LEX campus

05/30/2026 09:43:57

Dokument	**ZBl 127/2026 S. 179**
Autor	**Alain Griffel**
Titel	**«RPG 2»: Der Anfang vom Ende des Raumplanungsrechts?**
Seiten	**179-200**
Publikation	**Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht**
Herausgeber / Redaktion	**Benjamin Schindler (Red.), Giovanni Biaggini (Red.), Christoph Auer (Red.), Markus Rüssli (Red.), Stephan Haag (Red.), Daniela Thurnherr (Red.), Matthias Kradolfer (Red.)**
Frühere Herausgeber	**Peter Karlen (Red.), Arnold Marti (Red.)**
ISSN	**1422-0709**
Verlag	**Schulthess Juristische Medien AG**

«RPG 2»: Der Anfang vom Ende des Raumplanungsrechts?

Alain Griffel

I. Einleitung

«‹RPG 2›: Wenn *das* geltendes Recht wird!», lautete der Titel meines Editorials in ZBl 123/2022, S. 457 f., zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG)[1], die üblicherweise als «RPG 2» bezeichnet wird. Am 1. Januar 2026 *ist* «RPG 2» geltendes Recht geworden, zumindest teilweise. Der Rest wird

am 1. Juli 2026 in Kraft treten, damit die Kantone noch etwas mehr Zeit für die Umsetzung haben.[2]

Zur Vorgeschichte: 2008 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Vernehmlassungsverfahren zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz, welches das RPG hätte ablösen sollen. Nach überwiegend negativen Stellungnahmen beschloss man jedoch, die Totalrevision nicht weiterzuverfolgen und stattdessen – als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative I[3] – eine Teilrevision in Angriff zu nehmen. Dies sollte in zwei Etappen erfolgen: Die *erste Revisionsetappe* – im Nachhinein als «RPG 1» bezeichnet – sollte sich auf die von der Landschaftsinitiative I erfassten Themen beschränken, nämlich (a) Massnahmen gegen die weitere Zersiedelung der Schweiz, (b) Förderung einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen und (c) bedarfsgerechte Dimensionierung der Bauzonen.[4] Sie wurde vom Parlament am 15. Juni 2012 verabschiedet[5] und in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 deutlich angenommen.[6] In Kraft

---

1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

2 Vgl. AS 2025 640, S. 9 f.; Änderung der RPV vom 15. Oktober 2025 (AS 2025 659), Ziff. IV.

3 Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)»; Wortlaut in BBl 2007 4965.

4 Vgl. Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049; Bundesgesetz über die Raumplanung, Entwurf vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1085.

5 AS 2014 899.

6 Bundesratsbeschluss vom 30. April 2013 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2013, BBl 2013 3129.

gesetzt wurde die RPG-Revision auf den 1. Mai 2014, zusammen mit den am 2. April 2014 erfolgten Anpassungen[7] der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV)[8].

Das heikle Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen sollte Gegenstand einer *zweiten Revisionsetappe* bilden («RPG 2»). 2014 legte das UVEK einen Entwurf vor und führte ein Vernehmlassungsverfahren durch. Die Vorlage betraf nebst dem Bauen ausserhalb der Bauzonen diverse weitere Punkte und war stark überladen. Sie stiess bei Kantonen und Verbänden auf heftigen Widerstand, weshalb sie in der Folge abgespeckt wurde. 2017 präsentierte das UVEK einen überarbeiteten Entwurf und führte darüber ein zweites Vernehmlassungsverfahren durch. 2018 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft und den Gesetzesentwurf.[9] Der Nationalrat als Erstrat trat auf die Vorlage Ende 2019 nicht ein,[10] weil er insbesondere den neuen, vom Bundesrat vorgeschlagenen «Planungs- und Kompensationsansatz» für nicht umsetzbar und nicht praxistauglich hielt.[11] Demgegenüber beschloss die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Ständerats – nun bereits unter dem Einfluss der im Septem-

ZBl 127/2026 S. 179, 181

ber 2020 eingereichten Landschaftsinitiative II[12] –, auf die Revision einzutreten und diese zu einem indirekten Gegenvorschlag auszugestalten. Sie nahm Änderungen am Gesetzesentwurf vor und liess darüber 2021 ein drittes (!) Vernehmlassungsverfahren durchführen. Am 29. September 2023 – nach rund vierzehn Jahren Gesetzgebungsarbeiten, neun davon verwaltungsintern und fünf im Parlament – verabschiedete das Parlament die RPG-Revision[13] einstimmig, ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung,[14] obwohl die Revision in Fachkreisen einhellig als untauglich und kontraproduktiv abgelehnt worden war.[15] Die Landschaftsinitiative II wurde in der Folge zurückgezogen; das Referendum wurde nicht ergriffen. Der Bundesrat beschloss am 15. Oktober 2025 nach durchgeführter Vernehmlassung die zugehörige Revision der RPV,[16] und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) nahm im Oktober 2025 eine Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vor.[17]

Die nachfolgende Analyse stellt keine Kommentierung der neuen, über das ganze Gesetz verstreuten Regelungen dar, sondern versteht sich als Versuch, eine Einordnung aus einer übergeordneten Perspektive vorzunehmen. Dies fällt angesichts der zahlreichen Unklarheiten im Gesetzestext nicht leicht und wird zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass die bundesrätliche Botschaft kaum etwas hergibt, weil die meisten der nachfolgend thematisierten Punkte erst vom Parlament eingefügt wurden.

II. Neue Instrumente

Mit «RPG 2» hat der Gesetzgeber für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen drei gänzlich neue raumplanerische Instrumente geschaffen: einen Stabilisierungsmechanismus mit zwei Stabilisierungszielen (1.), einen planerischen «Gebietsansatz» (2.) sowie eine Abbruchprämie (3.).

ZBl 127/2026 S. 179, 182

7 AS 2014 909.

8 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

9 Botschaft zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 31. Oktober 2018, BBl 2018 7443; Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), Entwurf vom 31. Oktober 2018, BBl 2018 7499.

10 AB 2019 N 2037.

11 Vgl. Voten der Kommissionssprecher Bourgeois und Egger, AB 2019 N 2029 f.

12 Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)»; Wortlaut in BBl 2019 2499.

13 AS 2025 640.

14 AB 2023 N 2151; AB 2023 S 1021.

15 Vgl. *Alain Griffel,* Parallelwelt Bundeshaus, NZZ vom 8. November 2023, S. 18; *ders.,* Ein Lehrstück, wie man es nicht machen sollte, NZZ vom 23. April 2025, S. 19; *Samuel Kissling/Damian Jerjen,* Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende, EspaceSuisse, Inforaum 4/2023, S. 14 ff.

16 AS 2025 659.

17 ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung zu RPG 2, Oktober 2025, abrufbar unter <www.are.admin.ch> Planung & Recht Revision des Raumplanungsrechts Revision RPG 2 Dokumente (zuletzt besucht am 4. Februar 2026).

1. Stabilisierungsmechanismus

a. Stabilisierungsziele

In Art. 1 RPG, der die Ziele der Raumplanung umschreibt, wurden für das Nichtbaugebiet zwei Stabilisierungsziele eingefügt, und zwar betreffend die *Zahl der Gebäude* einerseits sowie die *Bodenversiegelung* anderseits: Massnahmen der Raumplanung sollen die Bestrebungen unterstützen, «die Zahl der Gebäude im Nichtbaugebiet zu stabilisieren» (Abs. 2 lit. b^{ter}) und «die Bodenversiegelung in den ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen nach Artikel 16 zu stabilisieren», Letzteres allerdings nur, soweit die Versiegelung «nicht landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt ist» (Abs. 2 lit. b^{quater}).[18] Darüber hinaus sollen auch forstwirtschaftlich bedingte Bodenversiegelungen vom Anwendungsbereich dieses Stabilisierungsziels ausgenommen sein.[19] Nicht zu berücksichtigen sind zudem Bodenversiegelungen durch Energieanlagen sowie kantonale oder nationale Verkehrsanlagen (Art. 8d Abs. 2 RPG). Diese beiden Stabilisierungsziele waren – zumindest psychologisch – das Zückerchen der Reform, um die hinter der Landschaftsinitiative II stehenden Umweltorganisationen zum Einlenken zu bewegen (was denn auch gelang).

