

---

Schweizerische Baurechtstagung 2025 – seit 50 Jahren

# **Baustelle Raumplanung – neues Recht ausserhalb der Bauzonen**

**Prof. Dr. Andreas Stöckli, Universität Freiburg**



# Übersicht

---

1. Ausgangslage
2. Langwieriger Gesetzgebungsprozess
3. Kernpunkte der RPG 2-Revision
4. Stabilisierungsziele
5. Gebietsansatz
6. Weitere Änderungen
7. Würdigung



# 1. Ausgangslage (1/2)

RPG 1979	RPV 1989	RPG 1998	RPG 2007	RPG 2011	RPG 2013	ab 2018 zusätzlich
Art. 16 zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16 zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen
aRPG 24,I: standortgebundene Bauten	aaRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten	aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten	aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten	aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten	aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete und landschaftsprägende Bauten	aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen
aRPG 24,II: teilweise Änderung	aRPG 24,I: standortgebundene Bauten aRPG 24,II: teilweise Änderung	RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen RPG 24b: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe RPG 24c: teilweise Änderung altrechtlicher Bauten RPG 37a: teilweise Änderung altrechtlicher Gewerbebauten RPG 24d, I: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d,II: vollständige Zweckänderung von Schutzobjekten innere Aufstockung	RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen RPG 24b,I: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug (Agrotourismus) RPG 24b,II: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Bezug RPG 24c: teilweise Änderung altrechtlicher Bauten RPG 37a: teilweise Änderung altrechtlicher Gewerbebauten RPG 24d, I: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d, II: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d,II: vollständige Zweckänderung von Schutzobjekten RPG 24d, Ibis: vollständige Zweckänderung für hobbymässige Tierhaltung innere Aufstockung Biogasanlagen	RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen RPG 24b,I: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug (Agrotourismus) RPG 24b,II: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Bezug RPG 24c: bestehende zonenwidrige Bauten: Ausdehnung des Anwendungsbereichs RPG 37a: teilweise Änderung altrechtlicher Gewerbebauten RPG 24d, I: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d, II: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d,II: vollständige Zweckänderung von Schutzobjekten RPG 24d, Ibis: vollständige Zweckänderung für hobbymässige Tierhaltung innere Aufstockung Biogasanlagen	RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen RPG 24b,I: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug (Agrotourismus) RPG 24b,II: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Bezug RPG 24c: bestehende zonenwidrige Bauten: Ausdehnung des Anwendungsbereichs RPG 37a: teilweise Änderung altrechtlicher Gewerbebauten RPG 24d, I: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d, II: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d,II: vollständige Zweckänderung von Schutzobjekten RPG 24e: vollständige Zweckänderung für hobbymässige Tierhaltung +24c: Erleichterung der Umnutzung ungenutzter Bauten zu Wohnzwecken und für den Agrotourismus (Motion 11.3285, NR Zemp, vom NR angenommen, SR noch ausstehend)	Art. 16a zonenkonforme Bauten und Anlagen aRPG 24,I/RPV: Streusiedlungsgebiete RPG 24: standortgebundene Bauten RPG 24a: ohne Bauliche Massnahmen RPG 24b,I: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem Bezug (Agrotourismus) RPG 24b,II: nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ohne engen Bezug RPG 24c: bestehende zonenwidrige Bauten: Ausdehnung des Anwendungsbereichs +24c: Zweckänderung und Erweiterung bestehender Hotel- und Tourismusbauten (Motion 15.4087, UREK-SR, ursprünglich Motion SR Schmid, von beiden Räten angenommen) +24c: Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung, aufgrund richtplanerischer Grundlage und bei guter Gesamtbilanz (Motion 17.3358, UREK-S, ursprünglich Standesinitiativen GR und VS) +24c: Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten (Postulat 10.3483. NR Hassler, überwiesen) +24c: Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Agrotourismus (Postulat 10.3483. NR Imoberdorf, überwiesen) +24c: Erleichterung der Umnutzung ungenutzter Bauten zu Wohnzwecken und für den Agrotourismus (Motion 11.3285, NR Zemp, vom NR angenommen, SR noch ausstehend) +24c: Maximale Nutzung des Gebäudevolumens ausserhalb der Bauzone (Motion 16.3697, NR Page, vom NR angenommen, SR noch ausstehend) RPG 37a: teilweise Änderung altrechtlicher Gewerbebauten RPG 24d, I: vollständige Zweckänderung von Wohnbauten RPG 24d,II: vollständige Zweckänderung von Schutzobjekten RPG 24e: vollständige Zweckänderung für hobbymässige Tierhaltung +24e: Erleichterung der hobbymässigen Kleintierhaltung (Motion 16.3622, UREK-S, von SR angenommen, vom NR präzisiert, ursprünglich SR Bischof) innere Aufstockung Biogasanlagen Pferdehaltung Ermöglichung von Wohnraum für Tierhalter beim Stall (Motion 15.3997, NR Müller Leo, vom NR angenommen, SR noch ausstehend)

