

08.314

Standesinitiative

Bauen ausserhalb der Bauzone

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

vom 4. April 2011

Übersicht

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

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

Inhaltlich wird das Problem so gelöst, dass die Möglichkeiten von Abbruch und Wiederaufbau einerseits und von Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens andererseits auch auf Bauten ausgedehnt werden, die 1972 landwirtschaftlich bewohnt wurden. Um unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, wird ein Akzent darauf gesetzt, dass beim Wiederaufbau die äussere Erscheinung nicht wesentlich geändert werden darf.

Bericht

1

Entstehungsgeschichte

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

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

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

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

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

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

2 Grundzüge der Vorlage

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

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

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

Mit der Revision soll nun bewirkt werden, dass künftig für altrechtliche Wohnbauten die gleichen Veränderungsmöglichkeiten bestehen, unabhängig davon, ob sie 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt wurden. Dazu wird der Anwendungsbereich von Artikel 24c erweitert. Artikel 24d Absatz 1, der nach geltendem Recht die Änderungsmöglichkeiten an landwirtschaftlichen Wohnbauten bestimmt, soll unverändert beibehalten werden. Da die dort geregelten Änderungsmöglichkeiten weniger weit gehen als jene nach Artikel 24c, bleibt dies

für die *altrechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten ohne faktische Auswirkungen. Artikel 24d Absatz 1 behält hingegen seine Funktion mit Bezug auf die *neurechtlichen* landwirtschaftlichen Wohnbauten.

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

Mit einer Präzisierung soll allerdings ein Zeichen gesetzt werden, um dem schleichenden Verlust des Charakters der landwirtschaftlich geprägten Landschaften durch Abbruch und Wiederaufbau entgegenzuwirken: Es soll ausdrücklich im Gesetz verankert werden, dass (auch) bei einem Wiederaufbau die äussere Erscheinung nicht wesentlich geändert werden darf.

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

3 Erläuterungen zu Artikel 24c Absatz 2

Die Sätze 1 und 4 entsprechen dem Absatz 2 nach geltendem Recht. Satz 2 bewirkt die Gleichstellung altrechtlicher *landwirtschaftlicher* Wohnbauten mit den entsprechenden *nichtlandwirtschaftlichen* Wohnbauten. Mit Satz 3 schliesslich soll insbesondere verhindert werden, dass die Landschaft ihren Charakter nach und nach verliert, weil traditionelle Wohnbauten abgebrochen und durch Bauten ersetzt werden, die einen sichtbar anderen Charakter haben.

Satz 1 wird, da gegenüber dem geltenden Recht unverändert, nur so weit erläutert, als dies für das Verständnis der Tragweite nötig ist. *Solche Bauten und Anlagen* bezieht sich auf Absatz 1 und meint demnach bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind. Dies sind Bauten und Anlagen, die bestanden, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebietes im Sinne des Bundesrechts wurde, und die damals nichtlandwirtschaftlich genutzt wurden (vgl. dazu Art. 41 RPV und BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Register V, "Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen" [nachfolgend: Bewilligungen nach Artikel 24c RPG]).

Bezüglich der Frage, was mit *erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut* gemeint ist, kann auf Artikel 42 RPV, auf die Publikation „Bewilligungen nach Artikel 24c RPG“ sowie auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen werden.

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

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

In Satz 3 wird, beschränkt auf die Fälle des Wiederaufbaus, ein Teil des Bewilligungserfordernisses von Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG aufgenommen, das identisch auch für Bewilligungen nach Artikel 39 RPV gilt (Art. 39 Abs. 3 Bst. c RPV). Demnach darf die äussere Erscheinung nicht wesentlich geändert werden. Im Gegensatz zu Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe b RPG und Artikel 39 Absatz 3 Buchstabe c RPV wird eine Bewilligung nicht davon abhängig gemacht, dass die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleibt, da dieses Erfordernis bei Abbruch und Wiederaufbau von vornherein nicht erfüllt wäre.