Was *«stabilisieren»* genau bedeutet, ist jedoch unklar und wurde vom Gesetzgeber nicht näher definiert. Gemäss Art. 25b Abs. 1 RPV sind die Stabilisierungsziele eingehalten, «wenn die Anzahl der zu berücksichtigenden Gebäude beziehungsweise die zu berücksichtigende versiegelte Fläche im betreffenden Kanton nicht mehr als 2 Prozent über dem jeweiligen Referenzwert liegt». Das heisst: Ab dem massgebenden Referenzzeitpunkt dürfen die Anzahl der Gebäude und die Versiegelung der Flächen *um weitere zwei Prozent zunehmen.* Referenzzeitpunkt ist der 29. September 2023, der Tag der Schlussabstimmungen über die RPG-Revision in den Räten (Art. 8d Abs. 1 Satz 2 RPG). Damit stimmt die Verordnungsregelung mit dem überein, was im Ständerat vom Kommissionssprecher geäussert wurde.[20] Der Vernehmlassungsentwurf zur RPV sah noch eine Zunahme von einem Prozent vor. Mit der Erhöhung auf zwei Prozent reagierte der Bundesrat «insbesondere auf Forderungen einer Mehrheit der Kantone sowie von BPUK [Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz] und LDK [Landwirtschafts-

direktorenkonferenz] im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens».[21] Laut den Erläuterungen des ARE zum Vernehmlassungsentwurf hätte plus ein Prozent bedeutet, dass die Bautätigkeit mit ca. 6200 zusätzlichen Gebäuden ausserhalb der Bauzonen noch «etwas über zehn Jahre» so weitergehen kann wie bisher, ohne dass eine Kompensationspflicht eintritt.[22] Plus zwei Prozent bedeutet demnach ca. 12 400 weitere Gebäude in gut 20 Jahren; in den Erläuterungen zum definitiven Verordnungstext finden sich dazu jedoch keine Angaben mehr.

Allerdings: «Die derzeitige Datenlage beim Referenzdatenstand ist lückenhaft.»[23] Anders als noch im Vernehmlassungsentwurf hat das ARE die *Referenzwerte* für die beiden Stabilisierungsziele in Anhang 1 RPV für jeden Kanton festgelegt. Wie die Gerichte – welche diese Referenzwerte akzessorisch auf ihre Gesetzeskonformität hin überprüfen können – dereinst mit den teilweise prekären Datengrundlagen umgehen werden, bleibt abzuwarten. Der Bundesrat selbst hat festgelegt, dass die Referenzwerte 2032 neu

---

18 Präzisierungen in Art. 25a RPV.

19 ARE, Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) – Erläuterungen, 15. Oktober 2025, S. 14, abrufbar unter <www.are.admin.ch> Planung & Recht Revision des Raumplanungsrechts Revision RPG 2 Dokumente (zuletzt besucht am 4. Februar 2026).

20 Votum Stark, AB 2022 S 461: «Die Stabilisierung lässt eine gewisse Dynamik im System zu. […] Ich erwähne explizit, dass die Kommission über den Prozentsatz des Wachstums diskutiert hat. Sie erwartet, dass ein durchschnittliches Wachstum von 2 Prozent ab der Schlussabstimmung als Stabilisierung gewertet wird.»

21 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 6.

22 ARE, Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) – Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 19. Juni 2024, S. 6, abrufbar unter <www.are.admin.ch> Planung & Recht Revision des Raumplanungsrechts Revision RPG 2 Vernehmlassungen Vernehmlassung 2024 (zuletzt besucht am 4. Februar 2026).

23 ARE, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf RPV (Anm. 22), S. 5; vgl. nun auch ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 15.

zu berechnen sind (Art. 25b Abs. 3 RPV). Dies wird zur Folge haben, «das[s] gewisse Kantone 2032 nochmals etwas höhere Entwicklungsspielräume erhalten werden».[24]

Hinzu kommt ein Weiteres: Art. 1 Abs. 2 lit. b[ter] RPG beschränkt das Stabilisierungsziel ausdrücklich auf die «Zahl der Gebäude». Davon nicht erfasst werden also die mannigfaltigen, seit 1998 sukzessiv ausgedehnten Möglichkeiten, bestehende zonenwidrige Gebäude ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der *erweiterten Besitzstandsgarantie* gemäss Art. 24c und 37a RPG umzunutzen, teilweise zu ändern, zu erweitern oder sogar abzubrechen und durch einen Neubau zu ersetzen.[25] Die Anzahl der Gebäude wird dadurch nicht erhöht, das Erscheinungsbild des ländlichen Raums jedoch stark verändert.

b. «Gesamtkonzept» im Richtplan

Die Kantone müssen in den *Richtplangrundlagen* Aufschluss geben über den Stand und die bisherige Entwicklung der Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen sowie der Bodenversiegelung (Art. 6 Abs. 3 lit. d und e RPG). Bei der erstmaligen Erarbeitung die-

ser Grundlagen können die Ausführungen über die bisherige Entwicklung allerdings «skizzenhaft» bleiben (Art. 38c RPG).

Darüber hinaus müssen die Kantone in ihrem Richtplan ein *Gesamtkonzept* zur Erreichung der Stabilisierungsziele festlegen (Art. 8d Abs. 1 Satz 1 RPG). Die Anforderungen an ein solches Konzept bleiben allerdings vage. Das ARE verweist in seinen Erläuterungen[26] auf den ergänzten Leitfaden Richtplanung, doch lässt sich auch diesem nur wenig Handfestes entnehmen.[27] Es ist deshalb mit einer gewissen Schwammigkeit der kantonalen Gesamtkonzepte zu rechnen, ebenso mit einer entsprechenden Grosszügigkeit des ARE bzw. formell des Bundesrats im Rahmen der Genehmigung der betreffenden Richtplananpassungen. Als Beurteilungskriterien nennt das ARE denn auch lediglich die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität des Konzepts und der darin genannten Massnahmen, die Festlegung der Zuständigkeiten für die Umsetzung der Strategien und Massnahmen sowie die Anpassungsfähigkeit des Konzepts.[28]

Die Frist zur Anpassung der Richtpläne beträgt fünf Jahre ab Inkrafttreten am 1. Juli 2026 (Art. 38b Abs. 1 RPG). Wird sie nicht eingehalten, so ist im betreffenden Kanton jedes weitere neue Gebäude ausserhalb der Bauzonen *kompensationspflichtig* (Art. 38b Abs. 3 RPG).

c. Veränderungsbilanz

Gemäss Art. 25c Abs. 1 RPV müssen die Kantone eine Bilanz der zu berücksichtigenden Gebäude und Versiegelungen führen, die nach dem 29. September 2023 hinzugekommen oder weggefallen sind. Laut ARE können sie dazu Geodaten aus den Baubewilligungsverfahren verwenden oder sich mit der Erfassung der erteilten Baubewilligungen in Tabellenform begnügen.[29] Um darzulegen, welche Differenzierungen die Kantone dabei zu berücksichtigen haben werden – und welcher *bürokratische Albtraum* auf sie zukommt –, benötigt das ARE in seinen Erläuterungen mehr als zwei A4-Seiten.[30]

d. Periodische Überprüfung; Kompensationspflicht

Die Erreichung der Stabilisierungsziele ist von den *Kantonen* periodisch zu überprüfen (Art. 8d Abs. 3 RPG), und zwar mindestens alle vier Jahre im Rahmen der Berichterstattung nach Art. 9 Abs. 1 RPV (Art. 25d Abs. 1 RPV). Erscheint die Einhaltung der Stabilisierungsziele *«gefährdet»,* so müssen innert fünf Jahren die notwendigen Richtplananpassungen vorgenommen werden (Art. 25d Abs. 2 RPV). Bei Säumnis entsteht eine *Kompensationspflicht* (Art. 25d Abs. 3 und Art. 25e Abs. 1 RPV). Für einen neuen

---

24 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 16.

25 Vgl. dazu *Alain Griffel,* Raumplanungs- und Baurecht – in a nutshell, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen 2025, S. 175 ff., 183 f.

26 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 7.

27 Vgl. ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung (Anm. 17), Ziff. 1.3.

28 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung (Anm. 17), Ziff. 1.3, S. 12.

29 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 16.

30 Vgl. ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 16 unten bis S. 18 unten.

Pouletmaststall genügt es dann allerdings, dass ein Schopf mit einer Fläche von 6 m^2 abgebrochen wird, weil nur die Gebäudeanzahl, nicht aber die Gebäudegrösse massgebend ist.[31] Angesichts der Vagheit der Anforderungen an das richtplanerische Gesamtkonzept, der drohenden Kompensationspflicht sowie des Umstandes, dass Bund und Kanton sich über die Frage, ob eine Gefährdung vorliegt, zu «verständigen» haben,[32] ist indessen nicht damit zu rechnen, dass man sich vorschnell auf eine Gefährdung der Stabilisierungsziele verständigen und eine solche bejahen wird.

Nicht restlos klar ist, ob auch bei einer *Verfehlung* der Stabilisierungsziele zunächst eine fünfjährige Frist zur Anpassung des Richtplans gilt, bevor eine Kompensationspflicht entsteht. Der Wortlaut von Art. 8d Abs. 4 i.V.m. Art. 38b RPG könnte so verstanden werden, lässt jedoch auch Raum für eine andere Auslegung («sinngemäss»). Art. 25e Abs. 2–4 RPV scheint hingegen klar davon auszugehen, dass bei einer Verfehlung der Ziele sofort eine Kompensationspflicht entsteht, sodass es dem Kanton überlassen bleibt, während der Geltung dieser Sanktion für eine Korrektur des rechtswidrigen Zustands zu sorgen.

