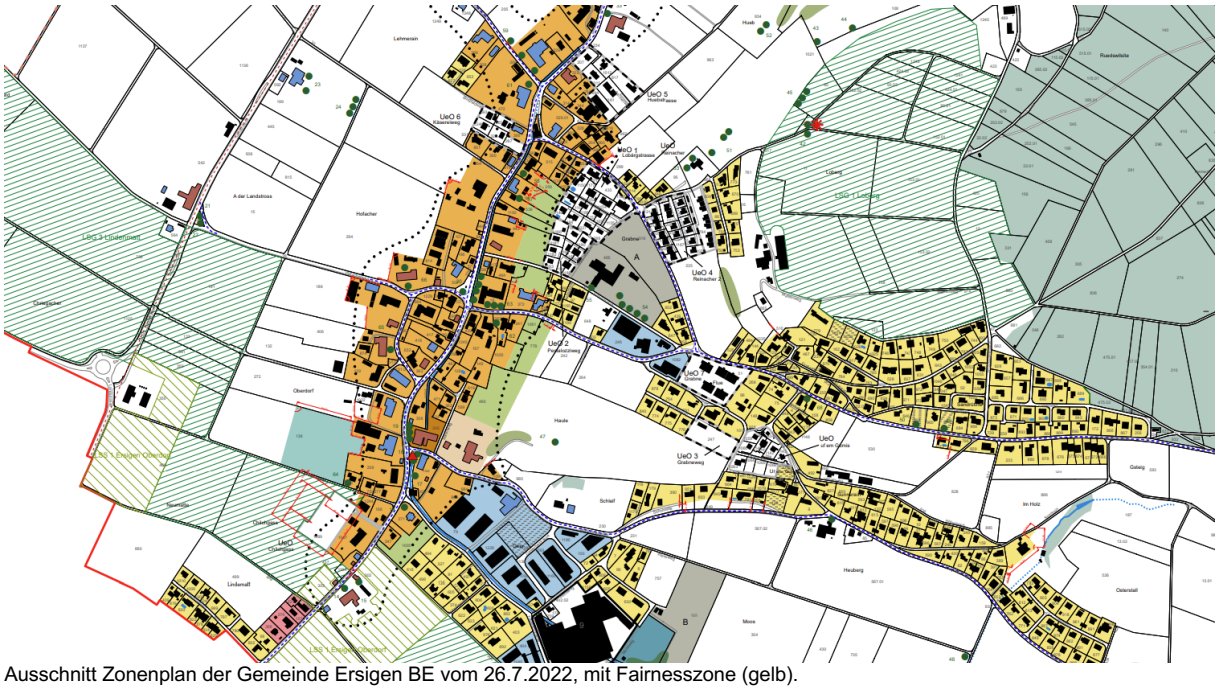
EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associaziun per la planisaziun dal territori



Ausschnitt Zonenplan der Gemeinde Ersigen BE vom 26.7.2022, mit Fairnesszone (gelb).

Bericht

Experimentierzonen

Eine Auslegeordnung zu raumplanerischen Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem Auftrag Crameri betr. Aktionsplan Berggebiet

Bericht zuhanden

Amt für Raumentwicklung Graubünden
Richard Atzmüller
Amtsleiter / Kantonsplaner
Ringstrasse 10
7001 Chur

Autor

Samuel Kissling / MLaw, Raumplaner MAS ETH, Leiter Recht

EspaceSuisse / Verband für Raumplanung
Sulgenrain 20
3007 Bern
031 380 76 76
info@espacesuisse.ch

Bern, 8. Mai 2025 / Version 2.1 (ergänzt 18.11.2025)

Inhalt

1 Auftrag 4

2 Ausgangslage 5

2.1 Auftrag Crameri 5
2.2 Antwort Regierung 5
2.3 Bisher erfolgte Arbeiten 5

3 Offener Zonenzweck und Experimentierzonen 7

3.1 Einleitung 7
3.2 Möglichkeiten und Grenzen für offene Zonenzwecke und Experimentierzonen aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben 7
3.2.1 Definitionen 7
3.2.2 Innerhalb der Bauzone 8
3.2.3 Ausserhalb der Bauzone 10
3.3 Spielräume im kantonalen Recht 11
3.4 Praktische Beispiele 12
3.4.1 Experimentierzonen 13
3.4.2 Offene Zonenzwecke 16
3.4.3 Offene Zonenvorschriften 17
3.4.4 Exkurs zu Zwischennutzungen 19

4 Gebietsansatz (Teilrevision RPG2) 22

4.1 Ausgangslage 22
4.2 Gebietsansatz im Speziellen 22
4.3 Anwendungsmöglichkeiten des Gebietsansatzes mit Blick auf den Auftrag Crameri 24

5 Fazit 26

Abkürzungsverzeichnis 28

1 Auftrag

In der Session vom 16. Juni 2021 haben Grossrat Reto Crameri und Mitunterzeichnende im Grossen Rat des Kantons Graubünden einen Auftrag eingereicht, wonach die Regierung einen Aktionsplan für das Berggebiet erarbeiten soll. Dieser Auftrag Crameri wurde am 31. August 2021 von der Regierung beantwortet und am 20. Oktober 2021 im Grossen Rat behandelt. Er lautet nach einer Abänderung wie folgt: «Die Regierung prüft, welche kantonalen Stellen direkt in den Regionen dezentral angesiedelt werden können, und sucht laufend nach Möglichkeiten zur Unterstützung der regionalen Entwicklungsperspektiven innerhalb der geltenden Bestimmungen. Weiter prüft die Regierung die Anwendung von Experimentierzonen als neuen Zonentyp sowie die entsprechenden Experimentierklauseln gemeinsam mit dem Bund.»
Seither wurden von Seiten des Kantons verschiedene Gespräche geführt, unter anderem mit dem Bundesamt für Raumentwicklung und Grossrat Reto Crameri. Zudem hat das eidgenössische Parlament am 29. September 2023 die Teilrevision RPG 2 beschlossen, welche unter anderen auch neue Bestimmungen zum sogenannten «Gebietsansatz» vorsieht.

Zur Beantwortung des Auftrags Crameri wurde ein externes Mandat an EspaceSuisse vergeben. Dieses gliedert sich in die folgenden drei Teile:

1. Ausgangslage: Darlegung der Ausgangslage und der bisherigen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Auftrag Crameri.

2. Offener Zonenzweck und weniger detaillierte Zonenvorschriften: Experimentierzonen und offene Zonenzwecke können kreative planerische und bauliche Lösungen ermöglichen. Sie müssen sich jedoch in den raumplanerischen Stufenbau und das geltende Recht einordnen. Unter diesem Punkt sind mit Blick auf das Bau- und auf das Nichtbaugebiet folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich für offene Zonenzwecke und Experimentierzonen aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben (RPG[1] und funktionales Raumplanungsrecht)?
- Welche Spielräume bietet das Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG)[2] und die Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO)[3]?
- Gibt es praktische Beispiele mit erfolgreichen offenen Bestimmungen in der Schweiz (in ländlichen sowie in urbanen Gemeinden)?

3. Gebietsansatz (Teilrevision RPG2): Die mit der Teilrevision RPG 2 beschlossenen Artikel 8c und 18bis RPG 2023 zum sogenannten «Gebietsansatz» sollen zusätzliche Möglichkeiten schaffen, regionale Besonderheiten beim Bauen ausserhalb der Bauzonen zu berücksichtigen. Der an die Planung gebundene Gebietsansatz bietet die Gelegenheit die Entwicklung der Bauten ausserhalb der Bauzonen in einem bestimmten Gebiet räumlich zu koordinieren und auch mit der landschaftlichen, baukulturellen und allenfalls touristischen Entwicklung abzustimmen. Dabei 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». Die Kantone sind frei, vom Gebietsansatz Gebrauch zu machen; entscheiden sie sich allerdings dafür, so ist eine Grundlage im kantonalen Richtplan, wie sie von Artikel 8c gefordert wird, Voraussetzung.
Es sollen die Anwendungsmöglichkeiten des Gebietsansatzes mit Blick auf den Auftrag Crameri geprüft und dargelegt werden. Dabei ist ebenfalls darzulegen, welchen Schranken die Anwendung des Gebietsansatzes unterliegt.

[1] Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700).

[2] Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 06.12.2004 (BR 801.100).

[3] Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24.05.2005 (BR 801.110).

2 Ausgangslage

2.1 Auftrag Crameri

Grossrat Reto Crameri hat im Grossen Rat des Kantons Graubünden in der Junisession 2021 einen Auftrag betreffend Aktionsplan Berggebiet eingereicht. Die Regierung wird beauftragt, einen Aktionsplan für das Berggebiet auszuarbeiten. Dieser soll zusammengefasst insbesondere folgende Punkte enthalten:

- Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Wohnsitznahme in Graubünden und den peripheren Regionen,
- Prüfung von Sondernutzungsräumen, in denen besonders ansiedlungsfreundliche Rahmenbedingungen für Menschen und Unternehmen geschaffen werden können,
- Analyse einer möglichen Dezentralisierung kantonaler Stellen, um die Präsenz der Verwaltung in den Regionen zu stärken,
- Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Bevölkerungsprognosen unter Einbezug aktueller Entwicklungen und im Licht des Aktionsplans Berggebiet.

Ziel des Aktionsplans ist es, die strukturelle Entwicklung der peripheren Regionen nachhaltig zu fördern und diesen wieder eine tragfähige wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektive zu eröffnen.

2.2 Antwort Regierung

Die Regierung des Kantons Graubünden misst in ihrer Antwort vom 31. August 2021 der Steigerung der Standort- und Wohnattraktivität eine hohe Bedeutung bei. Sie verweist auf bestehende Strategien wie das Regierungsprogramm 2021–2024 und den Aktionsplan der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), welche bereits zentrale Anliegen zur Förderung des Berggebiets abdecken.

Einige der im Auftrag geforderten Massnahmen sind gemäss Regierung aus rechtlicher oder praktischer Sicht nicht umsetzbar. Dazu zählen Sondernutzungsräume, die mit geltendem Recht unvereinbar sind. Offen zeigt sich die Regierung hingegen für die Prüfung sogenannter «Experimentierzonen» in Zusammenarbeit mit dem Bund. Auch die dezentrale Ansiedlung kantonaler Stellen wird im Rahmen der kantonalen Immobilienstrategie weiterverfolgt.[4] Die Forderung nach einer Anpassung der Bevölkerungsszenarien nach oben wird aus raumplanerischen und anderen bundesrechtlichen Gründen abgelehnt. Eine solche Anpassung müsste durch Reduktionen in anderen Regionen ausgeglichen werden, was insbesondere wachstumsstarke Räume benachteiligen würde. Die Regierung beantragte in der Folge, den Auftrag entsprechend abzuändern: Sie will die Dezentralisierung von Stellen weiter prüfen sowie die Einführung von Experimentierzonen mit dem Bund vertieft abklären.

Der Grosse Rat überweist den Auftrag am 20. Oktober 2021 im Sinne des Antrags der Regierung mit 99 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen. Das Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE GR) wurde vom Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) mit den erforderlichen Abklärungen beauftragt.

