



# Vernehmlassung zu einer Teilrevision der Raumplanungsverordnung

## **Erläuternder Bericht**

Februar 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 gebunden, dass die notwendigen Bauten und Anlagen

---

<sup>1</sup> BBl 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.

Diese Bewilligungsvoraussetzung wurde teilweise als zu eng und nicht sachgerecht kritisiert. Es wurde in der Praxis nicht verstanden, weshalb eine Bewilligung bloss deshalb verweigert werden musste, weil das landwirtschaftliche Betriebszentrum nicht unmittelbar an die zu versorgende Bauzone angrenzt.

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.

Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 21. Mai 2008 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 erscheint. 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 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 landwirtschaftlich genutzt wurden oder nicht. Diese Revision wurde vom Parlament als dringlich erachtet und daher in einer eigenständigen Vorlage realisiert, obwohl im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des RPG 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>5</sup>. Zudem wurde in Aussicht gestellt, dass im Rahmen der Gesamtüberarbeitung versucht werden soll, die revidierten Bestimmungen besser in eine gesamthafte Regelung einzubetten.

Die Zustimmung zur Gesetzesrevision war im Nationalrat wie im Ständerat so gross, dass es vertretbar erscheint, die Umsetzung des Gesetzes in der Verordnung bereits zu einem Zeitpunkt in die Ver-

---

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



nehmlassung zu geben, in dem die Referendumsfrist noch nicht abgelaufen ist. Vielmehr soll die signalisierte Dringlichkeit ernst genommen und die Revision möglichst rasch in Kraft gesetzt werden.

## **2. Grundzüge der vorgeschlagenen Regelung**

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

Es werden zwei Vorschläge – ein Hauptvorschlag und ein Variantenvorschlag – für eine Neuregelung von Artikel 34a Absatz 1 Buchstabe c RPV unterbreitet. Beide Vorschläge zielen darauf ab, das heutige Kriterium der „Gebäudegruppe“ zu ersetzen und die Regulierung über Zielvorgaben an die Energieeffizienz der Wärmeproduktion und/oder der Wärmeverteilung vorzunehmen. Gemäss Hauptvorschlag wird einzig auf die Wärmeverteilung abgestellt und ein maximal zulässiger Verlust beim Wärmetransport vorgegeben. Der Variantenvorschlag bezieht zusätzlich auch die Holzfeuerungs- bzw. Heizanlage in die Effizienzüberlegungen ein und statuiert einen minimalen Wirkungsgrad.

In beiden Fällen bildet nicht mehr die Distanz zwischen Gebäuden die wichtigste Bewilligungsvoraussetzung, sondern die energetische Effizienz. Die Kriterien werden dabei jenen angenähert, die auch innerhalb der Bauzonen zur Anwendung gelangen, wenn es um die Frage geht, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Anlagen als förderungswürdig bzw. besonders effizient gelten sollen. Dies bedeutet, dass künftig der Ort der Wärmeproduktion und der Ort der Wärmeabnahme in keiner festgelegten räumlichen Beziehung mehr zueinander stehen müssen. Können die Effizienzkriterien eingehalten werden, so muss das landwirtschaftliche Betriebszentrum mit den Wärmeerzeugungsanlagen nicht mehr unmittelbar an die zu versorgende Bauzone grenzen.

Wo die Effizienzkriterien aus der Landwirtschaftszone heraus nicht eingehalten werden können, bedeutet dies nicht, dass innovative Landwirte keine entsprechenden Einkommensmöglichkeiten hätten. 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.

Das vorgeschlagene energetische Effizienzkriterium lässt trotzdem sowohl in räumlicher Hinsicht als auch punkto Konzeption und Ausgestaltung eines Wärmeverbundes mehr Flexibilität für den Landwirt. Ein weiterer Vorteil ist, dass es bereits heute eine, allerdings nicht näher konkretisierte, Bewilligungsvoraussetzung für Biomassenanlagen bildet (vgl. Art. 34a Abs. 3 RPV) und Effizienzvorgaben auch für die Beurteilung oder Subventionierung von Wärmeverbänden im Baugebiet angewendet werden.