Der *Bundesrat* hat seinerseits dem Parlament periodisch Bericht über die Erreichung der Stabilisierungsziele zu erstatten und dabei eine «Beurteilung der Wirkung der massgebenden Bestimmungen» vorzunehmen (Art. 24f Abs. 2 RPG).

e. Fazit

Das neue Instrumentarium, welches das Wachstum ausserhalb der Bauzonen «stabilisieren» soll – freilich in sehr schwammiger und löchriger Weise –, wird im realen Raum wohl kaum je sichtbare Auswirkungen haben. Das liegt nicht nur an den zahlreichen Ausnahmen und am «Freibetrag» von zwei Prozent weiterem Wachstum, sondern auch an den dem Mechanismus inhärenten Unschärfen, beginnend mit den teilweise ungenügenden Datengrundlagen und den darauf basierenden Referenzwerten über die unklaren Anforderungen an ein Gesamtkonzept bis hin zu den daraus resultierenden Spielräumen bei der Beurteilung einer Gefährdung oder Verfehlung der Ziele. Diese Unschärfen kontrastieren augenfällig mit den geradezu akribischen, vorstehend nur summarisch dargestellten Detailregelungen. Der sich daraus ergebende Verwaltungsaufwand in den Kantonen wird jedenfalls enorm sein. Da hilft es den Kantonen wenig, wenn das ARE ausführt, sie müssten sich mangels Vollzugsempfehlungen «daran herantasten» und «sich so organisieren», dass sie (zum Beispiel) erfassen können, wenn eine nach dem Stichtag hinzugekommene, nicht anrechenbare Versiegelung anrechenbar wird, weil sich deren Zweckbestimmung geändert hat.[33] Ganz abgesehen von die-

sem bürokratischen «Overkill» erscheint es mehr als zweifelhaft, ob eine solche Form von Milchbüchleinrechnung zu einer sinnvollen Raumplanung beiträgt.

2. «Gebietsansatz»

Zusätzlich zu den zahlreichen bisherigen Tatbeständen des zonenkonformen und zonenwidrigen Bauens ausserhalb der Bauzonen, die seit der RPG-Revision von 1998 sukzessiv erweitert worden sind,[34] hat der Gesetzgeber einen gänzlich neuen Ansatz eingeführt: Die Kantone können in ihren Richtplänen Gebiete bezeichnen (deshalb «Gebietsansatz»), in denen *«Nichtbauzonen für»* nicht näher definierte *«nicht standortgebundene Nutzungen»* zulässig sind (so Art. 18bis Abs. 1 RPG[35]). Damit sollen also nicht – wie bei Zonen gemäss Art. 18 RPG – standortgebundene,[36] sondern beliebige Nutzungen ermöglicht werden. «Diese Zonen wurden auf Drängen verschiedener Kantone geschaffen, die zusätzliche Baumöglichkeiten ausserhalb der Bauzonen forderten. Es war das explizite Ziel, ihnen ausserhalb der Bauzone mehr (Bewilligungs-)Spielraum für regionale Besonderheiten zu gewähren.»[37]

---

31 Vgl. ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 20, 21.

32 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 19.

33 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 18.

34 Vgl. dazu *Griffel* (Anm. 25), S. 7 ff., 155 ff., 169 ff.

35 In der Sachüberschrift ist von «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» die Rede.

36 Vgl. aber Anm. 59.

37 *Rudolf Muggli,* Weitere Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18bis RPG, EspaceSuisse, Raum & Umwelt 1/2024, S. 19.

Regelungstechnisch beruht dieser Gebietsansatz – eine Weiterentwicklung des im bundesrätlichen Entwurf vorgeschlagenen Planungs- und Kompensationsansatzes[38] – auf einer eigenartigen Verschränkung von Richt- und Nutzungsplanung. Art. 8c RPG (Richtplanung) spricht von «Zonen nach Artikel 18bis» (Sachüberschrift und Abs. 1), wogegen in Art. 18bis Abs. 1 RPG (Nutzungsplanung) von Nichtbauzonen «gestützt auf Artikel 8c» die Rede ist. Art. 8c und Art. 18bis RPG verweisen also gegenseitig aufeinander, und zwar zirkulär im Sinne einer Endlosschlaufe, ohne dass klar würde, welche Nutzweisen zulässig sind.

Darüber hinaus stösst die Regelung mit einer Anhäufung hochgradig unbestimmter Rechtsbegriffe in eine neue Dimension gesetzgeberischer Unbestimmtheit vor. So können die Kantone gemäss Art. 8c Abs. 1 RPG im *Richtplan*[39] bestimmte Gebiete[40] bezeichnen, in denen Zonen nach Artikel 18bis RPG mit zu kompensierenden Nutzungen zulässig sind, sofern dies

–aufgrund einer «räumlichen Gesamtkonzeption ausserhalb der Bauzonen» erfolgt,

–im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu einer «Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet» führt (lit. a) und

–Aufträge für die Nutzungsplanung erteilt werden, die «erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen» vorzusehen (lit. b).

Gemäss Art. 8c Abs. 3 RPG ist im Richtplan mindestens festzulegen, «welche Verbesserung der Gesamtsituation mit der Ausscheidung solcher Zonen erreicht und welche übergeordneten Ziele damit konkret verfolgt werden sollen und die Gründe dafür» (lit. a), ferner, «wie im jeweiligen Gebiet die Gesamtkonzeption in der Nutzungsplanung konkret umgesetzt wird» (lit. b). In zeitlicher Hinsicht setzt die Genehmigung eines solchen Richtplaneintrags voraus, dass vorgängig oder gleichzeitig die Richtplananpassung zu den Stabilisierungszielen gemäss Art. 8d RPG erfolgt ist (Art. 38b Abs. 2 RPG).

Auf Stufe *Nutzungsplan* sind gemäss Art. 18bis Abs. 1 RPG «die Voraussetzungen zu schaffen», dass die vorgesehenen nicht standortgebundenen Nutzungen «mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden werden» (lit. a)[41] und in der Summe zu einer «Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität» führen (lit. b). Zu beurteilen ist das «anhand einer umfassenden Interessenabwägung im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung» (Art. 33a Abs. 1 RPV). Im Bewilligungsverfahren hat dies die gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG zuständige kantonale Behörde[42] «zu überprüfen und sicherzustellen» (Art. 18bis Abs. 4 RPG).[43] Sodann zählt Art. 18bis RPG auf, wo bzw. wann *keine* Kompensations- oder Aufwertungsmassnahmen nötig sind, nämlich «wenn nach geltendem Recht ausserhalb solcher Zonen eine Bewilligung erteilt werden könnte» (Abs. 2) sowie bei Umnutzungen und Nutzungserweiterungen in Kleinsiedlungen (Abs. 3).

Art. 33a Abs. 2 RPV präzisiert die Anforderungen an die Kompensation in zweierlei Hinsicht: Beanspruchtes *Kulturland* muss «vollständig und gleichwertig» kompensiert werden, und neues *oberirdisches Gebäudevolumen* ist vollständig zu kompensieren, sofern dem nicht «objektive Gründe» entgegenstehen, wobei Letztere «sich aus der konkreten Planung ergeben müssen und vom planenden Gemeinwesen aufzuzeigen sind».[44] Eine dritte Regel findet sich merkwürdigerweise nicht im Gesetzes- oder Verordnungstext, sondern nur in den Erläuterungen des ARE: das Gebot der *«deutliche[n] bauliche[n] Überkompensation»,* wenn beispielsweise ein neues Wohnhaus mit dem Ab-

---

38 Vgl. dazu Botschaft (Anm. 9), S. 7458 f., 7463 ff., 7470 ff.

39 Gemeint ist der *kantonale* Richtplan. «Eine Delegation […] der auf Richtplanstufe zu erfüllenden Aufgabe, Gebiete mit entsprechenden Eckwerten zu bezeichnen», an (allfällige) *regionale* Richtpläne «ist nicht zulässig» (ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung [Anm. 17], Ziff. 2.4).

40 Das ARE definiert «Gebiet» wie folgt: «Klar abgegrenzter Landschaftsraum, in dem eine konkrete räumliche Planung im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten übergeordneten Ziels (resp. mehrere[r] Ziele) erfolgen soll. Das Gebiet ist so abgegrenzt, dass sowohl Mehrnutzung als auch Kompensation/Aufwertung innerhalb desselben Gebiets stattfinden» (ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung [Anm. 17], Ziff. 2.2).

41 «Die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen müssen nicht zwingend innerhalb der Zone nach Artikel 18bis RPG erfolgen[,] jedoch innerhalb des Gebietsperimeters» (ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung [Anm. 17], Ziff. 2.2).

