



# **Anfrage**

## **Richtplananpassung Bänklialp Engelberg**

**Bern, 10. Januar 2025**

# Inhalt

|              |                                                                                                         |           |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>     | <b>Abstract .....</b>                                                                                   | <b>3</b>  |
| <b>2</b>     | <b>Ausgangslage, Problem- und Fragestellung .....</b>                                                   | <b>5</b>  |
| <b>3</b>     | <b>Rechtliche Grundlagen.....</b>                                                                       | <b>6</b>  |
| 3.1          | Erste Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet .....                                                        | 6         |
| 3.2          | Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone .....                                                     | 6         |
| 3.3          | Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen (Art. 37a RPG, Art 43 und 43a RPV) .....                        | 7         |
| <b>3.3.1</b> | <b>Geltungsbereich von Artikel 37a RPG .....</b>                                                        | <b>7</b>  |
| <b>3.3.2</b> | <b>Stichtag .....</b>                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>3.3.3</b> | <b>Umfang der erweiterten Besitzstandsgarantie nach Artikel 37a RPG und Artikel 43 RPV .....</b>        | <b>8</b>  |
| <b>3.3.4</b> | <b>Zweckänderungen .....</b>                                                                            | <b>8</b>  |
| <b>3.3.5</b> | <b>Erweiterungen .....</b>                                                                              | <b>8</b>  |
| <b>3.3.6</b> | <b>Keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt .....</b>                                    | <b>9</b>  |
| <b>3.3.7</b> | <b>Keine überwiegenden entgegenstehenden Interessen .....</b>                                           | <b>9</b>  |
| <b>3.3.8</b> | <b>Fazit: Entwicklungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone .....</b>                                | <b>10</b> |
| 3.4          | Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24c RPG, Art. 41 f. RPV) ..... | 10        |
| 3.5          | Standortgebundenheit (Art. 24 RPG).....                                                                 | 11        |
| <b>4</b>     | <b>Kleinbauzonen .....</b>                                                                              | <b>14</b> |
| 4.1          | Gerichtsentscheide zu Kleinbauzonen .....                                                               | 14        |
| <b>4.1.1</b> | <b>Urteile des Bundesgerichts .....</b>                                                                 | <b>14</b> |
| <b>4.1.2</b> | <b>Kantonaler Gerichtsentscheid.....</b>                                                                | <b>18</b> |
| 4.2          | Fazit: .....                                                                                            | 18        |
| <b>5</b>     | <b>Ausblick: RPG 2 .....</b>                                                                            | <b>19</b> |
| 5.1          | Allgemeines .....                                                                                       | 19        |
| 5.2          | Stabilisierungsziel .....                                                                               | 19        |
| 5.3          | Gebietsansatz .....                                                                                     | 19        |
| 5.4          | Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe.....                            | 19        |
| 5.5          | Die Abbruchprämie .....                                                                                 | 20        |
| 5.6          | Auswirkungen von RPG 2 auf den Hotel/Restaurant Betrieb Bänklialp .....                                 | 20        |
| 5.7          | Fazit .....                                                                                             | 21        |
| <b>6</b>     | <b>Beantwortung der Fragen .....</b>                                                                    | <b>21</b> |

## 1 Abstract

### **Ist eine Erweiterung in der Landwirtschaftszone möglich?**

Da der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklalp bereits 1979 erweitert wurde, dürfte das Erweiterungsmass nur noch minim bis überhaupt nicht mehr vorhanden sein (Ziff. 3.3.5 und Ziff. 3.4).

**Kann die Standortgebundenheit nachgewiesen werden? (Anmerkung: Der Kanton Obwalden hat sich mit Engelberg als Austragungsort für die Winterolympiade 2028 beworben und gilt von den Kandidaten dafür als Favorit. Ende März 2025 wird entschieden, ob Engelberg im Kandidatendossier bleibt. Bei Entscheid für Olympia 2038 würde Engelberg eine Normalschanze bauen.)**

Werden jetzt Erweiterungen mit der Begründung der Winterolympiade 2028 zugebilligt, hiesse das, dass auf Vorrat eine Bewilligung erteilt würde, was dem grundsätzlichen Bauverbot ausserhalb der Bauzone widerspricht (Ziff. 3.5).

### **Welche Voraussetzungen müssen dafür erfüllt sein?**

Unseres Erachtens müsste Engelberg die Zusage für die Winterolympiade 2028 erhalten, bevor der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklalp die Möglichkeit hat, daraus die Standortgebundenheit der Erweiterung vor Ort abzuleiten.

### **Gibt es überhaupt eine Möglichkeit die Erweiterung in vorgesehenem Ausmass ausserhalb Bauzone zu vollziehen?**

Nach geltendem Recht dürfte das Erweiterungsmass nur noch minim bis überhaupt nicht mehr vorhanden sein, weil der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklalp bereits 1979 erweitert wurde.

### **Auf welche rechtlichen Grundlagen kann abgestützt werden?**

Wie erwähnt dürften Erweiterungen nach Artikel 37a RPG und Artikel 24c RPG nicht mehr oder nur noch in untergeordneter Weise möglich sein. Artikel 24 RPG dürfte auch nicht wirklich Möglichkeiten bieten für eine Erweiterung, denn der Nachweis der sogenannten «abgeleiteten Standortgebundenheit» ist schwierig zu erbringen. Zu erwähnen ist diesbezüglich, dass finanzielle Aspekte bei der Standortgebundenheit regelmässig subjektiver Natur sind und ihnen kein Gewicht zukommt (Ziff. 3.5).

### **Hat das RPG2 in dieser Hinsicht eine Möglichkeit geschaffen?**

Anlässlich der Revision RPG2 hat der Gesetzgeber mit Artikel 37a Absatz 2 RPG die Möglichkeit geschaffen, dass altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen auch abgerissen und wieder aufgebaut werden dürfen (Ziff. 5.4). Dies ist unter dem geltenden Recht nur möglich nach den strengeren Voraussetzungen von Artikel 24c RPG mit weniger weitreichenden Erweiterungsmöglichkeiten. Auch der Gebietsansatz könnte eine Möglichkeit sein, dem Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklalp Erweiterungsmöglichkeiten zuzugestehen (Ziff. 5.3). Zudem wird neu eine Abbruchprämie vorgesehen, die dem Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklalp ausbezahlt werden könnte, wenn er den Betrieb in die bestehende Bauzone verlagern muss (Ziff. 5.5).

### **Wäre eine Einzonung in eine Bauzone möglich und sinnvoll? Unter welchen Voraussetzungen?**

Um eine Einzonung vorzunehmen müssen die Voraussetzungen von Artikel 15 RPG erfüllt sein. Nach Artikel 15 Absatz 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Gemäss Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe b RPG kann Land einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird.

Wenn es der Gemeinde Engelberg gelingt, nachzuweisen, dass innerhalb der Bauzonen keine Nutzungsreserven mehr vorhanden sind um den Hotel-/Restaurantbetrieb dort unterzubringen ist eine Einzonung denkbar. Zu beachten ist dabei Artikel 47 RPV. Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, ist verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Artikel 47 Absatz 2 RPV sieht sodann vor, dass die Behörde insbesondere darzulegen hat, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen.

Zu beachten ist zudem, dass der Richtplan des Kantons Obwalden Siedlungsbegrenzungslinien definiert hat. Würde das Gebiet bis zum Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp eingezont, wäre diese Linie überschritten und bedürfte unserer Ansicht nach einer Richtplananpassung.

## 2 Ausgangslage, Problem- und Fragestellung

Die Entwicklung bis zum heutigen Hotel/Restaurant Bänklialp lässt sich wie folgt zusammenfassen<sup>1</sup>:

Vor 1882 stand am heutigen Standort des Hotels/Restaurants Bänklialp ein Schützenhaus mit einem Schiessstand.

1882 ist erstmals die Rede von einem Wirtshaus Bänklialp, ehemals Schützenhaus.

1908 wurde das Wirtshaus erstmals als Ganzjahresbetrieb geführt.

1914 entstand der Neubau Pension Restaurant Waldhaus.

1969 Ersatzbau mit 7 Doppelzimmern und 40 Schlafplätzen als Massenunterkünfte.

1979 Erweiterung des Hoteltraktes mit dem Anbau eines weiteren Chalets.

Die Betreiber des bestehenden Hotels/Restaurants Bänklialp in der Landwirtschaftszone von Engelberg *«verfolgen das Ziel, ein zeitgemässes und hochwertiges Sporthotel zu schaffen, das allen professionellen sowie auch hobbysportbegeisterten Personen ein hochwertiges Angebot und Übernachtungsmöglichkeiten im naturnahen Umfeld bietet.»*<sup>2</sup>

Dem Kanton Obwalden stellen sich diesbezüglich folgende Fragen:

- Ist eine Erweiterung in der Landwirtschaftszone möglich?
- Kann die Standortgebundenheit nachgewiesen werden? (Anmerkung: Der Kanton Obwalden hat sich mit Engelberg als Austragungsort für die Winterolympiade 2028 beworben und gilt von den Kandidaten dafür als Favorit. Ende März 2025 wird entschieden, ob Engelberg im Kandidaturdossier bleibt. Bei Entscheid für Olympia 2038 würde Engelberg eine Normalschanze bauen.)
- Welche Voraussetzungen müssen dafür erfüllt sein?
- Gibt es überhaupt eine Möglichkeit die Erweiterung in vorgesehenem Ausmass ausserhalb Bauzone zu vollziehen?
- Auf welche rechtlichen Grundlagen kann abgestützt werden?
- Hat das RPB2 in dieser Hinsicht eine Möglichkeit geschaffen?
- Wäre eine Einzonung in eine Bauzone möglich und sinnvoll? Unter welchen Voraussetzungen?