Umgekehrt kann als Nachteil eines solchen Regelungsansatzes gewertet werden, dass der räumliche Konnex zwischen Wärmeproduktion und Wärmeabnahme u.U. stark gelockert und ein Wärmetransport auch über weitere Distanzen zulässig ist, wenn eine genügend grosse Energiemenge abgesetzt werden kann. Zudem ist das Kriterium technikabhängig – je effizienter die Technik, desto längere Distanzen sind zulässig – und die Prüfung der Einhaltung der Effizienzvorgaben im Baubewilligungsverfahren ist nicht einfach. Diese Nachteile sind allerdings zu relativieren: Der Wärmetransport erfolgt unterirdisch, so dass eine längere Transportleitung zumeist nicht mit grösseren räumlichen Auswirkungen verbunden ist, zumindest nicht in Bezug auf das Landschaftsbild. Die Komplexität in der Rechtsanwendung wird zudem reduziert durch die in der Praxis vorhandenen und, soweit ersichtlich, schweizweit einheitlichen Planungs- und Qualitätsstandards (vgl. dazu unten, Erläuterungen zu Artikel 34a, Seite 5). Die Nachteile werden durch die genannten Vorteile dieses Regelungsansatzes somit überwogen.



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

Mit der Revision sollen einerseits die Änderungen in der Verordnung vorgenommen werden, die direkte und automatische Folge der Gesetzesrevision sind. Andererseits sind jene Grenzen 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 des Revisionsentwurfs RPV (E-RPV) 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 (Artikel 43a *Buchstabe a* E-RPV), um die Vermeidung von Ersatzbauten (*Buchstabe b*), das Genügen der vorhandenen Erschliessung (*Buchstabe c*) und die Sicherung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (*Buchstabe 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 E-RPV 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>6</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 Wesensgleichheit und damit des nach Artikel 24c RPG Bewilligbaren gesprengt.

## **II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Artikel 34a**

#### *Hauptvorschlag*

Der Hauptvorschlag sieht vor, konkrete Vorgaben für die Effizienz der Wärmeverteilung zu machen und als Bewilligungsvoraussetzung in der RPV einen maximal zulässigen Wärmeverlust bei der Verteilung zu verankern. Massstab soll die zugeführte Wärme, d.h. diejenige Energiemenge sein, die in das Verteilnetz eingespiessen wird. Beim Transport zu den Abnehmern darf maximal 10 Prozent dieser Wärme verloren gehen. Mit anderen Worten muss die Wärmeverteilung so ausgelegt sein, dass der Wirkungsgrad 90 Prozent beträgt.

Dieser Wert orientiert sich an Planungsgrundlagen und Zielwerten, wie sie für Wärmeverbände innerhalb der Bauzonen gelten. 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)). Diese Hilfsmittel werden in der Schweiz, Deutschland und Österreich angewendet und deren Erarbeitung wurde u.a. von Holzenergie Schweiz getragen und finanziell vom Bundesamt für Energie (BFE) unterstützt. Sie sind projektbezogen anwendbar und verfolgen das Ziel, die fachgerechte Konzeption, Planung und Ausführung der Wärmeerzeugungsanlage und des Wärmenetzes zu erleichtern. Zu den dort festgelegten

---

<sup>6</sup> Details dazu s. unten, Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe c RPV, Seite 8.



Qualitätszielen gehören u.a. ein hoher Nutzungsgrad und niedrige Verteilungsverluste. Für kleinere Holzfeuerungsanlagen wird überdies zurzeit ein vereinfachtes Planungstool (QMmini<sup>®</sup>) eingeführt, das ein kostengünstiges Controlling erlaubt<sup>7</sup>.

Die Holzfeuerungsplaner und die kantonalen Energiefachstellen sind auf QM-Holzheizwerke<sup>®</sup> geschult. 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<sup>8</sup>.