© EspaceSuisse auf der Grundlage von Rudolf Muggli, ADIVOCATE

- neue Tatbestände für Ausnahmen
- neue zonenkonforme Nutzungen



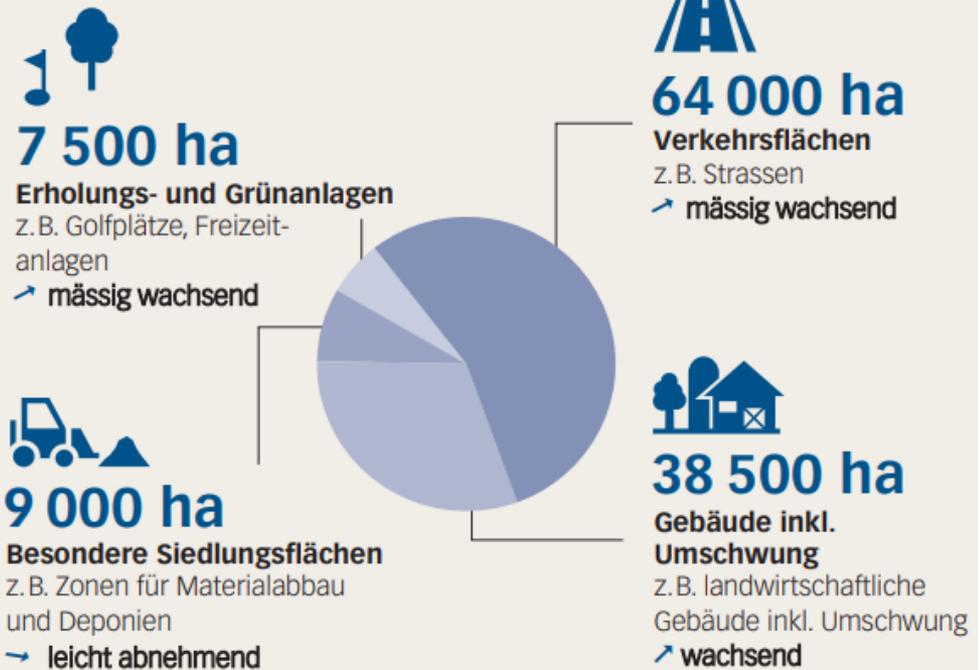
# 1. Ausgangslage (2/2)

## Nutzungen ausserhalb der Bauzonen

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist ein fundamentaler Grundsatz der Raumplanung in der Schweiz. Bauten und Anlagen dürfen ausserhalb der Bauzonen **nur unter strengen Voraussetzungen** bewilligt werden.

Dennoch nehmen die **Siedlungsflächen** ausserhalb der Bauzonen stetig zu. Informationen dazu liefert die **Arealstatistik** des Bundesamts für Statistik. Den Siedlungsflächen werden alle jene Flächen zugeordnet, die durch Arbeiten, Wohnen, Erholung und Verkehr geprägt sind. Dazu gehören die Verkehrsflächen, Gebäude mit ihrem Umschwung, besondere Siedlungsflächen wie Zonen für Materialabbau und Deponien sowie Erholungs- und Grünanlagen. Den weitaus grössten Teil der Flächen ausserhalb der Bauzonen nehmen nicht Siedlungsflächen ein, sondern die Landwirtschaftsflächen, der Wald und unproduktive Flächen (z.B. Fels, Gewässer).

