

RPG 2: Was kommt auf uns zu?

Samuel Kissling

Leiter Recht EspaceSuisse

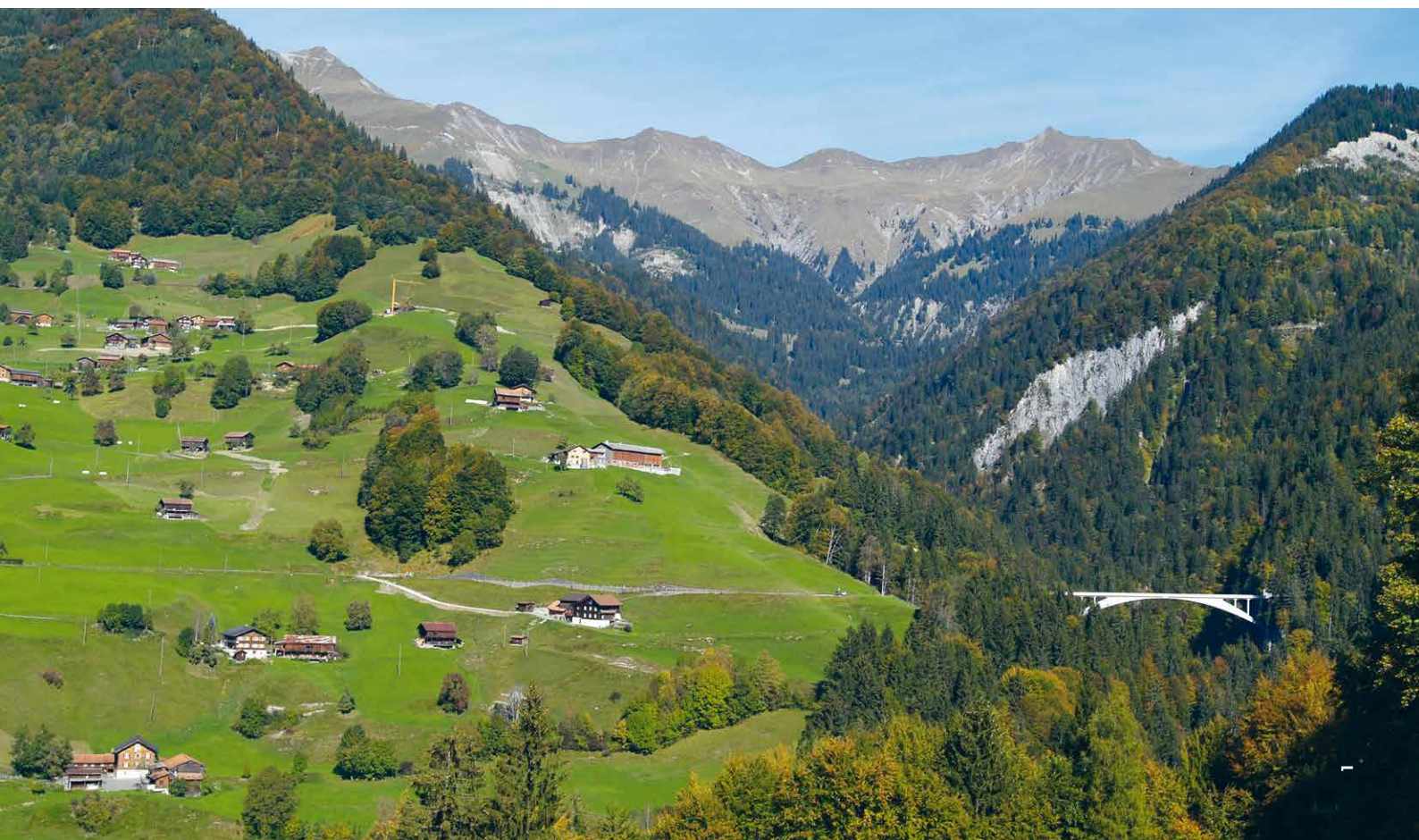
RPG 2 ist da. Die Arbeiten im Parlament und im Bundesrat sind abgeschlossen, in Kürze werden die ersten Bestimmungen in Kraft treten. Was bedeutet das? Was kommt auf Behörden und Private zu? Sicher ist: Im Rampenlicht stehen nun die Kantone. Sie müssen sich auf neue Aufgaben und Herausforderungen einstellen. Eine Übersicht in sechs Akten.

