



# Teilrevision der Raumplanungsverordnung

## **Erläuternder Bericht**

Oktober 2012



## I. Allgemeiner Teil

### 1. Ausgangslage

#### a. Transport von Wärmeenergie aus Landwirtschaftsbetrieben in die Bauzonen (Art. 34a)

Nach dem geltenden Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) sind Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse unter bestimmten Voraussetzungen in der Landwirtschaftszone zonenkonform (Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> RPG). Diese Bestimmung wurde mit der Änderung des RPG vom 23. März 2007 mit dem primären Ziel eingeführt, auf Landwirtschaftsbetrieben Biogasanlagen bewilligen zu können, die neben Hofdünger eine gewisse Menge nichtlandwirtschaftlicher Biomasse benötigen.

In der Botschaft des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 zu dieser Revision wurde ausgeführt<sup>1</sup>:

*"Die wichtigste und traditionsreichste Nutzung der Biomasse als Energieträger besteht in der Nutzung von Brennholz. Diesbezüglich gibt es nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse keinen Handlungsbedarf. Die entsprechenden Anlagen sind bereits heute am Standort eines Landwirtschaftsbetriebs zonenkonform, soweit es triftige sachliche Gründe gibt, sie dort zu erstellen. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass Holz nur geringfügig bearbeitet werden muss, um als hochwertigen Brennstoff in gut handelbarer Form anzufallen. Trotzdem ist es richtig, auf der Ebene des formellen Gesetzes eine Regelung für jede Form von Biomasse, mithin unter Einschluss des Holzes, zu treffen. Sollte sich sachlich begründeter Bedarf für eine differenzierte Regelung ergeben, so könnte eine solche bei Bedarf auch später auf Verordnungsstufe erfolgen"*<sup>2</sup>.

Ziel der Revision war es demnach, Energie aus Biomasse in hochwertiger, gut handelbarer Form bereitstellen zu können<sup>3</sup>. Dafür, dass die Umwandlung von Biomasse in Brauchwärme ebenfalls als Prozess der Energiegewinnung aus Biomasse im Sinn von Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG anzusehen wäre, gibt es weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus den Materialien oder den legislatorischen Vorarbeiten irgendwelche Anhaltspunkte.

In der Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) vom 4. Juli 2007 wurden mit Artikel 34a in die RPV Ausführungsbestimmungen zu Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG eingefügt. Entsprechend der Entstehungsgeschichte der Gesetzesbestimmung ist die Verordnungsbestimmung primär auf landwirtschaftliche Biogasanlagen ausgerichtet. Um einem im Rahmen der Vernehmlassung geäußerten Wunsch zu entsprechen, wurde zudem, in extensiver Auslegung der gesetzlichen Grundlage, ein Buchstabe c in Artikel 34a Absatz 1 RPV eingefügt, der – in speziellen Fällen – die Errichtung von mit Biomasse betriebenen reinen Heizzentralen zulässt. Bewilligungen wurden insbesondere an die Voraussetzung geknüpft, dass die notwendigen Bauten und Anlagen

---

<sup>1</sup> BBI 2005 7097, S. 7110.

<sup>2</sup> So ist nahe liegend, dass man für die Energiegewinnung aus Holz auf einem Landwirtschaftsbetrieb auf weniger grosse Einzugsgebiete angewiesen ist, aus denen die verarbeiteten Substrate angeliefert werden können, als sie für die in Biogasanlagen verarbeiteten Substrate gelten.

Dass der Bundesrat bezüglich der eigentlichen Energiegewinnungsanlagen bisher auf eine spezielle Regelung für Holz verzichtet hat, hängt damit zusammen, dass bis anhin in der Praxis keine damit zusammenhängenden Probleme aufgetaucht sind und keine (einschränkende) Gesetzgebung "auf Vorrat" betrieben werden soll.

<sup>3</sup> In den Erläuterungen des ARE zur Revision der RPV vom 4. Juli 2007 (im Internet abrufbar unter [www.are.admin.ch/bab](http://www.are.admin.ch/bab)) wurde in diesem Sinn auf Seite 1 f. ausgeführt: "Als Gewinnung von Energie im Sinne von Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG kann ein Prozess angesehen werden, in welchem die in der Biomasse gebundene Energie in eine besser verfügbare, besser transportierbare, besser lagerbare und/oder hochwertigere Form umgewandelt wird (nachfolgende kurz als Veredelung bezeichnet)." Der Begriff "hochwertig" wurde dabei in einer Fussnote wie folgt präzisiert: "Die Wertigkeit einer Energieform im hier gemeinten Sinn bemisst sich am Anteil der Exergie im Verhältnis zur Gesamtenergie (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Exergie>); klassisches Beispiel einer hochwertigen Energieform ist die Elektrizität."



innerhalb des Hofbereichs des Standortbetriebs liegen und die Wärme zur Versorgung von Bauten und Anlagen dient, welche zusammen mit dem Hofbereich eine Gebäudegruppe bilden (Art. 34a Abs. 1 Bst. c RPV). Dies stellt, im Sinne des raumplanerischen Konzentrationsprinzips, einen Siedlungszusammenhang zwischen der Heizzentrale und den versorgten Bauten innerhalb der Bauzonen sicher und bewirkt faktisch, dass eine solche Anlage gleich effizient arbeitet, wie dies bei einem Standort innerhalb der Bauzonen der Fall wäre.