42 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung (Anm. 17), Ziff. 2.4.

43 Vgl. dazu Art. 33a Abs. 3 RPV.

44 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 35.

bruch grossflächiger und grossvolumiger Gewächshäuser kompensiert werden soll. «Denn Wohnhäuser bringen eine intensivere Nutzung des Raums mit sich als stillgelegte Gewächshäuser.»[45]

Zu dieser geballten Ladung an Unbestimmtheit kommt ein grundlegender Mangel hinzu: Die in «Nichtbauzonen für nicht standortgebundene Nutzungen» *prinzipiell zulässigen Nutzweisen* werden weder im RPG umschrieben, noch sollen sie – im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben – vom kantonalen Gesetzgeber geregelt werden; vielmehr wird dies blanko an den kantonalen Richtplan delegiert. Dies ist mit dem *Legalitätsprinzip* (Art. 5 Abs. 1 BV) nicht vereinbar, und zwar nicht nur in Kantonen, in denen der Richtplan vom Regierungsrat festgesetzt wird; denn beim (bloss) behördenverbindlichen Richtplan handelt es sich nicht um einen generell-abstrakten, im Gesetzgebungsverfahren beschlossenen Erlass im Sinne von grundeigentümerverbindlichen Rechtsnormen. Dementsprechend vermag er eine formell-gesetzliche Regelung nicht zu ersetzen.

Fazit: Der gesetzestechnisch völlig missratene «Gebietsansatz» macht das schon bis anhin übermässig komplizierte rechtliche Regime des Bauens ausserhalb der Bauzonen nochmals deutlich komplizierter und streitanfälliger. Das bisherige komplexe System wird durch das neue nicht etwa ersetzt, sondern ergänzt. Zudem dürfte der politische Druck auf die kantonalen Raumplanungsämter, entsprechende Vorlagen auszuarbeiten, immens sein.[46] Und schliesslich: Sollte das Bundesgericht dereinst über die Vereinbarkeit eines solchen Nutzungsplans mit dem Legalitätsprinzip zu entscheiden haben, könnte es für die Protagonisten dieses Regelungsmurkses ein (wenn auch spätes) böses Erwachen geben.

3. Abbruchprämie

Das Parlament wollte einen *Anreiz* schaffen, *nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu entfernen,* und zwar in Form einer Abbruchprämie (Art. 5a RPG). Beim Abbruch solcher Bauten und Anlagen haben deren Eigentümer einen Anspruch auf eine Abbruchprämie in Höhe der *Abbruchkosten,* wobei das Parlament filigran präzisierte: «unter Ausschluss allfälliger Aufwendungen für die Entsorgung von Spezialabfällen oder Altlasten, ausser wenn eine anderweitige gesetzliche Pflicht zur Tragung der Beseitigungskosten besteht» (Abs. 1 Satz 1).

Beim Abbruch *landwirtschaftlich* oder *touristisch* genutzter Bauten und Anlagen ist die Abbruchprämie groteskerweise auch dann geschuldet, wenn ein *Ersatzneubau* erstellt wird (Art. 5a Abs. 1 Satz 2 RPG). Ein Landwirt kann also neu einen Anspruch gegenüber dem Kanton geltend machen, ihm die Abbruchkosten zu ersetzen, wenn er für sein Wohngebäude oder seinen Stall einen Ersatzbau erstellt. Ein Grossteil der

staatlichen Abbruchprämien dürfte künftig in solche Ersatzbauten fliessen, weil bei blossen Abbrüchen kein finanzieller Anreiz besteht, die Baute oder Anlage tatsächlich abzubrechen, zumal ja nur die Abbruchkosten ersetzt werden.

Finanziert werden soll die Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus der *Mehrwertabgabe* (Art. 5a Abs. 2 RPG), die neu also dafür zweckentfremdet werden soll, die Erstellung landwirtschaftlicher und touristischer Ersatzbauten ausserhalb der Bauzonen zu subventionieren! Dies stellt geradezu eine Perversion der Mehrwertabgabe dar; denn deren Erträge sind bzw. wären in erster Linie für Entschädigungen wegen materieller Enteignung (Rückzonungen) oder für «weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3» zu verwenden – insbesondere für den Schutz der Fruchtfolgeflächen und die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 5 Abs. 1ter RPG) –, nicht aber für neue Bauten ausserhalb der Bauzonen. Allerdings wird ohnehin «wegen Fehlens hinreichender Erträge aus dieser Quelle auf allgemeine Finanzmittel zurückgegriffen werden müssen».[47] Der Bund kann die Kantone mit Beiträgen unterstützen (Art. 5a Abs. 3 RPG). Sofern entsprechende Kredite bewilligt wurden, gewährt der Bund je nach Konstellation Beiträge in Höhe von 20–30 Prozent der Kosten der Kantone (Art. 43d Abs. 2 und 3 RPV).[48] Reichen die bewilligten Mittel nicht aus, so werden die Beiträge proportional gekürzt (Art. 43d Abs. 5 RPV).

---

45 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 35.

46 So *Kissling/Jerjen* (Anm. 15), S. 18.

47 ARE, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf RPV (Anm. 22), S. 10. In seinen Erläuterungen zur definitiven Fassung der RPV (Anm. 19), S. 11, hat das ARE das realitätsnähere «*wegen* Fehlens hinreichender Erträge aus dieser Quelle» zu «*bei* Fehlen hinreichender Erträge» abgeschwächt (Hervorhebungen hinzugefügt); dies wohl bewusst, um die zahlungspflichtigen Kantone angesichts der spärlich dotierten Mehrwertausgleichstöpfe nicht noch weiter aufzuschrecken.

48 Die BPUK hat im Rahmen der Vernehmlassung zur RPV-Revision einen Finanzierungsanteil des Bundes von 70–80 Prozent beantragt (Stellungnahme vom 25. September 2024, S. 2, abrufbar unter <www.bpuk.ch> Dokumentation Stellungnahmen [zuletzt besucht am 4. Februar 2026]).

Die Kantone haben dem Bund über die Ausrichtung und Finanzierung der Abbruchprämien periodisch Bericht zu erstatten (Art. 24f Abs. 1 RPG).

Fazit: Das Parlament blieb einerseits auf halbem Weg stehen (kein wirklicher Anreiz für den blossen Abbruch eines Gebäudes) und schoss anderseits massiv über das Ziel hinaus (Subventionierung landwirtschaftlicher und touristischer Ersatzbauten). Weiter beschloss es eine Zweckentfremdung der ohnehin spärlichen Einnahmen aus dem bewusst klein gehaltenen Mehrwertausgleich; und schliesslich bescherte es den Kantonen und gegebenenfalls auch dem Bund Mehrausgaben für die neuen Subventionen.

III. Weitere Lockerungen ausserhalb der Bauzonen

1. Umnutzung nicht mehr benötigter Ställe und Scheunen

Über die bereits bestehenden Möglichkeiten im Zusammenhang mit schützenswerten oder landschaftsprägenden Bauten hinaus (vgl. Art. 24d Abs. 2 RPG und Art. 39 RPV)

ZBl 127/2026 S. 179, 190

gestattet das Gesetz den Kantonen neu, in ihrem *Richtplan* «besondere Gebiete [zu] bestimmen, in welchen sie die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung vorsehen» (Art. 8c Abs. 2 RPG). Damit wollte das Parlament insbesondere die Umnutzung nicht mehr benötigter Ställe und Scheunen in Ferienwohnungen erleichtern. Indes: «Mit dieser Öffnung dürften ungenutzte Ökonomiegebäude zu Spekulations- statt zu potenziellen Abbruchobjekten werden.»[49] Zu berücksichtigen sind nach dem Gesetzeswortlaut allerdings auch hier die Anforderungen von Art. 8c Abs. 1 RPG, die nicht leicht zu erfüllen sein werden; so muss die Umnutzung im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung namentlich zu einer *Verbesserung der Gesamtsituation* im betreffenden Gebiet führen (Abs. 1 lit. a). «Angesichts der grösseren und störenderen Nutzungen, die dadurch zu erwarten sind, lässt sich die geforderte Verbesserung der Gesamtsituation kaum sicherstellen.»[50] Es bleibt also abzuwarten, ob dieses quasi in letzter Minute ins Gesetz eingefügte Anliegen des Ständerats[51] mehr sein wird als ein gesetzgeberischer Schnellschuss, der (hoffentlich) toter Buchstabe bleiben wird.