Die zweite grosse Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (als «RPG 2» bezeichnet) hat eine lange Geschichte (siehe Kasten «Die Revision des RPG», S. 9). Nach fast vierzehn Jahren Gesetzgebungsarbeit hat das Parlament die Änderung in der Schlussabstimmung vom 29. September 2023 überraschend einstimmig angenommen – was in der Fachwelt für Aufregung sorgte. Über zwei Jahre später sind nun die Ausführungsbestimmungen bekannt. Der Bundesrat hat im Oktober 2025 die angepasste Raumplanungsverordnung (RPV) und weitere Do-

kumente verabschiedet. Die Trägerorganisationen der zurückgezogenen Landschaftsinitiative II zeigten sich in einer ersten Reaktion besorgt über die «unnötigen Lockerungen».

EspaceSuisse fasst die Neuerungen für seine Leserschaft kurz und sachlich zusammen. Dabei beschränken wir uns im Sinne eines ersten Überblicks auf ausgewählte Kernelemente (zu den neuen Energiebestimmungen siehe Kasten «Erneuerbare Energien: neue Regeln», S. 8).

Kann hier die Gesamtsituation verbessert werden? Im Bild ein typisches Streusiedlungsgebiet in Schiers GR. Foto: Barbara Jud, EspaceSuisse



Stabilisierungsziel

Was?

Das sogenannte Stabilisierungsziel wird als Herzstück von RPG 2 bezeichnet: Das Parlament bekennt sich damit zum Ziel, die Anzahl Gebäude und die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren. Der Katalog mit Ausnahmen aber ist umfangreich. Land- und forstwirtschaftlich sowie touristisch bedingte Versiegelungen werden vom Stabilisierungsziel ausgenommen. Gleiches gilt für Energie- sowie kantonale und nationale Verkehrsanlagen. Jeder Kanton verfügt über einen Spielraum von zwei Prozent, bezogen auf den Stand vom 29. September 2023 (Referenzdatum). Der Bund berechnete in Absprache mit den Kantonen auf einer einheitlichen Datenbasis die jeweiligen Referenzwerte für die Kantone; diese finden sich im Anhang zur RPV.

Warum?

Die Idee einer Stabilisierung der baulichen Entwicklung ausserhalb der Bauzonen wurde als Reaktion auf die Landschaftsinitiative II in die RPG 2-Vorlage aufgenommen. Das RPG geht aber weniger weit als die Initiative und lässt den Kantonen einen grosszügigen Spielraum. Am Grundprinzip einer Obergrenze für die bauliche Entwicklung ausserhalb der Bauzonen hat das Parlament jedoch ausdrücklich festgehalten.

Wie?

Die Herausforderung für die Kantone ist gross: Sie müssen in ihren Richtplänen ein Gesamtkonzept zur Erreichung des Stabilisierungsziels festlegen. Dies hat innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision RPG 2 zu erfolgen. Die RPV regelt die einzelnen Ziele zur Stabilisierung der Gebäude und der versiegelten Fläche eingehend. Sie beschreibt unter anderem, wie vorzugehen ist, wenn die Einhaltung der Ziele gefährdet ist oder die Ziele verfehlt werden. Die Kantone müssen die nach dem Referenzdatum erfolgende bauliche Entwicklung eng verfolgen und sich Gedanken zur Kompensation machen. Dabei müssen sie auch Sofortmassnahmen prüfen, zumal das Referenzdatum heute schon über zwei Jahre zurückliegt. Denkbar wären auch gesetzliche Anpassungen in den Kantonen, um gewisse (bestehende) bundesrechtliche Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen einzuschränken. Weiter müssen die Kantone dem Bund künftig periodisch Bericht über ihre Situation bezüglich der Stabilisierung erstatten.

Die Herausforderung
für die Kantone ist gross.