Am 13. März 2008 reichte Ständerat Werner Luginbühl eine Motion mit folgendem Wortlaut ein: „*Der Bundesrat wird beauftragt, möglichst rasch die einschlägigen Gesetzesvorschriften so anzupassen, dass Wärmeenergie, welche auf einem Landwirtschaftsbetrieb produziert wird, in einem Fernwärmenetz auch über grössere Distanzen in die Bauzonen transportiert werden darf.*“ Die Motion wurde damit begründet, die in Artikel 34a Absatz 1 Buchstabe c RPV verwendeten Begriffe "Hofbereich" und "Gebäudegruppe" seien sehr eng. Die entsprechende Einschränkung sei unzweckmässig zulasten der Landwirtschaft und damit der dezentralen und ökologisch sinnvollen Energiegewinnungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Energie aus einem Blockheizkraftwerk über längere Distanzen in die Bauzonen abgegeben werden dürfe.

In seiner Stellungnahme vom 21. Mai 2008 zu dieser Motion erklärte sich der Bundesrat bereit, über Artikel 34a Absatz 1 Buchstabe c RPV hinaus Spielräume zu suchen, um die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen so weit zu lockern, als dies für das angestrebte Ziel als notwendig und sinnvoll und mit Blick auf die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vertretbar erscheine. Er stellte in Aussicht, dies auf Verordnungsstufe zu tun, und beantragte die Annahme der Motion. Diese wurde vom Ständerat am 12. Juni 2008 und vom Nationalrat am 28. April 2009 angenommen und damit an den Bundesrat überwiesen.

*b. Anpassung der Raumplanungsverordnung an die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 23. Dezember 2011 (Art. 39 – 43a)*

Am 23. Dezember 2011 haben die Eidgenössischen Räte eine Teilrevision des RPG verabschiedet, mit der eine Standesinitiative des Kantons St. Gallen (08.314) umgesetzt wird. Damit haben sie das zentrale Anliegen vieler Kantone erfüllt, künftig alle altrechtlichen<sup>4</sup> Wohnbauten gleich zu behandeln, unabhängig davon, ob sie 1972<sup>5</sup> landwirtschaftlich genutzt wurden oder nicht. Diese Revision wurde vom Parlament als dringlich erachtet und daher in einer eigenständigen Vorlage realisiert, obwohl im Rahmen der 2. Etappe der RPG-Revision eine Gesamtüberarbeitung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in Vorbereitung ist. Im Bewusstsein, dass die Revision gewisse Probleme aufwarf, die im Gesetz selber nicht gelöst werden, wurde dem Bundesrat übertragen, die nötigen Grenzen zu setzen<sup>6</sup>. Zudem wurde in Aussicht gestellt, dass im Rahmen der Gesamtüberarbeitung versucht werden soll, die revidierten Bestimmungen besser in eine gesamthafte Regelung einzubetten. Am 13. April 2012 ist die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen.

---

<sup>4</sup> Als altrechtlich werden gemäss Artikel 41 Absatz 1 Bauten und Anlagen bezeichnet, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde.

<sup>5</sup> Am 1. Juli 1972 trat das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen in Kraft. Es trennte bundesrechtlich erstmals konsequent Baugebiet (Gebiet innerhalb des generellen Kanalisationsprojektes) und Nichtbaugebiet (Gebiet ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes). Mit seinem Inkrafttreten wurden die Gebiete ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts (vgl. Fussnote 4 sowie Art. 41 Abs. 1).

<sup>6</sup> Artikel 24c Absatz 3 Satz 2 RPG; Bericht vom 22. August 2011 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (BBI 2011 7083, S. 7089).



## 2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 22. Februar 2012 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ermächtigt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Teilrevision der RPV durchzuführen, und als Eingabefrist den 1. Juni 2012 bestimmt. Die Vernehmlassungsunterlagen wurden sämtlichen Kantonen, der Konferenz der Kantonsregierungen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (13), den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete (3), den Spitzenverbänden der Wirtschaft (8), sowie 40 weiteren interessierten Organisationen zur Stellungnahme unterbreitet. Zur Vernehmlassungsvorlage liessen sich alle Kantone, vier Parteien, die Dachverbände der Städte und Berggebiete, drei Dachverbände der Wirtschaft sowie 38 weitere interessierte Organisationen und Privatpersonen vernehmen. Details können dem Auswertungsbericht vom August 2012 entnommen werden.

## 3. Beratung in den Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) und des Ständerates (UREK-S)

Die UREK-N wurde während ihrer Sitzung vom 26. Juni 2012 zum Änderungsentwurf konsultiert. Mit Schreiben vom 4. Juli 2012 unterbreitete sie der Vorsteherin des UVEK ihre Erwägungen und Änderungsvorschläge, welche die Artikel 34a, 39, 41, 42 und 43a betrafen.

Die UREK-S wurde während ihrer Sitzung vom 13. August 2012 konsultiert. Sie verzichtete darauf Empfehlungen abzugeben.

