugebiet nach Artikel 18 Absatz 1^{bis} unterstehen der Nutzungsplanung des zuständigen Kantons oder der zuständigen Gemeinde. Die Nutzungsplanung muss aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung festgesetzt werden. Das bedeutet, dass einer Betonfabrik in einer Kiesgrube öffentliche Interessen entgegenstehen können, beispielsweise aus verkehrstechnischen Gründen, wegen des Lärmschutzes oder zum Schutz der Landschaft. Artikel 18 Absatz 1^{bis} nimmt diese Interessenabwägung nicht vorweg, sondern bestimmt bloss, wofür solche Zonen im Nichtbaugebiet *maximal* in Frage kommen.

(22) Nach Auffassung des Autors bleibt es dabei: Falls «weitere Nutzungszonen» ausserhalb der Bauzonen²² ausnahmsweise zugelassen werden sollen, sind spezifische raumplanerische Gründe notwendig. Ein solcher Grund ist die Standortgebundenheit: Die Kiesabbauzone mit den notwendigen industriellen Einrichtungen liegt dort, wo das Kiesvorkommen liegt. Dasselbe gilt für die Skiabfahrtszone mit den heute üblichen Beschneigungsanlagen. Das ist indessen nie eine absolute Standortgebundenheit: Es gibt jeweils gewisse Spielräume, die im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung zu nutzen sind.²³ Oft sind auch Richtplangaben erforderlich: So etwa bei Weilerzonen (ausdrücklich Art. 33 RPV) sowie natürlich bei grösseren Einrichtungen mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 RPG)²⁴.

(23) Die vom Parlament neu geschaffene Grauzone beginnt dort, wo man darüber streiten kann, was «funktionell» zur Hauptnutzung gehört. Gehört zur Skiabfahrtszone auch noch ein Restaurant? Welche grossen Industrieanlagen sollen in der Materialabbauzone oder

18 BBl 2018 7443.

19 UREK-S, Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative), Vernehmlassungsvorlage der Kommission und Erläuternder Bericht vom 29. April 2021, nachfolgend zitiert: Vernehmlassungsvorlage RPG 2 UREK-S 2021.

20 Vgl. das Ratsprotokoll in Amtliches Bulletin (AB) 2022 S 476.

21 Votum von Bundesrätin Sommaruga in AB 2022 S 477.

22 Manchmal etwas missverständlich als beschränkte Bauzonen bezeichnet: Entscheid Engstlenalp des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7.4.2011, in BVR 2011 411.

23 BLIND SONIA/PERREGAUX CHRISTA, Interessenabwägung, Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 1/2020.

24 EspaceSuisse, Umgang mit Grossvorhaben nach Artikel 8 Absatz 2 RPG im Richtplan, Bern 2020; online verfügbar unter [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Publikationen > Spezialpublikationen.

in der Deponiezone noch erlaubt sein? Nach der hier vertretenen Auffassung muss das restriktiv gehandhabt werden: Die Zonen nach Artikel 18 bleiben Nichtbauzonen in der Logik des Trennungsgrundsatzes der Bundesverfassung. Deshalb gehören grössere, nicht wirklich standortgebundene Einrichtungen in die Bauzone. Also: Eine Buvette an der Skiabfahrt und eine Brecheranlage in der Deponiezone sind denkbar, nicht jedoch ein grosses Restaurant oder gar ein Hotel in der Skiabfahrtszone oder ein regionales Betonwerk beim Kiesabbau. Für solche Nutzungen sind Bauzonen nach

Artikel 15 auszuscheiden. Entscheidend sollte sein, ob die von der «funktional abhängigen Anlage» ausgehenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt ins Gewicht fallen oder nicht. Auf die künftige Rechtsprechung zum neuen Artikel 18 Absatz 1^{bis} darf man gespannt sein. Vielleicht wird die der Gerichtspraxis entnommene Formulierung des neuen Artikels 24^{bis} Absatz 2 RPG zur Leitlinie: Standortgebundenheit liegt dann vor, wenn «ein Standort ausserhalb der Bauzone aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung wesentlich vorteilhafter ist als einer innerhalb der Bauzone».