Relevante Artikel

Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{ter} und b^{quater} RPG
 Art. 6 Abs. 3 Bst. d und e RPG
 Art. 8d RPG
 Art. 24f Abs. 2 und 3 RPG
 Art. 27a RPG
 Art. 38b Abs. 1, 3 und 4 RPG
 Art. 38c RPG
 Art. 25a - 25g RPV
 Anhänge 1 und 2 RPV

Leitfaden zur Richtplanung

Kapitel 1

Abbruchprämie

Was?

Eigentümerinnen und Eigentümer von ausserhalb der Bauzonen liegenden Bauten und Anlagen erhalten bei deren Abbruch eine Prämie in der Höhe der Abbruchkosten. Diese entfällt nur, wenn eine anderweitige gesetzliche Pflicht besteht, die Beseitigungskosten zu tragen. Werden landwirtschaftlich oder touristisch genutzte Bauten und Anlagen beseitigt und danach Ersatzneubauten erstellt, so wird die Abbruchprämie ebenfalls ausgerichtet.

Warum?

Soll sich die Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen tatsächlich stabilisieren, müssen nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen abgebrochen werden. Um dies zu unterstützen, wurde die Abbruchprämie ins Gesetz aufgenommen. Der finanzielle Anreiz wird jedoch klein sein, wenn nur die Abbruchkosten vergütet werden (gemäss Bundesamt für Raumentwicklung [ARE] ca. 20'000 bis 30'000 Franken pro Abbruch). Dies umso mehr, weil die Möglichkeiten für eine Umnutzung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzonen mit RPG 2 zusätzlich erweitert wurden. Zudem dürfte in den meisten Fällen der Gebäudesaldo unverändert bleiben (aufgrund landwirtschaftlicher Ersatzneubauten).

Wie?

Die Kantone müssen die Abbruchprämie finanzieren. Sie sollen dies primär mit den Erträgen aus dem Mehrwertausgleich tun, darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln. Dadurch entsteht für die Kantone ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf. Sie müssen künftig neben den Entschädigungen für Rückzonen und der Finanzierung von Massnahmen für die Innenentwicklung einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich für solche Abbruchprämien verwenden. Eine Mitfinanzierung durch den Bund ist zwar vorgesehen. Diese beträgt aber lediglich 20 bis 30 Prozent und ist fakultativ. Das heisst, sie kann ausbleiben, wenn dem Bund die entsprechenden Mittel fehlen. Die Kantone sind vor diesem Hintergrund gefordert, ihre bestehenden Regelungen zum Mehrwertausgleich zu überprüfen und gezielt zu überarbeiten (siehe Hinweis auf den Artikel zum Mehrwertausgleich im Kasten «Weitere Unterlagen», S. 8).

Die Kantone müssen die Abbruchprämie finanzieren.

Relevante Artikel

Art. 5a RPG
Art. 8d Abs. 1 RPG
24f Abs. 1 RPG

Art. 43d RPV
Art. 43e RPV

Gebietsansatz

Was?

Der sogenannte Gebietsansatz lässt mehr Bauen und Umnutzungen im Nichtbauggebiet zu: Die Kantone können – wenn sie dies wollen – in spezifischen Fällen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen. Sie müssen dafür im Richtplan Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption bestimmte Mehrnutzungen zulässig sind (deshalb «Gebietsansatz»). Gestützt darauf können «Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen» ausgeschieden werden. In diesen Zonen müssen die entsprechenden Nutzungen «mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden werden» und «in der Summe zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität führen».

Warum?

Der Gebietsansatz ist ein freiwilliges Planungsinstrument, das es den Kantonen ermöglichen soll, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen den regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen. Diese Zielsetzung ändert indessen nichts daran, dass es sich ausdrücklich um Nichtbauzonen im Sinne des Trennungsgrundsatzes handelt. Grössere Baumöglichkeiten dürfen deshalb mit ihnen nicht verbunden werden, denn die beiden Verfassungsprinzipien Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip gelten auch hier (dies ist im Übrigen für alle neuen Bestimmungen der Fall). Somit werden die explizit im Gesetz genannten Umnutzungen von landwirtschaftlichen Bauten zur Wohnnutzung nur in Einzelfällen möglich sein.