## 4. Grundzüge der vorgeschlagenen Regelung

### a. *Transport von Wärmeenergie aus Landwirtschaftsbetrieben in die Bauzone*

Die Neuregelung von Artikel 34a RPV zielt darauf ab, das heutige Kriterium der „Gebäudegruppe“ zu ersetzen. Allerdings wird es nicht (wie in der Vernehmlassung vorgeschlagen) durch ein strenges energetisches Effizienzkriterium ersetzt, das sich an der Grenze orientiert, wie sie für die Subventionierung entsprechender Anlagen in den Bauzonen gilt. Die Anforderungen an die Energieeffizienz werden (im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage) herabgesetzt. Um die Kompatibilität mit den gesetzlichen Grundsätzen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu gewährleisten, wird dafür neu festgelegt, dass die notwendigen Installationen in bestehenden, landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten innerhalb des Hofbereichs des Standortbetriebs untergebracht werden müssen. Ist dies sichergestellt und können die – im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage gelockerten – Effizienzkriterien eingehalten werden, so muss das landwirtschaftliche Betriebszentrum mit den Wärmeerzeugungsanlagen nicht mehr unmittelbar an die zu versorgende Bauzone grenzen.

Die Verselbständigung des bisherigen Absatzes 1 Buchstabe c in einem neuen Absatz 1<sup>bis</sup> soll Missverständnisse, die sich nach geltendem Recht ergeben haben, verhindern helfen. Details können den Erläuterungen zu Artikel 34a entnommen werden (unten S. 5).

Selbst wenn jedoch auch diese neuen Anforderungen an die holzbasierte Wärmeerzeugung und -verteilung nicht erfüllbar sind – beispielsweise, weil dafür geeignete bestehende Gebäudeteile innerhalb des Hofbereichs fehlen – stehen innovativen Landwirten entsprechende Einkommensmöglichkeiten offen. Auch bei Standorten innerhalb der Bauzonen kann ein Landwirt offerieren, eine entsprechende Anlage zu planen und in langfristigen Verträgen die Lieferung des Holzes und den Betrieb der Anlage zu übernehmen. Die Unterbringung der Heizzentrale auf dem Landwirtschaftsbetrieb ist dazu nicht zwingend.



b. *Anpassung der Raumplanungsverordnung an die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 23. Dezember 2011*

Mit der vorliegenden Revision sollen einerseits die Änderungen an der Verordnung vorgenommen werden, die direkte und automatische Folge der Gesetzesrevision sind. Andererseits sind jene Bewilligungsvoraussetzungen zu verankern, die der neue Artikel 24c Absatz 3 Satz 2 RPG verlangt bzw. das Parlament in Aussicht gestellt hat. Schliesslich werden die dabei auftauchenden gesetzessystematischen Probleme zum Anlass genommen, um eine gewisse Harmonisierung der allgemeinen Voraussetzungen für Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen vorzunehmen. So werden die Kriterien, die neu in Artikel 43a Buchstabe a – d geregelt sind und die bisher nur für Bewilligungen nach Artikel 24d RPG bzw. Artikel 39 RPV ausdrücklich verankert waren, künftig auch auf Bewilligungen nach den Artikeln 24b, 24c und 37a RPG für anwendbar erklärt. Es geht dabei um das Kriterium des Wegfalls bzw. der Sicherung des ursprünglichen Zwecks (Art. 43a Bst. a), um die Vermeidung von Ersatzbauten (Bst. b), das Genügen der vorhandenen Erschliessung (Bst. c) und die Sicherung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (Bst. d). Ein grosser Teil dieser Kriterien dient dem in Artikel 24c Absatz 3 Satz 2 RPG ausdrücklich geforderten Schutz der Landwirtschaft.

Der neue Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe c soll den Bedenken entgegen treten, die Gesetzesrevision vom 23. Dezember 2011 könnte dazu führen, dass die ursprünglich bloss temporär bewohnten Bauten ihren Charakter verlieren und zu ganzjährig bewohnten Bauten mit entsprechend hohen Ansprüchen der Bewohner umgenutzt würden<sup>7</sup>. Da bauliche Veränderungen im Vollzug wesentlich einfacher zu erfassen sind als die Ausdehnung der Nutzung (die oft schleichend vorangeht und im Laufe der Jahre ein erhebliches Ausmass annehmen kann), wird auf diese baulichen Veränderungen ein besonderes Augenmerk gelegt: wo sie eine wesentlich veränderte Nutzung zulassen, wird der Rahmen der Weisungsgleichheit und damit des nach Artikel 24c RPG Bewilligbaren gesprengt.

## II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 1. Artikel 34a Absatz 1<sup>bis</sup>

#### *Allgemein und Ingress*

Fernwärmenetze, die mit Abwärme aus einer mit landwirtschaftlicher Biomasse betriebenen Wärme-Kraft-Kopplungsanlage betrieben werden, fallen bereits nach geltendem Recht unter Absatz 1 Buchstabe b und d von Artikel 34a. Buchstabe c des geltenden Rechts beschlägt die Ausnahmesituation von Anlagen, bei denen keine Veredelung der Energie stattfindet. Dass dies – nicht zuletzt wegen der Systematik – nicht immer so verstanden wird, hat sich im Rahmen der Vernehmlassung bestätigt. Um die Situation systematisch klarer zu machen, wird diese Regelung daher neu in einen eigenständigen Absatz 1<sup>bis</sup> verschoben.