2. Privilegierung altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe

Altrechtliche *gewerbliche Bauten und Anlagen* ausserhalb der Bauzonen waren im Vergleich zu den übrigen Bauten und Anlagen schon bisher privilegiert. Erstens ist – im Gegensatz zu Art. 24c Abs. 2 RPG – nicht nur eine teilweise, sondern auch eine vollständige Zweckänderung möglich; und zweitens gilt für ihre Erstellung bzw. rechtskräftige Bewilligung ein späterer Stichtag, nämlich der 1. Januar 1980 (Art. 37a [neu: Abs. 1] RPG; Art. 43 RPV). In Art. 37a Abs. 2 RPG hat das Parlament für altrechtliche *Gast- und Beherbergungsbetriebe* ausserhalb der Bauzonen nun weitere Privilegien vorgesehen:

Zum einen können sie neu gemäss den «grosszügigeren Bestimmungen von Artikel 37a RPG und Artikel 43 Absätze 1–3 [RPV]»[52] *abgebrochen und wiederaufgebaut* werden, einschliesslich der in Art. 43 Abs. 2 RPV zugelassenen baulichen Erweiterungen bis 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche (Art. 43 Abs. 4 RPV).

Zum andern sollen bei altrechtlichen Gast- und Beherbergungsbetrieben *Betriebserweiterungen* möglich sein, wenn «gewerbliche Bauten und Anlagen […] andernorts in der gleichen Geländekammer beseitigt werden». Neu findet – bezogen auf die jeweilige Geländekammer – quasi ein Transfer[53] in der Masseinheit Betten und Stühle statt, selbst wenn es in der zu beseitigenden Gewerbebaute gar keine Betten und Stühle gab;

ZBl 127/2026 S. 179, 191

und alle Freunde liebevoller Detailregelungen kommen mit Art. 43 Abs. 6 RPV gewiss auf ihre Rechnung:

---

49 *Kissling/Jerjen* (Anm. 15), S. 18.

50 *Kissling/Jerjen* (Anm. 15), S. 18.

51 Die Änderung erfolgte am 14. September 2023, also zwei Wochen vor der Schlussabstimmung (AB 2023 S 747). Der Nationalrat stimmte vier Tage später zu (AB 2023 N 1693).

52 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 40.

53 So ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 40.

> «Die zusätzliche Erweiterung eines Beherbergungsbetriebs darf nicht zu einer Bettenzahl von mehr als 120 führen.[54] Bei reinen Restaurationsbetrieben darf die Sitzplatzzahl nicht auf über 100 zunehmen. Bei gemischten Betrieben können die Maximalwerte anteilsmässig beansprucht werden.[55] Mit den zusätzlichen Erweiterungen dürfen maximal so viel Gebäudefläche und so viel andere versiegelte Fläche geschaffen werden, wie jeweils anderweitig beseitigt wird. Massgebend sind insbesondere: *a.* die betriebliche Notwendigkeit; *b.* das Ausmass der vorgesehenen Aufwertungen; und *c.* die Verbesserungen, die durch zusätzliche kompensatorische Massnahmen erreicht werden können.»

Bleibt die Frage, was im schweizerischen Mittelland überhaupt als «Geländekammer» zu betrachten ist. Damit werden sich die Gerichte zweifellos noch eingehend beschäftigen dürfen …

3. «Weitere Zonen»: funktioneller Zusammenhang mit der Hauptnutzung

Gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG in der mit «RPG 2» präzisierten Fassung soll das *kantonale Recht* verschiedene Arten von Bauzonen unterscheiden, was alle Kantone längst getan haben. Zudem kann das kantonale Recht wie bisher *«weitere Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen»* vorsehen. Bei diesen handelt es sich um Nichtbauzonen, auch wenn sie eine gewisse Bautätigkeit zulassen, sodass die zuweilen anzutreffende Bezeichnung als «beschränkte Bauzonen» missverständlich ist.[56]

In solchen kantonalen Nichtbauzonen ausserhalb der Bauzonen, die – ihrem Zonenzweck entsprechend – eine bestimmte Bautätigkeit zulassen, sind gemäss dem neu eingefügten Art. 18 Abs. 1bis RPG nicht nur «standortgebundene Nutzungen»[57] zulässig, sondern auch *«Bauten und Anlagen, die in einem funktionellen Zusammenhang mit der Hauptnutzung stehen».* Aufgrund der Voten im Parlament – weitere Materialien stehen nicht zur Verfügung, da es sich um einen Einzelantrag handelte – ist davon auszugehen, dass damit lediglich die bisherige Rechtslage abgebildet werden sollte.[58] Dabei war ausschliesslich von Recyclinganlagen bei Kiesgruben die Rede, wobei zonenwidrige, aber standortgebundene Nutzungen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG wie

so häufig mit zonenkonformen Nutzungen verwechselt wurden.[59] Bauschuttrecyclinganlagen sind in Abbauzonen zwar schon bisher zuweilen bewilligt worden, aber nicht als zonenkonform, sondern als (relativ bzw. abgeleitet) standortgebunden, soweit sie nicht wegen ihrer Auswirkungen der Planungspflicht unterlagen.[60] Insofern – durch Überführung einer zonenwidrigen in eine zonenkonforme (Annex-)Nutzung – hat das Parlament also eine Ausdehnung der zonenkonformen Nutzweisen vorgenommen, ohne sich dessen bewusst gewesen zu sein. Mit Blick auf den raumplanungsrechtlichen Trennungsgrundsatz[61] muss der funktionelle Zusammenhang jedenfalls restriktiv im Sinne eines *engen* funktionellen Zusammenhangs gehandhabt werden.[62] Das Parlament hat mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff freilich eine neue Grauzone geschaffen,[63] die zu Rechtsstreitigkeiten einladen wird.

---

54 Man beachte: Dies entspricht der doppelten Bettenzahl eines durchschnittlichen schweizerischen Hotels (*Samuel Kissling,* RPG 2 – Was kommt auf uns zu?, EspaceSuisse, Inforaum 4/2025, S. 4 ff., 9).

55 «Werden die Möglichkeiten für Hotel- und Restaurantbetriebe je zur Hälfte beansprucht, sind demnach maximal 60 Betten und 50 Restaurantplätze (ohne Einbezug der Plätze für Hotelgäste) zulässig […]. Bei einer Aufteilung von drei Vierteln zu einem Viertel sind die Grenzen bei 90 Betten und 25 Restaurantplätzen» (ARE, Erläuterungen RPV [Anm. 19], S. 41).

56 *Griffel* (Anm. 25), S. 67 f.

57 Vgl. dazu Anm. 59.

58 Voten Hegglin, Stark und Bundesrätin Sommaruga, AB 2022 S 476 f.; Voten Stark und Bundesrat Rösti, AB 2023 S 748; ebenso *Muggli* (Anm. 37), S. 15.

59 Dies ist im Übrigen auch in Art. 18 Abs. 1bis RPG selbst der Fall, der von «standortgebundenen» Nutzungen spricht. Standortgebunden in einem weiteren Sinn – soweit man diesen Begriff auch auf die Nutzungsplanung anwenden will – ist jedoch die Zone gemäss Art. 18 RPG als solche. Die in dieser erlaubte Nutzung ist dann nicht (nochmals) standortgebunden, sondern zonenkonform (*Griffel* [Anm. 25], S. 164).

60 BGer, Urteil 1C_561/2016 vom 14. November 2017 E. 4 f., in: ZBl 119/2018, S. 259 ff., mit kritischem Kommentar von *Karin Scherrer Reber.*

61 Vgl. dazu *Griffel* (Anm. 25), S. 25, 152.

62 Ebenso *Muggli* (Anm. 37), S. 16.

63 *Muggli* (Anm. 37), S. 15.

4. Biogasanlagen auf Landwirtschaftsbetrieben

Seit der RPG-Revision von 2007[64] sind gemäss Art. 16a Abs. 1bis RPG – detailreich konkretisiert in Art. 34a RPV – auch Bauten und Anlagen für die Gewinnung von Energie aus Biomasse auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform, wobei die Regelung mit «RPG 2» in verschiedener Hinsicht gelockert wurde. So muss die verarbeitete Biomasse nicht mehr einen *«engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb»* haben, sondern nur noch «einen engen Bezug zur Land- oder Forstwirtschaft des Standortbetriebes oder von Betrieben in der Umgebung» (lit. a). Weiter muss sich die Anlage dem Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr *«unterordnen»* (aArt. 34a Abs. 3 RPV), sondern nur noch «Teil eines Landwirtschaftsbetriebs sein» (revArt. 34a Abs. 3 RPV). Schliesslich unterlagen grosse Biogasanlagen mit erheblichen räumlichen Auswirkungen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der *Planungspflicht,*[65] sodass sie nur auf der Grundlage eines (Sonder-)Nutzungsplans erstellt werden konnten. Das Parlament hat dies jedoch korrigiert, indem es Biogasanlagen mit einer Substratmenge von jährlich bis 45 000 Tonnen von der Planungspflicht ausnahm (Art. 16a Abs. 1bis

lit. b RPG).[66] Der Schwellenwert für die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), der in aller Regel mit jenem zur Planungspflicht kongruent ist,[67] liegt bei 5000 Tonnen (Nr. 21.2a Anhang UVPV[68]).