**119 000 ha** oder  
**36%** aller Siedlungsflächen in der Schweiz liegen ausserhalb der Bauzonen.



Quelle: Arealstatistik 2013/2018

Quelle: ARE (2023)



## 2. Langwieriger Gesetzgebungsprozess (1/2)

---

- RPG-Revision in 2 Etappen
- 1. Etappe RPG-Revision seit 1.5.2014 in Kraft
- **2. Etappe der RPG-Revision**
  - Ab 2015: Vernehmlassungen
  - 31.10.2018: Botschaft des Bundesrats
  - 2019: Nichteintreten des Nationalrats
  - 8.9.2020: Einreichung Landschaftsinitiative
  - Überarbeitung Gesetzesentwurf durch UREK-S im Rahmen parl. Initiative (Vernehmlassung)



## 2. Langwieriger Gesetzgebungsprozess (2/2)

- 29.9.2023: Verabschiedung 2. Etappe RPG-Revision durch Bundesversammlung (einstimmig; als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative)
  - Gleichzeitig: Verabschiedung «Stromgesetz»
- 15.2.2024: Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen → Rückzug der Landschaftsinitiative
- Im Gang: Revision RPV (Vernehmlassung zum Entwurf bis 9.10.2024; Ergebnisbericht voraussichtlich 2. Hälfte 2025)
- Inkrafttreten nRPG und nRPV: voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2026



### 3. Kernpunkte der RPG 2-Revision (1/1)

---

- **Bisherige Regelungen** zum Bauen ausserhalb der Bauzonen werden **nicht grundsätzlich in Frage gestellt**, sondern z.T. angepasst und ergänzt
- **Stabilisierungsziele** betr. Gebäudebestand und Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen (inkl. Abbruchprämie)
- **Gebietsansatz** (neues Planungsinstrument «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen»)
- Zahlreiche **weitere Änderungen** (z.B. betr. Untergrund, illegale Bauten, Mehrwertabgabe)



## 4. Stabilisierungsziele (1/4)

- «**Grundgedanke**» der Landschaftsinitiative
- Stabilisierungsziele beziehen sich auf (nArt. 1 Abs. 2 lit. b<sup>ter</sup> und lit. b<sup>quater</sup> RPG):
  - Zahl der **Gebäude im Nichtbaugebiet**
  - **Bodenversiegelung** in ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen nach Art. 16 RPG
- **Zeitlicher Referenzpunkt:** 29. September 2023
- **Stabilisierung:** Obergrenze? jährliches Wachstum?
  - Gemäss Art. 25b E-RPV: Aktuelle Werte nicht mehr als 101% der Werte am 29.9.2023 (gemäss ARE: Bautätigkeit von ca. 10 Jahren)



## 4. Stabilisierungsziele (2/4)

---

- Zahlreiche **Ausnahmen** von den Stabilisierungszielen:
  - Betr. Gebäude im Nichtbaugebiet
    - Geschützte Gebäude und Gebäude, die nach 29.9.2023 der Bauzone zugewiesen worden sind
  - Betr. Bodenversiegelung
    - Landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingte Bodenversiegelung
    - Durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingte Bodenversiegelung
- Relativierung des Stabilisierungsgedankens!



## 4. Stabilisierungsziele (3/4)

- **Umsetzung im kantonalen Richtplan (nArt. 8d, nArt. 38b Abs. 1 RPG)**
  - Pflicht der Kantone zur Festlegung eines «Gesamtkonzepts» im Richtplan (sog. Stabilisierungsstrategie)
  - Umsetzungsfrist von 5 Jahren seit Inkrafttreten (bei nicht rechtzeitiger Umsetzung → Kompensationspflicht für neue Gebäude)
- Pflicht der Kantone zur **periodischen Überprüfung** der Stabilisierungsziele; bei Verfehlung der Ziele → Anpassung Richtplan; Kompensationspflicht für neue Gebäude