Damit wird der Anwendungsbereich ausdrücklich auf jene Anlagentypen beschränkt, die mit der Bestimmung erfasst werden sollen: auf solche, die *verholzte Biomasse* direkt zur Wärmeerzeugung nutzen. Die Lieferung sowohl von Abwärme aus Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen als auch von Biogas in eine Bauzone ist demgegenüber, wie bereits bisher, von Absatz 1 erfasst.

Die Bestimmung ist – wie bereits die Vorgängerbestimmung in Absatz 1 Buchstabe c – für Anlagen konzipiert, mit welchen Bauten und Anlagen in einer Bauzone versorgt werden. Da landwirtschaftliche Bauten auch gestützt auf Artikel 16a RPG und Artikel 34 RPV an eine entsprechende, energieeffizien-

<sup>7</sup> Details dazu s. unten, Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe c RPV, Seite 10.



te Anlage angeschlossen werden könnten, ändert der neue Absatz 1<sup>bis</sup> in Bezug auf sie praktisch nichts. Analog präsentiert sich die Situation für die seltenen Fälle der standortgebundenen Bauten, in denen eine derartige Versorgung aktuell werden könnte. Heikler ist die Frage, in wieweit bestehende, weder zonenkonforme noch standortgebundene Bauten angeschlossen werden dürfen. Hier wird ein Anschluss nur ausnahmsweise in Frage kommen, denn Artikel 43a Buchstabe c setzt enge Grenzen. Zudem wäre vorauszusetzen, dass die Baute bereits rechtmässig über eine Heizung verfügt (in den Fällen von Art. 24c, Art. 24d Abs. 1 und Art. 37a RPG) bzw. dass die bewilligungsfähige neue Zweckbestimmung eine solche erfordert (in den Fällen von Art. 24b und Art. 24d Abs. 2 RPG), dass diese Art der Heizung sich zudem als die vorteilhafteste aus der Sicht der Ziele und Grundsätze des RPG erweist, und dass natürlich die weiteren Kriterien (Art. 34a Abs. 1<sup>bis</sup> – 4) erfüllt sind.

Die neue Systematik mit einem eigenständigen Absatz 1<sup>bis</sup> führt dazu, dass die Erwähnung der Leitungen in Absatz 1 Buchstabe d hier nicht mehr zum Tragen kommt, weshalb die Anlagen zur Verteilung der Wärme im Ingress zu Absatz 1<sup>bis</sup> ausdrücklich genannt werden.

Die gesetzliche Grundlage von Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG deckt nur Bauten und Anlagen ab, die zur Gewinnung von Energie *aus Biomasse* nötig sind. Nach wie vor sind Anlagen zur Verfeuerung *fossiler* Brennstoffe davon klarerweise nicht erfasst. Wo für den Spitzenlastbetrieb ein zusätzliches System installiert werden soll, muss dieses entweder ebenfalls mit Biomasse betrieben oder innerhalb der Bauzonen untergebracht werden.

Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage fehlt in Absatz 1<sup>bis</sup> ein Bewilligungskriterium, das sehr hohe Anforderungen an die gesamte Effizienz des Heizungsnetzes oder der Heizanlage stellen würde. Buchstabe b stellt jedoch immerhin sicher, dass Anlageteile mit hoher Energieeffizienz verwendet werden, diesbezüglich somit über dem Branchendurchschnitt liegen. Kommt hinzu, dass Anlagen, die einen zu tiefen Wirkungsgrad aufweisen, wegen Verletzung von Artikel 34a Absatz 3, der nach wie vor gilt, nicht bewilligungsfähig sind. Die Grenze wird dabei allerdings tiefer anzusetzen sein als in den Planungsgrundlagen und Zielwerten, wie sie für die finanzielle Unterstützung für Wärmeverbünde innerhalb der Bauzonen üblich sind<sup>8</sup>.

#### *Buchstabe a*

Buchstabe a entspricht inhaltlich weitgehend Artikel 43a Buchstabe a. Die parallele Erwähnung ist notwendig, da Artikel 34a nicht zum gleichen Abschnitt gehört wie Artikel 43a, weshalb dieser auf jenen keine Anwendung findet. Der Wortlaut ist auf die spezielle Situation von Artikel 34a angepasst. Der Sinn besteht darin, dass die Erschliessung der Bauzonen mit Heizwärme vom Landwirtschaftsbetrieb weder direkt noch indirekt zu neuem Gebäudevolumen führen darf. Die Installationen, die davon erfasst werden, sind insbesondere der Heizkessel mit der Steuerungszentrale und die notwendigen Lager für den Brennstoff, beispielsweise allfällige Schnitzelsilos. Nicht davon erfasst sind naturgemäss erdverlegte Leitungen in die Bauzonen.

Auch setzt Buchstabe a nicht voraus, dass die ganze Baute, in welcher solche Installationen untergebracht werden, nicht mehr landwirtschaftlich benötigt wird.