Für Konzeption und Ausführung von Holzfeuerungsanlagen mit Wärmenetz in der Landwirtschaftszone wird naheliegenderweise ebenfalls auf diese Standards abgestellt, zumal die technische Ausgestaltung und die Berechtigung für Förderbeiträge nicht von der Lage in einer bestimmten Nutzungszone abhängig sind. Der Zielwert von zehn Prozent Wärmeverlust auf dem Verteilnetz mag eine relativ ambitionöse Vorgabe sein, besonders weil in der Landwirtschaftszone häufig Anlagen mit kleineren Leistungen installiert werden. Um diesen Wert zu erreichen, muss, je nach Betriebsweise und Vorlauf-Temperaturniveau, eine Wärmemenge von rund 1,3 MWh pro Jahr und Trassenlänge (Stamm-, Zweig- und Hausanschlussleitungen des Wärmenetzes) abgesetzt werden können. Im ländlichen Raum ist es u.U. schwierig, solche Anschlussdichten zu erreichen, durch einen Wärmetransport in die Bauzonen aber erreichbar. Angesichts des gewichtigen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und des Sinns und Zwecks von Artikel 16a Absatz 1<sup>bis</sup> RPG rechtfertigt es sich, für die Privilegierung in Form einer punktuellen Durchbrechung des Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet mindestens die gleichen Anforderungen zu stellen wie für die Förderung solcher Anlagen im Baugebiet.

Um die Regelung möglichst einfach zu halten, wird im Verordnungstext darauf verzichtet, zwischen Leitungen, die in die Bauzonen führen und solchen, die Gebäude in der Landwirtschaftszone erschliessen, zu differenzieren. Vielmehr soll der Wärmeverlust grundsätzlich auf dem ganzen Netz berechnet werden. Davon kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn eine landwirtschaftliche Liegenschaft ebenfalls angeschlossen werden soll und dies gestützt auf Artikel 16a RPG zulässig wäre.

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

Der Hauptvorschlag entspricht einem bereits gut dokumentierten, in der Praxis verankerten Beurteilungsschema. Er erscheint einfacher handhabbar als das Abstellen auf das Gesamtsystem (vgl. Variantenvorschlag). Dabei wird in Kauf genommen, dass die Effizienz bzw. Ineffizienz der Heizzentrale bzw. Holzfeuerungsanlage raumplanungsrechtlich ausgeblendet wird.

#### *Variante*

Als Alternative zum Hauptvorschlag wird ein Varianten-Vorschlag unterbreitet, bei dem für die Bewilligung nach Artikel 34a Absatz 1 Buchstabe c RPV nicht nur auf die Effizienz der Wärmeverteilung abgestellt wird, sondern auf diejenige des Gesamtsystems, also einschliesslich der Wärmeproduktion.

---

<sup>7</sup> Vgl. Holzenergie Schweiz, Jahresbericht 2010, S. 12; [www.qmholzheizwerke.ch](http://www.qmholzheizwerke.ch).

<sup>8</sup> Vgl. Bundesamt für Energie BFE/Konferenz Kantonalen Energiefachstellen EnFK (Auftraggeber) bzw. Infras AG (Auftragnehmer), Harmonisiertes Fördermodell der Kantone (HFM 2007), Schlussbericht, Zürich/Bern 2007, verabschiedet von der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK am 31. August 2007.



Relevant und für die Baubewilligung zu prüfen sind die Holzfeuerungsanlage, inkl. eines allfälligen Spitzenlastsystems, und das Wärmenetz. Eine Holzheizung kann knapp mehr als 80 Prozent Wirkungsgrad erreichen<sup>9</sup>, die Wärmeverteilung bei optimaler Auslegung und energiedichten Gebieten 90 Prozent (vgl. dazu oben, Hauptvorschlag). Insgesamt ergibt sich daraus somit ein Nutzungsgrad des Wärmeverbundes von 72 Prozent ( $0.8 \times 0.9 = 0.72$ ) bzw. Verluste von 28 Prozent. Wie beim Hauptvorschlag sind auch hier die Effizienzgrenzen so anzusetzen, dass nur Anlagen davon erfasst werden, die auch innerhalb der Bauzonen gefördert würden.

