



08.314

**Standesinitiative St. Gallen.  
Bauen ausserhalb der Bauzone****Initiative cantonale Saint-Gall.  
Constructions hors des zones à bâtir***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.11 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.11 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Bischofberger** Ivo (CE, AI), für die Kommission: Wohnbauten ausserhalb der Bauzone können nach geltendem Recht nur sehr eingeschränkt umgebaut werden, denn allfällige Änderungen sind davon abhängig, ob die entsprechende Baute am Stichtag 1. Juli 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt respektive genutzt war. Die damalige Einführung dieser Bestimmung mit einer klaren Trennung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen sollte der drohenden Urbanisierung des ländlichen Raumes Einhalt gebieten. In den letzten Jahren aber setzte parallel dazu vor allem in der Landwirtschaft ein Strukturwandel ein, welcher zudem politisch gefördert wurde. Die daraus resultierenden Vergrösserungen oder sogar Aufgaben von Bauernbetrieben führten dazu, dass viele bäuerliche Gebäude nicht mehr dem ursprünglichen Zweck dienen konnten. Weil aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes eine Umnutzung äusserst schwierig ist, verfielen nicht wenige Bauernhöfe, vorab in Streusiedlungen, zu unschönen Bauruinen, welche keineswegs ins Bild einer effektiv gewünschten Landwirtschaftszone passen.

Nun hat der Kanton St. Gallen am 26. Mai 2008 die uns heute zur Behandlung vorliegende Standesinitiative "Bauen ausserhalb der Bauzone" eingereicht. Über eine Änderung der Artikel 24ff. des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 möchte die Initiative sicherstellen, "dass die zur Gewährleistung von zeitgemässen Wohnverhältnissen sinnvollen baulichen Massnahmen – einschliesslich Wiederaufbau ... – möglich sind", und dies unabhängig vom Stichtag 1. Juli 1972, an dem die konsequente Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet im Bundesrecht in Kraft trat.

Zur Chronologie der parlamentarischen Beratungen: Im Februar 2009 hatte die UREK Ihres Rates im Rahmen der Vorprüfung beschlossen, die Behandlung dieser Standesinitiative zu sistieren, bis die Botschaft des Bundesrates zum Raumentwicklungsgesetz vorliegen würde. Das Raumentwicklungsgesetz hatte nämlich eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes zum Ziel. In der Folge aber scheiterte diese beabsichtigte Totalrevision des Raumplanungsgesetzes am klaren Verdikt der Vernehmlassung. Stattdessen wurde eine erste Teilrevision, Geschäft 10.019, beschlossen. Dabei handelt es sich um den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Raum für Mensch und Natur", der sogenannten Landschafts-Initiative.

Parallel zu diesen Verhandlungen in unserer UREK wurde in der Schwesterkommission die Frage der Zweitwohnungen, Geschäft 07.062, behandelt. Im Rahmen der entsprechenden Debatten wurde das in der Standesinitiative St. Gallen angesprochene Problem aber als dringlich eingestuft, und man sprach sich dafür aus, den genannten Artikel 24c Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes im Rahmen der Frage der Zweitwohnungen anzupassen. Unsere UREK wie auch

AB 2011 S 1162 / BO 2011 E 1162

unser Rat waren da aber anderer Meinung und entschieden, die beiden Anliegen getrennt zu behandeln, da sie thematisch nicht zusammenpassten. In der Folge wurde im Dezember 2010 eine Einigungskonferenz abgehalten, wobei unsere UREK zwar am Antrag auf separate Behandlung festhielt, gleichzeitig jedoch versprach, die von ihr sistierte Standesinitiative St. Gallen umgehend neu zu traktandieren.

Am 11. Januar 2011 gab die UREK unseres Rates und am 24. des gleichen Monats auch die Schwesterkommission der Standesinitiative Folge. Auf Antrag beider Kommissionen betrauten dann die Büros des National-





rates und des Ständerates die UREK-NR mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes. Der von der UREK des Nationalrates einstimmig verabschiedete Vorentwurf wurde Anfang April in eine auf zwei Monate befristete Vernehmlassung geschickt. Ende August hat die Schwesterkommission aufgrund des Auswertungsberichtes zur Vernehmlassung über einige wenige Änderungen im Erlassentwurf entschieden und diesen – er ist in der Botschaft auf den Seiten 7095 und 7096 abgedruckt – mit 16 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Plenum zur Annahme empfohlen. Der Nationalrat ist dem Antrag der Kommission und des Bundesrates in der Herbstsession mit dem deutlichen Mehr von 128 zu 27 Stimmen gefolgt.