Beschneigungsanlage im Bau. Foto: Rudolf Muggli

5 Aktuelle Herausforderungen von Artikel 18 RPG

(24) **Weilerzonen** im Sinne von Artikel 18 RPG und Artikel 33 RPV stellen keine Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG dar. Sie sind das Nichtbaugebiet überlagernde Zonen, die dem Erhalt der bestehenden Bausubstanz dienen.²⁵ Derartige Zonen sind als Nichtbauzonen zu qualifizieren, mit der Folge, dass Baubewilligungen (auch für zonenkonforme Vorhaben) nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden dürfen (Art. 25 Abs. 2 RPG). Dasselbe gilt für Erhaltungszonen²⁶, Maiensässzonen usw.²⁷

(25) Vergleichbares gilt für andere Anwendungen von Artikel 18: **Golfplatzzonen**, **Windenergiezonen**, **Skiabfahrtszonen** mit Beschneigungseinrichtungen usw. Für alpine **Fotovoltaik-Grossanlagen** besteht dagegen ausdrücklich keine Planungspflicht (Dringlichkeitsrecht in Art. 71a Abs. 1 Bst. c EnG)²⁸. Eine Zone nach Artikel 18 wäre aber auch hier zulässig. Diese grossflächigen Anlagen stehen so oder so ausserhalb der Bauzone.

(26) Eine andere Art von Zonen ausserhalb der Bauzonen sind **Schutzzonen**. Sie überlagern oft die Landwirtschaftszonen. Mit diesen Zonen kann beispielsweise eine Landschaft mit landschaftstypischen Bauten unter Schutz gestellt werden. Dies hat zur Folge, dass bezeichnete Bauten im Sinne von Artikel 24d Absatz 2 RPG in Verbindung mit Artikel 39 RPV (Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten) umgenutzt werden können.²⁹

(27) Wie steht es mit der Zuständigkeit für die **Erteilung von Baubewilligungen** in Nichtbauzonen nach Artikel 18 und Artikel 18^{bis}? Es muss immer eine kantonale Stelle zustimmen, denn

ausserhalb der Bauzonen entscheidet «die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ... ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann» (Art. 25 Abs. 2 RPG). Diese Vorschrift wurde in der RPG-Revision 2023 ergänzt um die Absätze 3 bis 5.

(28) Aus früherer Zeit existieren manchmal auch noch **Kleinbauzonen**, die nicht nach den dargestellten Regeln des RPG festgesetzt wurden. Sie sind im Grunde normale Bauzonen nach Artikel 15 und widersprechen dem Trennungsgrundsatz. Sie sollten nicht mehr erweitert werden, ausser dies entspreche der lokalen Raumplanungsstrategie und die Anforderungen von Artikel 15 RPG wären erfüllt.³⁰

25 Urteil BGER 1C_35/2022 vom 23.11.2022 (Kemmental TG) in US EspaceSuisse Nr. 6436.

26 BGE 145 II 83 (Arosa GR) vom 12.12.2018, in US EspaceSuisse Nr. 5600.

27 Vgl. BLIND SONIA, Zonen für Kleinsiedlungen ausserhalb des Baugebietes und Kleinbauzonen, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Raum & Umwelt 4/2014.

28 Befristete sowie dringliche Änderung des Energiegesetzes vom 30.9.2016 (EnG, SR 730.0): Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 30.9.2022 (Dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter, in Kraft vom 1.10.2022 bis zum 31.12.2025).

29 MUGGLI RUDOLF, Art. 24d Rz 24, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017.

30 Vgl. dazu die Geschichte der Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau, dargestellt in Urteil BGER 1C_35/2022 vom 23.11.2022 (Kemmental TG), Sachverhalt B sowie Erwägung 4 in US EspaceSuisse Nr. 6436.



Weiler stehen nicht im Baugebiet, sondern in Zonen, die das Nichtbaugebiet überlagern. Im Bild: Cevio, TI.

Foto: Peter Borter, Unsplash

(29) Offen blieb bisher auch die Frage, wie mit **vorübergehend, aber wiederholt benützten Einrichtungen im Nichtbaugebiet** umzugehen ist: Beispielsweise solche für Festivals, die immer wieder am selben Ort stattfinden. Für sie braucht es oftmals feste Fundamente für Fahrnisbauten und dauerhaft verlegte Erschliessungsanlagen. Eine Antwort versucht das Dossier Raum & Umwelt 3/2023³¹ zu geben. Nach hier vertretener Auffassung eignet sich eine Zone nach Artikel 18 Absatz 1 oder 1^{bis} auch für solche Infrastrukturen.