5. Lockerungen aufgrund des «Stromgesetzes»

Mit dem «Stromgesetz» vom 29. September 2023,[69] angenommen in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 2024 und zuvor durchwegs als (der) «Mantelerlass» bezeichnet,[70] hat der Gesetzgeber für den Bereich ausserhalb der Bauzonen weitere Lockerungen ins RPG eingefügt. Art. 24ter RPG widmet sich freistehenden *«Solaranlagen nicht von nationalem Interesse»* (so die Sachüberschrift, bei der einem unweigerlich *Heribert Rausch* in den Sinn kommt[71]).[72] Und Art. 24quater RPG lockert die Anforderungen für *«[w]eitere Bauten und Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien»,* nämlich Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse sowie Anlagen zur Umwandlung von erneuerbarer Energie in Wasserstoff, Methan oder andere synthetische Kohlenwasserstoffe.[73]

IV. Geänderter Begriff der Standortgebundenheit?

Neuerdings hat es der Gesetzgeber auch unternommen, die Standortgebundenheit – einen gefestigten Begriff, der seit bald einem halben Jahrhundert im Grundtatbestand für Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 RPG) zu verorten ist – in Spezialtatbeständen positivrechtlich zu regeln. Drei Fallgruppen können unterschieden werden:[74]

---

64 AS 2007 3637; vgl. dazu *Griffel* (Anm. 25), S. 8.

65 BGer, Urteile 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.5, in: ZBl 122/2021, S. 511 ff., mit Kommentar von *Karin Scherrer Reber;* 1C_164/2019 vom 20. Januar 2021 E. 5.1.

66 Von der Planungspflicht ausgenommen hat der Bundesrat auch Biogasanlagen ausserhalb von Landwirtschaftsbetrieben bis zu einer Substratmenge von 45 000 Tonnen pro Jahr (Art. 32e Abs. 3 Satz 2 RPV).

67 Das Bundesgericht bezeichnet die UVP-Pflicht als «gewichtiges Indiz» für eine Planungspflicht (BGE 124 II 252 E. 3; aus neuerer Zeit etwa BGer, Urteil 1C_141/2021 vom 2. Mai 2022 E. 3.4, in: ZBl 124/2023, S. 506 ff.).

68 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011).

69 Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes) vom 29. September 2023 (AS 2024 679).

70 Diese Bezeichnung war insofern verfehlt, als «Mantelerlass» generell für einen Erlasstyp steht, mit dem ausschliesslich bestehende Erlasse geändert werden, sodass der Änderungserlass diese gewissermassen ummantelt.

71 *Heribert Rausch,* Du Gesetzgeber, du nicht sprechen Deutsch gut?, in: Alain Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 107 ff. Der elementare Kommafehler nach dem ersten Wort des ersten Absatzes («Solaranlagen die …») hat es zwar bis in die AS geschafft, wurde dann in der SR aber korrigiert.

72 Vgl. dazu Art. 32d RPV.

73 Vgl. dazu Art. 32e und 32f RPV.

74 *Griffel* (Anm. 25), S. 172.

1. Erweiterte abgeleitete Standortgebundenheit

Gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG muss eine zonenwidrige Baute bzw. Anlage ausserhalb der Bauzonen positiv oder negativ standortgebunden sein, wobei eine relative Standortgebundenheit genügt.[75] Nicht restlos geklärt ist, wie weit neben der positiven und der negativen auch eine *abgeleitete* Standortgebundenheit möglich ist, d.h. eine Standortgebundenheit, die am Vorhandensein einer standortgebundenen Baute oder Anlage anknüpft. Soweit sich aus der bestehenden Anlage ein *betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis* ergibt, die zusätzliche Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort zu erstellen, dürfte deren abgeleitete Standortgebundenheit anerkannt sein.[76]

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber nun Tatbestände normiert, die nicht an den betriebswirtschaftlichen oder technischen Bedürfnissen der bestehenden Anlage, sondern am *Interesse an der neuen Anlage* anknüpfen. Insofern kann von einer *erweiterten* abgeleiteten Standortgebundenheit gesprochen werden. So gelten «Anpassungen, Erneuerungen und Erweiterungen bestehender Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone» nach Art. 24bis Abs. 3 RPG als standortgebunden. Hier geht es weniger um die Bedürfnisse der bestehenden Anlage als vielmehr um das Interesse an deren Anpassung, Erneuerung oder Erweiterung zufolge neuer Technologien und/oder intensiverer Nutzung. Noch deutlicher wird die Fokusverlagerung von der bestehenden auf die neue Anlage in Art. 32h Abs. 1 Satz 1 RPV: «Notwendige Mobilfunkanlagen sind […] standortgebunden, wenn sie in einen Hochspannungsmast integriert oder anderweitig innerhalb der Silhouette einer bestehenden oder neuen Infrastrukturanlage realisiert werden.» Der Hochspannungsmast wird durch die Mobilfunkanlage in seiner Funktion nicht verbessert; er ist hier lediglich Mittel zum Zweck. Analog knüpft Art. 24^{quater} Abs. 2 RPG die Standortgebundenheit von Anlagen zur Nutzung von Energie aus Biomasse an der bestehenden Erschliessung an, insbesondere an bestehenden Gasanschlüssen (lit. a),[77] während bei Anlagen zur Umwandlung von erneuerbarer Energie in Wasserstoff oder Kohlenwasserstoff die örtliche Nähe zu einer Anlage zur Produktion von erneuerbarer Elektrizität massgebend ist (lit. b).[78]

2. Standortgebundenheit sui generis

Verschiedentlich hat der Gesetzgeber die Standortgebundenheit von *spezifischen Voraussetzungen* abhängig gemacht, sodass von einer Standortgebundenheit sui generis gesprochen werden kann. So gelten Solaranlagen, die nicht von nationalem Interesse sind, ausserhalb landwirtschaftlicher Nutzflächen gemäss Art. 24ter Abs. 1 RPG

als standortgebunden, wenn sie «in wenig empfindlichen oder in bereits mit anderen Bauten und Anlagen belasteten Gebieten gebaut werden» (lit. a) und «der Aufwand für die Erschliessung der betroffenen Grundstücke und für den Anschluss der Anlagen ans Stromnetz im Verhältnis zur Leistung der Anlage angemessen ist» (lit. b). Innerhalb landwirtschaftlicher Nutzflächen gelten sie als standortgebunden, wenn sie «neben der Stromproduktion die landwirtschaftlichen Interessen nicht beeinträchtigen und Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken» (Abs. 2 lit. a). Nicht freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen, die an das Stromnetz angeschlossen sind, gelten gemäss Art. 32c Abs. 1 RPV insbesondere dann als standortgebunden, «wenn sie optisch eine Einheit mit Bauten oder Anlagen bilden, die rechtmässig sind und voraussichtlich längerfristig bestehen». Und gemäss Art. 5a Abs. 1 des Waldgesetzes (WaG)[79], eingefügt mit dem «Stromgesetz» vom 29. September 2023,[80] gelten Windenergieanlagen und ihre Erschliessungswege im Wald als standortgebunden, «wenn sie von nationalem Interesse sind und für den Bau und den Betrieb der Anlagen bereits eine strassenmässige Erschliessung besteht».

---

75 Vgl. zu diesen Begriffen etwa *Griffel* (Anm. 25), S. 170 f.

76 *Rudolf Muggli,* in: Heinz Aemisegger et al. (Hrsg.), Praxiskommentar RPG, Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2017, Art. 24 N 16; *Griffel* (Anm. 25), S. 171 f.

77 Vgl. Art. 32e Abs. 1 RPV.

78 Vgl. Art. 32f Abs. 1 RPV.

79 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

80 Vgl. Anm. 69.

3. Standortgebundenheit kraft unwiderlegbarer gesetzlicher Vermutung

Schliesslich hat der Gesetzgeber in zwei Fällen die einzelfallbezogene Beurteilung der Standortgebundenheit vollständig durch eine unwiderlegbare gesetzliche Vermutung ersetzt.[81] Dies gilt gemäss Art. 71a Abs. 1 lit. b des Energiegesetzes (EnG)[82] in der Fassung vom 30. September 2022 («Solarexpress»[83]) für bestimmte Photovoltaik-Grossanlagen, ebenso gemäss Art. 9a des Stromversorgungsgesetzes (StromVG)[84] in der Fassung vom 29. September 2023[85] für die 15 Speicherwasserkraftwerke nach Anhang 2 StromVG und das Wasserkraftwerk Chlus (Abs. 3 lit. c) sowie für Solar- und Windkraftanlagen von nationalem Interesse ausserhalb von BLN[86]-Gebieten (Abs. 4 lit. b).