---

<sup>1</sup> Zeitraum Planungen AG, Hotel Restaurant Bänklialp, Anpassung kantonaler Richtplan, Erläuterungsbericht, 31. Mai 2023, S. 5.

<sup>2</sup> Zeitraum Planungen AG, Hotel Restaurant Bänklialp, Anpassung kantonaler Richtplan, Erläuterungsbericht, 31. Mai 2023, S. 9.

### 3 Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)<sup>3</sup> legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Aus dieser Formulierung werden zwei fundamentale und sich gegenseitig ergänzende raumplanungsrechtliche Prinzipien abgeleitet: Der Trennungsgrundsatz und das Konzentrationsprinzip. Sie wurden vom Bundesgesetzgeber in den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung in den Artikel 1 und 3 RPG<sup>4</sup> konkretisiert. Der Trennungsgrundsatz verlangt die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (Art. 1 Abs. 1 RPG) in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Das Konzentrationsprinzip verlangt die Konzentration der Siedlungstätigkeit, um dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung zu genügen. Bauten und Anlagen sollen in räumlich zusammenhängenden, vom Nichtbaugebiet klar abgegrenzten und auf das Notwendige beschränkten Bauzonen konzentriert werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und lit. b RPG).<sup>5</sup>

#### 3.1 Erste Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet

Am 1. Juli 1972 trat das eidgenössische Gewässerschutzgesetz (aGSchG) in Kraft. Gemäss dessen Artikel 20 durften Bewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebiets nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachwies und die kantonale Gewässerfachstelle zustimmte. Verlangt wurde, dass die Zweckbestimmung den beanspruchten Standort bedingte. Bereits dieser Regelung lag das raumplanerische Ziel der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zugrunde. Sie galt insbesondere auch für Bauten und Anlagen, bei deren Nutzung kaum oder kein Abwasser anfiel (z.B. Lagerplätze) und war auch dann anwendbar, wenn das kantonale oder kommunale Recht keine Bewilligungspflicht vorsah.

#### 3.2 Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Mit Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) am 1. Januar 1980 wurde die Bedürfnisklausel des Art. 20 aGSchG aufgehoben. An ihrer Stelle fand das Erfordernis der Standortgebundenheit Eingang ins RPG, das bereits in der Anwendungspraxis des Art. 20 aGSchG jeweils verlangt worden war (ES 5223; VB.2001.00070 E. 4b).

Die Einschränkung der Siedlungstätigkeit ausserhalb der Bauzonen ist ein zentrales Anliegen des RPG. Dementsprechend regelt das Bundesrecht die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in den Art. 16a RPG und Art. 34 ff. der Raumplanungsverordnung (RPV<sup>6</sup>) abschliessend.

Ebenfalls in abschliessender Weise legt der Bundesgesetzgeber die Ausnahmemöglichkeiten ausserhalb der Bauzone fest (Art. 24 ff. RPG und Art. 37a RPG i.V.m. Art. 39 ff. RPV).<sup>7</sup> Die Kantone können allerdings Vorschriften betreffend die Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone formulieren.

---

<sup>3</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV, [SR 101](#)).

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.6.1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, [SR 700](#)).

<sup>5</sup> Urteil BGer 1C\_442/2019 vom 17.6.2020, E. 2.5 in Urteilssammlung EspaceSuisse (US EspaceSuisse) [Nr. 5845](#) (Grellingen BL).

<sup>6</sup> Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV, [SR 700.1](#)).

<sup>7</sup> [BGE 128 I 254](#) E. 3.8.4; Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Zürich 2021, S. 18 und 142 f.

### 3.3 Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen (Art. 37a RPG, Art 43 und 43a RPV)

Für den zulässigen Bestand und die Entwicklungsmöglichkeiten von altrechtlichen Gewerbebetrieben, zu denen auch Hotels und Restaurants ausserhalb der Bauzone zählen, sind in erster Linie die Art. 37a RPG sowie 43 und 43a RPV heranzuziehen.

#### **Art. 37a RPG Zonenfremde gewerbliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen**

Der Bundesrat legt fest, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden und seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.

#### **Art. 43 RPV Altrechtliche gewerbliche Bauten und Anlagen (Art. 37a RPG)**

<sup>1</sup> Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen können bewilligt werden, wenn:

- a. die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist;
- b. keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen;
- c. die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist;

<sup>2</sup> Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet.

<sup>3</sup> Soll die zonenwidrig genutzte Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m<sup>2</sup> erweitert werden, so darf dies nur dann bewilligt werden, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist.

#### **Art. 43a RPV Gemeinsame Bestimmungen**

Bewilligungen nach diesem Abschnitt dürfen nur erteilt werden, wenn:

- a. die Baute für den bisherigen zonenkonformen oder standortgebundenen Zweck nicht mehr benötigt wird oder sichergestellt wird, dass sie zu diesem Zweck erhalten bleibt;
- b. die neue Nutzung keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist;
- c. höchstens geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der bewilligten Nutzung anfallen, auf die Eigentümerin oder den Eigentümer abgewälzt werden;
- d. die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der umliegenden Grundstücke nicht gefährdet ist;
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

#### 3.3.1 Geltungsbereich von Artikel 37a RPG

Artikel 37a RPG stellt im Vergleich zu der in Artikel 24c RPG (vgl. Ziff. Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24c RPG, Art. 41 f. RPV) verankerten «Grundnorm» der Besitzstandsgarantie eine Sonderregelung dar, mit der gewisse Erleichterungen einhergehen. Der Gesetzgeber wollte damit bestehenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Gewerbezone die nötige Flexibilität für Modernisierungen und Umstrukturierungen einräumen. Damit sollte deren Konkurrenzfähigkeit gesichert und eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation ermöglicht werden.<sup>8</sup> Von der Bestimmung erfasst werden dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend kleine und mittlere (produzierende) Gewerbebetriebe.<sup>9</sup> Voraussetzung des (erweiterten) Bestandsschutzes ist, dass die Gewerbebaute einen eigenständigen oder wesentlichen Betriebsteil beherbergt. Unselbständige Lageräume fallen beispielsweise nicht in den Geltungsbereich von Artikel 37a RPG.<sup>10</sup>

#### 3.3.2 Stichtag

Der in Artikel 37a RPG genannte Stichtag 1. Januar 1980 gilt nur für die Frage, ob eine Baute oder Anlage altrechtlich ist und bildet sozusagen die erste Hürde bei der Anwendung von Artikel 37a RPG.

<sup>8</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Bern 2001, Ziff. 2.4.5, nachfolgend zitiert: ARE, Erläuterungen RPV; MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 37a N 1; Urteil BGER 1A.289/2004 vom 7.6.2005 E. 2.2.1 in US [Nr. 3027](#) (Uster ZH).

<sup>9</sup> BGE 140 II 509 E. 4.3 in US [Nr. 5164](#) (Mels SG).

<sup>10</sup> Urteil BGER 1A.186/2004 vom 12.5.2005 E. 5 in US [Nr. 3028](#) (Marthalen ZH).

Dieser Stichtag gilt nur für die Frage, ob die Baute überhaupt nach Art. 37a RPG geändert werden kann (sachlicher Geltungsbereich). Frühere Erweiterungen müssen darum an das gesamte zulässige Mass aller Erweiterungen angerechnet werden, soweit sie nach dem 1.7.1972 erfolgt sind.<sup>11</sup>

### **3.3.3 Umfang der erweiterten Besitzstandsgarantie nach Artikel 37a RPG und Artikel 43 RPV**

Die Besitzstandsgarantie nach Artikel 37a RPG und Artikel 43 RPV umfasst ihrem Wortlaut nach Zweckänderungen und Erweiterungen. Hingegen sind Erneuerungen und der Wiederaufbau auch für gewerbliche Bauten und Anlagen nach Artikel 24c RPG, dem Grundtatbestand der erweiterten Besitzstandsgarantie, zu beurteilen (vgl. Ziff. Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24c RPG, Art. 41 f. RPV)).<sup>12</sup>

### **3.3.4 Zweckänderungen**

Privilegiert werden gewerblich genutzte Bauten gegenüber anderen altrechtlichen Bauten ausserhalb der Bauzone insofern als Artikel 37a RPG nicht nur eine teilweise, sondern auch eine vollständige Zweckänderung zulässt. Allerdings sind nicht beliebige Zweckänderungen möglich, sondern nur solche, die keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen (Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV). Darüber hinaus sind auch die Voraussetzungen von Artikel 43a RPV zu beachten, u.a. dürfen einer vollständigen Zweckänderung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und sie darf nur geringfügige Erweiterungen der Erschliessung nach sich ziehen. In diesen Grenzen eröffnet Artikel 37a RPG gewerblichen Betrieben ausserhalb der Bauzone die Möglichkeit, ihren Betrieb aufrechtzuerhalten, sich zu modernisieren und umzustrukturieren, um die Arbeitsplätze zu erhalten, gegebenenfalls durch eine Neuausrichtung. Ein Beispiel hierfür ist ein vor dem 1. Juli 1972 bewilligter Lagerplatz mit einer Zweckänderung hin zu einem Werkplatz für Recyclingtätigkeiten.<sup>13</sup> Weder die RPV noch das RPG selbst stellen ausdrücklich eine Anforderung an die Kontinuität der Geschäftstätigkeit. Diese ergibt sich jedoch klar aus den Zielen der Regelung, die darin besteht, den bestehenden Handels- oder Handwerksbetrieben die Flexibilität zu gewähren, die sie in Bezug auf Kapazitätserweiterungen und Anpassungen der Produktionsprozesse benötigen können, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