31 MEYER FLORENCE/WOEFFRAY BERNARD, Grossveranstaltungen im Freien, Ein Diskussionsbeitrag aus Sicht der Raumplanung, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 3/2023; siehe auch «Im Fokus»-Artikel «Flower-Power und Raumplanung» von Matthieu Carrel vom 17.1.2024.

Artikel 18^{bis} RPG: eine erste Grobskizze zum sogenannten Gebietsansatz

(30) Zum sogenannten Gebietsansatz gibt es keine Literatur. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich daher auf den Gesetzestext und die Entstehungsgeschichte. Sie stellen die persönliche Auffassung des Autors dar. Eine komplette Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte ist nicht angestrebt und wird Sache der Wissenschaft sowie der Behörden und Gerichte sein.

(31) Unter den Materialien stehen die Botschaft des Bundesrates von 2018 sowie die Vernehmlassungsvorlage der Ständeratskommission vom 29. April 2021 im Vordergrund. Ferner gibt es eine vom Bund (Bundesamt für Raumentwicklung, ARE) und von den Kantonen (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, BPUK) in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahre 2019. Sie befasst sich mit der Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes.³²

6.1 Nichtbauzonen mit zu kompensierender Nutzung

(32) Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 29. September 2023 (RPG 2) (→ 1) hat der Gesetzgeber einen neuen Typus der weiteren Zonen geschaffen. Er nannte sie «Nichtbauzonen mit zu kompensierender Nutzung». Es geht nicht mehr um standortgebundene Einrichtungen wie in Artikel 18, sondern um beliebige Nutzungen. Diese sind aber so zu kompensieren, dass eine Verbesserung einer wie auch immer gedachten Gesamtsituation von Raum und Umwelt erreicht wird. Diese Zonen wurden auf Drängen verschiedener Kantone geschaffen, die zusätzliche Baumöglichkei-

ten ausserhalb der Bauzonen forderten. Es war das explizite Ziel, ihnen ausserhalb der Bauzone mehr (Bewilligungs-)Spielraum für regionale Besonderheiten zu gewähren. Die neuen Möglichkeiten gehen zurück auf die Botschaft des Bundesrates von 2018³³ und wurden von der Ständeratskommission³⁴ weiterentwickelt.

(33) Die Zielsetzung «mehr Spielraum» ändert indessen nichts daran, dass es sich ausdrücklich um Nichtbauzonen im Sinne des Trennungsgrundsatzes handelt. Grössere Baumöglich-

Der Trennungs- und Konzentrationsgrundsatz sowie das Koordinationsgebot gelten auch bei Artikel 18^{bis}.

keiten dürfen deshalb mit ihnen nicht verbunden werden, denn die Verfassungsprinzipien Trennungsgrundsatz, Konzentrationsgrundsatz und Koordinationsgebot gelten auch hier. Es sind lediglich begrenzte weitere Nutzungsmöglichkeiten zulässig – neben den schon geltenden Baumöglichkeiten für zonenkonforme Zwecke (Art. 16 ff.), für Ausnahmetatbestände (Art. 24 ff.) sowie standortgebundene Infrastrukturen (Art. 18). Die Zersiedelung darf also genauso wenig gefördert werden wie bei den

32 ETH ZÜRICH/SOFIES-EMAC AG, Die Machbarkeit des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG, Bern 2019; online verfügbar unter bpuk.ch > Dokumentation > Berichte, Gutachten, Konzepte > Bereich Planung.

33 BBl 2018 7443.

34 Vernehmlassungsvorlage RPG 2 UREK-S 2021.

Art. 18^{bis} Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen

- ¹ Werden gestützt auf Artikel 8c Nichtbauzonen für nicht standortgebundene Nutzungen ausgeschieden, so sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass diese Nutzungen:
 - a. mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden werden; und
 - b. in der Summe zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität führen.
- ² ...
- ³ ...
- ⁴ ...

Zonen nach Artikel 18 – bloss wird die entsprechende Beurteilung nicht am Einzelobjekt vorgenommen, sondern in einer Gebietsbetrachtung, also in einer Art «räumlichem Saldo». Das Modell wird darum «Gebietsansatz» genannt.