Im Ergebnis heisst dies:

---

<sup>8</sup> Branchenstandard für Planung und Realisierung von Holzfeuerungsanlagen mit oder ohne Wärmenetz bildet das Qualitätsmanagement Holzheizwerke<sup>®</sup> (QM Holzheizwerke<sup>®</sup>, u.a. mit Q-Leitfaden und Planungshandbuch; [www.qmholzheizwerke.ch](http://www.qmholzheizwerke.ch)). Einige Kantone verlangen die Einhaltung dieses QM als Bedingung im Rahmen der kantonalen Förderung. Auch gemäss Harmonisiertem Fördermodell der Kantone (HFM 2007) gehört die Einhaltung dieser Qualitätsvorgaben bzw. die fachgerechte Planung auf dieser Grundlage zu den Voraussetzungen für eine Förderung von Holzfeuerungen.



1. Die Installationen (mit Ausnahme der erdverlegten Leitungen) müssen im bestehenden Gebäudevolumen untergebracht werden.
2. Sollte später um eine Baubewilligung für neues Gebäudevolumen ersucht werden, so wird der Gesuchsteller so behandelt, wie wenn der für die Versorgung der Bauzonen erstellte zusätzliche Anlage teil nicht vorhanden und damit das entsprechende Gebäudevolumen landwirtschaftlich nach wie vor nutzbar wäre.

#### *Buchstabe b*

Bezüglich Buchstabe b wird aktuell insbesondere auf die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n) abgestützt werden können. Beigezogen werden kann auch die detailliertere Schweizer Norm 565 384/1 „Zentralheizungen“ der SIA von 1991. Wo es für Geräte Effizienzklassen gibt, wird regelmässig die höchste Effizienzkategorie zu verlangen sein.

### **2. Artikel 39 Absatz 3**

Ein grosser Teil der Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 39 Absatz 3 RPV wird neu in Artikel 43a geregelt. In Artikel 39 Absatz 3 verbleibt nur das Kriterium der im Wesentlichen unveränderten äusseren Erscheinung und baulichen Grundstruktur. Zusammen mit Artikel 43a ergeben sich keine materiellen Änderungen in Bezug auf die Bewilligungstatbestände von Artikel 39 Absatz 1 und 2 RPV. Dies ist ganz im Sinn der in der Vernehmlassung insbesondere von Kantonsseite vorgebrachten Forderung, die punktuellen Anpassungen auf das Notwendige zu beschränken und die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in der RPV im Rahmen der Umsetzung der 2. Etappe der RPG-Revision gesamthaft zu überarbeiten.

Da mit der vorliegenden Revision auch der Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher landwirtschaftlicher Wohnbauten zugelassen wird, wird damit ein bisheriges Problem verschiedener Kantone wesentlich entschärft: Altrechtliche Wohnbauten können künftig bei Bedarf auch in Streusiedlungsgebieten generell abgebrochen und wieder aufgebaut werden. Auf die im Rahmen der Vernehmlassung von einzelnen Kantonen vorgebrachte Forderung, durch eine materielle Revision von Artikel 39 Absatz 3 bei einem Abbruch und Wiederaufbau in Streusiedlungsgebieten auch noch die erweiterten Möglichkeiten von Artikel 39 Absatz 1 RPV zuzugestehen, ist daher in der vorliegenden Revision nicht einzutreten. Da sich Absatz 3 auf zwei unterschiedliche Bewilligungstatbestände in Absatz 1 (Bauten im Streusiedlungsgebiet) und Absatz 2 (landschaftsprägende Bauten) bezieht, müsste eine materielle Anpassung von Absatz 3 ohnehin wohl überlegt erfolgen. Welche Bedeutung Artikel 39 Absatz 1 RPV noch haben kann und soll, wird im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in der 2. Etappe der RPG-Revision zu klären sein.

### **3. Artikel 41**

Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 24c RPG muss auch Artikel 41 RPV angepasst werden. Bis zu seiner Revision erfasste Artikel 24c RPG nur altrechtliche *nichtlandwirtschaftliche* Bauten, da nur solche durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig werden konnten. Da mit der Revision von Artikel 24c RPG vom 23. Dezember 2011 neu auch altrechtliche *landwirtschaftliche Wohnbauten* vom Anwendungsbereich umfasst werden, ist Artikel 41 entsprechend anzupassen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass altrechtliche Bauten generell unter Artikel 24c RPG fallen, soweit es sich nicht um allein stehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen handelt (Abs. 2). Ist ein landwirtschaftliches Ökonomiegebäude mit einer Wohnbaute zusammengebaut, wird das Ganze als eine einheitliche Baute im Sinne von Artikel 24c RPG betrachtet und gilt demnach als (teilweise) bewohnte Baute. Um diesbezüglich keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, wurde der Ausschluss in Absatz 2 im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren entsprechend präzisiert.



Der Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG umfasst demnach einerseits sämtliche Bauten und Anlagen, die bereits nach bisherigem Recht unter diese Bestimmung fielen, andererseits die altrechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbauten (inkl. ihre Anbauten), die bisher von Artikel 24d Absatz 1 RPG erfasst wurden.