### **3.3.5 Erweiterungen**

In Artikel 43 Absatz 2 und 3 RPV werden die zulässigen Erweiterungsmasse festgelegt. Sie beziehen sich auf die Gebäudeflächen und nicht etwa auf die generell zonenwidrig genutzte Fläche.<sup>14</sup>

Eine wesentliche Bedeutung kommt in der Praxis jenem Zeitpunkt zu, der bestimmt, ob das zulässige Erweiterungsmass von Artikel 43 Absatz 2 RPV eingehalten ist. Zur Thematik des Referenzzeitpunkts gibt es eine reichhaltige Rechtsprechung, die nicht immer leicht verständlich ist. Dies ist mitunter der Tatsache geschuldet, dass je nach Konstellation im Einzelfall auch der Referenzzeitpunkt variieren kann.<sup>15</sup> Im Grundsatz haben sich Rechtsprechung und Lehre aber dafür ausgesprochen, dass massgebendes Datum für den Vergleichszustand jener Zeitpunkt ist, in dem die Baute zonenwidrig geworden ist, weshalb grundsätzlich die Verhältnisse am 1. Juli 1972 massgeblich sind (vgl. Ziff. 3.3.2). Artikel 37a RPG verlangt zwar, dass der Gewerbebetrieb vor dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 erstellt wurde. Für das zulässige Erweiterungsmass ist aber nicht (immer) dieses Datum massgeblich. Referenzzustand ist deshalb der Zustand zum Zeitpunkt der Rechts- oder Planänderung, durch welche die

---

<sup>11</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 37a N 13 mit Hinweis auf Urteil BGer 1A.289/2004 vom 7.6.2005, E. 2.5 (Uster ZH) in ES VLPASPAN Nr. 3027.

<sup>12</sup> ARE, Erläuterungen RPV, Ziff. 2.4.5.

<sup>13</sup> [Urteil Verwaltungsgericht St. Gallen B 2008/169](#) vom 14.5.2009.

<sup>14</sup> Urteil BGer 1A.289/2004 vom 7.6.2005 E. 2.2 in US [Nr. 3027](#) (Uster ZH).

<sup>15</sup> Urteil BGer 1A.289/2004 vom 7.6.2005 E. 6.2 in US Nr. 3027 (Uster ZH); Urteil BGer 1C\_655/2015, 1C\_17/2016, 1C\_27/2016 vom 16.11.2016 E. 3 in US Nr. 5223 (Neuenkirch I LU).

Baute oder Anlage zonenwidrig geworden ist.<sup>16</sup> Spätere Änderungen müssen auf das zulässige Erweiterungsmass angerechnet werden.<sup>17</sup> Vorliegend ist deshalb auf den Zustand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des aGSchG am 1. Juli 1972 abzustellen.<sup>18</sup> Falls nach dem 1. Juli 1972 – das heisst mit dem Bau des Chalets 1979 ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens – das Mass des heutigen Artikel 43 Abs. 2 RPV schon ausgeschöpft wurde, kann bei einer nachfolgenden Änderung nichts mehr beansprucht werden.<sup>19</sup>

Ist das höchstzulässige Erweiterungsmass von 30% erreicht, kann keine Ausnahmegewilligung mehr gewährt werden. Einer Prüfung der übrigen in Artikel 43 Abs. 1 RPV und Artikel 43a RPV formulierten und ebenfalls zwingend einzuhaltenden Voraussetzungen bedarf es diesfalls nicht mehr. Ist hingegen das höchstzulässige Erweiterungsmass von 30% noch nicht erreicht, sind die weiteren Kriterien von Artikel 43 Absatz 1 RPV und Artikel 43a RPV zu untersuchen. Namentlich dürfen die Änderungen

- keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen,
- nur mit geringfügigen Erweiterungen der Erschliessung einhergehen,
- keinen überwiegenden Interessen entgegenstehen und
- nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig sein.

### **3.3.6 Keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt**

Bei der in Artikel 43 Absatz 1 lit. b RPV gewählten Umschreibung «keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Eine abschliessende Aufzählung der «wesentlichen Auswirkungen», die einer Zweckänderung oder Erweiterung entgegenstehen können, liesse sich nicht mit der Tatsache vereinbaren, dass die im Einzelfall anzutreffenden Gegebenheiten stets vielschichtig sind und nur mittels einer Gesamtbetrachtung alle Auswirkungen erfasst werden können. Auffallend ist jedenfalls, dass die Formulierung einen wichtigen Bestandteil der Rechtsprechung zum Identitätsbegriff des Artikel 24c RPG (Grundnorm der Besitzstandsgarantie) darstellt. Der Zweckänderungs- und Erweiterungsrahmen des Artikel 37a RPG konzentriert sich so gesehen im Ergebnis auf die räumlichen Auswirkungen des Vorhabens wie sie sich in einer gesamthaften Würdigung präsentieren. Werden mit einer Veränderung qualitativ und/oder quantitativ andere Dimensionen erreicht, ist dies unzulässig: Dies kann dann der Fall sein, wenn wesentlich mehr oder andere Immissionen anfallen (Lärm, Licht, Luft), sich die Art des Verkehrs ändert (z.B. Kundenverkehr anstelle von Personalverkehr), die Natur und Landschaft durch zusätzlich versiegelte Flächen oder den Einbau weiterer Leitungen beeinträchtigt wird, sich das Landschaftsbild verändert oder die Bewirtschaftung umliegender landwirtschaftlicher Flächen erschwert wird. Keine Rolle spielt dabei, ob die neuen wesentlichen Auswirkungen für sich genommen rechtmässig sind, d.h. beispielsweise festgesetzte Grenzwerte eingehalten werden. Denn dieser Aspekt wird in Artikel 43 Absatz 1 lit. c RPV gesondert verlangt.<sup>20</sup>

### **3.3.7 Keine überwiegenden entgegenstehenden Interessen**

Im Gegensatz zur Bewilligung einer zonenkonformen Baute hängt die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Artikel 37a RPG von einer umfassenden Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV ab. Dieses Erfordernis trägt dem verfassungsmässigen Auftrag der haushälterischen Nutzung des Bodens und der

---

<sup>16</sup> Bundesamt für Raumplanung, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Register V, Ziff. 5.7.2 S. 20.

<sup>17</sup> Urteil BGer 1A.186/2004 vom 12.5.2005 E. 6.2, insbes. 6.2.4, in: ZBI 107/2006 S. 451 (Marthalen ZH).

<sup>18</sup> Nach ausdrücklichem Willen des Gesetzgebers sollen auch solche Gewerbebauten, die zwischen dem 1.7.1972 und dem 1.1.1980 ausserhalb der Bauzone erstellt wurden, in den Anwendungsbereich von Artikel 37a RPG und Artikel 43 RPV fallen. Dabei wurde möglicherweise an jene Einzelfälle gedacht, in denen ein Gewerbebetrieb als standortgebunden bewilligt wurde.

<sup>19</sup> WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 37a N 6; Urteil BGer 1C\_243/2008 vom 16.10.2008 E. 2 in US Nr. 3721 (Hirzel ZH); BGE 127 II 215 E. 3d in US Nr. 2142 (Ried-Mörel VS).

<sup>20</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 37a N 24 ff.

geordneten Besiedlung des Landes sowie den weiteren Zielen und Grundsätzen des RPG Rechnung, indem dadurch Ausnahmen ausserhalb der Bauzone nur nach Ermittlung, Beurteilung und Abwägung sämtlicher auf dem Spiel stehender Interessen gewährt werden. Lenkender Massstab bei der Interessenabwägung sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung.<sup>21</sup> Kein Raum für eine Interessenabwägung besteht selbstverständlich dann, wenn einem Vorhaben spezialgesetzliche Normen (z.B. des Umweltrechts) entgegenstehen.<sup>22</sup>

### 3.3.8 Fazit: Entwicklungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone

Der bestehende Hotel/Restaurantbetrieb Bänklialp fällt in den Geltungsbereich von Artikel 37a RPG. Vergleichszustand für Erweiterungen ist der 1. Juli 1972. Sind jedoch die Erweiterungsmasse von Art. 43 RPV durch den Bau des Chalets 1979, der ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens realisiert wurde, ausgeschöpft, können keine zusätzlichen Erweiterungen bewilligt werden. Der Betrieb ist in seinem rechtmässigen Bestand geschützt, der normale Unterhalt ist möglich, aber eine räumliche Ausdehnung nicht mehr.

## 3.4 Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24c RPG, Art. 41 f. RPV)

Alternativ zu Artikel 37a RPG kann die Grundnorm für altrechtliche Bauten und Anlagen von Artikel 24c RPG zur Anwendung kommen.

Artikel 24c Absatz 2 RPG umfasst eine «erweiterte Besitzstandsgarantie», die über die von Artikel 24c Absatz 1 RPG und der in der Verfassung garantierten Besitzstandsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV)<sup>23</sup> hinausgeht.<sup>24</sup> Möglich sind Änderungen an altrechtlichen, bestimmungsgemäss nutzbaren Bauten, die bestehende Baute teilweise zu ändern<sup>25</sup>, zu erneuern<sup>26</sup>, massvoll zu erweitern<sup>27</sup> oder abzureissen und neu aufzubauen. Artikel 24c RPG ist nur anwendbar auf Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt

<sup>21</sup> WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 24 N 22.