ZBl 127/2026 S. 179, 196

4. Tragweite

Es stellt sich somit die Frage, welche Tragweite diesen generell-abstrakt normierten «Standortgebundenheiten» zukommt, insbesondere, ob sie den allgemeinen Begriff der Standortgebundenheit gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG verändert haben. Dies ist m.E. klar zu verneinen.[87] Im Rahmen der betreffenden Tatbestände sind die positivrechtlichen Regelungen der Standortgebundenheit selbstverständlich zu beachten und anzuwenden, jedenfalls soweit sie auf Gesetzesstufe normiert sind.[88] Über diese Tatbestände hinaus kommt ihnen jedoch keine Bedeutung zu, weder per Analogieschluss noch für die Interpretation der Begriffe positive und negative Standortgebundenheit.

V. RPG 2 als «Lex Agrarlobby»

«Es ist ein zentrales Ziel von RPG 2, dass die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft verbessert werden», steht mit programmatischem Unterton in den Erläuterungen zur RPV.[89] In der bundesrätlichen Botschaft war davon freilich noch nicht die Rede gewesen, zumal der Fokus des Gesetzesentwurfs – an dem neun Jahre lang gearbeitet worden war – darauf lag, dass «insbesondere die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen aus einer Gesamtsicht weiterentwickelt werden, damit sie ihre Funktion, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens zu fördern und sicherzustellen, optimal erfüllen können».[90] Es ist jedoch in der Tat bemerkenswert, in welcher Breite es der landwirtschaftlichen Lobby gelungen ist, ihre Anliegen im Gesetz zu platzieren:

So hat das Parlament landwirtschaftlich bedingte Bodenversiegelungen vom *Stabilisierungsziel* gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b[quater] RPG ausgenommen.[91] Der Bundesrat hat darüber hinaus mit Art. 25f Abs. 1 RPV nach weiteren Wegen gesucht, um die diesbezüglichen Spielräume zugunsten der Landwirtschaft zu nutzen.[92]

Verschiedene Bestimmungen statuieren einen *Vorrang der Landwirtschaft,* so Art. 16 Abs. 4 RPG generell in Landwirtschaftszonen gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen. Gemäss Art. 16 Abs. 5 RPG muss der Bundesrat festlegen, «in welchen Fällen ausserhalb der Bauzonen bezüglich Geruchs- und

---

81 Zuweilen wird auch von einer fingierten Standortgebundenheit gesprochen; so *Martin Föhse,* Freistehende Photovoltaikanlagen ausserhalb der Bauzonen unter besonderer Betrachtung der Agri-Photovoltaik – ein Überblick über das geltende und das neue Recht, ZBl 125/2024, S. 575 ff., 590, 592; *Renata Trajkova,* Energiewende und Solarausbau in der Landschaft: Quo vadis, Raumplanungsrecht?, recht 2024, S. 214 ff., 218, 220.

82 Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0).

83 Dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter, Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2022 (AS 2022 543).

84 Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7).

85 Vgl. Anm. 69.

86 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung.

87 *Griffel* (Anm. 25), S. 172.

88 Zu Abweichungen von Art. 24 RPG auf Verordnungsstufe vgl. *Föhse* (Anm. 81), S. 582 ff.

89 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 8.

90 Botschaft (Anm. 9), S. 7445.

91 Siehe dazu vorne II.1.a.

92 Vgl. dazu ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 7, 21 f., und hinten VII.

Lärmimmissionen aus der Landwirtschaft Erleichterungen von den Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 zulässig sind, um den Vorrang der Landwirtschaft zu gewährleisten», was er in Art. 38a RPV getan hat. Sodann können die Kantone gemäss Art. 15

ZBl 127/2026 S. 179, 197

Abs. 4bis RPG «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».

Eigenartig mutet der Versuch des ARE (oder wohl genauer: des UVEK) an, *Art. 16 Abs. 4 RPG* in den Erläuterungen zur RPV zu einer *«Grundsatzbestimmung»* (so wörtlich) zu erhöhen, vergleichbar mit den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG. Dies solle bedeuten, dass der Vorrang der Landwirtschaft insbesondere dann zu berücksichtigen sei, wenn bei einer Planung oder Bewilligungserteilung in der Landwirtschaftszone eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Im Konfliktfall sei dem Interesse an der landwirtschaftlichen Nutzung ein besonderes Gewicht einzuräumen. Das heisse zwar nicht, dass ein entgegenstehendes Interesse völlig auszublenden sei; ein solches solle die landwirtschaftliche Nutzung aber nicht erschweren.[93] Eine derartige Befugnis, eine Gesetzesbestimmung authentisch zu interpretieren bzw. nachträglich umzuinterpretieren, steht einer Exekutivbehörde freilich nicht zu; dies umso weniger, als sich in den Gesetzesmaterialien nichts dergleichen findet.[94] Auch die systematische Einordnung im Gesetz spricht gegen eine solche Um- bzw. Überinterpretation.

Weiter kommt es im Zusammenhang mit der neu geschaffenen *Abbruchprämie* gemäss Art. 5a RPG zu einer eklatanten Privilegierung der Landwirtschaft, indem die Abbruchprämie auch – ja sogar wohl in erster Linie – für die Subventionierung landwirtschaftlicher Ersatzbauten Verwendung finden und überdies die Mehrwertabgabe zweckentfremden wird.[95]

Schliesslich hat die Agrarlobby auch im Zusammenhang mit der *inneren Aufstockung* – bei der ein bodenabhängig produzierender Landwirtschaftsbetrieb durch Anlagen für eine bodenunabhängige Produktion ergänzt wird[96] – ihre Felle ins Trockene gebracht. Der zulässige Umfang einer inneren Aufstockung bei der Tierhaltung darf weiterhin anhand des Trockensubstanzpotenzials bestimmt werden (Art. 16a Abs. 2 Satz 2 RPG), was der Landwirtschaft mehr Ellbogenfreiheit einräumt.[97]

ZBl 127/2026 S. 179, 198

VI. Parlament contra Bundesgericht

Das Parlament nutzte die Gelegenheit der hängigen Gesetzesrevision, um bei nicht weniger als vier ganz unterschiedlichen Fragen das Bundesgericht zu korrigieren.[98] Drei dieser Fragen haben – zumindest auch – einen landwirtschaftlichen Bezug.

So hatte sich das Bundesgericht 2021 mit der zuvor unklar gebliebenen Frage auseinandergesetzt, ob der staatliche Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auch bei *illegal erstellten Bauten ausserhalb der Bauzonen* spätestens nach 30 Jahren verwirkt, wie dies innerhalb der Bauzonen der Fall ist. In einem sorgfältig und überzeugend begründeten Leitentscheid[99] verneinte es eine solche Befristung, wobei allfälligen Vertrauensschutzinteressen im Einzelfall Rechnung getragen werden könne. Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid mit der für die Raumplanung fundamentalen Trennung von

---

93 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 8.

94 In der Botschaft (Anm. 9) – Art. 16 Abs. 4 RPG wurde praktisch unverändert aus dem bundesrätlichen Entwurf übernommen – steht dazu lediglich: «Damit wird signalisiert, dass beispielsweise der Spielraum des USG zu nutzen ist, um dem Vorrang der Landwirtschaft vor zonenwidrigen Nutzungen Geltung zu verschaffen. Dem Vorrang ist insbesondere im Zusammenhang mit den Mindestabständen, die Anlagen zur Tierhaltung gegenüber anderen Zonen bzw. Bauten einhalten müssen, soweit möglich Rechnung zu tragen» (S. 7466). In den Räten gab Art. 16 Abs. 4 RPG zu keinen Diskussionen Anlass; der (damaligen) bundesrätlichen Sichtweise wurde also nicht widersprochen (vgl. AB 2022 S 473; AB 2023 N 1392).

95 Siehe dazu vorne II.3.

96 Zum Begriff der inneren Aufstockung vgl. *Griffel* (Anm. 25), S. 155.

97 Siehe dazu auch nachstehend VI.

98 Vgl. dazu bereits *Alain Griffel,* Die Korrigierer vom Dienst, ZBl 125/2024, S. 225 f.

99 BGE 147 II 309 E. 5; im Parlament war allerdings von einer «völlig bizarre[n] Rechtsprechung des Bundesgerichts», einem «völlig verfehlten Bundesgerichtsurteil» die Rede (Votum Graber, AB 2023 N 1384; Votum Egger, AB 2023 N 1392).

Baugebiet und Nichtbaugebiet. Das rief das Parlament auf den Plan, welches dieses Urteil durch Festlegung einer generellen Verjährungsfrist (!) von 30 Jahren korrigierte, die auch ausserhalb der Bauzonen gilt, ausser «wenn Polizeigüter, insbesondere die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit oder Gesundheit, gefährdet sind» (Art. 25 Abs. 5 RPG).[100] Um rechtliche Feinheiten wie den Unterschied zwischen Verwirkung und Verjährung kümmerte sich das Parlament freilich nicht. Welche Auswirkungen das Festschreiben einer starren Frist (notabene auch für den Bereich innerhalb der Bauzonen) und die Bezeichnung als «Verjährung» haben werden – insbesondere ob die Verwirkung (Verjährung?) bei behördlicher Duldung weiterhin schon früher eintreten kann[101] –, wird das Bundesgericht klären müssen.

