



18.077

## Raumplanungsgesetz.

### Teilrevision. Zweite Etappe

## Loi sur l'aménagement du territoire.

### Révision partielle. Deuxième phase

*Differenzen – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.22 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.06.22 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.23 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.23 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.23 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.09.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.09.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

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

### Ziff. I Art. 8c

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 1bis*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### Ch. I art. 8c

*Proposition de la commission*

*AI. 1*

Maintenir

AB 2023 S 889 / BO 2023 E 889

*AI. 1bis*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1 – AI. 1*

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Wir haben noch drei Differenzen gegenüber dem Nationalrat zu behandeln. Die UREK-S schlägt vor, einmal dem Nationalrat zu folgen, einmal die nationalrätliche Fassung anzupassen und einmal bei der Fassung des Ständerates zu bleiben. So sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass man sich einigen kann.

Artikel 8c Absatz 1 ist heute der wichtigste Punkt. Der Gebietsansatz ermöglicht zonenfremde Nutzungen ausserhalb des Baugebiets. Streitpunkt ist hier, ob dieser Gebietsansatz generell in allen Kantonen möglich sein soll, wie es der Ständerat vorschlägt, oder nur im Berggebiet, wie es der Nationalrat vorschlägt. Mit 8 zu



4 Stimmen hat die UREK-S beschlossen, daran festzuhalten, dass dieser Gebietsansatz in allen Kantonen möglich sein soll. Es gibt keinen Minderheitsantrag.

Damit die Sache hinreichend klar ist, möchte ich kurz noch sagen, worum es hier geht. Die UREK-S ist überzeugt, dass mit der Klarheit, Präzision und Kontrolle der neuen Regelung die klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet weiterhin gewährleistet wird. Die Ausnahmen für zonenfremde Nutzungen werden nur bei Win-win-Situationen zugestanden. Die Zunahme des Siedlungsdrucks auf das Nichtbaugebiet wird verhindert bzw. dort, wo er bereits vorhanden ist – das dürfen wir nie vergessen –, kanalisiert, es wird also sozusagen kontrolliert Druck abgelassen.

Ich möchte den Vollzug des Gebietsansatzes nochmals kurz darlegen: Das wird immer in zwei Schritten geschehen. In einem ersten Schritt wird das Gebiet im Richtplan festgelegt. Für dieses Gebiet werden die Voraussetzungen und Bedingungen genannt. Diese müssen immer sein, dass in einem solchen Gebiet eine Verbesserung der Gesamtsituation im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung erfolgen muss. Diesen Richtplan muss der Kanton erarbeiten, und der Bund muss ihn genehmigen; so viel punkto Kontrolle.

Der zweite Schritt ist dann, dass in den Richtplangebieten Nutzungszonen ausgeschieden werden können. In diesen Nutzungszonen müssen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen festgelegt werden, die zur Verbesserung der Gesamtsituation führen. Dabei sind fünf Kriterien zu berücksichtigen: die Siedlungsstruktur, die Landschaft, die Baukultur, das Kulturland und die Biodiversität. Jedes Kriterium wird bewertet. Bei den einzelnen Kriterien kann es sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen geben. Wenn es insgesamt eine Verbesserung gibt, wenn also die Summe grösser null ist, dann kann der Gebietsansatz dazu führen, dass zonenfremde Nutzungen bewilligt werden. Für die Nutzungszonen sind in der Regel die Gemeinden zuständig, die Genehmigung obliegt den Kantonen.

Für eine Ablehnung der Beschränkung auf das Berggebiet sprachen auch die offenen Fragen rund um den Vollzug: Wie wird das Berggebiet definiert? Soll man dafür den Landwirtschaftskataster nehmen, oder soll man die Gemeindestatistik des Bundesamtes für Statistik nehmen? Wie sieht es mit der Rechtsgleichheit aus? Dass der Einbezug der Gemeinden wegfällt, macht nichts; sie werden sowieso einbezogen. So viel zu Artikel 8c Absatz 1.

**Rösti** Albert, Bundesrat: Es geht hier wirklich darum, ob man diesen Artikel auf das Berggebiet beschränken will. Ihr Rat möchte hier keine Unterschiede machen und ist insbesondere für eine Gleichbehandlung der Kantone.