Wie?

Voraussetzungen für die Anwendung dieses Instruments ist die Bezeichnung des betreffenden Gebiets mit einer entsprechenden räumlichen Gesamtkonzeption im kantonalen Richtplan. In der Nutzungsplanung muss danach die «Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen» ausgeschieden werden. Zudem muss die kantonale Stabilisierungsstrategie vom Bund genehmigt sein. Bei all diesen Arbeiten ist der Kanton führend. Der Bund wird die entsprechenden Richtplaneinträge streng prüfen, wurde doch in den Beratungen wiederholt festgehalten, dass der Trennungsgrundsatz nicht unterlaufen werden soll. Diese Arbeiten werden durch die Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen nicht einfach(er) (siehe Hinweis auf das Dossier Raum & Umwelt 1/2024 im Kasten «Weitere Unterlagen», S. 8).

Der Gebietsansatz ist ein
freiwilliges Planungsinstrument.

Relevante Artikel

Art. 8c RPG
Art. 18^{bis} RPG
Art. 38b Abs. 2 RPG
Art. 33a RPV

Leitfaden zur Richtplanung
Kapitel 2

Spezialregelung für altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe

Was?

Diese Regelung erlaubt unter gewissen Voraussetzungen die Verschiebung von Gebäudeflächen innerhalb der gleichen Geländekammer zur Erweiterung von bestehenden Hotelbetrieben und Restaurants. Diesem Transfer sind Grenzen gesetzt, wenn auch grosszügige: Hotels ausserhalb der Bauzonen dürfen die Zahl ihrer Betten auf bis zu 120 erweitern – was dem Doppelten eines durchschnittlichen Schweizer Hotels entspricht. Restaurants dürfen die Anzahl Sitzplätze auf maximal 100 erhöhen. Die Erweiterung muss betrieblich notwendig sein. Zudem müssen die Mehrnutzungen insgesamt in einem vernünftigen Verhältnis zu den vorgesehenen Aufwertungen und kompensatorischen Massnahmen stehen. Zur Kompensation genutzt werden können nur Gewerbenutzungen, die nicht standortgebunden sind.

Wie?

Diese neue Regelung richtet sich – wie die meisten Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone – an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Es handelt sich hier gewissermassen um einen Gebietsansatz light, der direkt via Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommt. Der Kanton ist in der Pflicht, sicherzustellen, dass die Vorgaben des Raumplanungsrechts und in diesem Fall im Speziellen der Verordnung eingehalten werden.

Die Erweiterung muss
betrieblich notwendig sein.

Warum?

Das Parlament hat sich für diese Spezialregel für den Tourismus (entgegen den Bedenken des Bundesrats) ausgesprochen, damit sich altrechtliche Gastgewerbe- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen baulich, betrieblich und technisch an die modernen Anforderungen anpassen können.

Relevante Artikel

Art. 37a Abs. 2 RPG

Art. 43 Abs. 4 - 8 RPV

Vorrang der Landwirtschaft

Was?

Im Gesetz wird neu explizit festgehalten, dass die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen in der Landwirtschaftszone Vorrang gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen hat. Dazu soll unter anderem die zuständige Behörde umweltschutzrechtliche Erleichterungen gewähren, wenn die Interessen der Landwirtschaft stärker wiegen als das Interesse daran, Lärmvorschriften oder Mindestabstände zum Schutz vor Gerüchen einzuhalten. Die RPV konkretisiert diese Bestimmung weiter. Der Vorrang der Landwirtschaft wird aber auch durch die vielen Ausnahmen bei den Stabilisierungszielen bekräftigt.

Warum?

Gemäss Bundesrat ist es ein erklärtes Ziel von RPG 2, die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft zu verbessern. In diesem Sinne hält der Bundesrat weiter fest, dass die Bestimmung zum Vorrang der Landwirtschaft die Bedeutung einer Grundsatzbestimmung hat. Dass es dabei nicht nur um die landwirtschaftliche Produktion gehen kann, liegt auf der Hand, ist doch unter anderem auch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen Teil des Leistungsauftrags der Landwirtschaft.