Die Bedenken verschiedener Kantone, die Bewilligungsmöglichkeiten nach Artikel 24c RPG könnten mit jenen nach Artikel 16a RPG kumuliert werden, sind ernst zu nehmen. Es entspricht zwar dem Willen des Gesetzgebers, künftig aktive Landwirte nicht mehr schlechter zu stellen, als solche, die ihren Betrieb aufgegeben haben und damit bisher von den Erweiterungsmöglichkeiten nach Artikel 24d Absatz 1 RPG Gebrauch machen konnten. Hingegen soll bei einer allfälligen späteren Betriebsaufgabe aufgrund des Umstandes, dass bereits aktive Landwirte von den Möglichkeiten von Artikel 24c RPG Gebrauch machen können, nicht mehr Gebäudevolumen bestehen, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Dies entspricht dem Grundsatz im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen, dass Bewilligungen nach verschiedenen Bewilligungstatbeständen nicht kumuliert werden können. Das heisst konkret: Wer nach Artikel 24c RPG mehr Wohnfläche erstellen darf, als dem landwirtschaftlichen Bedarf nach Artikel 16a RPG und Artikel 34 Absatz 3 RPV entspricht, darf nicht zusätzlich noch Wohnraum nach Artikel 34 Absatz 3 RPV erstellen oder erweitern. Auch Gästezimmer auf dem Bauernhof nach Artikel 40 Absatz 3 RPV müssen beispielsweise zu Lasten bestehenden, nach Artikel 24c RPG erstellten Wohnraums eingerichtet werden, wenn ansonsten die Grenzen der Artikel 16a und 24b RPG überschritten würden. Wohnraumerweiterungen oder agrotouristische Einrichtungen, die nach dem 1. Juli 1972 als landwirtschaftlich bedingt (Art. 34 Abs. 3 RPV) bzw. als nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb bewilligt wurden, sind an die Erweiterungsmöglichkeiten nach Artikel 42 Absatz 3 RPV anzurechnen. Wer als Landwirt von den Erweiterungsmöglichkeiten von Artikel 24c RPG und Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe a RPV Gebrauch macht, erklärt damit, das entsprechende Gebäudevolumen landwirtschaftlich definitiv nicht mehr zu benötigen und kann zumindest in diesem Umfang später keinen landwirtschaftlichen Bedarf für Erweiterungen geltend machen. Erweiterungen nach Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe b RPV sind zumindest bei zusammengebauten Wohn- und Ökonomiegebäuden für praktizierende Landwirte nicht zulässig, da damit mehr Gebäudevolumen geschaffen würde als bei einer Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebs, bei der die Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen könnte.

Der gegenüber dem geltenden Recht vereinfachte Wortlaut „die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind“ beabsichtigt keine inhaltliche Änderung. Nach wie vor ist die materielle Rechtmässigkeit massgebend.

Da in den weiteren Bestimmungen der Begriff der altrechtlichen Bauten und Anlagen verwendet werden soll, wird dieser durch die Einfügung der entsprechenden Klammerbemerkung am Schluss von Absatz 1 eingeführt.

#### **4. Artikel 42**

Vorweg sei darauf hingewiesen, dass Artikel 24c RPG, und damit auch Artikel 42 RPV, Gegenstand einer ausführlichen Vollzugsempfehlung aus dem Jahr 2001 ist (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]). In den Erläuterungen zu Artikel 42a RPV von 2004 sowie in den Erläuterungen zur Revision der RPV vom 4. Juli 2007 wurde auf die Auswirkungen der damaligen Revisionen hingewiesen. Auch vorliegend wird primär auf die Neuerungen hingewiesen, die mit der aktuellen Revision verbunden sind. Eine Gesamtüberarbeitung der Publikation „Bewilligungen nach Artikel 24c RPG“ wird spätestens im Zusammenhang mit der 2. Etappe der RPG-Revision angezeigt sein.

Die Anpassung der Sachüberschrift ist eine rein redaktionelle Anpassung an die Revision des Gesetzes. Der in Artikel 41 Absatz 1 neu eingeführte Begriff der altrechtlichen Bauten und Anlagen soll helfen, hier die Verständlichkeit zu verbessern.





Die Absätze 1 bis 3 präzisieren, unter welchen Voraussetzungen eine Änderung als teilweise und eine Erweiterung als massvoll gilt (Art. 24c Abs. 2 RPG). Sie sagen insbesondere nichts darüber aus, wann das Kriterium des neuen Artikels 24c Absatz 4 RPG erfüllt ist. Dieser Umstand soll durch die Umformulierung des ersten Satzteils von Absatz 1 sichtbar gemacht werden.

In Absatz 2 wird eine bloss redaktionelle Anpassung an die in Artikel 24c Absatz 3 RPG verwendete Formulierung vorgenommen.

Die Buchstaben a und b von Absatz 3 regeln weiterhin mit messbaren Kriterien die äusserste Grenze von Erweiterungen ausschliesslich innerhalb (Bst. a) bzw. teilweise oder ganz ausserhalb (Bst. b) des bestehenden Gebäudevolumens. Wird diese Grenze überschritten, so ist die Bewilligung in jedem Fall ohne weitere Prüfung zu verweigern, da die Wesensgleichheit verletzt ist.

Da Buchstabe a gemäss Vernehmlassungsvorlage nicht in die Revision einbezogen werden, also unverändert weiter gelten sollte, war er im Vernehmlassungsentwurf nicht aufgeführt. Das gab offenbar Anlass zu Verwirrung. Er soll weiter gelten, womit auch weiterhin jene Bauten privilegiert werden, in denen sich Erweiterungen strikt auf das bestehende Gebäudevolumen beschränken. Allerdings gibt es eine Situation, in der es unbillig erscheint, wenn dieses Privileg verloren geht. Dies ist der Fall, wenn das bestehende Gebäudevolumen bloss verlassen wird, um eine Aussenisolation anzubringen.