2.3 Bisher erfolgte Arbeiten

Bereits 2020 wurden in einer Veranstaltung der Swissbau «Experimentierzonen» als neuer Zonentyp und «Experimentierklauseln» sowie Labors wie die Modellvorhaben des Bundes oder die «IBA Basel

[4] Sieben von neun geplanten regionalen Verwaltungszentren wurden gemäss Antwort der Regierung bereits realisiert.

2020» unter Fachleuten breit diskutiert. Dabei wurde immer wieder betont, dass sich die föderalistische Schweiz als Versuchslabor besonders eigne.[5]

Das ARE GR hat 2022 in einem Austausch mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE CH) über das Thema Experimentierzonen gesprochen. Dabei stellte sich heraus, dass das Thema den Bund primär im Zusammenhang mit Flüchtlingsunterkünften und im Bereich Energie beschäftigte. Experimentieren bei Bauten (und damit auch bei Raumplanung) habe sich aber als schwierig erwiesen.

Im vom Bundesrat eingesetzten Rat für Raumordnung (ROR) wurde basierend auf der Studie «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz» von 2019 experimentelles Planen und Bauen thematisiert. Dabei wurden jedoch Experimentierräume als Reallabors verstanden, wo verschiedensten Zukunftstechnologien mit Raumrelevanz erforscht werden. Solche Experimentierräume in der Stadt und auf dem Land können gemäss ROR Gelegenheit bieten, wissenschaftliche Erkenntnisse in enger Kooperation mit Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft direkt und unbürokratisch auszuprobieren und weiterzuentwickeln. Der Bund soll dazu Quartiere, ganze Städte und ausgewählte ländliche Regionen als Experimentierräume fördern, um dort ganzheitliche und substanzielle Veränderungen im Sinne einer umwelt- und klimagerechten Entwicklung zu ermöglichen und zu gewährleisten.[6] In seiner Würdigung hält der Bundesrat explizit fest, dass er prüfen will, ob sich Experimentierzonen oder eine Experimentierklausel dafür eignen würden, punktuell über das geltende Recht hinauszugehen. Dabei will er auf Erfahrungen aus dem in- und Ausland zurückgreifen und mögliche Anwendungsgegenstände prüfen. Regeln und Bedingungen, die in Experimentierräumen erfolgreich getestet wurden, könnten anschliessend unter gegebenen Umständen zur neuen Norm erhoben werden.[7]

Der ROR hat sich zudem in der Legislatur 2020-24 mit der Zukunft der Peripherien in der Schweiz auseinandergesetzt und aufgezeigt, dass Peripherien Chancenräume für die anstehende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft darstellen. Eine konkrete Empfehlung des ROR bestand darin, «Mehrgewinnstrategien anzustreben und das Querschnittsdenken zu fördern». Peripherien böten hierfür dank ihrer Überschaubarkeit den idealen Rahmen. Mögliche Handlungsfelder hierfür sind gemäss ROR beispielsweise die Schaffung von räumlichen und regulatorischen Spielräumen für Experimente, die zur Transformation beitragen. [8]

In einem Austausch zwischen Richard Atzmüller, Amtsleiter ARE GR und Grossrat Crameri wurden im Juni 2023 einzelne Themen im Zusammenhang mit dem Auftrag Crameri besprochen. Dabei waren sich die Anwesenden einig, dass insbesondere der Spielraum bei raumplanerischen Fragen wie beispielsweise einem offenen Zonenzweck ausgelotet werden sollte. Steuererleichterungen sind nicht Sache des ARE GR. Die Themen Aktive Bodenpolitik, Wohnraumförderung für Einheimische oder kommunale Immobilienstrategien wurden nicht besprochen.

Mit der am 29. September 2023 vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten Gesetzesänderung zum Bauen ausserhalb der Bauzone (Teilrevision RPG 2) wurde mit dem neuen «Gebietsansatz» bzw. den zugehörigen Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen eine Art von Experimentierzonen ins Gesetz aufgenommen. Diese sollen den Kantonen zu ermöglichen, beim Bauen ausserhalb der

---

[5] Swissbau 2020, Experimentierräume schaffen: Modellvorhaben, IBA Basel and beyond, Veranstaltung vom 15. Januar 2020.

[6] Rat für Raumordnung (ROR), Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern 2019, S. 67 f.: Ziel ist es gemäss ROR, die notwendigen regulatorischen Massnahmen zu treffen, um in diesen Experimentierräumen zukunftsweisende Technologien und Geschäftsmodelle zeitlich und räumlich begrenzt testen zu können. Der Umgang mit solchen Experimentierräumen und Reallaboren im Ausland z.B. in Berlin oder Stuttgart (www. reallabor.berlin.de, März 2019 und www.r-n-m.net/projekte, März 2019) ist zu studieren und die Übertragbarkeit auf die hiesigen Verhältnisse zu prüfen.

[7] Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF / Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Management Response, 28. November 2019.

[8] Rat für Raumordnung (ROR), Peripherien in der Schweiz: Transformation gemeinsam gestalten, Bern 2024.

Bauzonen den regionalen Besonderheiten zusätzlich Rechnung tragen zu können. Das Inkrafttreten der Gesetzesänderung steht noch aus (vgl. Kap. 4).

3 Offener Zonenzweck und Experimentierzonen

3.1 Einleitung

Auf den ersten Blick scheint ein gewisser Widerspruch zwischen den Begriffen des Planens einerseits und des Experimentierens andererseits zu bestehen – insbesondere dann, wenn man Experimentieren als Wagnis versteht und es mit dem freien, oft unsystematischen Ausprobieren in der Kunst oder mit dem offenen Erproben im Feld gleichsetzt. Planen hingegen ist ein durchdachter, zielgerichteter Prozess. Planung bedeutet, Ziele und Grundsätze zu formulieren, künftige Nutzungen zu ordnen und diesen ein klares Raster zu geben. Planung verleiht Entscheidungen Richtung, Systematik und Verbindlichkeit.[9]

Qualitätsvolle Innenentwicklung im Bestand braucht jedoch kreative Lösungen und innovative Projekte.[10] Diese setzen oft voraus, dass man es wagt, in einem wenig geregelten Bereich zu experimentieren und damit das Risiko eines ungewissen Ergebnisses einzugehen. Gerade für die Innenentwicklung ist es notwendig, innovationsfördernde Methoden wie Testplanungen, Modellvorhaben und Pilotprojekte voranzutreiben. Dabei sollten auch neue Formate überlegt werden, wie beispielsweise Experimentierzonen in Nutzungsplänen. Das vom Schweizer Föderalismus geprägte Planungssystem kann zur Schaffung dieser vielfältigen und kreativen Lösungen beitragen. Die Kantone können hier eine Vorreiterrolle übernehmen.[11]

Experimentieren soll insbesondere dann ermöglicht werden, wenn dadurch übergeordnete Ziele erreicht und entsprechende Wirkungen erzielt werden können. Entscheidend ist daher, diese übergeordneten Ziele zu definieren und mit zusätzlichem Handlungsspielraum bei der Planung zu kombinieren. Beispielsweise können der Zonenzweck und die baurechtlichen Bestimmungen offener formuliert werden, wenn mit den Nutzungen ein Beitrag zur Nutzungsdurchmischung, zur Belebung von Ortskernen, zur Schaffung von Wohnraum für Einheimische, zu Reduktion von Verkehrsbelastungen oder zum Klimaschutz geleistet wird.

3.2 Möglichkeiten und Grenzen für offene Zonenzwecke und Experimentierzonen aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben

3.2.1 Definitionen

Die Begriffe «Experimentierzone» und «offene Zonenzwecke» sind rechtlich nicht abschliessend definiert. Ihr Zweck ist jedoch klar: Sie sollen die Möglichkeit eröffnen, im Einzelfall kreative planerische und bauliche Lösungen zu ermöglichen, die nicht bereits im Voraus durch detaillierte, generell-abstrakte Regelungen vorgegeben sind. In der Regel geht es darum, Bauprojekte zu realisieren, die sich

[9] Ausführungen von Prof. DANIELA THURNHERR zu Experimentierzonen und- räumen an der Swissbau 2020.

[10] Siehe EspaceSuisse, Sieben Impulse für die Zukunft: Gemeinsam experimentieren – um die guten Regeln zu finden, unter: https://www.densipedia.ch/wissen-werkzeuge/wie-entwickeln/impulse-fuer-die-zukunft/impuls-2.

[11] EspaceSuisse (KISSLING SAMUEL / BÜHLMANN LUKAS), Bericht: Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, Bern 2019, S. 19 (im Folgenden: EspaceSuisse, Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen).

hinsichtlich Nutzungsart und Nutzungsmasse nicht in erster Linie an den bestehenden rechtlichen Vorgaben, sondern vielmehr am bestmöglichen Ergebnis orientieren.

Vor diesem Hintergrund bezeichnen *Experimentierzonen* gemäss Daniela Thurnherr spezifisch ausgeschiedene Gebiete, in denen bewusst auf eine umfassende generell-abstrakte Steuerung verzichtet wird, um Spielraum für individuelle Lösungen zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch herkömmliche Planungsinstrumente – wie Zonenpläne oder Baureglemente – in Bezug auf Ort, Art und Mass der Nutzung oft bereits beträchtliche Handlungsspielräume eröffnen. Eine Nutzungszone, die lediglich innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens Spielräume bietet, dürfte deshalb streng genommen noch nicht als Experimentierzone im eigentlichen Sinne gelten.[12]

Der Begriff des *offenen Zonenzwecks* bezeichnet Nutzungszonen, deren Zweckbestimmung bewusst allgemein gehalten ist und keine abschliessende Festlegung auf bestimmte Nutzungsarten oder -zwecke enthält. Im Unterschied zu Zonen mit klar umschriebenem Verwendungszweck – etwa einer reinen Wohn- oder Industrienutzung – erlaubt ein offener Zonenzweck eine grössere Bandbreite an möglichen Nutzungen innerhalb eines räumlich definierten Gebiets. Damit geht ein erweiterter planerischer Ermessensspielraum einher, sowohl für die rechtsanwendenden Behörden als auch für die Bauwilligen. Ein offener Zonenzweck verfolgt das Ziel, die planerische Steuerung nicht im Voraus durch enge Vorgaben zu determinieren, sondern flexible, auf die jeweilige Situation zugeschnittene Lösungen zu ermöglichen. Voraussetzung ist, dass die im Rahmen eines konkreten Projekts vorgesehene Nutzung mit dem übergeordneten planerischen Leitbild, den raumplanerischen Grundsätzen sowie den öffentlichen Interessen vereinbar ist und klar definierte Ziele für die Zone erreicht werden (z.B. nachhaltige Produktion.

3.2.2 Innerhalb der Bauzone

Artikel 14 Absatz 2 RPG umschreibt die allgemeine Planungspflicht. Danach «unterscheiden [die Nutzungspläne] vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen». Die Zuordnung der Nutzungen ist der wichtigste Schritt zur Umsetzung des Verfassungsauftrags der «zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes» (Art. 75 Abs. 1 BV). Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist dabei das zentrale Anliegen. Dieser Grundsatz führt zur Unterscheidung zwischen Bauzonen (Art. 15 RPG) und den unüberbaubaren Zonen.[13]

Die Unterteilung des Gemeindegebietes in Zonen mit unterschiedlicher Nutzung, die in Artikel 14 RPG nur summarisch geregelt werden, muss unter Berücksichtigung des RPG, insbesondere der Grundsätze der Raumplanung und der Vorgaben der kantonalen Richtplanung, sowie unter Wahrung der verfassungsmässigen Rechte erfolgen.