6.2 Richt- und Nutzungsplanpflicht

(34) Das Gesetz erwähnt im Gegensatz zu den Bau- und Landwirtschaftszonen keinen Nutzungszweck und keine baulichen Dimensionen. Neubauten müssen also nicht landwirtschaftlich oder standortgebunden sein, denn sonst können sie ja gestützt auf das bisherige Recht zum Bauen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden. Als Innovation bedient sich der Gesetzgeber vielmehr einer strengen Richt- und Nutzungsplanpflicht verbunden mit der begründeten Prognose, dass sich die Gesamtsituation (bezüglich Raum und Umwelt) insgesamt verbessern wird. Zusätzlich muss die Erfüllung der Anforderungen am Schluss im Baubewilligungsverfahren überprüft werden (Art. 18^{bis} Abs. 4).

(35) Die Gebiete, in denen die Saldobetrachtung in Bezug auf die Auswirkungen auf Raum und Umwelt möglich werden soll, sind gestützt auf eine «räumliche Gesamtkonzeption» im kantonalen Richtplan zu bezeichnen. Zulässig ist das gemäss dem neuen Artikel 8c nur, «sofern:

- a. die Ausscheidung solcher Zonen im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet führt; und
- b. Aufträge für die Nutzungsplanung erteilt werden, die erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen vorzusehen».

6.3 Herausforderungen für die Behörden

(36) Der Richtplan hat also nicht nur das «Gebiet» aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption festzulegen, sondern auch aufzuzeigen, wie die Gesamtsituation im bezeichneten Gebiet verbessert werden soll und welche übergeordneten Ziele damit verfolgt werden. Auch hat der Richtplan festzulegen, wie die Umsetzung in der Nutzungsplanung ablaufen soll («Aufträge»). Es liegt auf der Hand, dass das von den Richtplanbehörden viel Arbeit fordert. Auch die nachfolgende Umsetzung der Richtplanvorgaben in einer Nutzungszone nach Artikel 18^{bis} ist nicht ganz einfach. Dies schon deshalb, weil es

Die Bewertungsarbeit für den Nachweis einer Verbesserung der Gesamtsituation ist Neuland.

keine Vorbilder gibt. Vor allem die Bewertungsarbeit für den Nachweis einer Verbesserung der Gesamtsituation ist nach hier vertretener Meinung zurzeit Neuland. Nach welcher Methode sollen Vor- und Nachteile gegeneinander aufgerechnet werden? Nicht einfach dürfte auch die

Verwirklichung von parzellenübergreifenden Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen sein. Da wird es beispielsweise verwaltungsrechtliche Verträge mit Festlegung der Abfolge der Massnahmen sowie Sicherheitsleistungen brauchen, damit nicht zuerst neu gebaut wird, die Kompensationen und Aufwertungen aber anschliessend unterbleiben.

(37) Weder in der Botschaft 2018 noch in der Vernehmlassungsvorlage der UREK-S 2021 finden sich konkrete Beispiele. Das ist verständlich, denn die Idee ist neu. Es sollte deshalb vorerst

einmal Pilotfälle in jenen Kantonen geben, die dieses Modell gewünscht haben. Interessanterweise hatte der Nationalrat solche «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» auf das Berggebiet nach Landwirtschaftrecht beschränken wollen, denn von dort kamen offenbar die Begehren. Der Ständerat lehnte diese Einschränkung jedoch ab und setzte sich in der Differenzbereinigung durch. Dennoch ist ein solcher Gebietsansatz im dicht mit Bauzonen besetzten Mittelland schwer vorstellbar. Die Zukunft wird zeigen, ob dafür ein Bedürfnis besteht.

Das revidierte RPG lässt in Einzelfällen mehr zu, fordert jedoch eine Verbesserung der Gesamtsituation und dass die bestehenden Ziele und Grundsätze der Raumplanung beachtet werden. Foto: Esther van der Werf, EspaceSuisse





Nicht jeder ehemalige Stall eignet sich als Ferienwohnung. Foto: Rudolf Muggli

6.4 Von Ställen und Scheunen

(38) Wo liegen die Herausforderungen des Artikel 18^{bis}? Zuerst einmal wird es raumplanerische Entwicklungsvorstellungen brauchen, die nicht mit dem bisher geltenden Recht verwirklicht werden können. Woran das Parlament gedacht hat, zeigt das Beispiel im neuen Artikel 8c Absatz 2: So soll es in diesen vom Richtplan bezeichneten Gebieten möglich werden, «nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten zu Wohnungen» umzunutzen. Da dies heute für alle ehemals landwirtschaftlichen Wohnbauten schon erlaubt ist, dürften nur Ställe und Scheunen gemeint sein. Diese können heute nur für das Wohnen umgebaut werden, wenn