## 4. Stabilisierungsziele (4/4)

---

- **Abbruchprämie (nArt. 5a RPG)**
  - «**Zentrales Element einer Anreizstrategie**» zur Erreichung Stabilisierungsziele
  - Prämie in der **Höhe der Abbruchkosten** für Eigentümer von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bei deren Abbruch
  - Voraussetzung: **kein Ersatzneubau** (Ausnahme für Bauten und Anlagen mit landwirtschaftlicher oder touristischer Nutzung)
  - **Kostentragung Kantone** (insb. Erträge aus Abgabe nach Art. 5 Abs. 1 RPG); Bundesbeiträge möglich



## 5. Gebietsansatz (1/5)

---

- **Grundidee**
  - Möglichkeit für die Kantone, Gebiete ausserhalb der Bauzonen auf der Grundlage einer **raumplanerischen Gesamtkonzeption** weiterzuentwickeln
  - **Mehrnutzungen** ermöglichen, mit denen von den allgemeinen Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen abgewichen wird
  - **Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen** sollen sicherstellen, dass raumplanerische Gesamtsituation verbessert wird



## 5. Gebietsansatz (2/5)

- **Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (nArt. 18<sup>bis</sup> RPG)**
  - Neuer Typus der weiteren Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen; nicht nur standortgebundene Nutzungen wie nach nArt. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, sondern **beliebige Nutzungen**
- **Voraussetzungen:**
  - **Verbesserung der Gesamtsituation** (von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität)
  - **Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen** (Ausnahmen für gewisse Nutzungen)



## 5. Gebietsansatz (3/5)

---

- **Kompensationsmassnahmen** (vgl. Art. 33a Abs. 1 E-RPV):
  - Oberirdisch kein grösseres bauliches Volumen und keine grössere Flächenbeanspruchung; beanspruchtes Kulturland ist vollständig und gleichwertig zu kompensieren
- **Aufwertungsmassnahmen**, z.B.:
  - Wiederherstellung von landschaftsprägenden Trockenmauern, Aufwertung und Ergänzung von Hecken, Pflegemassnahmen zur Verhinderung des Einwachsens des Walds, Erdverlegung elektrischer Leitungen



## 5. Gebietsansatz (4/5)

---

- **Beispiele (gem. UREK-S)**
  - Verbindung von Tourismusförderung und Landschaftsentwicklung: Schaffung von Restaurations- und Beherbergungsmöglichkeiten, verbunden mit der Beseitigung von landschaftlich störenden Bauten und Anlagen
  - Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung (vgl. ausdrücklich nArt. 8c Abs. 2 RPG)



## 5. Gebietsansatz (5/5)

- **Richt- und Nutzungsplanpflicht**
  - **Richtplangrundlage:** Bezeichnung von Gebieten für Zonen nach nArt. 18<sup>bis</sup> RPG (nArt. 8c Abs. 1 RPG)
    - Bundesrechtliche Mindestvorgaben nach nArt. 8c Abs. 3 RPG beachten!
  - Detaillierte Umsetzung auf Stufe **Nutzungsplanung** (nArt. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 RPG)
  - **Baubewilligungspflicht** für einzelne Bauten und Anlagen in Zonen nach nArt. 18<sup>bis</sup> RPG (Zuständigkeit gem. Art. 25 Abs. 2 RPG)



## 6. Weitere Änderungen (1/5)

---

- **Nutzungen des Untergrunds**
  - **Neuer Planungsgrundsatz in nArt. 3 Abs. 5 RPG**  
(Koordination untereinander, mit oberirdischen Nutzungen und mit entgegenstehenden Interessen)
  - Keine Verpflichtung der Kantone zu einer umfassenden Raumplanung im Untergrund
  - Keine neuen Planungsinstrumente für den Untergrund



## 6. Weitere Änderungen (2/5)

- **Rechtswidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen**
  - Neue Bestimmungen in nArt. 25 Abs. 3–5 RPG betr. rechtswidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen
  - Insb. nArt. 25 Abs. 5 RPG betr. Verjährung des Wiederherstellungsanspruchs

<sup>5</sup> Der Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands **verjährt nach 30 Jahren**. Die Frist ist gewahrt, wenn die zuständige Behörde vor Ablauf der Frist erstmals einschreitet. Keine Verjährung tritt ein, wenn Polizeigüter, insbesondere die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit oder Gesundheit, gefährdet sind.