Wie?

Es handelt sich bei den meisten Vorrangbestimmungen um direkt anwendbare Normen des Bundesrechts, die keiner Konkretisierung durch die Kantone bedürfen.

In der Landwirtschaftszone hat die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen Vorrang.

Relevante Artikel

Art. 15 Abs. 4^{bis} RPG
Art. 16 Abs. 4 und 5 RPG

Art. 38a RPV

Illegales Bauen

Was?

Die zuständigen kantonalen Behörden sollen dafür sorgen, dass unbewilligte Nutzungen innerhalb nützlicher Frist festgestellt und anschliessend sofort untersagt und unterbunden werden. Rückbauten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind unverzüglich anzuordnen und durchzuführen. Weiter kann nur die zuständige kantonale Behörde ausnahmsweise von der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands absehen.

Warum?

Das Parlament hat wiederholt bekräftigt, dass RPG 2 den Trennungsgrundsatz stärken soll. Dazu gehört auch ein wirksames Vorgehen gegen das illegale Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Wie?

Mit den neuen Bestimmungen werden die Kantone deutlich stärker in die Pflicht genommen. Die entsprechenden Verfahren sollen neu so weit wie möglich konzentriert und gestrafft werden. Weiter sind die zuständigen Behörden mit den nötigen Entscheidungskompetenzen und Ressourcen auszustatten. Ob und in welchen Bereichen der kantonale Gesetzgeber tätig werden muss, hängt von der aktuellen Ausgestaltung des kantonalen Rechts ab.

Die Kantone werden stärker
in die Pflicht genommen.

Relevante Artikel

Art. 25 Abs. 3 - 5 RPG

Art. 43b und 43c RPV

Erneuerbare Energien: neue Regeln

Ein Teil der aktuellen Änderungen in der RPV geht auf den sogenannten Mantelerlass (am 9. Juni 2024 in der Volksabstimmung angenommen) zurück, mit dem das Energiegesetz (EnG) und das Stromversorgungsgesetz (StromVG) revidiert und gleichzeitig einzelne Bestimmungen im RPG ergänzt wurden. Diese neuen RPG-Bestimmungen werden nun auf Verordnungsebene konkretisiert. Ziel ist es, den Ausbau der erneuerbaren Energien raumplanerisch zu erleichtern und gleichzeitig Landschaft, Kulturland und Baukultur zu schonen.

Neu gelten Solaranlagen an Fassaden als bewilligungsfrei, wenn sie architektonisch genügend angepasst sind (Art. 18a RPG i. V. m. Art. 32a^{bis} RPV). Für nicht freistehende (Art. 24 RPG i. V. m. Art. 32c RPV) und freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht von nationalem Interesse sind (Art. 24^{ter} RPG i. V. m. Art. 32d RPV), werden die Anforderungen an die Standortgebundenheit und die Interessenabwägung präzisiert.

Ebenso werden Bestimmungen zu Biomasseanlagen (Art. 24^{quater} RPG i. V. m. Art. 32e RPV), zu Anlagen zur Umwandlung erneuerbarer Energien in Wasserstoff oder synthetische Treibstoffe (Art. 32f RPV) sowie zu Leitungen thermischer Netze (Art. 24^{quinqies} RPG i. V. m. Art. 32g RPV) ergänzt.

Schliesslich verlangt Art. 32^{bis} RPV, Infrastrukturanlagen zu bündeln, um den Flächenverbrauch zu reduzieren und Kulturland zu schonen.

Weitere Unterlagen

Das revidierte RPG und die revidierte RPV finden Sie über fedlex.admin.ch mit den Stichworten RPG bzw. RPV.

Die Erläuterungen des Bundesrats, die «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung zu RPG 2», eine Übersicht über das gestaffelte Inkrafttreten, ein Faktenblatt des Bundes und weitere Unterlagen finden Sie auf der Website des ARE: are.admin.ch > Planung & Recht > Revision des Raumplanungsrechts > Revision RPG 2

Zu den Grenzen und Möglichkeiten des Gebietsansatzes:

MUGGLI RUDOLF, Weitere Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18^{bis} RPG, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 1/2024.