sie schutzwürdig und unter Schutz gestellt sind (Art. 24d Abs. 2 RPG, Art. 39 RPV). Zusätzliche Ferienwohnungen sind indessen wegen des Zweitwohnungsgesetzes³⁵ oft nur beschränkt möglich. Solche Umnutzungen sind auch objektiv schwierig: Dies nicht bloss, weil sie sich meist baulich kaum für das Wohnen eignen (weil die Tragstruktur neu gebaut werden müsste und damit eigentlich ein Neubau erstellt würde), sondern auch, weil oft zusätzliche teure Erschliessungsanlagen nötig würden. Schliesslich sind die Auswirkungen auf die Landschaft

³⁵ Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) vom 20.3.2015, SR 702.

mitunter beträchtlich. Es wird also nicht einfach sein, in grösserem Umfang Ställe und Scheunen zu Ferienwohnungen umzubauen und gleichzeitig den Nachweis der geforderten «Verbesserung der Gesamtsituation» bezüglich Raum und Umwelt zu erbringen. Nichts führt daran vorbei, dass es sich um Nichtbaugebiet handelt, das nach den geltenden Verfassungszielen nicht schleichend zur Bauzone werden darf. Eine solche Entwicklung stünde nicht bloss im Widerspruch zu den Verfassungszielen. Sie wäre auch keine «Verbesserung der Gesamtsituation im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung» (Art. 8c Abs. 1 Bst. a RPG).

6.5 Verhältnis zu den bisherigen Ausnahmen

(39) Hinzu kommt, dass nach dem Willen des Parlaments in Zonen nach Artikel 18^{bis} weiterhin all die zahlreichen Bau- und Ausnahmemöglichkeiten nach Artikel 16a ff. und 24 ff. sowie Artikel 24 RPG und Artikel 33 RPV (Kleinsiedlungen) erhalten bleiben. Solche Vorhaben bedürfen ausdrücklich keiner Kompensation (Art. 18^{bis} Abs. 2 und 3). Das erschwert eine Beurteilung der Gesamtsituation: Wörtlich genommen müssten dann in der geforderten Saldobetrachtung für eine Verbesserung der Gesamtsituation alle denkbaren Entwicklungen nach Artikel 16a ff. (zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone) und 24 ff. (Ausnahmen unterschiedlicher Art.) ausgeklammert werden – wohl ein Ding der Unmöglichkeit. Wenn man die Erläuterungen³⁶ der UREK-S zu ihrer Vernehmlassungsvorlage 2021 liest, so geht es darum, «Mehrbelastungen des Planungsraums im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu verhindern». So gesehen müsste es möglich sein, dass eine Zone nach Artikel 18^{bis} explizit bestimmte Entwicklungen nach Artikel 16a ff. und 24 ff. ausschliesst oder doch in Grenzen hält, damit eine Gesamtbeurteilung des Gebiets überhaupt möglich wird.

36 UREK-S, Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative), Vernehmlassungsvorlage der Kommission, Erläuternder Bericht vom 29. April 2021; online abrufbar unter parlament.ch > Suche nach Geschäft 18.077 > Öffentliche Kommissionsunterlagen > Vernehmlassung UREK > Bericht vom 29. April 2021, S. 10.



7 Fazit für die Raumplanung

(40) Die ausserhalb der Bauzone liegenden weiteren Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18^{bis} müssen sich ins Regelungssystem der Bundesverfassung und des RPG einordnen. Der Trennungsgrundsatz, zu dem sich das Parlament ausdrücklich bekannt hat, bleibt auch nach neuem Recht Leitlinie. Das äussert sich bei Artikel 18^{bis} unter anderem im Begriff Nichtbauzonen sowie in der geforderten Gesamtbilanz als Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität. Nach Artikel 8c Absatz 1 Buchstabe a muss eine Verbesserung der Gesamtsituation im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung erzielt werden. Das ist nur der Fall, wenn letztlich keine grösseren und keine störenderen Nutzungen resultieren.³⁷ In der raumplanerischen Interessenabwägung sind somit Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip auch hier zu respektieren.

(41) Bei **Artikel 18** dürfte die bisherige Praxis und Rechtsprechung weitergeführt werden.