Dabei ist zu beachten, dass der Nutzungsplan das ganze Gemeindegebiet erfasst, denn nur so können die Vor- und Nachteile der einzelnen Nutzungen gegeneinander abgewogen, die Chancen optimal genutzt und die negativen Auswirkungen minimiert werden.[14] Der sogenannte Grundsatz der umfassenden Planung erwartet dies: Der jeweilige Planungsgegenstand muss vollständig und lückenlos erfasst und die davon berührten Interessen gesamthaft gewürdigt werden.[15] Es können also nicht einzelne

[12] Ausführungen von Prof. DANIELA THURNHERR zu Experimentierzonen und- räumen an der Swissbau 2020.

[13] JEANNERAT ELOI/MOOR PIERRE, Art. 14 N. 10, in: AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (im Folgenden AUTOR, Praxiskommentar RPG: *Band*, *Art.*).

[14] JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 10.

[15] TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 3 N. 60, mit weiteren Hinweisen.

Gebiete einfach von der nutzungsplanerischen Erfassung ausgeschlossen und sich selber überlassen werden.

Das Bundesrecht definiert drei allgemeine Zonenarten, (Art. 15-17 RPG). Hinzu kommt die Planungszone gewissermassen als temporäre Zone.[16] Artikel 18 RPG erlaubt es zudem den Kantonen, die bundesrechtlichen Grundtypen zu unterteilen, variieren, kombinieren und ergänzen. Allerdings dürfen sie die in Artikel 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten.[17]

Das kantonale Recht kennt entsprechend denn auch eine Vielzahl von besonderen Nutzungszonen. Oft können auch die Gemeinden eigene Arten von Nutzungs- und Spezialzonen vorsehen. Der Spielraum der Gemeinden zur Bezeichnung von Bauzonen ist in vielen Kantonen gross. Es ist ihnen erlaubt, unterschiedliche Arten von Nutzungszonen auszuscheiden und die Art und Intensität der Nutzung festzulegen. Dabei ist stets zu unterscheiden, ob es sich um eine Bauzone oder eine Nichtbauzone handelt.[18] Es kann allerdings auch sein, dass das kantonale Recht die zulässigen Zonenarten detailliert festlegt und es den Gemeinden nicht erlaubt, andere Zonenarten vorzusehen. Die Gemeinden können die Zonenvorschriften lediglich noch präzisieren (z.B. bezüglich der Nutzungsintensität, der Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe). Die Frage des Handlungsspielraums der Gemeinden – und damit auch ihrer Planungsautonomie – hängt eng von der kantonalen Gesetzgebung und ihrer Auslegung ab.[19]

Grundsätzlich ist es vor diesem Hintergrund aus bundesrechtlicher Sicht möglich, Experimentierzonen oder offene Zonenzwecke einzuführen. Die Raumplanung obliegt in erster Linie den Kantonen. 1969 hat die Bundesverfassung die Raumplanung zur öffentlichen Aufgabe erklärt und wie erwähnt bestimmt, dass der Bund dabei nicht über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt, sondern auf die Festlegung von «Grundsätzen» beschränkt ist (Art. 75 Abs. 1 BV).[20] Der daraus fliessende knappe Inhalt des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist von föderalistischer Zurückhaltung geprägt.[21] Das RPG wirkt sich daher im Hinblick auf bauliche Experimente innerhalb der Bauzonen kaum einschränkend aus.

Beim sogenannten funktionalen Raumplanungsrecht sieht die Ausgangslage anders aus. Da die Kompetenz zur Setzung des Umweltrechts in der Kompetenz des Bundes liegt (Art. 74 Abs. 1 BV), können die Kantone und Gemeinden nicht davon abweichen. Bei der Klärung der Frage, wie einschneidend sich diese Vorgaben auswirken bzw. wie stark sie planerische und bauliche Experimente behindern, ist nach den einzelnen Vorgaben – wie beispielsweise der Natur- und Heimatschutz oder der Lärmschutz – zu differenzieren. Pauschale Aussagen lassen sich diesbezüglich nicht treffen.

Wollen die Kantone Experimentierzonen oder offene Zonenzwecke einführen, müssen diese – wie Daniela Thurnherr in ihren Ausführungen betont[22] – in den raumplanerischen Stufenbau und das geltende

---

[16] JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 35 f.

[17] BGE 145 II 83 E. 4.1 S. 86 (Arosa GR); BGE 147 II 351 E. 4.1 S. 353 (Malans GR).

[18] BGE 147 II 351 E. 4.3 S. 354 (Malans GR): «Entscheidend dafür, ob es sich bei einer Zone um eine Bauzone handelt, ist, wie erwähnt (vgl. E. 4.1), ob sie ihrer Hauptbestimmung nach regelmässig Bautätigkeiten zulässt. Mithin ist nicht die Bezeichnung der Zone, sondern deren tatsächlicher Zweck massgeblich.»

[19] JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 50.

[20] BGE 142 II 509, E.2.3 (Adligenswil LU) mit weiteren Hinweisen.

[21] MUGGLI RUDOLF, Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? – Pilotstudie und Thesen, Sophie und Karl Binding Stiftung (Hrsg.), Zürich 2014, S. 88.

[22] Ausführungen von Prof. DANIELA THURNHERR zu Experimentierzonen und- räumen an der Swissbau 2020. Siehe zur Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte: JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 40 ff.

Recht eingebettet sein. Dabei ist insbesondere die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zu wahren: Kantone und Gemeinden sind an das Bundesrecht gebunden und können dieses nicht modifizieren. Wie gezeigt, wirkt sich das Bundesrecht primär mit Blick auf die umweltrechtlichen Vorgaben einschränkend aus. Die Gemeinden wiederum sind an das kantonale Recht gebunden; ihr planerischer Spielraum hängt unmittelbar von der kantonalen Gesetzgebung ab. Inhaltliche Schranken ergeben sich für die Ausgestaltung von Experimentierzonen und offenen Zonenzwecken primär aus dem Rechtsgleichheitsgebot sowie den Grundsätzen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Einzelfallweise Abweichungen von den geltenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften müssen stets von einem öffentlichen Interesse getragen sein. Schliesslich bedürfen Experimentierzonen und Experimentierklauseln aufgrund des Legalitätsprinzips einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Die Schaffung solcher Grundlagen obliegt dem kantonalen Gesetzgeber sowie – im Rahmen der delegierten Kompetenzen – den Gemeinden.

3.2.3 Ausserhalb der Bauzone

Ausserhalb der Bauzone ist der Spielraum der Kantone deutlich eingeschränkt. Der Bund muss Vorkehren treffen, damit der verfassungsmässige Trennungsgrundsatz in der Baubewilligungspraxis auch wirklich durchgesetzt wird. Aus diesem Grund wird für das Nichtbaugebiet in Artikel 16 bis 16b und Artikel 24 bis 24e und 37a RPG ein maximaler bundesrechtlicher Rahmen der Baumöglichkeiten festgelegt.[23] Zudem entscheidet gemäss Artikel 25 Absatz 2 RPG bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die dafür zuständige kantonale Behörde.[24] Ziel dieser Regelung ist, eine schweizweit weitestgehend einheitliche Bewilligungspraxis im Nichtbaugebiet zu gewährleisten. Gleichzeitig kann der Bund aber gestützt auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz den Kantonen einen Gestaltungsspielraum zugestehen. Ausdrückliche Spielräume hat der Bund den Kantonen eingeräumt, indem er ihnen erlaubt, den bundesrechtlichen Rahmen in ihrer Gesetzgebung einzuschränken (Art. 27*a* RPG: gilt für die Art. 16*a* Abs. 2, 24*b*, 24*c* und 24*d* RPG) und mit der kantonalen Richtplanung auf besondere örtliche Verhältnisse zugeschnittene Lösungen für Streusiedlungsgebiete vorzusehen (Art. 39 RPV[25]).[26]

Darüber hinaus gibt es nur wenig Spielraum für die Kantone: Sie können zwar strengere Regeln anwenden als das Bundesrecht, nicht aber grosszügigere.[27] In letzteren Fällen droht die Gefahr, dass das Bundesgericht die Praxis der Kantone als rechtswidrig beurteilt.[28] Das schliesst gewisse Praxisunterschiede im Rahmen des Vollzugsföderalismus[29] nicht aus – solange diese den Trennungsgrundsatz respektieren[30] und dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit entsprechen. Man spricht in diesen Fällen im Allgemeinen von Ermessens- oder auch Entscheidungsspielraum.[31]

Experimentierzonen sind ausserhalb der Bauzone lediglich als sogenannte weitere Zonen im Rahmen von Artikel 18 Absatz 1 RPG möglich. Eine solche Zone nach Artikel 18 RPG ausserhalb der Bauzone kann indessen je nach Aufgabe unterschiedlich ausgestaltet sein: Sie kann die Landwirtschaftszone

---

[23] MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Vorbemerkungen zu den Art. 16 bis 16*b* N.3.

[24] BGE 128 I 254 E.3.3 (Kt. BE); BGE 145 II 83 E.4 S. 85 (Arosa GR); ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 5. Aufl., Bern 2024, Art. 81 N. 1 f. (im Folgenden: ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II).

[25] Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1).

[26] MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24e und 37a N. 18.

[27] ZAUGG/LUDWIG, BauG-BE, Band II, Art. 81 N. 2.

[28] BLIND/PERREGAUX, Raum & Umwelt 3/2022, S. 30.

[29] KLEY ANDREAS, Bundesstaat, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 13.4.2016. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009801/2016-04-13/.

[30] MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzonen, Art. 27a N. 8.

[31] Die Begriffe werden aber nicht einheitlich verwendet.

überlagern oder eine eigenständige Zone darstellen. Es gibt also auch Beispiele, welche die Landwirtschaftszone nicht überlagern, sondern diese vielmehr «durchstossen». An den bundesrechtlichen Anforderungen ändert sich nichts: Mit solchen Zonen dürfen keine «Kleinbauzonen» geschaffen werden, für die es keine sachliche raumplanerische Rechtfertigung gibt und die bloss das Verbot der Streubauweise und damit den Trennungsgrundsatz umgehen wollen.[32] Die Zonen nach Artikel 18 werden deshalb grundsätzlich Nichtbauzonen in der Logik des Trennungsgrundsatzes der Bundesverfassung bleiben.[33] Lässt hingegen die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 15 RPG gelten.[34]

Anmerkung: Das Bundesparlament hat diese Regeln mit der Teilrevision RPG 2 präzisiert (Art. 18 Abs. 1 und 1bis).[35] Gleichzeitig hat es mit Artikel 18bis eine neue Variante einer weiteren Zone ausserhalb des Baugebiets eingefügt: Es sollen neu auch «Zonen für nicht standortgebundene Zwecke» möglich sein. Erforderlich sind gemäss Revision ein raumplanerisches Gesamtkonzept und eine Kompensation, die die Verbesserung der Gesamtsituation bezweckt. Es handelt sich also nach dem klaren Willen des Gesetzgebers um Nichtbauzonen. Auf diese Neuerung wird in Kapitel 4 eingegangen.