Themenseite auf espacesuisse.ch > Raumplanung > Rechtsgrundlagen > RPG 2

Zum Thema Mehrwertausgleich:

JERJEN DAMIAN, Qualitätsvolle Innenentwicklung – Wer soll das bezahlen?, in: EspaceSuisse, Inforaum 3/2025, S. 13–19.

Fazit

Neben den vorgestellten Kernelementen bringt die Teilrevision RPG 2 zahlreiche weitere Anpassungen im Raumplanungsrecht mit sich. Interessierte oder Betroffene werden um eine sorgfältige Lektüre der nur schwer verständlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie der weiteren Hilfsmittel nicht herumkommen. Auch für die Fachwelt bleiben der Regelungsinhalt und die Tragweite für die räumliche Ordnung bei vielen Bestimmungen noch weitgehend unklar.

Für die Kantone ergeben sich neue Aufgaben und grosse Herausforderungen. Sie müssen nun als Erstes eine Stabilisierungsstrategie erarbeiten, diese im kantonalen Richtplan verankern und sie gegebenenfalls mit ergänzenden Instrumenten umsetzen. Gelingt ihnen dabei eine gute Lösung, kann sich RPG 2 als Chance erweisen, die Landschaft zu schützen und aufzuwerten sowie den Trennungsgrundsatz zu stärken. Finanzielle Auswirkungen ergeben sich für die Kantone nicht

nur durch die neue Abbruchprämie, sondern auch aufgrund der neuen Aufgaben, die mit einem entsprechenden Ressourcenbedarf einhergehen (beispielsweise die Anpassung der Richtpläne, das Monitoring oder die Massnahmen bei illegalen Bauten). Beim Gebietsansatz werden Pilotprojekte der interessierten Kantone notwendig sein. So wird sich längerfristig zeigen, welche Chancen und Risiken mit diesem neuen Planungsansatz ausserhalb der Bauzonen verbunden sind.

Der Bundesrat setzt das revidierte Raumplanungsrecht gestaffelt in Kraft: Bestimmungen, die keine Anpassungen erfordern, treten am 1. Januar 2026 in Kraft. Die anderen Bestimmungen gelten ab 1. Juli 2026. Die Teilrevision RPG 2 wird auch EspaceSuisse weiterhin beschäftigen. Eine weitere vertiefte Auseinandersetzung mit den neuen Bestimmungen folgt.

Die Revision des RPG

Die Revision des Raumplanungsgesetzes fand – nach dem missglückten Versuch einer Totalrevision – in Etappen statt:

Eine erste grosse Teilrevision befasste sich auf Druck der Landschaftsinitiative I mit dem Baugebiet (RPG 1). Sie wurde vom Parlament im Juni 2012 verabschiedet und 2013 in der Volksabstimmung mit fast 63 Prozent Ja-Stimmen angenommen (der Schweizerische Gewerbeverband hatte das Referendum ergriffen). Die Teilrevision RPG 1 trat am 1. Mai 2014 in Kraft.

In einem zweiten Schritt ging es hauptsächlich um das Bauen ausserhalb der Bauzone. Bereits 2015 und 2017 führte der Bundesrat erste Vernehmlassungen zu einem Gesetzesentwurf durch. Der Nationalrat trat 2019 als Erstrat nicht auf die Vorschläge des Bundesrats ein. Die zuständige Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) entschied daraufhin – wiederum auf Druck einer (zweiten) Landschaftsinitiative –, den Entwurf des Bundesrats im Rahmen einer parlamentarischen Initiative zu überarbeiten und in die Vernehmlassung zu geben. Damit brachte sie die Diskussion wieder in Gang. Schliesslich verabschiedete das Parlament die Teilrevision RPG 2 am 29. September 2023. Die Landschaftsinitiative II wurde zurückgezogen, ein Referendum nicht ergriffen.

Die Einschätzung von EspaceSuisse zur Teilrevision RPG 2:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Im Fokus > «Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende» vom 8.11.2023 (auch erschienen im Inforum 4/2023)