(42) Bei **Artikel 18^{bis}** in Verbindung mit Artikel 8c sind Regelungsinhalt und Tragweite für die räumliche Ordnung noch unklar. Es werden Pilotprojekte der interessierten Kantone not-

wendig sein, die hoffentlich auch vom Bund unterstützt werden (Modellvorhaben). So könnte sich nach und nach zeigen, welches die Chancen und Risiken der Nichtbauzonen mit zu kom-

Die Anforderungen an solche Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen sind hoch.

pensierenden Nutzungen sind. Jedenfalls sind die Anforderungen an solche «Nichtbauzonen» hoch. Zurzeit dürften solche Vorhaben für die meisten Kantone kaum im Vordergrund stehen, da sie mit wichtigeren Raumplanungsaufgaben ausgelastet sind, etwa der Bauzonenredimensionierung und der Siedlungsentwicklung nach innen (RPG 1), der Förderung des Wohnungsbaus, der Umsetzung der Energiewende mit Wasser-, Solar- und Windkraftwerken («Mantelerlass»)³⁸ sowie der Umsetzung des Stabilisierungsziels im kantonalen Richtplan (RPG 2)³⁹. Bemerkenswerterweise hat der Gesetzgeber der richtplanerischen Umsetzung des Stabilisierungsziels von Artikel 8d in zeitlicher Hinsicht den Vorrang eingeräumt (vgl. die Übergangsbestimmungen in Art. 38b Abs. 2).

37 Die Streichung dieses Erfordernisses in der Parlamentsdebatte ist nach hier vertretener Auffassung kaum als Verzicht zu verstehen. Es wurde eher als redundant in Bezug auf die «Verbesserung der Gesamtsituation» gesehen.

38 Vgl. Art. 24^{ter} und Art. 24^{quater} RPG, Bestimmungen zum «Mantelerlass», (noch) nicht in Kraft.

39 Die Kantone müssen im Richtplan festlegen, wie sie ausserhalb der Bauzone die Zahl der Gebäude und das Ausmass der Versiegelung «stabilisieren» wollen. Dafür müssen sie dem Bund regelmässig Bericht erstatten und allenfalls Anpassungen vornehmen.

Beispiel einer standortgebundenen Beschneigungsanlage: Skipiste in Savognin GR.

Foto: Capricor4049, Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0

Praxiskommentar RPG

Das Standardwerk zum RPG: der komplett überarbeitete Praxiskommentar

Die vier Bände kommentieren erstmals umfassend das revidierte Raumplanungsgesetz RPG. Die Herausgeber und Autoren sind namhafte Juristen des Bau-, Planungs- und Umweltrechts, die das Werk in Zusammenarbeit mit EspaceSuisse verfasst und aktualisiert haben. In der Fachwelt breit anerkannt, wirkt der aktualisierte Kommentar damit auf einen landesweit einheitlichen Vollzug hin.



Band 1: **Nutzungsplanung**

Die Nutzungsplanung ist der Schlüssel zur Innenentwicklung. Mit dem revidierten RPG sind vor allem die Gemeinden gefordert, die Städte und Dörfer nach innen zu entwickeln.

Band 2: **Bauen ausserhalb der Bauzone**

Die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind komplex. Der Band dient als Wegweiser durch den Regelungsdschungel.

Band 3: **Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung**

Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sind die Basis für die Interessenabwägung. Zudem werden die Planungsinstrumente des Bundes und der Kantone im Detail vorgestellt.

Band 4: **Baubewilligungen, Verfahren und Rechtsschutz**

Der letzte Band erörtert das Instrument der Baubewilligung und alle bundesrechtlichen Verfahrens- und Rechtsschutzregeln. Er fördert damit das Verständnis für die heutige Raumplanung.

Mitglieder von EspaceSuisse profitieren von 10 Prozent Rabatt.

Bestellungen via Online-Shop von schulthess.com > suchen unter «Praxiskommentar RPG» oder mit Bestelltalon via espacesuisse.ch > Publikationen > Praxiskommentar RPG

Der Autor



Dr. h. c. Rudolf Muggli ist Rechtsanwalt und Partner im Berner Anwaltsbüro *kanzlei konstruktiv ag*. Er hat mehrere Artikel des geltenden RPG im Praxiskommentar von *EspaceSuisse* kommentiert. 1990 bis 2003 war er Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, heute Verband für Raumplanung *EspaceSuisse*.

EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Bern +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch espacesuisse.ch