<sup>22</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24d und 37a N 31 und 33, Art. 24c N 47, Art. 37a N 33.

<sup>23</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV, SR 101).

<sup>24</sup> Artikel 24c Absatz 1 RPG übernimmt einen Teilgehalt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV). Die Eigentumsgarantie enthält die sogenannte Instituts-, Bestandes- und Wertgarantie. Die «Besitzstandsgarantie» innerhalb der Eigentumsgarantie umfasst die konkreten individuellen Vermögensrechte des Grundeigentümers. Der Grundeigentümer ist somit in seinem Besitz- und Vermögensstand wirtschaftlich sichergestellt. Der Bestand sowie die Nutzung seiner rechtmässig geschaffenen Sachwerte können – trotz nachträglicher Änderung des Rechts – grundsätzlich unverändert fortauern und im Wert erhalten werden. [INAUEN, Dissertation](#) 2021 N. 50 ff. und 191 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 24c N. 6; ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 8.

<sup>25</sup> Eine teilweise Änderung kann sich aus einer Umgestaltung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens oder ausserhalb ergeben. Auch Änderungen in der Nutzung können zu teilweisen Änderungen führen. Solche Zweckänderungen verändern die Identität einer Baute stets in mehr oder weniger grossem Ausmass. Je bedeutender die Zweckänderung ist, desto eher ist die Grenze des nach Artikel 24c RPG Zulässigen erreicht. Vollständige Zweckänderungen wie beispielsweise von einem Materiallager hin zu einem Produktionsbetrieb sind nicht möglich, denn es entsteht etwas Neues. [Urteil BGer 1C 570/2022](#) vom 19.7.2023 E. 3.4.1, Choulex VD; [Urteil BGer 1C 281/2015](#) vom 28.6.2016, E. 4, Eschlikon TG; [Urteil BGer 1C 178/2015](#) vom 11.5.2016 E. 4.5.2 und 4.6, Fischbach LU; [INAUEN, Dissertation](#) 2021, 363 ff.; MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24c N. 24 und 27; ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 23 und 23b; ARE, Neues Raumplanungsrecht, Teil V Bewilligungen nach Artikel 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen, Bern Februar 2001, S. 11, nachfolgend zitiert: [Erläuterungen Art. 24c RPG 2001](#).

<sup>26</sup> Mit der **Erneuerung** nach Artikel 24c Absatz 2 RPG dürfte der über den normalen Unterhalt hinausgehende aperiodische, «grosse» Unterhalt gemeint sein, der eine Baute auf einen zeitgemässen Stand hebt («Renovation», «zeitgemässe Erneuerung»). Die Erneuerung dient damit nicht wie der periodische Unterhalt der blossen, durch die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie abgedeckten Werterhaltung, sondern wird wirtschaftlich gesehen regelmässig eine **Wertvermehrung** bedeuten. Mit der Erneuerung ist die Baute wieder neuwertig, womit sich ihre Lebensdauer mehr als durch den normalen Unterhalt verlängert. [INAUEN, Dissertation](#) 2021 N. 346 ff. N. 362; MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24c N. 23; ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 22.

<sup>27</sup> ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 24.

oder geändert wurden, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde (Art. 41 Abs. 1 RPV).<sup>28</sup> Darunter fallen alle Gebäude, die am 1. Juli 1972 bereits rechtmässig bestanden: Damals trat eine neue Fassung des Gewässerschutzgesetzes (aGSchG<sup>29</sup>) in Kraft und führte mit Artikel 20 aGSchG erstmals eine klare Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet ein (vgl. Ziff. 3.3.2).<sup>30</sup>

Unter den Begriff «nicht mehr zonenkonform» fallen auch nach dem 1. Juli 1972 entstandene Gebäude, wenn das Grundstück bei der Erstellung in einer Bauzone lag, später aber einer Nichtbauzone zugewiesen wird.<sup>31</sup> Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Gemeinde bebaute, aber überdimensionierte Bauzonen reduzieren muss.

Artikel 24c RPG definiert strengere Anforderungen an Erweiterungen als Artikel 37a RPG. Erweiterungen gegen aussen sind nur unter strengen Voraussetzungen möglich (Art. 24c Abs. 4 RPG). In Frage kommen könnte höchstens eine verbesserte Einpassung in die Landschaft. Wie bei Artikel 37a RPG müssen aber auch nach dem 1. Juli 1972 erfolgte Erweiterungen angerechnet werden, so dass vorliegend auch bei Anwendung von Artikel 24c RPG scheitern dürfte.

### 3.5 Standortgebundenheit (Art. 24 RPG)

Artikel 24 RPG erlaubt die Erteilung von Bewilligungen ausserhalb der Bauzonen, wenn die Bauten und Anlagen auf den Standort angewiesen sind.

Die Rechtsprechung verlangt bei der positiven Standortgebundenheit keinen Nachweis, dass der gewählte Standort der einzig mögliche ist. Es genügt also eine relative Standortgebundenheit: Verlangt wird eine bezüglich Betrachtungsraum und Aufwand der konkreten Bedeutung des Falles angemessene Standortevaluation, die aufzeigt, dass besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den gewünschten Standort ausserhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen als ein Standort innerhalb der Bauzone. Das ist beispielsweise nicht der Fall für eine Kapelle, die ebenso gut in der Bauzone stehen könnte. Künstlerische Installationen sind – sofern sie eine Baubewilligung erfordern –, nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Gefordert wird aber ein die Umgebung einschliessendes künstlerisches Konzept, das die Standortgebundenheit einleuchtend zu begründen vermag. Die beste Lösung innerhalb der Bauzonen muss also aus objektiver Sicht qualifiziert schlechter sein als die Alternative ausserhalb der Bauzonen.<sup>32</sup>

Der Entscheid über die Gewährung einer Ausnahmegewilligung nach Artikel 24 RPG für eine bestimmte Baute oder Anlage an einem bestimmten Standort voraus, dass sämtliche Vor- und Nachteile der vernünftigerweise in Betracht kommenden Standorte innerhalb und ausserhalb der Bauzone

---

<sup>28</sup> [Urteil Verwaltungsgericht BE 100 2018 183](#) vom 19.12.2018, E. 5.6.2, illegal errichteter Holzschopf; [Urteil BGer 1C 22/2019, 1C 476/2019](#) vom 6.4.2020, E. 8, Saas-Balen VS.

<sup>29</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (Gewässerschutzgesetz, BBl 1971 II 912 ff.; AS 1972, 950 ff.).

<sup>30</sup> [Urteil BGer 1C 518/2021](#) vom 12.6.2023, E. 3.2, St. Gallen; [Urteil BGer 1C 79/2022](#) vom 30.9.2022, E. 6.3, Meisterschwanden AG; Urteil BGer [1C 572/2020 vom 30.11.2021](#), E. 7, Lauerz SZ; [Urteil BGer 1C 469/2019, 1C 483/2019](#) vom 28.4.2021, E. 6, Neuenkirch LU; [Urteil BGer 1C 22/2019, 1C 476/2019](#) vom 6.4.2020, E. 8, Saas-Balen VS; [Urteil BGer 1C 655/2015, 1C 17/2016, 1C 27/2016](#) vom 16.11.2016, E. 2.3, Neuenkirch LU; [Urteil BGer 1C 415/2014](#) vom 1.10.2015, E. 3.7, Walchwil ZG; [INAUEN, Dissertation 2021](#), 113 ff.; MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24c N. 16; ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 20; Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung, Bern Oktober 2012, nachfolgend zitiert: [ARE, Teilrevision RPV 2012](#).

<sup>31</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24c N. 17; Beispiel: Umzonung von der Wohnzone in die Freihaltezone, die eine Nichtbauzone darstellt: [Urteil BGer 1C 279/2008](#) vom 6.2.2009, E. 2.3, Zollikon ZH.

<sup>32</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N. 8.

bekannt sind und miteinander verglichen werden können, um die insgesamt beste Lösung mit möglichst geringen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu bestimmen.<sup>33</sup>

Als objektive, sachliche Gründe gelten

- technische Anforderungen (Musterbeispiele: Seeuferweg Parkplatz für ein Naherholungsgebiet Funkantennen, die für die funktechnische Versorgung eines Gebiets nicht irgendwo stehen können);
- Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit (Musterbeispiel: Anlagen zur Rohstoffgewinnung, die nur am Standort eines Rohstoffvorkommens möglich sind);
- betriebswirtschaftliche Anforderungen (Musterbeispiel: Bergrestaurant, das zur Versorgung der Gäste erforderlich ist, Zusatzanlage mit Hilfsfunktion zu einem standortgebundenen Werk).<sup>34</sup>

In der Person des Gesuchsstellenden liegende – meist als subjektiv bezeichnete – Gründe vermögen die Standortgebundenheit nicht zu begründen. Beispiel sind das Angewiesensein auf ein Zusatzeinkommen oder auf Kosteneinsparungen für ein bestimmtes Unternehmen oder auch der Wunsch, die Zweckmässigkeit oder Nützlichkeit bzw. den Komfort einer Baute zu verbessern. Das hat nichts mit einer staatlichen Bewertung dieser Beweggründe zu tun, sondern mit der offensichtlichen Tatsache, dass solche Gründe praktisch immer angeführt werden können. Würden sie als Ausnahmegrund anerkannt, würde der Trennungsgrundsatz seines Gehalts entleert (vgl. Ziff. 3). Da das Bauen ausserhalb der Bauzonen nach der Absicht des Gesetzgebers die Ausnahme bleiben soll, beschränkte er die Ausnahmegründe auf eng begrenzte sachliche Umstände.<sup>35</sup>