## 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.

## 3. Artikel 41

Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 24c RPG muss auch Artikel 41 RPV angepasst werden. Bis zur jüngsten Revision des RPG erfasste Artikel 24c RPG nur altrechtliche *nicht-landwirtschaftliche* 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 unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen handelt (Abs. 2).

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, die bisher von Artikel 24d Absatz 1 RPG erfasst wurden.

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

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 oder 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.

---

<sup>9</sup> Bei Installation einer Anlage der Kategorie A gemäss Norm EN 303-5 bzw. mit Qualitätslabel von Holzenergie Schweiz (Bezug z.B. [http://www.bfe.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?start=0&marker\\_suche=1&ps\\_text=Qualit%E4tssiegel](http://www.bfe.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?start=0&marker_suche=1&ps_text=Qualit%E4tssiegel)).



Buchstabe b regelt mit einem messbaren Kriterium die äusserste Grenze von Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens. Wird diese Grenze überschritten, so ist die Bewilligung in jedem Fall ohne weitere Prüfung zu verweigern, da die Wesensgleichheit verletzt ist.

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. Dieser Umstand soll durch Einfügung des folgenden Satzteils transparent gemacht werden: "und werden insbesondere die Voraussetzungen von Artikel 24c Absatz 4 RPG eingehalten".

Da neu auch landwirtschaftliche Wohnbauten unter diese Bestimmung fallen, kann nicht mehr von der "zonenwidrig genutzten Fläche" gesprochen werden. Eine sachgerechte und leicht verständliche Anpassung des Wortlauts erweist sich als schwierig, nicht zuletzt deshalb, weil praxisgemäss die in der RPV erwähnten zahlenmässigen Grenzen bezüglich zweierlei Messgrössen eingehalten werden müssen: 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) einerseits, und bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und von Nebenflächen wie Garagen, Heizungsräumen und ähnlichen Flächen) andererseits<sup>10</sup>. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es sachgerecht, die genannte Berechnungsart ausdrücklich in der RPV zu verankern. Zur Erläuterung kann auf die entsprechende, in Fussnote 10 erwähnte Vollzugsempfehlung verwiesen werden (a. a. O. Ziff. 3.3).

Gänzlich neu ist Buchstabe c. Ihm kommt insbesondere in Bezug auf jene Bauten Bedeutung zu, die ursprünglich bloss im Sommer bewohnt bzw. bewohnbar waren. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats hat in ihrem Bericht vom 22. August 2011<sup>11</sup> bereits auf das Problem dieser so genannten Temporärwohnbauten hingewiesen, und es wurde auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung nochmals betont<sup>12</sup>. Ständerat Bischofberger hat als Berichterstatter der Kommission ausdrücklich darauf hingewiesen, es müsse sichergestellt werden, dass auch Temporärwohnbauten, soweit sie unter Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes fallen, ihren Charakter als solche nicht verlieren<sup>13</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.

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

---

<sup>10</sup> Diese Berechnungsart wurde vom ARE vorgeschlagen (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]) und vom Bundesgericht geschützt (Urteil des Bundesgerichts 1A.290/2004 vom 7. April 2005, E. 2.3.3).

<sup>11</sup> BBI 2011 7083, S. 7089.

<sup>12</sup> Votum von Bundesrätin Doris Leuthard, AB 2011 N 1811.

<sup>13</sup> AB 2011 S 1162.



beschränkten Palette neuer Nutzungsmöglichkeiten, die in der Regel mit Buchstabe c nicht mehr vereinbar wäre.

Artikel 24c Absatz 4 RPG erscheint als präzise genug; es wird daher im Moment darauf verzichtet, dieses Bewilligungserfordernis in der RPV zu präzisieren.

## 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 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.

## 7. 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 erklärtermassen 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 einem eigenen Artikel allgemein zu verankern, statt sie in verschiedenen Artikeln wiederholt aufzuführen.

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.