Buchstabe b ist eine Folge der Gesetzesrevision. Verschiedene Revisionen von RPG und RPV haben in die Richtung gezielt, Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens zu erleichtern, solche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens zu erschweren. Mit der Teilrevision des RPG vom 23. Dezember 2011 ist diesbezüglich ein weiterer Schritt erfolgt: Gemäss Artikel 24c Absatz 4 RPG 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. In vielen Fällen wird bei einer Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens keines dieser drei Kriterien erfüllt sein. Das Kriterium des geltenden Rechts, wonach eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar sein darf, wurde – im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage – gestrichen. Es hat neben den Voraussetzungen von Artikel 24c Absatz 4 RPG keine praktische Bedeutung mehr.

Da neu auch landwirtschaftliche Wohnbauten unter diese Bestimmung fallen, kann nicht mehr von der "zonenwidrig genutzten Fläche" gesprochen werden. Mit dem neuen Wortlaut wird die Praxis, dass die zahlenmässigen Grenzen (30 Prozent bzw. 100 m<sup>2</sup>) bezüglich zweierlei Messgrössen eingehalten werden müssen, ausdrücklich in die Verordnung überführt<sup>9</sup>. Unter diesen Voraussetzungen ist es sachgerecht, die genannte Berechnungsart ausdrücklich in der RPV zu verankern. Zur Erläuterung kann auf die bereits erwähnte Publikation „Bewilligungen nach Artikel 24c RPG“ verwiesen werden (a. a. O. Ziff. 3.3).

Gänzlich neu ist Buchstabe c. Bereits in der Vernehmlassungsvorlage wurde darauf hingewiesen, dass ihm insbesondere in Bezug auf jene Bauten Bedeutung zukommt, die ursprünglich bloss im Sommer bewohnt bzw. bewohnbar waren. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats hatte in ihrem Bericht vom 22. August 2011<sup>10</sup> bereits auf das Problem dieser so ge-

---

<sup>9</sup> Einerseits bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossflächen (die bereits nach geltendem Recht ausdrücklich in Art. 42 Abs. 3 Bst. a erwähnt sind; es handelt sich um die Hauptnutzflächen, bei bewohnten Bauten insbesondere um die eigentlichen Wohnräume) und andererseits bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und von Nebenflächen wie Garagen, Heizungsräumen und ähnlichen Flächen).

Diese Berechnungsart wurde vom ARE vorgeschlagen (Bewilligungen nach Artikel 24c RPG) und vom Bundesgericht geschützt (Urteil des Bundesgerichts 1A.290/2004 vom 7. April 2005, E. 2.3.3).

<sup>10</sup> BBl 2011 7083, S. 7089.



nannten Temporärwohnbauten hingewiesen, und es wurde auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung nochmals betont<sup>11</sup>. Ständerat Bischofberger wies als Berichterstatter der Kommission ausdrücklich darauf hin, es müsse sichergestellt werden, dass auch Temporärwohnbauten, soweit sie unter Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes fallen, ihren Charakter als solche nicht verlieren<sup>12</sup>. Dem soll nun mit dem neuen Kriterium in Buchstabe c Rechnung getragen werden, wonach die Identität nicht im Wesentlichen gewahrt bleibt, wenn bauliche Veränderungen eine wesentlich veränderte Nutzung ermöglichen. Die allgemeine Umschreibung wird es den Bewilligungsbehörden erlauben, mit zunehmender Erfahrung eine sachgerechte Praxis dazu zu entwickeln. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird Buchstabe c aber ausdrücklich auf ursprünglich bloss temporär bewohnte Bauten beschränkt. Insbesondere altrechtliche Dauerwohnsitze fallen damit nicht unter diese Bestimmung. Altrechtliche, bereits ursprünglich auch im Winter genutzte Zweitwohnungen, die ja in aller Regel nicht dauernd bewohnt waren, sind zwar vom Anwendungsbereich nicht ausdrücklich ausgenommen. Der bereits gehobene Standard von 1972 fällt aber unter den Besitzstandsschutz, kann weiter geführt und im Rahmen der Wahrung der Identität auch noch in gewissem Mass gesteigert werden.

In der Regel wird insbesondere ein *Abbruch und Wiederaufbau* einer ursprünglich bloss temporär bewohnten Baute zu wesentlich veränderten Nutzungsmöglichkeiten führen. Gleiches gilt, wenn in eine im Wesentlichen unbeheizte Baute eine *Heizung eingebaut* werden soll. Auch der *Anschluss* einer ursprünglich nicht elektrifizierten Baute *an das elektrische Stromnetz* führt zu einer kaum mehr beschränkten Palette neuer Nutzungsmöglichkeiten, die in der Regel mit Buchstabe c nicht mehr vereinbar wäre.

## 5. Artikel 42a

Da die *altrechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten künftig unter Artikel 24c RPG fallen, können aus Artikel 42a RPV die Bestimmungen gestrichen werden, welche sich auf diese Bauten bezogen. Dies betrifft insbesondere Absatz 2. Es verbleiben die Bestimmungen, die sich auf die *neurechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten beziehen. Sie sind redaktionell auf die neue Situation anzupassen, ebenso die Sachüberschrift.