Die Diskussionen in Ihrer UREK anlässlich der Sitzung vom 27. Oktober 2011 trugen in der Hauptsache den verschiedenen Bedenken Rechnung, dass die vorgeschlagene Neuregelung – und ich betone das – im Extremfall unerwünschte Nebenwirkungen haben könnte. Dabei handelt es sich fast ausnahmslos um die bereits vom Bundesrat auf Seite 7099 seiner Stellungnahme vom 7. September 2011 zum genannten Bericht der UREK-NR ausgeführten Themenkreise:

1. Es muss sichergestellt werden, dass auch Temporärwohnbauten, soweit sie unter Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes fallen, ihren Charakter als solche nicht verlieren. Das heisst also, nicht jede Hütte, in der ab und zu ein Landwirt übernachtet hat, soll abgerissen und als Ferienhaus wieder aufgebaut werden dürfen.
2. Wenn praktizierende Landwirtschaftsbetriebe zukünftig für landwirtschaftliche Wohnbauten Bewilligungen nach Artikel 24c erhalten, darf dies nicht dazu führen, dass der bewilligte Wohnraum vom Landwirtschaftsbetrieb abgetrennt wird und dadurch Zwänge für zusätzlichen landwirtschaftlichen Wohnraum geschaffen werden. Voraussetzung für eine Bewilligung muss deshalb bleiben, dass das Gebäudevolumen für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt wird. Auch darf eine Bewilligung nicht dazu führen, dass zu landwirtschaftlichen Zwecken eine Ersatzbaute erstellt werden muss.
3. Regionaltypische Landschaften sollen mittel- und längerfristig ihren Charakter bewahren. Um dies sicherzustellen, braucht es nicht nur geeignete Regelungen, sondern auch Anstrengungen im Vollzug. Instrumente, die bewirken können, dass der typische Charakter einer Landschaft erhalten bleibt, sollten gleichzeitig einer unerwünschten weiteren Zersiedelung entgegenwirken.
4. Aus den zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten sollten für Gemeinwesen keine neuen Kosten entstehen.

Die eigentliche Kernbotschaft sind die letzten beiden Sätze in Kapitel 3, den Schlussfolgerungen des Bundesrates: Zuhanden der Materialien – das haben wir somit gemacht – muss "klar zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bundesrat beim Erlass der Ausführungsvorschriften und die kantonalen Behörden im Vollzug den dargestellten Bedenken konsequent Rechnung zu tragen haben. Im Rahmen der gesamthaften Überprüfung der Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen werden diese Bedenken noch besser zu berücksichtigen sein."

In diesem Sinne hat Ihre Kommission den Änderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung in Artikel 24c Absätze 2 bis 5 sowie Artikel 27a in den Einzelabstimmungen wie in der Gesamtabstimmung zugestimmt. Ich bitte Sie, es Ihrer Kommission gleichzutun.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Der Herr Kommissionssprecher hat die Ausgangslage sehr übersichtlich und korrekt dargestellt. Grundsätzlich haben wir diese Problematik ja schon seit Langem auf der Agenda: Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist seit Jahrzehnten Gegenstand juristischer Kasuistik, und entsprechend gross ist der Bedarf an politischer Klärung.