3.3 Spielräume im kantonalen Recht

In der Folge ist zu prüfen, welche Spielräume das Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG) und die Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) bieten. Konkret soll aufgezeigt werden, inwieweit das kantonale Recht die Schaffung von Experimentierzonen oder offenen Zonenzwecken ermöglicht oder einschränkt. Dabei kann an das unter Kapitel 3.2 Ausgeführte angeknüpft werden.

Im Grundsatz hält Artikel 3 Absatz 1 KRG fest, dass die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden ist. Sie erfüllen diese Aufgabe im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom. Gemäss Artikel 26 Absatz 1 KRG unterteilt der Zonenplan das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen. Die Zonen der Grundnutzung bestimmen allgemein die zulässige Nutzung des Bodens. Die Gemeinden scheiden entsprechend den örtlichen Bedürfnissen die Bauzonen, die Landwirtschaftszonen, die Schutzzonen sowie die weiteren Zonen aus (Art. 26 Abs. 2 KRG). Absatz 3 hält fest, dass in den in diesem Gesetz umschriebenen Zonen ausschliesslich die kantonalen Vorschriften gelten, soweit die Gemeinden nicht ausdrücklich ermächtigt oder verpflichtet werden, abweichende oder ergänzende Bestimmungen zu erlassen. Scheiden die Gemeinden Bau-, Schutz- oder weitere Zonen aus, die nicht in diesem Gesetz umschrieben sind, erlassen sie die erforderlichen Zonenvorschriften selbst.

Das kantonale Recht erlaubt es demnach den Gemeinden im Kanton Graubünden entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen, eigene Zonen mit den dazugehörigen Zonenvorschriften zu erlassen. Das Bundesgericht anerkannte in diesem Sinne schon wiederholt, dass die Bündner Gemeinden in weiten Bereichen der Raumplanung und des Bauwesens autonom sind.[36] Hingegen darf das im KRG

---

[32] MUGGLI RUDOLF, Weitere Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18bis RPG – eine erste Auslegeordnung nach der RPG-Revision 2023, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt 1/2024, S. 6 (im Folgenden: MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024).

[33] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 16.

[34] BGE 145 II 83 E. 41. S. 86 (Arosa GR).

[35] Siehe zum neuen Artikel 18 RPG: MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024.

[36] Urteil BGer 1C_172/2020 vom 24. März 2021, E. 3.3 (Davos GR), mit weiteren Hinweisen. Siehe zum Begriff der Autonomie BGE 128 I 3 E.2b S. 8 (Arosa GR): «Danach ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht ab-

umschriebene Zonenangebot des Kantons inhaltlich nicht verändert werden; es sei denn, die Gemeinden werden ausdrücklich ermächtigt oder verpflichtet, abweichende oder ergänzende Bestimmungen zu erlassen.

Dabei sind aber die Minimalanforderungen an die Zonenvorschriften zu beachten. Gemäss Artikel 24 Absatz 1 KRG muss das kommunale Baugesetz nämlich mindestens die Bauvorschriften[37], die Zonenvorschriften sowie weitere nach kantonalem Recht erforderliche Bestimmungen enthalten. Die Zonenvorschriften wiederum bestimmen den Zonenzweck, die zulässige Art der Nutzung und für die Bauzonen zusätzlich die Regelbauweise (Art. 24 Abs. 3 KRG). Gemäss Artikel 25 KRG umfasst die Regelbauweise wenigstens das Mass der Nutzung, die Bauweise (geschlossene, offene Bauweise) sowie die Grenz- und Gebäudeabstände. Das Mass der Nutzung wird durch Gebäudeabmessungen und Nutzungsziffern bestimmt. Zudem müssen die Gemeinden ihre Baugesetze an die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 22. September 2005 (IVHB) anpassen.

Die Gemeinden müssen sich also auch bei neu geschaffenen Zonentypen mindestens zu den erwähnten Vorschriften äussern. Dazu gehört auch der Zonenzweck. Es dürfte jedoch nicht ausgeschlossen sein, dass eine Gemeinde in spezifischen Zonen den Zonenzweck in einer offenen Weise umschreibt. Die entsprechende Planungsabsicht muss im die Nutzungsplanung begleitenden Bericht nach Artikel 47 RPV hinreichend begründet und hergeleitet werden.[38] Weiter können die Gemeinden für Gebiete, in denen als Folgeplanung eine Arealplanung durchgeführt wird, für Gebäudeabmessungen und Nutzungsziffern Richtwerte oder Rahmen festlegen (Art. 25 Abs. 2 KRG). Auf Nutzungsziffern kann gemäss kantonalem Recht nur verzichtet werden, wenn das Mass der Nutzung in der Grundordnung durch Gebäudeabmessungen beziehungsweise andere planerische Massnahmen hinreichend bestimmt ist (Art. 25 Abs. 3 KRG).

Für das Gebiet ausserhalb der Bauzone ist der Spielraum des Kantons deutlich eingeschränkt. Es kann an dieser Stelle auf das unter Kapitel 3.2.3 Ausgeführte verwiesen werden.

3.4 Praktische Beispiele

Im vorliegenden Bericht soll unter anderem die Frage geklärt werden, ob es in der Schweiz bereits erfolgreiche Praxisbeispiele für Experimentierzonen und offene Zonenzwecke gibt (sowohl in ländlichen als auch in urbanen Gemeinden). Dabei muss erwähnt werden, dass bereits etablierte raumplanerische Instrumente ein gewisses Experimentieren zulassen. Insbesondere Sondernutzungspläne «sind darauf angelegt, in Ergänzung und zum Teil auch in Abweichung von der Regelbauweise eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung zu ermöglichen». Im Gegenzug werden in Sondernutzungsplänen oft höhere Ausnützungen zugelassen als von der Grundordnung vorgesehen.[39] Weitere Möglichkeiten, Spielräume auszuloten und Experimente zu wagen, bilden Testplanungen und Modellvorhaben. Diese haben sich stets im Rahmen des geltenden Bau- und Planungsrechts zu bewegen. Testplanungen eignen sich vor allem für komplexe Situationen mit zahlreichen involvierten Interessengruppen. Vom Bund geförderte Modellvorhaben sollen demgegenüber

schliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt […]. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen.»

[37] Zu den Bauvorschriften siehe Artikel 24 Absatz 2 KRG.

[38] Siehe zu den Anforderungen: Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE GR), Arbeitshilfe «Der Planungsbericht», Juni 2018.

[39] EspaceSuisse, Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, S. 17. Solchen Abweichungen von der Grundordnung sind jedoch Grenzen gesetzt. Sondernutzungspläne dürfen die ganzheitliche Grundordnung nicht mit ab-weichenden Inhalten ihres Sinngehalts entleeren. Wo die Grenze der zulässigen Abweichung liegt, sei im Einzelfall und gestützt auf das kantonale Recht zu bestimmen.

in bestimmten Themenbereichen innovative Ideen, Modelle und Zusammen-arbeitsformen ermöglichen. Spielraum besteht auch bei Zwischennutzungen (siehe Kap. 3.4.3). Solche können als Versuchslabor für künftige Entwicklungen dienen.

Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – verschiedene Beispiele von Experimentier- oder vergleichbaren Zonen vorgestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Entwicklung in diesem Bereich im föderalen System der Schweizer Raumplanung sehr dynamisch vollzieht. Obwohl das Thema der Experimentierzonen bisher nur wenig wissenschaftlich untersucht wurde, stösst es gleichwohl in der Praxis auf reges Interesse. Die Ansätze sind dabei sehr unterschiedlich. Den eingangs festgehaltenen Begriffsdefinitionen entsprechen nur die wenigsten Beispiele; zudem ist die Abgrenzung zwischen Experimentierzonen und offenen Zonenvorschriften in der Praxis nicht immer einfach.

3.4.1 Experimentierzonen

Ersigen BE: Fairnesszone

Die Gemeinde Ersigen im Kanton Bern führte im Jahr 2005 im Rahmen eines vom Kanton genehmigten Pilotprojekts eine sogenannte «Fairnesszone» ein.[40] Ziel dieser Zone ist es, das Bauen in bestimmten Bereichen stärker der Selbstregulierung der Anwohnerinnen und Anwohner zu überlassen. Grundlage dafür bildet ein Fairnessgrundsatz, der Behörden, Gesuchsteller und Bauwillige zu offener, transparenter und gegenseitiger Information verpflichtet und so nachvollziehbare Entscheidungen ermöglichen soll. Statt behördlicher Verfügungen sollen die Beteiligten untereinander Vereinbarungen treffen. Der Fairnessgrundsatz ist Bestandteil des Baureglements.

Einzelne Gebiete der Gemeinde wurden einer Fairnesszone zugewiesen. Es handelte sich um weitgehend bebaute Gebiete mit geringer Dichte und zum Teil anstehendem Generationenwechsel. Die Fairnesszone ist grundsätzlich für das Wohnen bestimmt, Verkaufsflächen für den täglichen Bedarf der Quartierbewohner sowie nicht störendes Kleingewerbe (Coiffeur, Atelier, Praxis etc.) sind gestattet.

Die Zonenvorschriften sehen vor, dass benachbarte Grundeigentümerschaften die Erschliessung, Lage und Gestaltung der Gebäude, Abstände, Bepflanzung usw. untereinander vertraglich regeln.[41] Dabei darf – mit Ausnahme der Gebäudehöhe, der Lärmempfindlichkeitsstufe und der Dachgestaltung – von den im Baureglement festgelegten baupolizeilichen Vorgaben abgewichen werden. Ziel ist es, durch gemeinsame Absprachen eine geschlossene oder zumindest annähernd geschlossene Bauweise zu ermöglichen. Können sich die Eigentümer nicht einigen, gelten subsidiär die Vorschriften der zweigeschossigen Wohnzone gemäss Baureglement.

Das übergeordnete kantonale und eidgenössische Recht (Erschliessungsrecht, Umweltrecht usw.) bleibt in jedem Fall vorbehalten. Der privaten Regelung zugänglich sind einzig Bereiche, welche die Gemeinde im Baureglement autonom regeln kann (Art und Mass der baulichen Nutzung, Grenz- und Gebäudeabstände, Bauweise und Gestaltung der Gebäude, Umgebungsgestaltung etc.). Die Grundeigentümer der Fairnesszone sind verpflichtet, bei gestalterischen Fragen eine externe Fachperson zur

[40] JÄGER CHRISTOPH, Wenn's dem Nachbarn gefällt… – eine etwas andere Bauzone, in: VLP-ASPAN, Informationsdienst, Nr. 02/05.

[41] Der Vertrag ist als Beilage zum Baugesuch einzureichen. Er ist Bestandteil der Baubewilligung. Am Vertrag nicht beteiligte Personen können – deren Legitimation vorausgesetzt – Einsprache gegen das Bauvorhaben und damit indirekt auch gegen den Vertrag erheben. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein Eintrag als Grunddienstbarkeit im Grundbuch unumgänglich. Die vertragliche Vereinbarung gilt damit auch für allfällige Rechtsnachfolger.