## 6. Artikel 42b Absatz 2

Der Verweis in Artikel 42b Absatz 2 muss an die Änderungen im Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG und die damit zusammenhängende Streichung von Artikel 42a Absatz 2 RPV angepasst werden. Inhaltlich ändert sich damit nichts.

## 7. Artikel 43

Drei Buchstaben können aus der Aufzählung in Artikel 43 Absatz 1 RPV gestrichen werden, da sie in den neuen allgemeinen Voraussetzungen von Artikel 43a aufgehen: Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe d und e RPV gehen in Artikel 43a Buchstabe c auf. Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe f RPV entspricht neu Artikel 43a Buchstabe e, der ebenfalls eine umfassende Interessenabwägung verlangt. Zudem wird der besseren Verständlichkeit halber auch hier der Begriff "altrechtlich" neu in die Sachüberschrift eingefügt.

---

<sup>11</sup> Votum von Bundesrätin Doris Leuthard, AB 2011 N 1811.

<sup>12</sup> AB 2011 S 1162.



## 8. Artikel 43a

Nach geltendem Recht sind bei der Umnutzung von landwirtschaftlichen Wohnbauten für nichtlandwirtschaftliche Wohnzwecke eine Reihe von Bewilligungsvoraussetzungen zu beachten, die in Artikel 24d Absatz 3 RPG verankert sind. Soweit landwirtschaftliche Wohnbauten neu Artikel 24c RPG unterstellt sind, kommen diese Bewilligungsvoraussetzungen aus systematischen Gründen nicht mehr zur Anwendung. Die gesetzgeberische Absicht bestand jedoch erklärermassen nicht darin, auf die entsprechenden Einschränkungen, die insbesondere auch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung schützen, gänzlich zu verzichten. Vielmehr hat es der Gesetzgeber aus rechtsetzungstechnischen Gründen dem Bundesrat überlassen, diese Grenzen im Rahmen der Verordnung festzuschreiben. Einzig das in Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG verankerte Kriterium der im Wesentlichen unveränderten äusseren Erscheinung und baulichen Grundstruktur, welches Abbruch und Wiederaufbau einer Baute nicht zulässt, soll nicht mehr zur Anwendung gelangen.

Die Kriterien von Artikel 24d Absatz 3 RPG, die neu auch für die Artikel 39 – 43 RPV generell gelten sollen, sind zu einem guten Teil identisch mit den Kriterien in Artikel 39 Absatz 3 RPV, welche für Bauten in Streusiedlungsgebieten und landschaftsprägende Bauten massgebend sind. Es handelt sich um Grundsätze, welche die allgemeine Interessenabwägung konkretisieren. Es ist einfacher und verständlicher, sie in einem eigenen Artikel allgemein zu verankern, anstatt sie in verschiedenen Artikeln wiederholt aufzuführen.

Da Artikel 24a RPG keine Ausführungsbestimmung in der RPV hat, ist Artikel 43a auf Bewilligungen nach dieser Bestimmung immer noch nicht anwendbar. Dies hat gesetzessystematische Gründe und ist nicht eine bewusste Privilegierung von Artikel 24a RPG. Es schadet aber auch nicht: Buchstabe c von Artikel 43a erfasst bauliche Massnahmen, die nach Artikel 24a RPG ohnehin nicht zulässig sind. Wo bei anderen Bewilligungstatbeständen die Buchstaben a, b oder d vorsorglich zur Anwendung kämen, greift bei Artikel 24a RPG die gesetzlich verankerte Resolutivbedingung, wenn entsprechende Probleme auftauchen. Die Interessenabwägung von Artikel 43a Buchstabe e ist schliesslich in Artikel 24a Absatz 1 Buchstabe a RPG enthalten.

Nicht zu den verallgemeinerbaren Bewilligungsvoraussetzungen gehört, wie bereits erwähnt, Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG, aber auch das Eignungskriterium in Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe a RPG, das bewusst nicht in den Katalog der Voraussetzungen von Artikel 39 Absatz 3 RPV aufgenommen wurde.

Buchstabe a wird einerseits vom Wortlaut her dem Umstand angepasst, dass nicht nur zonenkonforme (und unter diesen insbesondere landwirtschaftliche), sondern auch standortgebundene Bauten für den ursprünglichen Zweck erhalten bleiben sollen. Andererseits sind neu auch Fälle zu erfassen, in denen eine Baute noch landwirtschaftlich benötigt wird, aber trotzdem unter Artikel 24c RPG fällt. In solchen Fällen muss sichergestellt werden, dass die Baute weiterhin für landwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung steht. Insbesondere darf die Erteilung einer Bewilligung nach Artikel 24c RPG nicht mehr automatisch zur Bewilligung einer Abparzellierung nach Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) führen.

Die Verankerung der Grundsätze in Artikel 43a bringt demnach zwar eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieser Grundsätze auf die Artikel 24b und 24c RPG. Bezüglich der Tragweite der Kriterien kann allerdings weitgehend auf das geltende Recht verwiesen werden (Art. 24d Abs. 3 RPG und Art. 39 Abs. 3 RPV). Die neue systematische Einbettung bringt einige Anpassungen im Wortlaut mit sich.