Dieses Kriterium bedeutet, dass die Veränderungen bei Abbruch und Wiederaufbau sich auf den Rahmen dessen beschränken müssen, was auch bei Sanierungen üblich ist. Aus der Distanz soll letztlich nicht ersichtlich werden, dass nicht nur eine Sanierung, sondern ein Abbruch und Wiederaufbau stattgefunden hat. Charakter, Gestaltung, äussere Umrisse und Proportionen der Baute sollen erhalten bleiben. Insbesondere bei Bauten, die in einem traditionellen, regionaltypischen Baustil erbaut wurden, sind im Vollzug genügend hohe Anforderungen an dieses Kriterium zu stellen. Umgekehrt soll nicht verhindert werden, dass bei einem Wiederaufbau offensichtlich störende Elemente weggelassen werden. Auch ungenügende Raumhöhen alter Wohnbauten müssen korrigiert werden können. Ebenfalls zulässig muss es sein, beim Wiederaufbau das Gebäudevolumen zu reduzieren und die dafür notwendigen gestalterischen Anpassungen vorzunehmen (vgl. dazu Art. 42 Abs. 4 Satz 2 RPV).

Dass dieses Kriterium ausdrücklich nur im Zusammenhang mit Abbruch und Wiederaufbau erwähnt wird, ist kein Freipass für äussere Veränderungen im Rahmen von Erneuerungen und Umbauten, die ohne Abbruch erfolgen. Insbesondere traditionelle Wohnbauten in regionaltypischem Stil dürfen – gestützt auf die Interessenabwägung (Satz 4) und das Kriterium der Wesensgleichheit (Einleitungssatz zu Art. 42 Abs. 3 RPV) – keinen unnötigen, störenden äusseren Veränderungen unterzogen werden. Satz 3 hat in diesem Sinn auch Appell-Charakter: Er weist darauf hin, dass bei Abbruch und Wiederaufbau die Gefahr der Veränderung der äusseren Erscheinung besonders gross ist, und dass dieser entschlossen zu begegnen ist.

Wiederaufbau unter Wahrung der äusseren Erscheinung und energetische Sanierung sind keine Widersprüche. Die heutigen technischen Möglichkeiten dürften es in praktisch jedem Fall erlauben, bei einem Wiederaufbau die äussere Erscheinung zu wahren und trotzdem eine optimal isolierte Ersatzbaute zu errichten.

Mit der Unterstellung von altrechtlichen landwirtschaftlichen Wohnbauten unter Artikel 24c ist Artikel 24d Absatz 3 auf diese nicht mehr anwendbar. Insbesondere Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe a und d enthalten wichtige Bewilligungsvoraussetzungen, wenn es um Bauten geht, die ursprünglich landwirtschaftlich genutzt wurden. Auf die Integration dieser Kriterien in Artikel 24c kann dann verzichtet werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass diese Bewilligungsvoraussetzungen in der Interessenabwägung nach Artikel 24c Absatz 2 Satz 4 implizit mit enthalten ist. Davon wird hier ausgegangen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

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

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

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

4.2 Vollzugstauglichkeit

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

werden keine neuen unbestimmten Rechtsbegriffe eingeführt, die nicht bereits bei den bundesrechtlichen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zur Anwendung gelangen. Daher sollten sich keine qualitativ neuen Probleme im Vollzug ergeben. In quantitativer Hinsicht könnte jedoch die Abgrenzung, bis zu welchen Grenzen eine Baute als Wohnbaute im Sinne dieser Bestimmung gelten kann, eine wesentlich grössere Bedeutung erhalten.

Die Ausführungen zur Vollzugstauglichkeit werden aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung zu ergänzen sein.

4.3 Andere Auswirkungen

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

Je mehr Leute in den Landwirtschaftszonen wohnen, die keinen engen Bezug zur Landwirtschaft haben, desto grösseren Einschränkungen kann die Landwirtschaft ausgesetzt sein. Solche Bewohnerinnen und Bewohner geniessen einen Schutz durch das Verfahrensrecht (Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten) und das materielle Recht (z. B. Auflagen wegen Lärmschutz [Betriebszeiten lärmiger Maschinen] oder Geruchsimmissionen aus der Tierhaltung), was die landwirtschaftliche Bewirtschaftung teilweise erschweren kann.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

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

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

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

6.3 Erlassform

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