Beratung beizuziehen. Eine Gestaltungskommission, welche die Vorhaben beurteilt, gibt es in der Gemeinde Ersigen jedoch nicht. Diskutiert wurde die Einführung eines «Fairness-Rats» als Schlichtungsstelle. Ein solcher wurde jedoch abgelehnt.

2011 wurden die mit der Fairnesszone in Ersigen gemachten Erfahrungen ausgewertet. Von 2005 bis 2011 wurden drei Bauvorhaben nach dem Fairnessprinzip realisiert. Ein Vorhaben ist gescheitert und wurde in der Folge gemäss den subsidiären Bestimmungen des Baureglements realisiert. Im Zeitraum 2011 – 2019 sind drei weitere Bewilligungen nach dem Fairnessprinzip dazugekommen. Dies tönt nach wenig. Letztlich aber beruht jedes dritte bis vierte ordentliche Baugesuch in der Gemeinde Ersigen auf dem Fairnessprinzip. Zu berücksichtigen ist, dass Ersigen eine ländliche Gemeinde ist, mit mässigem Baudruck. Die Fairnesszone erstreckt sich zudem nur über Teile des Baugebiets. Es sind Gebiete, die mehrheitlich schon bebaut sind. Mit der Regelung soll die Innenentwicklung gefördert werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Bilanz durchaus positiv. Die Fairnesszone ist daher auch heute noch Bestandteil des Baureglements (siehe Art. 3 Baureglement Ersigen).[42] Inzwischen haben weitere Berner Gemeinden auch Fairnesszonen eingeführt.

Zusammengefasst verfolgt die Fairnesszone das Ziel, den Grundgedanken der kooperativen Planung – unter Beachtung des planerischen Stufenbaus sowie der entsprechenden Zuständigkeiten – in das Baubewilligungsverfahren zu integrieren. Private Grundeigentümerschaften sollen gemeinsam verhandeln und so zu einer Lösung gelangen, die für alle Beteiligten tragbar ist. Auf diese Weise sollen Verdichtungshindernisse beseitigt, die Verfahren beschleunigt, Einsprachen und Beschwerden vermieden und somit auch Kosten reduziert werden.[43]

Zug ZG: Weisse Zonen

In eine ähnliche Richtung geht das Gedankenexperiment des Architekten Peter Märkli und weiterer Autorinnen in Zug. Sie schlagen hier einen neuen Zonentypus vor.

In einer «weissen Zone» sollen praktisch alle geltenden Bauregelungen aufgehoben werden. Bestehende Zonenpläne, Ausnützungsziffern und dergleichen sollen entfallen. Damit soll «das Verhältnis zwischen öffentlichen Interessen (haushälterischer Umgang mit dem Boden, Wohnbautätigkeit) und privaten Interessen (ökonomisches Potenzial, Mitsprache) neu austariert» werden.[44].

Anstelle der bestehenden Regelungen treten temporäre Regeln, die auf die Dauer der Realisierung einer im Voraus definierten Anzahl Wohneinheiten beschränkt sind. Sobald diese Zielmarke erreicht ist, treten die bisherigen baurechtlichen Bestimmungen wieder in Kraft. Ausgewählte Rahmenvorgaben bleiben während der gesamten Dauer bestehen – insbesondere die Regeln der Baukunst, das SIA-Normenwesen sowie Anforderungen an Nachhaltigkeit.

Zentraler Bestandteil des Konzepts ist ein sogenannter «Ingenieurplan», der von Kanton und Gemeinde gemeinsam erarbeitet wird. Er fungiert sowohl als städtebauliches Qualitätsinstrument als auch als Schutzmechanismus für angrenzende Kulturlandschaften. Dieser Plan definiert Freiflächen, öffentliche Räume, Infrastrukturanbindungen sowie Höhenbegrenzungen für bestimmte Bereiche. Er kann im Laufe des Prozesses flexibel angepasst werden, um auf konkrete Projektideen reagieren zu können.

---

[42] Die Gemeindeversammlung Ersigen vom 24. Oktober 2022 genehmigte die Ortsplanungsrevision. Anfang Januar 2023 sind die Unterlagen der Ortsplanungsrevision dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Genehmigung eingereicht worden.

[43] JÄGER CHRISTOPH, Wenn's dem Nachbarn gefällt… – eine etwas andere Bauzone, in: VLP-ASPAN, Informationsdienst, Nr. 02/05.

[44] Weitere Informationen unter: https://www.espazium.ch/de/aktuelles/standortfaktor-wohnen-zug-gedankenexperiment-maerkli.

Die temporären baulichen Rahmenbedingungen sehen vor, dass Zeilenbauten entlang grösserer Verkehrsachsen bis zu 30 Meter hoch sein dürfen, in den übrigen Bereichen bis zu 25 Meter. Hochhäuser sind mit einer maximalen Höhe von 100 Metern zugelassen. Abgesehen von den vorgeschriebenen Abständen zur Strasse bestehen keine weiteren Abstandsvorgaben – Bauten dürfen grundsätzlich direkt an Parzellengrenzen oder bestehende Brandmauern anschliessen.

Die Projektinitiative liegt bei den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern, die sich zu Nachbarschaften zusammenschliessen. Diese Gruppen erarbeiten in Eigenverantwortung privatrechtliche Planungsvereinbarungen, in denen Fragen der Verträglichkeit, Beteiligungen, Abgeltungen und Entschädigungen geregelt werden.

Ein weiterer Grundpfeiler des Konzepts betrifft die soziale Komponente: Mindestens die Hälfte der neu entstehenden Wohnungen ist auf Basis einer transparent berechneten Kostenmiete zu vermieten. Vorrang bei der Vergabe erhalten Personen mit einem nachgewiesenen längeren Aufenthalt im Kanton.

Die «weissen Zonen» sind bewusst als Gedankenexperiment formuliert und sollen zu Diskussionen anregen.[45] Der Entwurf soll – auch durch seine Radikalität im Schweizer Kontext – provozieren, bietet aber gleichzeitig einen Denkanstoss für einen Perspektivenwechsel.

Bern BE: Zone für Wohnexperimente

Seit Mitte der 1980er Jahre besteht in der Stadt Bern ein Bedürfnis nach alternativen Wohnräumen und experimentellen Wohnformen. Um die bestehenden Provisorien und teilweise illegalen Grundstückbesetzungen zu legalisieren, schied die Stadt eine «Zone für Wohnexperimente» aus, die von der Stimmbevölkerung am 22. September 2013 mit 54% angenommen wurde.[46]

In der «Zone für Wohnexperimente» sollen leicht entfernbare und nicht unterkellerte Hüttenbauten, sowie Wohn- und Bauwagen und ähnliche Unterkünfte als zonenkonform bewilligt werden können. Die baulichen Vorschriften beschränken sich auf ein Minimum. Die zulässige Gebäudehöhe beträgt 5 Meter und der Mindestabstand zur Zonengrenze 3 Meter. Vorgaben zu Gebäudeabständen und -längen oder Bestimmungen, wie die Bauten angeordnet werden müssen, gibt es keine. Die Bauten müssen jedoch den sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Anforderungen sowie der Umweltschutzgesetzgebung genügen.

Gegen die Schaffung der «Zone für Wohnexperimente» wurden Rechtsmittel ergriffen. Die zuständige Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern hat die Beschwerde 2016 gutgeheissen – wegen fehlender Kompensationsmöglichkeiten während den Übergangsbestimmungen des RPG.

Bischofszell TG: Zone für experimentelles Bauen

Die Stadt Bischofszell TG nahm im Jahr 2006 eine «Zone für experimentelles Bauen» in das Baureglement auf. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass die Gemeinde auch für eine «etwas andere Bevölkerungsschicht» attraktiv werden soll. Es sollen sich Leute niederlassen, die mehr suchen als ein Eigenheim im konventionellen Baustil: Leute mit Visionen, Künstler und Querdenker.[47]

---

[45] Siehe PETER MÄRKLI in: https://www.espazium.ch/de/aktuelles/standortfaktor-wohnen-zug-gedankenexperiment-maerkli.

[46] Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten, Gemeindeabstimmung vom 22. September 2013, Zonenplan Riedbach.

[47] https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/arbon-kreuzlingen-weinfelden/hier-sollen-visionaere-bauen-ld.847982 (16.09.2010)

Gemäss Baureglement sind in der Zone für experimentelles Bauen Wohnbauten und mässig störendes Gewerbe wie beispielsweise Ateliers zonenkonform. Neuartige, noch wenig verbreitete Bauformen sollen ermöglicht werden. Grosse Freiheiten bestehen auch in Bezug auf Baumaterialien und Farbgebung. Von den Höchst- und Mindestmassen sowie weiteren Bauvorschriften kann abgewichen werden, wenn die Bauten sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einordnen.[48]

Gemäss kommunalem Richtplan hätte die «Zone für experimentelles Bauen» im Rahmen der nächsten Nutzungsplanrevision erweitert werden sollen. Einen Strich durch die Rechnung machte jedoch ein in der Zone für experimentelles Bauen» vorgesehenes Grossvorhaben für ein «Dorf im Dorf». Es war höchst umstritten und warf hohe Wellen. Um die Gemüter zu beruhigen, aber auch, weil sich das Gebiet wegen seiner Lage für eine Bebauung wenig eignet (schlecht besonnter Nordhang, periphere Lage, schlechte öV-Erschliessung), wird im Rahmen der Nutzungsplanrevision 2021 auf die Zone für experimentelles Bauen verzichtet.[49]

3.4.2 Offene Zonenzwecke

Eine weitere Möglichkeit, um Experimentierräume zuzulassen, sind offen gehaltene oder flexibel ausgestaltete Zonenzwecke. Im Unterschied zu Zonen mit klar umschriebenem Verwendungszweck (z.B. reine Wohnnutzung) erlaubt ein offener Zonenzweck eine grössere Bandbreite an möglichen Nutzungen. Damit geht ein erweiterter planerischer Ermessensspielraum einher, sowohl für die rechtsanwendenden Behörden als auch für die Bauwilligen.

Kanton BS: Industrie- und Gewerbezone

Ein Beispiel hierfür ist die Industrie- und Gewerbezone des Kantons Basel-Stadt (§ 34 PBG-BS). In dieser Zone sind nicht nur Industrie- und Gewerbebetriebe im klassischen Sinn zulässig, sondern ganz generell Nutzungen, die aufgrund ihrer Emissionen in Wohngebieten nicht zulässig oder nicht erwünscht sind. Aufgrund dieser Formulierung können sich in dieser Zone beispielsweise auch Nachtclubs und Ausgehlokale ansiedeln. Solche Nutzungen dürfen jedoch nicht mehr Verkehr erzeugen als bei einer bestimmungsgemässen Nutzung im Durchschnitt entsteht.[50] Die offen formulierte Basler Industrie- und Gewerbezone begünstigt auch Zwischennutzungen.[51]

[48] Stadt Bischofszell, Artikel 14 Baureglement vom 1. Juni 2005.

[49] Siehe Revision Rahmennutzungsplan der Stadt Bischofszell, Botschaft des Stadtrates zur Urnenabstimmung vom 28. November 2021.

[50] § 34 Bau- und Planungsgesetz des Kantons BS.