Weiter korrigierte das Parlament die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zum *Mehrwertausgleich.* Es ging um die Frage, ob die Kantone und Gemeinden einen solchen nur bei Neueinzonungen vorsehen müssen oder auch bei Aufzonungen – d.h. Erhöhungen der zulässigen Ausnützung innerhalb des gleichen Zonentyps – und bei Umzonungen. Das Bundesgericht hatte das 2020 bejaht;[102] das Parlament korrigierte dies durch eine Ergänzung von Art. 5 Abs. 1 RPG.

Für eine *innere Aufstockung* eines Landwirtschaftsbetriebs durch Tierhaltungsanlagen sieht Art. 36 RPV zwei alternativ zu erfüllende Kriterien vor, um das zulässige Ausmass der inneren Aufstockung zu begrenzen: das Deckungsbeitragskriterium und das Trockensubstanzkriterium. Aufgrund einer fundierten Analyse war das Bundesgericht

ZBl 127/2026 S. 179, 199

2017 zum Schluss gekommen, dass das Trockensubstanzkriterium nicht sicherzustellen vermöge, dass die bodenabhängige Produktion weiterhin überwiegt.[103] Das gefiel der Agrarlobby im Parlament nicht, weshalb sie dies in Art. 16a Abs. 2 Satz 2 RPG korrigierte und das Trockensubstanzkriterium explizit zuliess. Die UREK des Ständerats hielt es nicht einmal für nötig, die Korrektur zu begründen.[104]

Schliesslich unterlagen *grosse Biogasanlagen* ausserhalb der Bauzonen mit erheblichen räumlichen Auswirkungen nach der jüngeren bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Planungspflicht.[105] Auch hier griff das Parlament ein und nahm Biogasanlagen für Substratmengen von bis zu 45 000 Tonnen pro Jahr von der Planungspflicht aus (Art. 16a Abs. 1bis RPG), sodass grosse Vergärungsanlagen ungeachtet ihrer Auswirkungen auf Raum und Umwelt leichter bewilligt und erstellt werden können.[106]

VII. Weitere Kuriosa

Die Tätigkeit des Gesetz- und des Verordnungsgebers lädt neuerdings – unfreiwillig – immer wieder zum Schmunzeln ein (wenn auch mit einem leicht bitteren Nachgeschmack). So hat der Gesetzgeber die bisherige Regelung über *Bauten in Streusiedlungsgebieten*[107] stufengerecht von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe gehoben (Art. 24c^{bis} RPG). Dabei unterliess er es nicht, sich in Abs. 3 neu eingehend auch den Zufahrten zu widmen:

> «Für Bauten, die am 1. Januar 1980 ganzjährig bewohnt waren und die nach Artikel 24c in ihrem Bestand geschützt sind, kann in Streusiedlungsgebieten nach Absatz 1 eine Zufahrt bewilligt werden, sofern sie ganzjährig bewohnt werden. Die Zufahrt ist baulich auf das Minimum zu beschränken und darf den Boden nicht versiegeln. In steilen Lagen kann aus Sicherheitsgründen auf der ganzen Strecke oder auf Teilabschnitten ein versiegelter Bodenbelag bewilligt werden.»

---

100 Letzteres gilt auch innerhalb der Bauzonen und entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGer, Urteil 1C_726/2013 vom 24. November 2014 E. 4, in: ZBl 117/2016, S. 99 ff., mit Kommentar von *Arnold Marti*).

101 So bereits der «Ur»-Entscheid BGE 107 Ia 121 E. 1c.

102 BGE 147 I 225 E. 4; BGer, Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 E. 3.2 ff., in: ZBl 123/2022, S. 475 ff., mit kritischem Kommentar von *Markus Rüssli.*

103 BGer, Urteil 1C_426/2016 vom 23. August 2017 E. 6.4 und 7, in: ZBl 119/2018, S. 363 ff., mit Kommentar von *Karin Scherrer Reber.*

104 So findet sich im Erläuternden Bericht vom 29. April 2021 zur dritten Vernehmlassungsvorlage (abrufbar unter <www.are.admin.ch> Planung & Recht Revision des Raumplanungsrechts Revision RPG 2 Vernehmlassungen Vernehmlassung 2021 [zuletzt besucht am 4. Februar 2026]) lediglich die lapidare Erklärung, dass damit das erwähnte Urteil des Bundesgerichts korrigiert werden soll (S. 10 f.).

105 Siehe vorne III.4.

106 Analog: Art. 32e Abs. 3 Satz 2 RPV betreffend Biogasanlagen ausserhalb von Landwirtschaftsbetrieben.

107 aArt. 39 Abs. 1 RPV.

Mit dem «*Stromgesetz*» vom 29. September 2023[108] erklärte der Gesetzgeber «Strukturen [sic!], welche die Gewinnung von Solarenergie über und am Rande von Parkplatzarealen mit 15 oder mehr Parkplätzen ermöglichen», in Bauzonen als «grundsätzlich zonenkonform». Und weiter, wiederum mit Liebe zum Detail: «Die Gemeinden können in ihrer Raumplanung Parkplatzareale bezeichnen, bei denen solche Strukturen nicht

ZBl 127/2026 S. 179, 200

oder nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Sie können solche Strukturen auf allen oder einem Teil der Parkplatzareale mit weniger als 15 Parkplätzen für grundsätzlich zonenkonform erklären» (Art. 18a Abs. 2[bis] RPG).

Schliesslich enthält Art. 25f RPV mit der Sachüberschrift «Nutzung von Spielräumen» eine *Ermunterungsregelung* (einen neuen Regelungstyp?): Die Kantone sollen, so das ARE, «ermuntert werden, sich mit geeigneten Regelungen möglichst grosse Spielräume zu bewahren oder zu schaffen»,[109] «insbesondere zugunsten von Bauvorhaben der öffentlichen Hand und der Landwirtschaft» (Abs. 1). Hierzu das ARE weiter, nach einem Beispiel: «Noch ist nicht absehbar, mit welchen Instrumenten diese Möglichkeiten möglichst zielgenau umgesetzt werden können. Die Praxis wird sich daran herantasten können.»[110] Gute Gesetzgebung sieht nach meinem Dafürhalten anders aus …

VIII. Fazit

Bedeutet «RPG 2» also den Anfang vom Ende des Raumplanungsrechts? Es kommt darauf an: Versteht man unter «Ende» einen abrupten Abbruch, so ist die Frage zu verneinen. Das Raumplanungsrecht wird weiter existieren; die Frage ist nur, wie. «RPG 2» stellt aber zweifellos eine Zäsur dar, und zwar in dem Sinn, dass die Gesetzesrevision mit äusserst diffusen Konzepten und Formulierungen in eine neue Dimension gesetzgeberischer Unbestimmtheit und Unklarheit vorstösst, wie man sie in der Schweiz noch kaum je gesehen hat. «RPG 2» trägt alle «Züge von Recht, das im Parlament geschaffen und redigiert wurde» und insgesamt «unförmig-windschief» ist,[111] wobei auch das ARE seinen Anteil daran hat (Stichwort: Planungs- und Kompensationsansatz). Es ist ernsthaft zu befürchten, dass «RPG 2» im Rückblick den Beginn einer langen Phase der Agonie markieren wird, welche geprägt sein wird von einer immer weiter ausfransenden Gesetzgebung, von der sachlichen wie personellen Überforderung der kantonalen und kommunalen Behörden, von der dadurch geförderten Zunahme des Vollzugs-Wildwuchses ausserhalb der Bauzonen und von langjährigen, dysfunktionalen Rechtsstreitigkeiten um immer wieder neue ungeklärte Fragen. «RPG 2» ist denn auch ein Paradebeispiel für jüngere Fehlentwicklungen im Gesetzgebungsprozess, mit einem verwaltungsinternen Vorverfahren, das nicht mehr expertenbasiert, sondern von Anfang an lobbygetrieben ist, und einer parlamentarischen Phase, in der das Parlament in fachlicher wie gesetzgebungshandwerklicher Selbstüberschätzung und einer nie dagewesenen Ungehemmtheit vor allem eines produziert: Probleme für den Vollzug.

---

108 Vgl. Anm. 69.

109 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 21.

110 ARE, Erläuterungen RPV (Anm. 19), S. 22.

111 So *Föhse* (Anm. 81), S. 591, bezogen auf Art. 24[bis] (heute Art. 24[ter]) RPG.

Nutzung zu universitären Zwecken