Dürfte ein erheblicher Teil der überaus zahlreichen für Wirtschaft und Gesellschaft wichtigen Tätigkeiten zwecks Kostenminimierung ausserhalb des Baugebiets stattfinden, so würde der Trennungsgrundsatz obsolet. Der Nachweis der objektiven sachlichen Gründe beinhaltet auch eine Darlegung

- der Aktualität und Dimension des Bedürfnisses; denn das grundsätzliche Bauverbot ausserhalb der Bauzone verbietet die Bereitstellung von Bauten und Anlagen auf Vorrat und über die tatsächlich standortgebundenen Bedürfnisse hinaus;
- der Dauer des Bedürfnisses; denn Bauten und Anlagen, die nach kurzer Nutzungsdauer nicht mehr benötigt werden, können – wenn sich das Bedürfnis nicht innerhalb der Bauzone befriedigen lässt – höchstens befristet bewilligt werden und sind anschliessend wieder zu entfernen.<sup>36</sup>

Die Anforderungen an die Standortgebundenheit entsprechen dem Primat der Planung vor der Ausnahmegewilligung: Schliesslich ist es nicht der Sinn der Ausnahmeregelung, eine Artikel 15 RPG nicht genügende Nutzungsplanung zu ergänzen bzw. die erforderliche Nachbesserung der Planung überflüssig zu machen. Eine solche Ausnahmegewilligungspraxis widerspräche Artikel 75 der Bundesverfassung und Artikel 2 RPG. Keine Standortgebundenheit zu begründen vermag darum ein fehlendes Baulandangebot an einem bestimmten Ort, sei es, weil die zuständige Behörde ein solches aus mit Artikel 15 RPG zu vereinbarenden Gründen nicht schaffen will oder weil das Bauland nicht verfügbar

---

<sup>33</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 9.

<sup>34</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 10.

<sup>35</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 11.

<sup>36</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 12.

ist.<sup>37</sup> Oder anders gesagt: Die Annahme einer Standortgebundenheit stellt nicht die einfache Lösung dar, die das langwierige Erarbeiten einer umfassenden Nutzungsplanung erspart.<sup>38</sup>

Umstritten ist, ob eine besondere Ausprägung von Artikel 24 Bst. a RPG in der «abgeleiteten Standortgebundenheit» gesehen werden kann. Gemeint sind Sachverhalte, in denen zu einer ausserhalb der Bauzonen bestehenden, standortgebundenen Anlage eine mit ihr betrieblich eng verknüpfte Zusatzanlage erstellt werden soll. Voraussetzung für eine solche «abgeleitete Standortgebundenheit» wäre allemal der rechtmässige Bestand der ursprünglichen Anlage sowie ein besonderes, aus dieser hergeleitetes betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis, die zusätzlichen Bauten am vorgesehenen Ort und in der geplanten Dimension zu erstellen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann die Zusatzanlage an der Standortgebundenheit der Hauptanlage teilhaben. Für die Ergänzung und Erweiterung planungspflichtiger Anlagen erscheint die Annahme einer «abgeleiteten Standortgebundenheit» kaum denkbar, wenn damit die verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine Nutzungsplanung umgangen werden könnten. Ebenso abzulehnen ist die «abgeleitete Standortgebundenheit» für Ergänzungsbauten zu einer Anlage in der Bauzone; denn damit würde die Bauzonengrenze verschoben. Eine bestehende, zonenfremde Baute als solche rechtfertigt nur Erweiterungen, die für sich gesehen ebenfalls standortgebunden sind oder einen anderen Ausnahmetatbestand erfüllen. Das gilt auch für bloss befristete Erweiterungen.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> US EspaceSuisse [Nr. 6744](#), US EspaceSuisse [Nr. 6596](#), US EspaceSuisse [Nr. 4998](#), US EspaceSuisse [Nr. 4981](#), US EspaceSuisse [Nr. 4826](#)

<sup>38</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 15.

<sup>39</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 24 N 16.

## 4 Kleinbauzonen

Aus dem Konzentrationsprinzip (vgl. Ziff. 3) ergibt sich, dass die Ausscheidung von Kleinbauzonen ausserhalb des Baugebiets grundsätzlich gesetzeswidrig ist, da sie die Zersiedelung fördern.<sup>40</sup> In der Regel ist die Zuweisung solcher Inseln zur Bauzone erst möglich, wenn die sich ausdehnenden Siedlungen den Standort der (Gewerbe-)Bauten «eingeholt» haben.<sup>41</sup> Die Einzonung von Grundstücken fällt daher regelmässig erst in Betracht, wenn diese an bestehende Überbauungen mit Siedlungsscharakter grenzen.<sup>42</sup>

Zudem sind die Möglichkeiten von Art. 18 RPG im Nichtbaugebiet vor dem Hintergrund der abschliessenden Regelungen betreffend die Landwirtschaftszone (Art. 16 und 16b RPG) und den Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 – 24e sowie Art. 37a RPG) begrenzt.<sup>43</sup> Der Erlass von Kleinbauzonen im Nichtbaugebiet gestützt auf Art. 18 RPG stellt eine Umgehung von Art. 24 RPG dar, wenn er nicht auf einer eingehenden Prüfung der Standortgebundenheit und einer umfassenden Interessenabwägung beruht.<sup>44</sup>

Die Einführung einer Spezialzone ist aber nicht ohne Weiteres unzulässig und eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG, einzig weil die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nicht erfüllt sind. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob eine solche Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Entscheidend ist somit, dass sie auf einer sachlich vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird.<sup>45</sup> Ermöglicht eine Kleinbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht.<sup>46</sup>

### 4.1 Gerichtsentscheide zu Kleinbauzonen

#### 4.1.1 Urteile des Bundesgerichts

Wie erwähnt hat das Bundesgericht früher Weilerzonen als «Bauzonen» im Sinne von Artikel 15 RPG mit beschränkten Nutzungsmöglichkeiten bezeichnet.<sup>47</sup> Dies widerspricht jedoch dem geltenden – auf

---

<sup>40</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Art. 15 N 85, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, nachfolgend zitiert: AUTOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung.

<sup>41</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 37a N 8.

<sup>42</sup> Urteil BGer 1C\_374/2011 vom 14.3.2012, E.3 (ZBI 2013 S. 389 ff.) in US Nr. 4324 (Brienz BE).

<sup>43</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 18 N 10.

<sup>44</sup> Urteil BGer 1C\_118/2011 vom 15.09.2011 E. 4.3 in US Nr. 4216 (Region ZH), Urteil BGer 1C\_374/2011 vom 14.03.2012 E. 3 in US Nr. 4324 (Brienz BE).

<sup>45</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Art. 24 N 47 Urteil BGer 1C\_517/2008 vom 15.7.2009 in US Nr. 3909 (Laupersdorf SO), BGE 124 II 391 E. 2b.

<sup>46</sup> Urteil BGer 1C\_13/2012 vom 24.5.2012 in US Nr. 4356 (Bäretswil ZH); Urteil BGer 1C\_118/2011 vom 15.9.2011 E. 4.3 in US Nr. 4216 (Region ZH); Urteil BGer 1C\_374/2011 vom 14.3.2012 E. 3 in US Nr. 4324 (Brienz BE).

<sup>47</sup> AEMISEGGER HEINZ, Art. 34 N 164 mit Hinweisen, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, nachfolgend zitiert: AUTOR, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren (Hinweise auf [BGE 119 Ia 300](#) E. 3a S. 301 ff., Zauggenried BE; [BGE 115 Ib 148](#) E. 5d S. 151, Bäretswil ZH; [Urteil BGer 1C\\_321/2013](#) vom 21.8.2013, Matzingen TG und insbesondere das [Urteil BGer 1P.465/2002 und 1P.467/2002](#) vom 23.12.2002 E. 6, Uesslingen TG).

die Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichteten – Bundesrecht, weshalb das Bundesgericht seine Rechtsprechung entsprechend präzisiert hat.

Im Folgenden werden exemplarisch drei Bundesgerichtsentscheide zu Kleinbauzonen und Weilern wiedergegeben:

### **Urteil Alvaneu GR**

Die Gemeinde Alvaneu GR<sup>48</sup> verweigerte 1990 die Baubewilligung für den Umbau einer Maiensässhütte in der Erhaltungszone. Im September 1992 – etwas über 12 Jahre nach dem Inkrafttreten des RPG – kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die Ausscheidung von Kleinstbauzonen ausserhalb des Baugebiets grundsätzlich gesetzwidrig sei. Dies beziehe sich auf jene Kleinstbauzonen, die allgemeinen Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG zugeteilt wurden, in denen auch Neu- und Erweiterungsbauten zulässig seien, nicht aber auf Erhaltungszone, welche die bestehende wertvolle Bausubstanz vor dem Verfall retten wollten. Die letztgenannten Zonen könnten mit einer die Nichtbauzone überlagernden beschränkten Bauzone verglichen werden, die sich auf Artikel 18 Absatz 1 RPG stütze und hinsichtlich ihrer Zielsetzung einer Schutzzone nahestehen. Das Bundesgericht erwog, dass Baugesuche wie das vorliegende – grösserer Sonnenkollektor zur Betreibung einer Solar-Schwerkraftheizung – den Rahmen der Erhaltungszone sprengten und deshalb gestützt auf Artikel 24 RPG zu beurteilen seien. Es ging also schon im Jahr 1992 davon aus, dass es sich bei den Bündner Erhaltungszone nicht um Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG handelt.