Mit der Einführung des Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 hat sich die Lage im Einzelfall verschärft, weil damals die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eingeführt wurde und sich seither immer die Frage stellt, ob eine Wohnbaute 1972 noch landwirtschaftlich bewohnt wurde oder nicht. In vielen Fällen findet man das heute tatsächlich einfach nicht mehr heraus. Deshalb ist das Anliegen des Kantons St. Gallen eines, das auch andere Kantone vorgebracht haben. Im Rahmen der Totalrevision des Raumplanungsgesetzes haben wir deshalb eine Arbeitsgruppe speziell zu dieser Thematik eingesetzt. Deren Arbeiten sind weit fortgeschritten. Wir haben in dieser Arbeitsgruppe – das möchte ich besonders betonen – Vorschläge erarbeitet, die von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe getragen werden. Deshalb wird die zweite Etappe der Revision im nächsten Jahr sehr schnell in die Vernehmlassung und dann ins Parlament geschickt werden. Das ist gleichzeitig aber auch mein Handicap, weil sich im Rahmen der zweiten Etappe der Revision erlassene Vorschriften natürlich mit der vorgezogenen Revision decken müssen. Das ist an sich nicht glücklich, deshalb hat der Bundesrat auch gesagt, es sei vom Prozedere her ein bisschen schwierig, einen Einzelartikel herauszulösen, ohne dass bekannt sei, wie er ins Raumplanungsgesetz der Zukunft eingebettet werden könne.

Die Thematik des Bauens ausserhalb der Bauzone ist komplex, und wenn man in einem Teilbereich Bestimmungen ändert, kann das Rückwirkungen auf andere Bestimmungen haben. Es gibt enge Wechselbeziehungen mit anderen Bestimmungen. Deshalb hätten wir es begrüsst, wenn man diese Revision zurückgestellt



hätte. Wir können uns mit dieser punktuellen Revision einverstanden erklären, wenn die notwendige Flexibilität für eine zweite Revision vorhanden ist und Sie bereit sind, auf das Thema zurückzukommen, falls sich herausstellen sollte, dass der Vorschlag dieser Arbeitsgruppe einvernehmlich erarbeitet und besser ist. Das muss im Interesse einer stimmigen Regelung für das Bauen ausserhalb der Bauzone möglich bleiben. Das ist meine Bedingung und auch meine Empfehlung bei der Behandlung dieser Teilrevision.

Beim Erlass der Ausführungsvorschriften – das hat Herr Ständerat Bischofberger bereits angetönt – wird es sowieso darum gehen, dass der Bund und die vollziehenden Kantone negative Nebenwirkungen möglichst vermeiden. Es geht dabei vor allem um negative Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, es geht um den Charakter regionaltypischer Landschaften, den wir erhalten möchten. Es geht auch um extensiv bewohnte Bauten, wie z. B. – ich schaue gerade die Bündner Ratsmitglieder an – die Maiensässgebäude, in denen traditionell eben einige Wochen pro Jahr gewohnt wurde und bei denen wir bis heute nicht wissen, wie wir mit ihnen umgehen sollen: Sind das jetzt dauerhaft bewohnte Bauten, die man neu nutzen könnte, oder eben nicht? Wir hatten das Problem ja auch mit den Rustici im Tessin; dort haben wir auf der jetzigen Grundlage mit dem Kanton Tessin eine Lösung gefunden. Das sind Einzelfragen, für die einfach noch keine abschliessende Lösung vorhanden ist. Eine solche wird auch bei militärischen Bergunterkünften zu finden sein, die ursprünglich eben auch sporadisch bewohnt wurden und bei denen heute einzelne Eigentümer natürlich ein Interesse haben, sie zu dauerhaften Wohnzwecken umzunutzen. Sie sehen also auf den zweiten Blick, dass im Vollzug mit den Kantonen bei einer Orientierung an Oberzielen dann schon noch einige Klärungen nötig sind.

Zudem meinen wir, dass den Gemeinwesen aus diesen zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten keine zusätzlichen Kosten erwachsen dürfen; ich denke natürlich vor allem an Erschiessungen, die vorzunehmen respektive zu erneuern wären. Dann wäre das Ganze eine nichtvertretbare Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzone.

AB 2011 S 1163 / BO 2011 E 1163

In diesem Sinn erscheint diese Vorlage dem Bundesrat eine vertretbare Lösung zu sein, um ein wirklich dringliches Problem zu lösen – mit dem Vorbehalt des Erlasses der Verordnungsbestimmungen, des Vollzugs und der nötigen Flexibilität im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die Raumplanung** **Loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Ziff. I, II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Titre et préambule, ch. I, II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 35 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(1 Enthaltung)