[51] So hat die Bestimmung dazu geführt, dass auf dem Industrieareal Klybeck temporäre Eventhallen als zonenkonform bewilligt werden konnten, ohne dass eine Ausnahmebewilligung erteilt werden musste. Siehe auch: JEANNERAT ELOI, Regulierungsdichte – Hindernis für temporäre Nutzungen in: EspaceSuisse, Inforaum 1/2018, S. 13.

Nutzungsdurchmischung für kurze Wege

Strategisch platzierte, kleinere Mischzonen können sinnvoll und sehr effektiv sein. Eine neue Studie zeigt gute Beispiele und sucht darin Ansatzpunkte für die Raumplanung. Neben Handlungsempfehlungen zur Förderung nutzungsdurchmischter Quartiere untersucht die Studie auch deren Rolle in Schweizer Städten und Agglomerationen.

Die Studie «Quartiere der kurzen Wege» wurde von der Kommission Nutzungsplanung der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK) beim Planungsbüro Metron AG in Auftrag gegeben.

3.4.3 Offene Zonenvorschriften

Von den offenen Zonenzwecken abzugrenzen sind offene Zonenvorschriften im Allgemeinen. Auch diese können Experimente erlauben. Dabei geht es oftmals darum, die Vorschriften zu entschlacken und die bauliche Entwicklung künftig eher mit Bildern, Leilinien und Prinzipien zu steuern (siehe auch Kasten «Weiterentwicklung der Nutzungsplanung», Seite 20). An dieser Stelle ist jedoch zu betonen, dass ein pauschaler und blinder Abbau von Vorschriften keine zielführende Lösung darstellt. Im Einzelfall und mit sorgfältiger Abwägung kann der gezielte Verzicht auf bestimmte Vorgaben jedoch ein geeignetes Mittel sein, um innovative Entwicklungen zu ermöglichen.[52] Im Folgenden werden vier Beispiele aufgeführt.

Worb BE: Fairnessregel

Die Berner Gemeinde Worb sieht in ihrem Baureglement eine «Fairnessregel» nach dem Muster von Ersigen vor (Art. 2 Baureglement Worb). Danach kann bei einer vertraglichen Vereinbarung unter Nachbarn von den baupolizeilichen Massen abgewichen werden. Die Vorschriften zur Gebäudehöhe, Lärmempfindlichkeitsstufe und Dachgestaltung gelten jedoch auch hier weiterhin. Anders als in Ersigen kommt die Fairnessregel in allen Bauzonen zum Tragen und nicht nur in einzelnen Gebieten. Zudem müssen die Vorhaben von einem Fachausschuss bezüglich der Qualität der Bauten und Aussenräume beurteilt werden. Der Gemeinderat setzt zu diesem Zweck einen Fachausschuss mit mindestens drei unabhängigen Fachleuten ein (z.B. Architekten, Landschaftsarchitekten, Bauberater des Berner Heimatschutzes, Raumplaner).

Monte Carasso TI: Minimale Vorschriften

In der kleinen Tessiner Gemeinde Monte Carasso (heute fusioniert mit Bellinzona) hat der Architekt Luigi Snozzi zwischen 1965 und 1990 neue Regeln eingeführt und die kommunale Bauordnung drastisch entschlackt. Die neue Grundregel lautete: «Jeder Eingriff muss die Struktur des Ortes berücksichtigen und sich mit dieser auseinandersetzen.» Diese Regel wurde dahingehend ergänzt, dass eine dreiköpfige Fachkommission einzusetzen sei, die für die Struktur des Ortes verantwortlich zeichnete und alle beantragten Bauprojekte zu prüfen habe. Ein Mitglied der Kommission war Luigi Snozzi, die anderen beiden sollte er benennen. Alle Sitzungen sollen öffentlich sein.

[52] EspaceSuisse, Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, S. 19.

Die Bauvorschriften von Monte Carasso, abgesegnet im Jahre 1990, enthalten im Weiteren nur ganz wenige Regeln. Im Gegensatz zu üblicherweise quantitativen Bestimmungen stehen qualitative Kriterien deutlich im Vordergrund. Artikel 3 beschrieb die qualitativen Aspekte der Lage, der architektonisch-urbanistischen Umgebung und der Verhältnismässigkeit. Zwischen privaten Grundstücken kann auf die Grenze gebaut werden (fensterlos). Mit Fenstern muss eine Distanz von zwei Metern von der Grenze oder von vier Metern zwischen Gebäuden eingehalten werden. Zu Strassen und Plätzen kann, wenn nicht anders festgelegt, ebenso auf die Grenze gebaut werden. Weiter bestand die Pflicht, das Grundstück zu öffentlichen Anlagen mit Mauern von mindestens 0,80m und höchstens 2,50 m einzufrieden.[53]

Kanton NW: Reduzierte Bauvorschriften

Der Kanton Nidwalden hat die Bauvorschriften massiv reduziert.[54] Er begrenzt die Bebaubarkeit eines Grundstücks im Allgemeinen nur noch durch eine Gesamthöhe und einen Grenzabstand (Art. 102 Abs. 1 PBG-NW). Die Gemeinden legen noch eine maximale und minimale Überbauungsziffer fest, die mit einer Grünflächenziffer ergänzt werden kann (Art. 104 PBG-NW). Weitere Festlegungen sind nicht zulässig. Eine solche Grundordnung lässt dem Grundeigentümer oder der Investorin zwar viele Freiheiten, es stellt sich jedoch zu Recht die Frage, inwiefern damit die erforderliche Qualität sichergestellt werden kann.

Glarus Nord GL: Neues Baureglement

Aus acht ehemals eigenständigen Gemeinden entstand 2011 die Grossgemeinde Glarus Nord. Eine besondere Herausforderung bei dieser Fusion bildete die Zusammenführung der verschiedenen Ortsplanungen zu einer einzigen Bau- und Zonenordnung. Diese besondere Ausgangslage dürfte mit ein Grund dafür gewesen sein, dass man eine innovative Regelung suchte. Sie bestand in einer Vereinfachung der Zonentypen und Bauregeln. So verzichtete das vorgeschlagene Baureglement auf Ausnützungsziffern, Baumassenziffern und Wohnzonen mit Geschossvorgaben (wie W2, W3 und WG3). Es sah auch keine Traufhöhen, Gebäudelängen und Mehrlängenzuschläge sowie Fassadenanteile von Attikas vor. Vorschriften zu Material, Farbe oder Fenster suchte man ebenfalls vergeblich. Eine neue und ganz zentrale Bedeutung erhalten jedoch die Freiräume. Sie sollten gesichert und aufgewertet werden.[55] Auch die Qualität der Frei- und Grünräume sollte verbessert werden. Beispielsweise sollten die Grünflächen mit einheimischen Pflanzen gestaltet werden. Reine Steinschotterflächen sind untersagt. Die Parkierung sollte möglichst im Gebäudeinnern oder unter Terrain erfolgen, damit der Aussenraum gestärkt wird. Die Fokussierung auf die Frei- und Grünräume sollte das (bauliche) Verdichten jedoch nicht behindern. So könnten die gemäss Bauordnung zulässigen Gebäudehöhen je nach Lage erhöht werden. Weiter wurde in allen Dorfzonen Wohnen und mässig störendes Gewerbe erlaubt, um Strassen und Plätze in den Dorfkernen zu beleben.

---

[53] KÖNZ JACHEN, Verdichtung in Monte Carasso : ein städtebauliches Konzept der Achtzigerjahre reüssiert, in: Werk, Bauen + Wohnen 97 (2010).

[54] Im Kanton St. Gallen wurde bei den Arbeiten zur Revision des Planungs- und Baugesetzes eine ähnliche Regelung geprüft, schliesslich jedoch verworfen.

[55] Je nach Zone bzw. Lage der Grundstücke dürfen max. 50-20% der Grundstückflächen bebaut werden. 30-20% dürfen «verändert», d.h. unterirdisch bebaut oder topografisch verändert werden (z.B. für Abstellplätze oder Sitzplätze). 20%-60% müssen gänzlich «unverändert» bleiben. In der Dorfzone müssen beispielsweise 30% einer Parzelle gänzlich unverändert bleiben. 30% dürfen verändert und 40% vollumfänglich bebaut werden.

Mit der vorgeschlagenen Bauordnung bestanden grosse architektonische Freiheiten. Vorgegeben sind – auf der Grundlage der bebaubaren Grundstücksfläche und der Gebäudehöhe – einzig die Bauvolumen. Diese müssen einer der drei vorgegebenen Bautypologien entsprechen (freistehendes, einseitig angebautes, oder beidseitig zusammengebautes Gebäude). Entlang wichtiger Strassenachsen bestehen Pflichtbaulinien. Für eine gute Einordnung der Bauten in ihre Umgebung sollte die kommunale Gestaltungskommission sorgen, welche die Grundeigentümerinnen und Architekten berät und die Bauvorhaben beurteilt.

Die vorgeschlagene, innovative Bau- und Zonenordnung wurde von der Stimmbevölkerung 2017 zwar verworfen. Die Gemeinde wagte jedoch 2018 einen Neustart (NUP II). Im Herbst 2024 genehmigte der Kanton die Gesamtrevision, die heute ausser einer Reihe von Ausnahmen in Kraft ist. Die räumlichen Strukturen des ersten Versuchs wurden in die NUP II weitgehend übernommen, wenn auch in einer weniger prägnanten Form.[56] Als neuer Beitrag zur Frage räumlicher Qualitäten wurden neben der eigentlichen NUP II neu «räumliche Dorfbilder» erarbeitet. Diese sind unverbindliche gestalterische Leitfäden mit umfassenden Informationen zur Geschichte und Entwicklung der verschiedenen Ortschaften, die den Behörden, Bauherrschaften und Planenden als Orientierungshilfe bei der Planung und der Beurteilung von Planungs- und Bauvorhaben dienen sollen. Das neue Baureglement von Glarus Nord kommt schlank daher mit wenigen, dafür klaren Bestimmungen. Es bezweckt einen schonungsvolleren Umgang mit der Landschaft sowie eine nachhaltige Bauweise. Der Umgang mit dem gewachsenen Terrain und mit dem öffentlichen Raum sind zentrale Aspekte, welche zur Schaffung neuer Qualitäten beitragen. Die Topografie, gebildet durch die Landschaft gewinnt dabei an Bedeutung. In diesem Sinne verzichtet die Gemeinde grundsätzlich auf Ausnützungsziffern und Geschossvorgaben. Ergänzend ist für die Qualitätssicherung eine Bauberatung und eine fachlich ausgewiesene Gestaltungskommission verankert.

3.4.4 Exkurs zu Zwischennutzungen

Temporäre Nutzungen fördern die Innenentwicklung, sind ein Versuchslabor für künftige Entwicklungen und können zur Belebung von Quartieren beitragen.[57] Gleichzeitig verändern Zwischennutzungen in der Regel den ursprünglichen Nutzungszweck von Grundstücken oder Gebäuden und bedürfen daher einer Baubewilligung. Gewisse kurzzeitige Zwischennutzungen können zwar bewilligungsfrei sein, sobald sich die Nutzung jedoch über zwei, drei Monate erstreckt, muss ein Baugesuch eingereicht werden.