### **Urteil Uesslingen TG**

Die Gemeinde Uesslingen TG<sup>49</sup> wollte 2001 das Gebiet «Wachhütte» der Landwirtschaftszone zuweisen. Dies wurde vom Kanton genehmigt. Das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau hiess dagegen erhobene Rekurse von Grundeigentümern in zwei Entscheiden gut und wies die Gemeinde an, das Gebiet «Wachhütte» einer geeigneten Bauzone zuzuweisen. Die Gemeinde focht diese Entscheide zunächst beim Verwaltungsgericht und danach beim Bundesgericht an. Sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht wiesen die Beschwerde ab.

Das Bundesgericht führte unter Hinweis auf verschiedene ältere Urteile aus, Kleinstbauzonen seien zwar grundsätzlich gesetzeswidrig, weil damit die Zielsetzung der Raumplanungsgesetzgebung vereitelt werde, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Dies treffe jedoch nur zu, sofern durch die betreffende Kleinstbauzone tatsächlich eine zusätzliche Streubauweise ermöglicht werde. Gehe es einzig um die planerische Behandlung von bereits bestehenden Bauten bzw. bereits überbauten Grundstücken, führe die Zuweisung zu einer Bauzone nicht zu einer verpönten Streubauweise oder einer zusätzlichen Zersiedelung der Landschaft, denn die bereits bestehenden Bauten könnten aufgrund der Bestandesgarantie ohnehin bestehen bleiben und massvoll erweitert werden (Art. 24c RPG). Die Rechtsprechung, wonach Kleinstbauzonen unzulässig seien, sei ausgerichtet auf Bauzonen, in denen vor allem Neu- und Erweiterungsbauten vorgesehen seien. Hingegen seien Einzonungen und insbesondere die Zuweisung von bestehenden Kleinsiedlungen in Bauzonen im Sinne von Artikel 15 RPG zulässig, wenn dadurch nicht unerwünschte Kleinstbauzonen für Neubauten entstehen, sondern nur bereits bebautes Gebiet geringfügig erweitert werden oder (massvolle) Erweiterungen bestehender Bauten zugelassen würden.

---

<sup>48</sup> [BGE 118 Ia 446 E. 2c S. 451 f.](#), Alvaneu GR.

<sup>49</sup> [Urteil BGer 1P.465/2002 und 1P.467/2002 E.6.3.2](#) vom 23.12.2002, Uesslingen-Buch TG.

**Wichtig** an diesem Urteil ist die Klarstellung des Bundesgerichts, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung<sup>50</sup> die Zuteilung von Kleinsiedlungen mit Erweiterungs- und Neubaumöglichkeiten zu einer Bauzone schon nach dem am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen RPG vom 22. Juni 1979 als unzulässig galt.

LUKAS BÜHLMANN hatte sich im Informationsdienst Nr. 2/2003 der VLP/ASPAN<sup>51</sup> sehr kritisch zum Urteil Uesslingen TG geäußert und unter anderem erklärt, das Bundesgericht habe sich in seiner Rechtsprechung stets gegen solche Zonen ausgesprochen. Umso mehr erstaune es, dass das Gericht in einem Entscheid eine Ansammlung von sieben zufällig über die Jahre entstandenen Bauten als «weitgehend überbautes Gebiet» im Sinne von Artikel 15 RPG bezeichnet und die von den kantonalen Behörden vorgenommene Zuweisung des Gebiets zur Bauzone i.S.v. Artikel 15 RPG als rechtmässig erachtet habe.

### Urteil Arosa

2017 bewilligte die Gemeinde Arosa GR<sup>52</sup> den Umbau einer Stallbaute zu einer Ferien-/Wochenendaute im Gebiet «Nigglich Hus/Blackter Stafel» in Fondei.

Das Bundesgericht erinnerte daran, dass Zonen für Kleinsiedlungen nur ausgeschieden werden können, wenn es sich bei der Kleinsiedlung um *«eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn ursprünglich bewohnten Gebäuden (handelt), die von der Hauptsiedlung klar getrennt sind»*, Baubewilligungen in solchen Zonen bedürften daher einer Genehmigung des Kantons, was das RPG für alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen verlange (Art. 25 Abs. 2 RPG). Die Gemeinde dürfe daher Bauvorhaben in diesen Zonen nicht allein, ohne die Genehmigung des Kantons, bewilligen.

Die soeben genannten Voraussetzungen waren bei der umstrittenen Kleinsiedlung in Arosa nicht erfüllt, denn hier handelte es sich um zwei Gebäudegruppen. Die eine bestand aus sechs Bauten, wovon im Zeitpunkt der Zonenausscheidung nur drei zu Wohnzwecken genutzt wurden. Die andere bestand aus acht Bauten, von denen gar nur zwei zu Wohnzwecken genutzt wurden. Bei den übrigen Gebäuden handelte es sich um Ökonomiebauten (Ställe, Heuschober). Die beiden Gruppen waren zudem 30 Meter voneinander entfernt und wiesen keinen Siedlungszusammenhang auf. Gemäss Bundesgericht fehlte es somit bei der Kleinsiedlung in Arosa an der vom Bundesrecht verlangten «geschlossenen baulichen Einheit». Zudem war die Mindestzahl bewohnter Häuser (fünf bis zehn ursprünglich bewohnte Gebäude) nicht erfüllt.

Die Erhaltungszone «Blackter Stafel/Nigglich Hus» wurde 1996 erlassen und 1997 vom Regierungsrat genehmigt, d.h. rund 20 Jahre, bevor das Bundesgericht urteilte. Seither hatte sich die Rechtslage in mehrfacher Hinsicht erheblich verändert: Die Möglichkeiten der Änderung und Erweiterung bestehender Bauten ausserhalb der Bauzone wurden erheblich ausgedehnt, aber auch präzisiert (z.B. in Art. 42 Abs. 3 RPV) und gewissen allgemeinen Schranken unterworfen (vgl. Art. 43a RPV). Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 in Kraft, die eine Siedlungsentwicklung nach innen, in die bereits überbauten Bauzonen, vorschreibt (Art. 1 Abs. 1bis und Art. 3 Abs. 3 Bst. abis RPG). Schliesslich hatte sich auch die Rechtslage betreffend Zweitwohnungen seit Erlass der streitigen Erhaltungszone wesentlich geändert. Das Bundesgericht kam deshalb zum Schluss, diese Umstände rechtfertigten eine vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren. Die Überprüfung ergab, dass die vorliegende Erhaltungszone, soweit sie Umnutzungen von

---

<sup>50</sup> vgl. z.B. [BGE 118 Ia 46 E. 2c S. 451](#), Alvanu GR 1992.

<sup>51</sup> BÜHLMANN LUKAS, Isolierte Häusergruppen ohne Entwicklungspotential gehören nicht in eine Bauzone, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), [Informationsdienst 2/2003](#), S. 5 f.

<sup>52</sup> [Urteil BGer 1C 62/2018](#) vom 12.12.2018, Arosa GR, publiziert in [BGE 145 II 83](#).

Ökonomiebauten zu Wohnzwecken zuliess, bundesrechtswidrig war und die erteilte Baubewilligung aufgehoben werden musste.

### **Urteil Malans**

Das Leiturteil Malans betrifft keine Kleinbau- oder Weilerzone. Von Interesse ist jedoch, dass das Bundesgericht einmal mehr auf die Bedeutsamkeit der Unterscheidung von Bau- und Nichtbauzonen einging.

Die Gemeinde Malans GR<sup>53</sup> bewilligte 2015 den Neubau eines Keltereigebäudes sowie den Bau einer Zufahrtsstrasse zu diesem Gebäude auf der in der Grünzone gelegenen Parzelle. Die Vorinstanzen gingen vorliegend davon aus, dass die Grünzone gemäss Artikel 22 des Baugesetzes der Gemeinde Malans (BauG/Malans) planungsrechtlich Teil des Baugebiets sei (erstmalig genehmigt vom Kanton am 12. Mai 2009 und die letzte Änderung am 6. Februar 2018).

Das Bundesgericht führte aus, das RPG definiere Bauzonen (Art. 15 RPG), Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) und Schutzzonen (Art. 17 RPG). Artikel 18 RPG erlaube es zudem den Kantonen, die bundesrechtlichen Grundtypen zu unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürften diese Zonentypen die in Artikel 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssten insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Die weiteren Nutzungszonen nach Artikel 18 RPG seien daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen. Was zur Bauzone zu rechnen sei, werde in Artikel 15 RPG bundesrechtlich abschliessend festgelegt. Lasse die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen seien, so liege von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 15 f. RPG gälten. Andernfalls sei das Gebiet als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn gewisse standortspezifische Vorhaben zugelassen seien (z.B. Materialabbauzonen, Energiegewinnungsanlagen oder touristische Anlagen).<sup>54</sup>

Gestützt auf diese Aussagen kam das Bundesgericht zum Schluss, dass nicht die Bezeichnung einer Zone, sondern deren tatsächlicher Zweck massgeblich ist. Hauptzweck der vorliegenden Grünzone war gemäss BauG/Malans der Schutz des Ortsbildes. Aus dem BauG/Malans ergab sich klar, dass die Grünzone, die zu einem wesentlichen Teil aus Rebbergen besteht, nicht hauptsächlich eine Überbauung der Fläche bezweckt, sondern im Gegenteil deren Freihaltung zum Schutz des Ortsbildes. Dieser Schutzzweck hatte laut Bundesgericht eine umso grössere Bedeutung, als Malans seit 1992 im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgeführt war und zu den schützenswerten Ortsbildern gehört, wobei dem vorliegend betroffenen Grünraum das Erhaltungsziel «a» zugewiesen wurde (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche).