- Abweichend von BGE 147 II 309 (grundsätzlich keine Verjährung)



## 6. Weitere Änderungen (3/5)

- **Gegenstand der Mehrwertabgabe**
  - Änderungen von nArt. 5 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 1<sup>bis</sup> RPG: MWA nur noch bei Neueinzonungen bundesrechtlich vorgeschrieben; MWA bei Um- und Aufzonungen in der Autonomie der Kantone (auch betreffend Gemeinden)
    - Reaktion auf BGE 147 I 225  
(Nicht nur MWA bei Neueinzonungen nach Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, sondern gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG auch bei Um- und Aufzonungen; sofern Kanton keine MWA für Um- und Aufzonungen vorsieht, darf er Gemeinden eine solche nicht verbieten)



## 6. Weitere Änderungen (4/5)

---

- **Änderungen betr. Bewilligungstatbestände**
  - Zahlreiche Änderungen betr. Bewilligungstatbestände für zonenkonforme und zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen
  - Änderungen zielen z.T. darauf ab, die Nutzungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen weiter zu erleichtern
  - Insb.: Abbruch, Wiederaufbau und Erweiterung von altrechtlichen Gast- und Beherbergungsbetrieben (nArt. 37a Abs. 2 RPG)



## 6. Weitere Änderungen (5/5)

- Vorrang landwirtschaftlicher Nutzungen

- nArt. 16 Abs. 4 und 5 RPG

*Art. 16 Abs. 4 und 5*

<sup>4</sup> In Landwirtschaftszonen hat die **Landwirtschaft** mit ihren Bedürfnissen **Vorrang gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen**.

<sup>5</sup> Der Bundesrat legt fest, in welchen Fällen ausserhalb der Bauzonen bezüglich Geruchs- und Lärmimmissionen aus der Landwirtschaft **Erleichterungen von den Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes** vom 7. Oktober 1983<sup>4</sup> zulässig sind, um den Vorrang der Landwirtschaft zu gewährleisten.

- nArt. 15 Abs. 4<sup>bis</sup> RPG

*Art. 15 Abs. 4<sup>bis</sup>*

<sup>4bis</sup> Die Kantone können **bei Ein- und Umzonungen Gebiete in Bauzonen** bezeichnen, in denen die **Geruchsbestimmungen weiterhin der ursprünglichen Nutzung entsprechen**, sodass bestehende landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe erhalten und erneuert sowie auch zugunsten des Tierwohls angepasst werden können.



## 7. Würdigung (1/3)

---

- **RPG 2-Revision ist ambivalent, es fehlt ein klares Ziel und Konzept**
  - **Einerseits:** Stabilisierungsziele sollen Bautätigkeiten ausserhalb der Bauzonen in Grenzen halten (Wirksamkeit wegen Ausnahmen allerdings fraglich)
  - **Andererseits:** Gebietsansatz erlaubt Nutzungen, die über die bisher geltenden rechtlichen Möglichkeiten hinausgehen; weitere Änderungen, die den Trennungsgrundsatz relativieren (z.B. betr. altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe)



## 7. Würdigung (2/3)

---

- **An verschiedenen Stellen (insb. betr. Stabilisierungsziele und Gebietsansatz) werden offene und unbestimmte Begriffe und Konzepte verwendet**
  - Rechtsunsicherheiten
  - Grosse Herausforderung für Ausführungsgesetzgeber und Planungs- und Vollzugsbehörden auf Bundes- und Kantonsebene
  - Potenzial für zahlreiche Rechtsstreitigkeiten («üppiges Juristenfutter») und Vollzugsdefizite



## 7. Würdigung (3/3)

---

- **Weitreichende und anspruchsvolle Vollzugsaufgaben**
  - Sind in den Kantonen genügend personelle und finanzielle Ressourcen für die Umsetzung vorhanden? (RPG 1-Revision noch nicht ganz abgeschlossen; auch «Stromgesetz» wartet auf Umsetzung; Kosten für Abbruchprämie sind nicht zu unterschätzen)
  - Bundesbehörden sind in der Pflicht, im Rahmen der Prüfung der Richtplaninhalte einen strengen Massstab anzulegen, um ein Unterlaufen des Trennungsgrundsatzes zu verhindern



---

# **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