Oft lassen sich Zwischennutzungen über Ausnahmen innerhalb der Bauzonen (Art. 23 RPG) regeln. Die Behörden verfügen diesbezüglich über ein relativ grosses Ermessen. Sie dürfen jedoch die Bau- und Zonenordnung nicht unterlaufen, indem sie Zwischennutzungen willkürlich erlauben. Die Behörden sollen zwar das öffentliche Interesse an einer besseren Nutzung von nicht oder schlecht genutzten Räumen und an der Belebung von Quartieren berücksichtigen. Rechnung zu tragen ist auch dem privaten Interesse des Eigentümers. Heikel ist aber dabei die Frage, ob diese Interessen ein Abrücken von der Zonenordnung rechtfertigen – beispielsweise dann, wenn die Gefahr besteht, dass die Zwischennutzung zu übermässigen Immissionen in der Nachbarschaft führt, die spätere definitive Umnutzung eines Gebäudes erschwert oder ein schützenswertes Kulturgut beeinträchtigt.

---

[56] BONZANIGO PATRICK, Studie Nutzungsplanung I Glarus Nord (2011-2017), im Auftrag des Forum Raumordnung Schweiz, 2021, S. 15.

[57] EspaceSuisse, Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, S. 22 ff.

Meist ist jedoch nicht das kantonale Planungs- und Baurecht das grösste Hindernis für Zwischennutzungen. Bisweilen gilt es andere bzw. gewichtigere Hindernisse zu überwinden. So muss beispielsweise ein temporärer Gastronomiebetrieb die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften über Lärmschutz, Hygiene und Brandschutz einhalten. Gewisse Industriebrachen müssen zudem vor ihrer Zwischennutzung wegen allfälliger Altlasten saniert werden.[58]

Es gibt Kantone und Gemeinden, die explizite Rechtsgrundlagen für Zwischennutzungen kennen. Zu erwähnen sind die Regelungen der Stadt Thun und des Kantons Luzern.

Die *Stadt Thun* hat in ihrem Baureglement unter dem Titel «Zwischennutzungen» eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen (Art. 50). Danach sind Zwischennutzungen in den Bauzonen für maximal fünf Jahre erlaubt, wenn die geltenden Immissionsvorschriften und bei Wohnungen die wohnhygienischen Voraussetzungen eingehalten werden. Voraussetzung ist zudem, dass der Rückbau der Bauten und Installationen einfach erfolgen kann und finanziell sichergestellt ist. Die Übergangsnutzung kann um zwei Jahre auf maximal sieben Jahre verlängert werden.

Im *Kanton Luzern* werden Zwischennutzungen als expliziter Tatbestand im Ausnahmeparagrafen des kantonalen Planungs- und Baugesetz erwähnt (§ 37 PBG-LU). Danach können Gemeinden zur Ermöglichung von Zwischennutzungen Ausnahmen von den kommunalen Vorschriften ihres Bau- und Zonenreglements vorsehen. Ausnahmen und damit Zwischennutzungen dürfen jedoch dem Sinn und Zweck des kommunalen Bau- und Zonenreglements nicht zuwiderlaufen, keine öffentlichen Interessen verletzen und Nachbarliegenschaften nicht benachteiligen.

Im Kanton Zürich hat die Stadt *Schlieren ZH* hat mit dem Projekt «Pischte 52» den durch die Verlegung der Kantonsstrasse freiwerdenden Strassenabschnitt während zwei Jahren für verschiedene Nutzungen zur Verfügung gestellt. Ziel war es, die Bedürfnisse festzustellen und die Eigeninitiative und Identifikation der Bevölkerung zu fördern.

[58] EspaceSuisse, Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, S. 23. Siehe auch JEANNERAT ELOI, Regulierungsdichte – Hindernis für temporäre Nutzungen in: EspaceSuisse, Inforaum 1/2018, S. 13.

Weiterentwicklung der Nutzungsplanung

Mit dem Paradigmenwechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung durch die Teilrevision RPG 1 stossen Nutzungspläne und die dazugehörigen Baureglemente immer öfter an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Bei der Siedlungsentwicklung nach innen geht es nicht nur um bauliche Verdichtung, sondern vor allem darum, orts- und städtebauliche Qualitäten zu erhalten und diese weiterzuentwickeln – so zum Beispiel bei der Transformation von bestehenden Quartieren. Die Nutzungsplanung muss sich mit dem Bestand auseinandersetzen und ortsspezifische Regeln für die Erneuerung aufstellen. Neben Bauvorschriften für Gebäude braucht es dabei vor allem Vorgaben, wie Strassen- und Freiräumen zu gestalten sind.

Zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung hat beispielsweise das Planungsbüro EBP einen Bericht «Neue Generation der Nutzungsplanung» veröffentlicht. Dabei geht es darum, die Vorschriften zu entschlacken und die bauliche Entwicklung künftig eher mit Bildern, Leilinien und Prinzipien zu steuern.

Ideen für ein neues Instrumentarium finden sich auch in: GREGORY GRÄMIGER / BSA (Hrsg.), Baugesetze formen, gta Verlag ETH Zürich 2018, S. 49 ff. oder auf https://www.baugesetze-formen.ch/.

4 Gebietsansatz (Teilrevision RPG2)

4.1 Ausgangslage

Das eidgenössische Parlament hat am 29. September 2023 die Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG 2) verabschiedet.[59] Die zwei Hauptziele der Revision sind, den Trennungsgrundsatz zu stärken und den Kantonen zu ermöglichen, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen den regionalen Besonderheiten zusätzlich Rechnung tragen zu können.[60] Das Inkrafttreten der Gesetzesänderung steht noch aus. Aktuell werden die dazu nötigen Ausführungsbestimmungen des Bundesrats erarbeitet.

Um die Bebauung und Versiegelung ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren, wurden als wesentliches Element des revidierten Gesetzes die Stabilisierungsziele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b^{ter} und b^{quater} RPG eingeführt. Die Kantone haben gemäss Artikel 8d RPG in ihren Richtplänen ein Gesamtkonzept zur Erreichung dieser Ziele festzulegen und die entsprechenden Aufträge zu erteilen.

Weiter wurde der hier interessierende sogenannte «Gebietsansatz» eingeführt. Damit sollen zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden, um regionale Besonderheiten beim Bauen ausserhalb der Bauzonen zu berücksichtigen. Der an die Planung gebundene Gebietsansatz bietet die Gelegenheit die Entwicklung der Bauten ausserhalb der Bauzonen in einem bestimmten Gebiet räumlich zu koordinieren und auch mit der landschaftlichen, baukulturellen und allenfalls touristischen Entwicklung abzustimmen.[61]

4.2 Gebietsansatz im Speziellen

Mit dem Gebietsansatz sollen die Kantone in spezifischen Fällen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen können. 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» beziehungsweise «Nichtbauzonen für nicht standortgebundene Nutzungen» ausgeschieden werden (der Gesetzgeber verwendet dafür beide Begriffe). 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». Die in solchen Zonen zulässigen Nutzungen sowie der dazugehörende Kompensationsmechanismus werden im RPG nicht umschrieben; dies wird im Wesentlichen an den Kanton delegiert.

Die Erarbeitung der Richtplangrundlage für solche Gebiete ist höchst anspruchsvoll. Die Erwartungen, die mit der neuen Bestimmung verbunden sind, dürften sehr hoch sein. Der politische Druck auf die kantonalen Raumplanungsämter, welche die Vorlage ausarbeiten müssen, wird immens sein. Gefordert wird auch das Bundesamt für Raumentwicklung, das die Anforderungen an den Richtplaneintrag

[59] Schlussabstimmungstext: BBl 2023 2488.

[60] ARE CH, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 29. September 2023 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, Entwurf für die Konsultation vom Juni 2024, S. 2.

[61] ARE CH, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 29. September 2023 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, Entwurf für die Konsultation vom Juni 2024, S. 13.

präzisieren und einen strengen Massstab für die Prüfung der entsprechenden Richtplaneinträge festlegen muss, wurde doch in den Beratungen wiederholt festgehalten, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht unterlaufen werden soll.[62]

Gesetzliche Grundlagen zum Gebietsansatz

Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich von Zonen nach Artikel 18bis

[1] Die Kantone können im Richtplan bestimmte Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption ausserhalb der Bauzonen Zonen nach Artikel 18bis mit zu kompensierenden Nutzungen zulässig sind, sofern:
a. die Ausscheidung solcher Zonen im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet führt; und
b. Aufträge für die Nutzungsplanung erteilt werden, die erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen vorzusehen.

[2] Unter Berücksichtigung der Grundsätze nach Absatz 1 können die Kantone in ihrem Richtplan besondere Gebiete bestimmen, in welchen sie die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung vorsehen.

[3] Im Richtplan ist mindestens festzulegen:
a. welche Verbesserung der Gesamtsituation mit der Ausscheidung solcher Zonen erreicht und welche übergeordneten Ziele damit konkret verfolgt werden sollen und die Gründe dafür;
b. wie im jeweiligen Gebiet die Gesamtkonzeption in der Nutzungsplanung konkret umgesetzt wird.

Art. 18bis Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen

[1] Werden gestützt auf Artikel 8*c* Nichtbauzonen für nicht standortgebundene Nutzungen ausgeschieden, so sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass diese Nutzungen:
a. mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden werden; und
b. in der Summe zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität führen.

[2] Keine Kompensations- oder Aufwertungsmassnahmen sind erforderlich, wenn nach geltendem Recht ausserhalb solcher Zonen eine Bewilligung erteilt werden könnte.

[3] In Kleinsiedlungen sind innerhalb von Zonen nach diesem Artikel Bewilligungen von Umnutzungen und Nutzungserweiterungen ohne Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen zugelassen.

[4] Im Bewilligungsverfahren ist zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind.

[62] JERJEN/KISSLING, Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende, in: EspaceSuisse, Im Fokus, unter: https://www.espacesuisse.ch/de/im-fokus/ein-langer-weg-mit-unerfreulichem-ende.

4.3 Anwendungsmöglichkeiten des Gebietsansatzes mit Blick auf den Auftrag Crameri

Der Gebietsansatz ist eine neue Idee, die es in dieser Form bisher so im Schweizer Raumplanungssystem noch nicht gab. Vorangestellt werden muss an dieser Stelle, dass sich der Gebietsansatz nur auf das Gebiet ausserhalb der Bauzone bezieht. Die Bauzonen liegen nicht im Anwendungsbereich des Gebietsansatzes. Der Nationalrat hatte den Anwendungsbereich sogar noch weiter einschränken wollen, nämlich auf das Berggebiet nach Landwirtschaftsrecht, denn von dort kamen offenbar die Begehren. Der Ständerat lehnte diese Einschränkung jedoch ab und setzte sich in der Differenzbereinigung durch. Dennoch ist eine Anwendung des Gebietsansatzes im dicht mit Bauzonen besetzten Mittelland schwer vorstellbar.[63]

Die Lehre hat sich bisher mit wenigen Ausnahmen[64] noch nicht zum Gebietsansatz geäussert. Unter den zur Verfügung stehenden Materialien stehen die Botschaft des Bundesrates von 2018 sowie die Vernehmlassungsvorlage der Ständeratskommission vom 29. April 2021 im Vordergrund. Ferner gibt es eine vom Bund (ARE CH) und von den Kantonen (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK) in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahre 2019. Sie befasst sich mit der Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes.[65] Die Ausführungsbestimmungen zum Gebietsansatz in der RPV sind noch nicht bekannt.[66] Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, verlässliche Aussagen zur Anwendung des Gebietsansatzes zu treffen.

Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen im revidierten RPG 2023 lässt sich Folgendes festhalten: Mit der Teilrevision RPG 2 hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen neuen Typus der weiteren Zonen geschaffen, die «Nichtbauzonen mit zu kompensierender Nutzung». Es geht nicht mehr um standortgebundene Einrichtungen wie in Artikel 18, sondern um beliebige Nutzungen. Diese sind aber so zu kompensieren, dass eine Verbesserung einer wie auch immer gedachten Gesamtsituation von Raum und Umwelt erreicht wird.

Die Zielsetzung «mehr Spielraum» ändert indessen nichts daran, dass es sich ausdrücklich um Nichtbauzonen im Sinne des Trennungsgrundsatzes handelt. Grössere Baumöglichkeiten dürfen deshalb mit ihnen nicht verbunden werden, denn die Verfassungsprinzipien Trennungsgrundsatz, Konzentrationsgrundsatz und Koordinationsgebot gelten auch hier. Es sind lediglich begrenzte weitere Nutzungsmöglichkeiten zulässig – neben den schon geltenden Baumöglichkeiten für zonenkonforme Zwecke (Art. 16 ff.), für Ausnahmetatbestände (Art. 24 ff.) sowie standortgebundene Infrastrukturen (Art. 18). Die Zersiedelung darf also genauso wenig gefördert werden wie bei den Zonen nach Artikel 18 – bloss wird die entsprechende Beurteilung nicht am Einzelobjekt vorgenommen, sondern in einer Gebietsbetrachtung, also in einer Art «räumlichem Saldo». Das Modell wird darum «Gebietsansatz» genannt.[67]

Dem erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates zur Anpassung der RPV lässt sich Folgendes entnehmen: «Vor einigen Jahren hatte ein Kanton das Anliegen, in einem Weiler ein neues Wohnhaus erstellen zu können. In der Umgebung gab es verschiedene, nicht mehr benötigte grossflächige und grossvolumige Gewächshäuser. Eigentlich erscheint durchaus denkbar, dass in einer solchen Situation mit dem Abbruch dieser Gewächshäuser genügend Kompensation und Aufwertung geschaffen werden kann, um das Anliegen zu realisieren. Dem Sinn und Zweck des Trennungsgrundsatzes würde es indessen entgegenlaufen, nicht mehr benötigte Gewächshäuser flächen- und

---

[63] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 20 f.

[64] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024.

[65] ETH Zürich/Sofies, Die Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG, 2019, unter: https://plus.ethz.ch/de/forschung/forschungsprojekte/Kompensationsansatz.html.

[66] Der Bundesrat hat im Juni 2024 einen Entwurf der Ausführungsbestimmungen in Vernehmlassung gegeben. Diese werden aktuell überarbeitet.

[67] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 19 f.

volumengleich durch neue Wohnhäuser zu ersetzen. Denn Wohnhäuser bringen eine intensivere Nutzung des Raums mit sich, als stillgelegte Gewächshäuser. In solchen Situationen müsste daher eine deutliche bauliche Überkompensation erfolgen. Wo im konkreten Fall die Grenze zu ziehen ist, bei der eine Verbesserung der Gesamtsituation vorliegt, ist abhängig vom Einzelfall. Der betreffende Entscheid müsste daher von den zuständigen Baubewilligungsinstanzen gestützt auf die entsprechenden Vorgaben im kantonalen Richtplan und der betreffenden Nichtbauzone mit zu kompensierenden Nutzungen nach Artikel 18bis RPG gefällt werden. Im Übrigen liegt es in der Natur der vorgesehenen, umfassenden Interessenabwägung, dass letztlich keine präzise Anleitung erteilt werden kann, wie die Abwägung im Einzelfall vorzunehmen ist.»[68] Dies lässt erahnen, wo die Grenzen der Anwendung des Gebietsansatzes liegen könnten. Vor allem die Bewertungsarbeit für den Nachweis einer Verbesserung der Gesamtsituation ist nach hier vertretener Meinung zurzeit Neuland. Nach welcher Methode sollen Vor- und Nachteile gegeneinander aufgerechnet werden? Nicht einfach dürfte auch die Verwirklichung von parzellenübergreifenden Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen sein.

Wie erwähnt sind beim Gebietsansatz Regelungsinhalt und Tragweite für die räumliche Ordnung noch unklar. Die ausserhalb der Bauzone liegenden weiteren Zonen und Gebiete nach Artikel 18 und 18bis müssen sich jedoch ins Regelungssystem der Bundesverfassung und des RPG einordnen. Der Trennungsgrundsatz, zu dem sich das Parlament ausdrücklich bekannt hat, bleibt auch nach neuem Recht Leitlinie. Das äussert sich bei Artikel 18bis unter anderem im Begriff Nichtbauzonen sowie in der geforderten Gesamtbilanz als Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität.[69] Da es sich beim Gebietsansatz um eine neue Idee handelt, sollte es vorerst einmal Pilotfälle in jenen Kantonen geben, die dieses Modell gewünscht haben.[70] Der Kanton Graubünden könnte sich – unter Beachtung der Leitplanken des Gesetzes – einem solchen Pilotprojekt annehmen. Praxistauglich und gesetzeskonform dürften dabei nur Projekte im lokalen oder regionalen Kontext sein. Es wird deshalb wichtig sein, dass solche praxisorientierten Pilotprojekte vor Ort entstehen, um daraus dann «erprobte» generell-abstrakte Aussagen ableiten zu können (ganz im Sinne eines bottom-up Experimentes). Der Bund könnte solche Pilotprojekte unterstützen (Modellvorhaben). So könnte sich nach und nach zeigen, welches die Chancen und Risiken der Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen sind.

[68] UVEK, Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 2024, S. 26 f.

[69] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 20 f.

[70] MUGGLI, Raum & Umwelt 1/2024, S. 20 f.

5 Fazit

Der Bericht zeigt, dass Experimentierzonen und offene Zonenzwecke grundsätzlich mit dem geltenden Raumplanungsrecht vereinbar sind – sofern sie sich in den raumplanerischen Stufenbau und das geltende Recht einordnen und insbesondere die Kompetenzordnung, das Rechtsgleichheitsgebot, das Legalitätsprinzip sowie die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit berücksichtigen. So können Gemeinden nur im Rahmen des kantonalen Rechts experimentieren; ihr Handlungsspielraum hängt unmittelbar von der kantonalen Gesetzgebung ab. Die zentrale Herausforderung dürfte darin liegen, unter den Bedingungen grösserer Flexibilität eine hochwertige Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Dies verlangt nach neuen Verfahrensansätzen, geeigneten Qualitätssicherungsinstrumenten und einer frühzeitigen Beteiligung relevanter Akteure.

Experimentieren soll insbesondere dann ermöglicht werden, wenn dadurch übergeordnete Ziele erreicht und entsprechende Wirkungen erzielt werden können. Entscheidend ist daher, diese übergeordneten Ziele zu definieren und mit zusätzlichem Handlungsspielraum bei der Planung zu kombinieren. Beispielsweise können der Zonenzweck und die baurechtlichen Bestimmungen offener formuliert werden, wenn mit den Nutzungen ein Beitrag zur Nutzungsdurchmischung, zur Belebung von Ortskernen, zur Schaffung von Wohnraum für Einheimische, zu Reduktion von Verkehrsbelastungen oder zum Klimaschutz geleistet wird.

Im Kanton Graubünden bestehen hierzu geeignete Grundlagen: Die Gemeinden sind in weiten Bereichen der Raumplanung und des Bauwesens autonom. Das KRG und die KRVO ermöglichen es Gemeinden, eigene Zonentypen auszuscheiden, sofern die Mindestanforderungen an das Baugesetz (Art. 24 und 25 KRG) eingehalten werden. In den Bauzonen eröffnen sich damit Möglichkeiten zur Anwendung offener Zonenzwecke und insbesondere zur Schaffung von Experimentierzonen.

Für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen ist der Spielraum hingegen deutlich eingeschränkt. Hier gelten die abschliessenden bundesrechtlichen Vorgaben – insbesondere mit Blick auf den verfassungsmässigen Trennungsgrundsatz.

Die im Bericht dargestellten Praxisbeispiele – von der Fairnesszone in Ersigen über die «weisse Zone» in Zug bis zur Zone für experimentelles Bauen in Bischofszell – zeigen, dass flexible Planungsansätze bereits heute mit unterschiedlichen Methoden verfolgt werden. Auch offen formulierte Zonenvorschriften, wie sie etwa in Glarus Nord oder im Kanton Nidwalden erprobt wurden, belegen, dass vereinfachte Regelwerke durchaus praktikabel sind – sofern gleichzeitig Instrumente zur Sicherung der Qualität (z. B. Gestaltungskommissionen) zum Einsatz kommen.

Erfahrungen mit Zwischennutzungen unterstreichen zudem die Bedeutung temporärer Nutzungen als Instrument der Innenentwicklung und als Versuchslabor für längerfristige Konzepte. Sie können gezielt durch spezifische Regelungen im kantonalen und kommunalen Recht unterstützt und gefördert werden.

Der mit der Teilrevision RPG 2 neu ins Gesetz eingefügte Gebietsansatz (Art. 8c und 18bis RPG) eröffnet den Kantonen die Möglichkeit, ausserhalb der Bauzonen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen zu können – vorausgesetzt, die neuen Nutzungen sind mit geeigneten Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden und führen in der Summe zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität.

Die Anwendung des Gebietsansatzes im Kanton Graubünden setzt eine kantonale Richtplangrundlage voraus. Aufgrund der strategischen Zielsetzung dieses Instruments kann es für strukturschwache Regionen im Berggebiet durchaus eine Chance bieten. Regelungsinhalt und Tragweite des Gebietsansatzes für die räumliche Ordnung sind noch unklar. Zu beachten ist, dass sich die ausserhalb der Bauzone liegenden weiteren Zonen und Gebiete nach Artikel 18bis ins Regelungssystem der Bundesverfassung und des RPG einordnen. Der Trennungsgrundsatz, zu dem sich das Parlament ausdrücklich bekannt hat, bleibt auch nach neuem Recht Leitlinie. Zur Konkretisierung empfiehlt sich die Durchführung von praxisorientierten Pilotprojekten vor Ort. Daraus können «erprobte» generell-abstrakte Aussagen abgeleitet werden (im Sinne eines bottom-up Experimentes).

Bern, den 8. Mai 2025

Samuel Kissling, Leiter Recht

Abkürzungsverzeichnis

ARE GR	Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden
ARE CH	Bundesamt für Raumentwicklung
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
DVS	Departement für Volkswirtschaft und Soziales des Kantons Graubünden
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 06.12.2004 (BR 801.100)
KRVO	Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24.05.2005 (BR 801.110)
PBG	(kantonales) Planungs- und Baugesetz
RB	Regierungsbeschluss
ROR	Rat für Raumordnung
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RPG 2	Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979
RPG 2023	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), Änderung vom 29. September 2023, BBl 2023 2488