Ich möchte hier nochmals Stellung nehmen. Der ursprüngliche Antrag des Bundesrates war auch, hier keine Beschränkung auf das Berggebiet vorzunehmen. Auf der anderen Seite darf ich Ihnen sagen, dass die wichtigsten und wahrscheinlichsten Anwendungsfälle dieses neuen planerischen Instruments ohnehin vor allem im Berggebiet liegen. Als Beispiele erwähnt seien Projekte, bei denen die Landschaftsentwicklung mit innovativen Formen des Tourismus verbunden werden soll, oder Projekte zur Weiterentwicklung traditioneller Kulturlandschaften. Die Beschränkung des Gebietsansatzes auf das Berggebiet entspricht einer Forderung des Schweizer Bauernverbands. Dieser befürchtet, dass der Gebietsansatz im Mittelland dazu führen könnte, dass wertvolles Kulturland für nicht landwirtschaftliche Nutzungen beansprucht wird, was zulasten der produzierenden Landwirtschaft gehen könnte.

Diese Befürchtung ist unter Umständen nicht ganz unbegründet, wenn man bedenkt, dass mit nicht landwirtschaftlichen Nutzungen unter Umständen höhere Erträge erzielt werden können als mit landwirtschaftlichen. Umgekehrt, das hat der Kommissionssprecher gesagt, ist natürlich mit den Bedingungen, die für einen solchen Gebietsansatz zu erfüllen sind, auch insgesamt eine Verbesserung der Situation verbunden, was diese Möglichkeiten dann wiederum einschränkt.

Deshalb ist meine Haltung hier eigentlich neutral. Wenn Sie die Differenz bereinigen und dem Beschluss des Nationalrates zustimmen, dann sind wir einfach etwas schneller durch. Aber in Tat und Wahrheit ändern Sie an der Vorlage wahrscheinlich nicht viel. Ich würde mich dann im Nationalrat natürlich auch darum bemühen, dass die Differenz bereinigt wird, falls Sie hier noch festhalten. Sicher werden wir dann im Rahmen der Verordnung schauen, dass das nicht überbordet.

Die Liste der Kriterien, die erfüllt werden müssen, ist eigentlich relativ klar und einschränkend. Man kann dann nicht irgendetwas machen; es braucht einen Richtplan, der vom Kanton genehmigt werden muss, und dieser muss dann wiederum vom Bund genehmigt werden. Von daher ist meine Haltung hier neutral. Die Frage ist etwas, wie schnell Sie das hier zu Ende führen wollen.

Ein Punkt, der noch für die Version des Nationalrates sprechen würde, wäre der folgende: Es handelt sich hier ja um einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative. Wir haben Signale erhalten, dass dann eher ein Rückzug in Erwägung gezogen würde. Die Beurteilung will ich aber Ihnen überlassen.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Neunte Sitzung • 25.09.23 • 15h15 • 18.077  
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Neuvième séance • 25.09.23 • 15h15 • 18.077



*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Der Artikel bekräftigt, dass mit dem Gebietsansatz auch die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung bewilligt werden kann. Dass dafür die Grundsätze des Gebietsansatzes eingehalten werden, ist unbestritten. Der Nationalrat hat zur Klarheit den Verweis auf Absatz 1 eingefügt, die UREK-S kann sich dem anschliessen.

*Angenommen – Adopté*

### **Ziff. I Art. 15 Abs. 4bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Ch. I art. 15 al. 4bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Ich habe keine Bemerkungen.

*Angenommen – Adopté*

### **Ziff. I Art. 18bis Titel**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

### **Ch. I art. 18bis titre**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: In Abstimmung mit Artikel 8c Absatz 1 bleibt der Titel gleich wie beim Beschluss des Ständerates.

*Angenommen – Adopté*

AB 2023 S 890 / BO 2023 E 890

### **Ziff. I Art. 24bis**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Abs. 1**

... Der Bundesrat legt fest, unter welchen Voraussetzungen Mobilfunkanlagen auf bestehenden oder neuen Infrastrukturanlagen als standortgebunden gelten ...

#### **Abs. 1bis**

... sofern ein Standort ausserhalb der Bauzonen zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung für die Mobilfunkkommunikation aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung wesentlich vorteilhafter ist als ein Standort innerhalb der Bauzonen.

#### **Abs. 3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Fässler Daniel*

#### **Abs. 1bis**

Mobilfunkanlagen können ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden, sofern ein Standort ausserhalb der Bauzonen aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung wesentlich vorteilhafter ist als ein Standort innerhalb der Bauzonen.



## Ch. I art. 24bis

*Proposition de la commission*

### *Titre*

Adhérer à la décision du Conseil national

### *AI. 1*

... infrastructurelles. Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles les installations de télécommunication mobile aménagées sur des installations infrastructurelles existantes ou nouvelles doivent être ...