Es handelte sich demnach bei der vorliegenden Grünzone jedenfalls nicht um eine Bauzone, sondern um eine Nichtbauzone. Ob die Zone dabei als Landwirtschaftszone nach Artikel 16 RPG bzw. als Schutzzone gemäss Artikel 17 Absatz 1 Bst. b und c RPG oder als weitere Nutzungszone nach Artikel 18 RPG zu qualifizieren war, konnte offen bleiben. Entscheidend für das weitere Vorgehen war einzig, dass das geplante Bauvorhaben nicht wie von der Vorinstanz angenommen innerhalb, sondern ausserhalb der Bauzone erstellt werden sollte und demzufolge einer Ausnahmegewilligung bedurfte.

---

<sup>53</sup> [Urteil BGer 1C 416/2019](#) vom 02.02.2021, Malans GR, publiziert in [BGE 147 II 351](#).

<sup>54</sup> Vgl. zum Ganzen [BGE 145 II 83](#) E. 4.1 S. 86 f. mit Hinweisen, Arosa GR..

#### 4.1.2 Kantonaler Gerichtsentscheid

Da wir die Rechtsprechung der kantonalen Gerichte nicht in gleicher Intensität wie die Bundesgerichtsentscheide verfolgen, beschränken wir uns nachfolgend auf ein Urteil:

#### Urteil Les Bois JU

Die Gemeinde Les Bois<sup>55</sup> im Kanton Jura erliess einen Sondernutzungsplan für den Bau eines Vier-Sterne-Hotels mit medizinischem Zentrum, hochwertigem Restaurant und Bar/Lounge in der Landwirtschaftszone in etwa 300 Metern von einem bereits bestehenden Golfplatz.

Das angerufene Kantonsgericht hob den Sondernutzungsplan auf und erwog, die Schaffung einer Kleinbauzone setze in jedem Fall voraus, dass die Anforderungen von Art. 15 aRPG, der die Bauzonen definiert, erfüllt werden. So dürfe eine Bauzone nur ausgeschieden werden, wenn sie weitgehend überbautes Land umfasst oder wenn sie in einem Zeithorizont von 15 Jahren benötigt werde. Bei der Bedarfsprognose müssten auch bisher ungenutzte Nutzungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Angesichts des besonderen Charakters des Projekts und insbesondere der Tatsache, dass es angesichts seiner Grösse nicht in die Kernzone gepasst hätte, räumte das Kantonsgericht ein, dass die Ansiedlung des Hotels im Vergleich zur Gemeinde Les Bois eine Erweiterung der Bauzone erforderte. Die für ein solches Hotel zur Verfügung stehende bebaubare Fläche müsse jedoch zumindest auf Bezirks-, wenn nicht gar auf Kantonsebene beurteilt werden. Auch fehlte eine Variantenstudie, die anlässlich der umfassenden Interessenabwägung hätte vorgenommen werden müssen.<sup>56</sup> Zusammenfassend und aufgrund der umfassenden Interessenabwägung erscheint eine Erweiterung der Bauzone im Hinblick auf die Anforderungen von Art. 15 RPG nicht gerechtfertigt.

2011 im Rahmen ihrer Ortsplanungsrevision eine etwas über 8000 Quadratmeter grosse, im übrigen Gemeindegebiet gelegene Fläche in die Weilerzone umzuzonen. Dagegen erhob unter anderem die Stiftung WWF Schweiz erfolglos Einsprache. Das kantonale Baudepartement hiess den dagegen erhobenen Rekurs gut, nachdem die Regierung die für die Weilerzone erforderliche Richtplananpassung nicht genehmigt hatte. Das Verwaltungsgericht wies die von der Gemeinde erhobene Beschwerde ab.

#### 4.2 Fazit:

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung spricht gegen die Ausscheidung einer vom Siedlungsgebiet getrennten Kleinbauzone.

---

<sup>55</sup> [Urteil Verwaltungsgericht SG B 2013/263 und B 2014/75](#) vom 28.04.2015, Berneck SG.

<sup>56</sup> Urteil Kantonsgericht JU ADM 34 + 37/2014 vom 1.9.2015, Les Bois JU, in: US EspaceSuisse [Nr. 4919](#).

## **5 Ausblick: RPG 2**

### **5.1 Allgemeines**

Die erste Teilrevision RPG 1 betraf das Bauen innerhalb der Bauzone (Siedlungsentwicklung nach innen) und ist seit über zehn Jahren in Kraft. Die zweite Teilrevision RPG 2 befasst sich mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone. Im Zentrum der Teilrevision RPG 2 stehen das Stabilisierungsziel und der sogenannte Gebietsansatz. Das Gesetz wurde am 29. September 2023 beschlossen und tritt voraussichtlich im Jahr 2025 in Kraft. Im Moment bestehen noch in vielerlei Hinsicht Fragen zur Umsetzung. Diese sollen in der Verordnung geklärt werden; die Arbeiten zur Anpassung der RPV sind derzeit am Laufen (Vernehmlassungsfrist ist am 9.10.2024 abgelaufen).

### **5.2 Stabilisierungsziel**

Das Stabilisierungsziel bedeutet, dass die Anzahl der Gebäude im Nichtbaugebiet und die versiegelte Fläche in den ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen zu stabilisieren sind (Art. 1 Abs. 2 it. b<sup>ter</sup> und b<sup>quater</sup> RPG 2). Alle nicht geschützten Gebäude im Nichtbaugebiet unterliegen dem Stabilisierungsziel. Bei den eigentlichen Flächen beziehungsweise deren Versiegelung ist der Katalog mit Ausnahmen äusserst umfangreich. Das Stabilisierungsziel soll anhand eines Gesamtkonzeptes über die kantonalen Richtpläne erreicht werden (Art. 8d Abs. 1 RPG 2). Hierfür müssen die Kantone ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung anpassen (Art. 38 Abs. 1 RPG 2). Nach Ablauf dieser Frist oder bei Nichterreichen der Stabilisierungsziele drohen Sanktionen: Jedes weitere Gebäude ausserhalb der Bauzonen muss dann kompensiert werden (Art. 38b Abs. 3 RPG 2).

Referenzzustand für das Stabilisierungsziel ist die Situation, wie sie am 29. September 2023 bestanden hat. Die am Stichtag bestehende Versiegelung und Gebäudeanzahl darf noch geringfügig überschritten werden. Die maximal zulässige Zunahme wird vom Ordnungsgeber festgelegt. Wird das Stabilisierungsziel verfehlt, greift für jede weitere Baute oder Versiegelung die Kompensationspflicht.

### **5.3 Gebietsansatz**

Mit dem sogenannten Gebietsansatz sollen die Kantone in spezifischen Fällen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen können und damit mehr Spielraum erhalten, um regionalen und kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Sie müssen dafür im Richtplan Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption bestimmte Mehrnutzungen zulässig sind (deshalb «Gebietsansatz» genannt). 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» (Art. 8c Abs. 1 und 18<sup>bis</sup> Abs. 1 RPG 2). Wegweisend für die «Verbesserung der Gesamtsituation» müssen die Ziele und Grundsätze des RPG sein. Mit dem Erfordernis der Richtplangrundlage wird zudem eine überregionale Betrachtungsweise sichergestellt. Ausserdem ist das Stabilisierungsziel auch bei der Ausscheidung von Zonen nach Art. 18<sup>bis</sup> RPG 2 zu beachten. Mit anderen Worten kann eine Verbesserung der Gesamtsituation von vornherein nur erreicht werden, wenn das Stabilisierungsziel eingehalten wird.

### **5.4 Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe**

Artikel 37a RPG wurde anlässlich der Revision RPG2 ein Absatz 2 mit einer Spezialregelung für altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe angefügt. Dabei stehen der Abbruch und Wiederaufbau im Zentrum. Gemäss dem zweiten Satz von Artikel 37a Absatz 2 RPG soll der Bundesrat ausdrücklich auch regeln, unter welchen Voraussetzungen gewerbliche Bauten und Anlagen, die andernorts in der gleichen Geländekammer beseitigt werden, zu zusätzlichen Erweiterungen des Betriebs berechtigen.

Da Artikel 37a bisher – und künftig noch immer in Absatz 1 – ausdrücklich die Zweckänderung regelt, ist ein Abbruch und Wiederaufbau davon nicht erfasst. Für Gast- und Beherbergungsbetriebe soll gemäss Absatz 2 von Artikel 37a RPG nun ausdrücklich etwas anderes gelten.