### *AI. 1bis*

... des zones à bâtir si un emplacement en dehors des zones à bâtir est, sur la base d'une pesée globale des intérêts, nettement plus avantageux qu'un emplacement à l'intérieur des zones à bâtir pour garantir ...

### *AI. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Fässler Daniel*

### *AI. 1bis*

Les installations de télécommunication mobile peuvent être autorisées en dehors des zones à bâtir si un emplacement en dehors des zones à bâtir est, sur la base d'une pesée globale des intérêts, nettement plus avantageux qu'un emplacement à l'intérieur des zones à bâtir.

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Das ist die dritte wesentliche Differenz. Sie betrifft die Bestimmung zur Bündelung von Infrastrukturanlagen und Mobilfunkanlagen. Hier geht es vor allem um die Mobilfunkanlagen. Die UREK-S schliesst sich nun der nationalrätslichen Fassung an, passt diese jedoch an die neueste Rechtsprechung des Bundesgerichtes an. Kollege Daniel Fässler hat sich verdienstvollerweise um diesen Artikel gekümmert. Er wird noch einige weitere Ausführungen dazu machen, auch bezüglich seines Einzelantrages, der zwar in diesem Sinne diskutiert worden ist, aber redaktionell in der vorliegenden Fassung irgendwie keinen Platz gefunden hat.

**Fässler Daniel** (M-E, AI): Dass ich Ihnen als Kommissionsmitglied einen Einzelantrag unterbreite, ist auf einen Fehler zurückzuführen, der mir bei der Einreichung eines Antrages für die Kommissionssitzung vom letzten Donnerstagmorgen passiert ist. Über diesen Fehler ärgere ich mich jetzt seit letztem Freitagabend, seit ich diesen Fehler beim Blick auf die Fahne festgestellt habe.

Ich wollte der Kommission unter anderem beantragen, einen Satzteil aus dem Beschluss des Nationalrates zu streichen, um die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Gesetz besser abzubilden. Beim Übertrag von einem ersten Entwurf in den Antrag ging die angestrebte Streichung dieses Satzteils verloren. Die Kommission ist dann meinem Antrag einstimmig gefolgt, hat aber letztlich eine Formulierung beschlossen, die ich als Antragsteller so gar nicht wollte. Das möchte ich nun mit diesem Einzelantrag korrigieren.

Um was geht es? Mobilfunkanlagen sind als Infrastrukturbauten gemäss dem Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht zonenkonform. Sie dürfen daher ausserhalb der Bauzonen nur errichtet werden, wenn eine Ausnahmebewilligung gemäss Artikel 24 RPG erteilt werden kann. Sie setzt voraus, dass a) der Zweck der Mobilfunkanlage einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert und dass diesem b) keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Eine Mobilfunkanlage ist im Sinne von Artikel 24 RPG dann standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist; dann spricht man von der positiven Standortgebundenheit. Wenn der Bau einer Anlage in einer Bauzone aus bestimmten Gründen ausgeschlossen ist, spricht man von der negativen Standortgebundenheit.

Ihre Kommission verfolgt im Rahmen der Vorlage das Ziel, die Erstellung von Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen zu erleichtern. Mit der von unserem Rat in der ersten Beratungsrunde gewählten Formulierung wäre dieses Ziel vermutlich nicht erreicht worden. Ein Standort ausserhalb der Bauzone wäre nur noch in Fällen infrage gekommen, in denen kein Standort in einer Bauzone zur Verfügung gestanden wäre, an dem die ausreichende Versorgung hätte sichergestellt werden können. Es kamen zudem ungeklärte Fragen zum Verhältnis zu Artikel 24 RPG auf.

Der Nationalrat nahm das Anliegen unseres Rates im Grundsatz auf, konzentrierte sich seinerseits im Wesentlichen aber darauf, dass alle Infrastrukturanlagen soweit möglich zu bündeln sind. Unser Rat hielt in der zweiten Beratung am früheren Beschluss fest, wollte aber in einem zusätzlichen Absatz 2 festgehalten haben, dass bei Anpassungen, Erneuerungen und Erweiterungen von bestehenden Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen die Standortgebundenheit ebenfalls gegeben ist. Der Nationalrat übernahm dann diese Ergänzung.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Neunte Sitzung • 25.09.23 • 15h15 • 18.077  
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Neuvième séance • 25.09.23 • 15h15 • 18.077



In Bezug auf Mobilfunkanlagen versuchte der Nationalrat, auch auf Wunsch unseres Rates, die Formulierung zu präzisieren, um eine Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen zu erreichen. Dabei lehnte er sich an unseren ersten Beschluss an, wählte aber eine flexiblere Formulierung. Neu sollte es gemäss Nationalrat genügen, wenn ein Standort ausserhalb der Bauzonen wesentlich vorteilhafter ist als ein Standort in einer Bauzone, mit der gewählten Formulierung allerdings nur unter dem Blickwinkel der Sicherstellung der Versorgung mit Mobilfunk – und darin liegt das Problem.

Mit meinem Einzelantrag möchte ich von dieser engen Voraussetzung wegkommen. Ein Standort ausserhalb der Bauzonen soll generell möglich sein, wenn dieser Standort aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung wesentlich vorteilhafter ist als ein Standort innerhalb der Bauzonen. Die in der Interessenabwägung zu prüfenden Gründe werden in den meisten Fällen im Sinne der vom Nationalrat gewählten Formulierung funktechnischer Art sein: "zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung für die Mobilfunkkommunikation". Die Interessenabwägung soll aber nicht darauf beschränkt werden. Dies soll mit der Streichung des Satzteils "zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung für die Mobilfunkkommunikation" erreicht werden.

Mit der Streichung dieses Satzteils wird die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifiziert. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis muss ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein, um eine Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone bewilligen zu können. Gemäss Bundesgericht genügt eine relative Standortgebundenheit. Das heisst, eine Mobilfunkanlage ist ausserhalb der Bauzone bewilligungsfähig, wenn – ich zitiere nun das Bundesgericht – "gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen". Und weiter, ich zitiere wiederum das Bundesgericht: "Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Artikel 24 Literab RPG überschneidet." Diese Zitate habe ich einem Urteil des Bundesgerichts vom 22. April 2015 entnommen, das als

AB 2023 S 891 / BO 2023 E 891

BGE 141 II 245 publiziert wurde. Praktisch identische Erwägungen finden sich unter anderem auch im Bundesgerichtsurteil BGE 1C\_11/2016 vom 10. Juni 2016.

Exakt diese Erwägungen des Bundesgerichts sollen zur Stärkung der Rechtssicherheit auch im Gesetz abgebildet sein. Würden wir den Satzteil "zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung für die Mobilfunkkommunikation" nicht streichen, würden wir mit dem revidierten Raumplanungsgesetz wohl hinter die bisherige Rechtsprechung zurückgehen. Damit würde das zu Beginn der Beratungen formulierte Ziel gerade nicht erreicht. Im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung sollen nicht nur funktechnische Gründe berücksichtigt werden müssen, sondern auch andere Gründe zum Tragen kommen.

Ich habe dies etwas lange ausgeführt, es war mir aber, weil wir in der letzten Runde sind, wirklich wichtig, dass dies so im Amtlichen Bulletin steht, damit der Nationalrat bei seiner Beurteilung unsere Überlegungen auch kennt.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, meinen Einzelantrag gutzuheissen.

**Rösti** Albert, Bundesrat: Ich will Herrn Ständerat Fässler für seine umfassenden Ausführungen, die zuhanden der Materialien wichtig sind, bestens danken. Den von der UREK einstimmig beschlossenen Änderungen kann ich zustimmen. Sie tragen zur Präzisierung der Bestimmung bei, ohne dass sie deren Inhalt, den ursprünglichen Willen des Nationalrates, ändern. Die Anpassungen wurden im Übrigen von Herrn Fässler auch mit unseren Spezialisten im ARE besprochen. Ihnen sollte zugestimmt werden, das unter Einbezug des soeben erläuterten Einzelantrages Fässler Daniel, wonach die Beschränkung aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung erfolgen soll.

Das wurde ausführlich vorgestellt, ich schliesse mich diesen Ausführungen an. Ich möchte aber trotzdem nochmals zuhanden der Materialien festhalten, dass bei dieser umfassenden Abwägung das Interesse der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung für die Mobilfunkkommunikation in jedem Fall berücksichtigt und besonders gewichtet werden muss. Ist ein Standort ausserhalb der Bauzonen unter diesen Gesichtspunkten ungünstig, scheidet er von Anfang an aus, auch wenn andere Interessen für diesen Standort sprechen würden. Ich gehe davon aus, dass der Nationalrat dem folgen wird, weil es inhaltlich seinem Willen entspricht; damit könnten wir bei diesem Artikel eine Einigung erreichen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der UREK-S und ergänzend dem Einzelantrag Fässler Daniel zuzustimmen.





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Neunte Sitzung • 25.09.23 • 15h15 • 18.077  
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Neuvième séance • 25.09.23 • 15h15 • 18.077



### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/6035)

Für den Antrag Fässler Daniel ... 41 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 0 Stimmen

(0 Enthaltungen)

### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat zurück.