Laut erläuterndem Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des Bundesamts für Raumentwicklung war vorgesehen, dass die in Artikel 37a RPG und Artikel 43 Absätze 1-3 RPV erwähnten Erweiterungsmasse auch bei einem Abbruch und Wiederaufbau von Gast- und Beherbergungsbetrieben zur Anwendung kommen dürfen (Art. 43 Abs. 4 E-RPV). In Artikel 43 Absatz 5 E-RPV wurde vorgesehen, dass das ganze oberirdische Volumen von Gewerbebauten soweit nötig an den Standort transferiert werden dürfen, an dem eines der altrechtlichen Hotels wiederaufgebaut werden soll. Das unterirdische Volumen unterliegt keiner fixen Obergrenze. Eingeschränkt werden diese Möglichkeiten insbesondere dadurch, dass: – die gesamthafte Gebäudefläche nicht zunehmen darf; – die Obergrenze von 100 Betten nicht überschritten werden darf; – es als plausibel erscheinen muss, dass die vorgesehenen Erweiterungen betrieblich notwendig sind; – das zumutbare Potenzial an Aufwertung auszuschöpfen ist, das durch Beseitigung anderer gewerblicher Bauten und Anlagen in der gleichen Geländekammer besteht. Gestützt auf diese Grundlage soll es möglich sein, von den Gesuchstellenden soweit zumutbar auch Beiträge zur Verbesserung des Gebiets verlangen zu können, die über die reine Einhaltung der rechnerischen Grenzwerte der Verordnung hinausgehen. Befinden sich in der Geländekammer zum Beispiel besonders störende gewerbliche Bauten, soll verlangt werden können, dass primär diese beseitigt und als Erweiterungspotenzial für das Hotel genutzt werden. Würden diese hingegen stehen gelassen und stattdessen weniger störende Bauten beseitigt, müssten hierfür triftige Gründe geltend gemacht werden können. Absatz 6 soll zudem bewirken, dass die aufgrund der mit den Absätzen 4 und 5 verbundenen Privilegien erstellten Bauten auch wirklich zum bewilligten Zweck zur Verfügung stehen oder sonst zurückgebaut werden.

### **5.5 Die Abbruchprämie**

Neu eingeführt wird in Art. 5a RPG 2 ausserdem eine Abbruchprämie: Eigentümer von Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzone liegen, erhalten bei deren Abbruch eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten unter Ausschluss allfälliger Aufwendungen für die Entsorgung von Spezialabfällen oder Altlasten, ausser wenn eine anderweitige Pflicht zur Tragung der Beseitigungskosten besteht. Die Kantone finanzieren diese Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. Der Bund kann ebenfalls Beiträge leisten, die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt und sind im heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt.

Die Abbruchprämie soll Anreiz für Kompensationsmassnahmen sein. Als solche bildet sie ein zentrales Instrument, um Eigentümer nutzlos gewordener oder nicht standortgebundener Bauten und Anlagen zu deren Rückbau zu motivieren.

### **5.6 Auswirkungen von RPG 2 auf den Hotel/Restaurant Betrieb Bänklialp**

Die Ausnahmetatbestände für nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erfahren vereinzelt Änderungen. Namentlich auch der neu einzuführende Artikel 37a Absatz 2 RPG 2, der regelt, inwiefern der Abbruch von gewerblichen Bauten und Anlagen zu Erweiterungen altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe berechtigt.

In den weiteren Zonen nach Art. 18 RPG 2 können neben Bauten oder Anlagen für standortgebundene Nutzungen mit der Teilrevision RPG 2 auch andere Bauten und Anlagen, die in einem funktionellen Zusammenhang mit der Hauptnutzung stehen, zugelassen werden (Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG 2). Die

Tragweite diese Bestimmung ist noch nicht klar. Mit der gleichzeitigen Eingrenzung auf standortgebundene (Haupt-)Nutzungen dürfte sich im Endergebnis an der Rechtslage nicht allzu viel ändern.<sup>57</sup>

Neue Entwicklungsmöglichkeiten könnten sich schliesslich aus dem sogenannten Gebietsansatz respektive dem neu eingeführten Art. 18<sup>bis</sup> RPG 2 ergeben. Allerdings geht damit das Ziel einher eine Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität zu erwirken. Abgesehen davon darf die Zersiedlung mit Zonen nach Art.18<sup>bis</sup> RPG 2 genauso wenig gefördert werden wie bei den Zonen nach Art. 18 RPG, auch wenn bei Art. 18<sup>bis</sup> RPG 2 keine einzelfallbezogene Betrachtung, sondern eine Gebietsbetrachtung vorgenommen und sozusagen ein räumlicher Saldo erfolgt.<sup>58</sup>

Entscheidende Auswirkungen auf die Erweiterungsmöglichkeiten ausserhalb der Bauzone hat hingegen das neu eingeführte Stabilisierungsziel. Alle nach dem Stichtag (29.9.2023) bewilligten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sind an das Stabilisierungsziel anzurechnen und bei dessen Überschreitung muss kompensiert werden. An dieser Stelle kommt die Abbruchprämie ins Spiel: Diese soll – so die Idee des Gesetzgebers – einen Anreiz schaffen, nutzlos gewordene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone abzubauen. Aber auch Eigentümer von Bauten und Anlagen, die zwar nicht nutzlos, aber zum Beispiel nicht standortgebunden sind, könnten mit der Aussicht auf eine Abbruchprämie zum Rückbau und der Umlagerung ihrer Nutzungen in die Bauzone motiviert werden. Durch die Umsiedlung nicht standortgebundener Betriebe und den Rückbau der bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone können die frei werdenden Flächen wieder ihrer grundsätzlichen Zweckbestimmung zugeführt werden. Der Kanton kann danach ein Plus beim Stabilisierungsziel verbuchen und verschafft sich dadurch Gestaltungsspielraum bei der Neuansiedlung oder Erweiterung von zonenkonformen oder standortgebundenen Bauten und Anlagen.<sup>59</sup>

## 5.7 Fazit

## 6 Beantwortung der Fragen

### Ist eine Erweiterung in der Landwirtschaftszone möglich?

Da der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp bereits 1979 erweitert wurde, dürfte das Erweiterungsmass erfüllt sein.

**Kann die Standortgebundenheit nachgewiesen werden? (Anmerkung: Der Kanton Obwalden hat sich mit Engelberg als Austragungsort für die Winterolympiade 2028 beworben und gilt von den Kandidaten dafür als Favorit. Ende März 2025 wird entschieden, ob Engelberg im Kandidatendossier bleibt. Bei Entscheid für Olympia 2038 würde Engelberg eine Normalschanze bauen.)**

Werden jetzt Erweiterungen mit der Begründung der Winterolympiade 2028 zugebilligt, hiesse das, dass auf Vorrat eine Bewilligung erteilt würde, was dem grundsätzlichen Bauverbot ausserhalb der Bauzone widerspricht.

### Welche Voraussetzungen müssen dafür erfüllt sein?

Unseres Erachtens müsste Engelberg die Zusage für die Winterolympiade 2028 erhalten, bevor der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp daraus die Standortgebundenheit der Erweiterung vor Ort ableiten kann.

### Gibt es überhaupt eine Möglichkeit die Erweiterung in vorgesehenem Ausmass ausserhalb Bauzone zu vollziehen?

---

<sup>57</sup> MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 14 f.

<sup>58</sup> MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 20.

<sup>59</sup> Vgl. auch Ziff. 4.4.3.

Nach geltendem Recht dürfte das Erweiterungsmass nur noch minim bis überhaupt nicht mehr vorhanden sein, weil der Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp bereits 1979 erweitert wurde.

### **Auf welche rechtlichen Grundlagen kann abgestützt werden?**

Wie erwähnt dürften Erweiterungen nach Artikel 37a RPG und Artikel 24c RPG nicht mehr oder nur noch in untergeordneter Weise möglich sein. Artikel 24 RPG dürfte auch nicht wirklich Möglichkeiten bieten für eine Erweiterung, denn der Nachweis der sogenannten «abgeleiteten Standortgebundenheit» ist schwierig zu erbringen. Zu erwähnen ist diesbezüglich, dass finanzielle Aspekte bei der Standortgebundenheit regelmässig subjektiver Natur sind und ihnen kein Gewicht zukommt.

### **Hat das RPG2 in dieser Hinsicht eine Möglichkeit geschaffen?**

Anlässlich der Revision RPG2 hat der Gesetzgeber mit Artikel 37a Absatz 2 RPG die Möglichkeit geschaffen, dass altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen auch abgerissen und wieder aufgebaut werden dürfen. Dies ist unter dem geltenden Recht nur möglich nach den strengeren Voraussetzungen von Artikel 24c RPG mit weniger weitreichenden Erweiterungsmöglichkeiten. Auch der Gebietsansatz könnte eine Möglichkeit sein, dem Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp Erweiterungsmöglichkeiten zuzugestehen.

### **Wäre eine Einzonung in eine Bauzone möglich und sinnvoll? Unter welchen Voraussetzungen?**

Um eine Einzonung vorzunehmen müssen die Voraussetzungen von Artikel 15 RPG erfüllt sein. Nach Artikel 15 Absatz 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Gemäss Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe b RPG kann Land einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird.

Wenn es der Gemeinde Engelberg gelingt, nachzuweisen, dass innerhalb der Bauzonen keine Nutzungsreserven mehr vorhanden sind um den Hotel-/Restaurantbetrieb dort unterzubringen ist eine Einzonung denkbar. Zu beachten ist dabei Artikel 47 RPV. Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, ist verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Artikel 47 Absatz 2 RPV sieht sodann vor, dass die Behörde insbesondere darzulegen hat, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. Zu beachten ist, dass der Richtplan des Kantons Obwalden Siedlungsbegrenzungslinien definiert hat, würde das Gebiet bis zum Hotel-/Restaurantbetrieb Bänklialp eingezont, wäre diese Linie überschritten und bedürfte unserer Ansicht nach einer Richtplananpassung.

Bern, den 31. Oktober 2024

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital 'B' followed by a horizontal line that ends in a small loop.

Barbara Jud