

Luzern, 4. Juni 2025

STELLUNGNAHME ZU MOTION**M 326**

Nummer: M 326
Eröffnet: 03.12.2024 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 04.06.2025 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 622

Motion Steiner Bernhard und Mit. über die Einführung einer Amnestie für Bestandesbauten ausserhalb der Bauzone

Die Motion fordert, dass bestehende Bauten ausserhalb der Bauzone, die nachweislich mit einer gültigen Baubewilligung erstellt oder umgebaut wurden, von der zuständigen Behörde (Gemeinde) abgenommen und nicht beanstandet wurden und die seit mindestens 20 Jahren bestehen, eine Amnestie geniessen. Sie soll ausschliesslich Bauten betreffen, bei denen keine offensichtliche Verletzung öffentlicher Interessen, wie beispielsweise des Natur- oder Gewässerschutzes, vorliegt. Solche Bauten sollen als rechtmässig betrachtet werden.

Die Begrifflichkeit in der Motion kann irreführend sein: es wird festgehalten, dass die Amnestie lediglich für Bauten mit einer «gültigen» Baubewilligung gelten soll. Dieser Begriff kennt das geltende Recht nicht. Gemeint ist wohl eher, dass eine Bewilligung der Gemeinde vorliegt. Diese ist aber, wie weiter unten aufgezeigt wird, ohne den erforderlichen kantonalen Entscheid nichtig.

Demgegenüber sind rechtmässig bewilligte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen von Bundesrechts wegen in ihrem Bestand garantiert und benötigen keine Amnestie. Die Baubewilligung gilt auch über die angezeigten 20 Jahre hinaus, sofern die Bewilligung nicht befristet oder mit einer auflösenden Bedingung (Art. 16b Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung; [RPG](#)) erteilt wurde.

Zuständigkeit/Kompetenzen

Art. 25 Abs. 2 [RPG](#) regelt, dass die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entscheidet, ob sie zonenkonform sind oder ob eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Somit ist ausserhalb der Bauzonen neben der kommunalen Baubewilligung immer auch ein kantonaler Entscheid der dafür zuständigen Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) erforderlich. Fehlt dieser, ist die kommunale Baubewilligung gemäss § 182 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes ([PBG](#)) nichtig. Das kantonale Recht setzt damit um, was im Bundesrecht vorgegeben ist.

Wird im Rahmen der Prüfung eines Baugesuches festgestellt, dass für die betroffene Baute oder Anlage keine rechtmässige Bewilligung vorliegt, ist die Baute oder Anlage formell rechtswidrig. Im Rahmen eines diesfalls erforderlichen nachträglichen Baugesuchverfahrens wird geprüft, ob für die Baute oder Anlage nach den heute geltenden rechtlichen Vorgaben eine Bewilligung erteilt werden kann. Kann weder die Zonenkonformität bestätigt noch eine Ausnahmebewilligung erteilt werden, so wird in einem zweiten Schritt geprüft, ob die Bewilligungsvoraussetzungen zum Erstellungszeitpunkt für das Bestätigen der Zonenkonformität oder das Erteilen einer Ausnahmebewilligung erfüllt gewesen wäre. In diesem Fall wird eine nachträgliche Bewilligung gestützt auf die damalige Ausgangslage und das damals geltende Recht erteilt. Erfüllen die Bauten oder Anlagen die gesetzlichen Vorgaben hingegen weder heute noch zum Erstellungszeitpunkt, so ist die Baute oder Anlage nicht nur formell, sondern auch materiell rechtswidrig. Daran ändert auch eine von der Gemeinde erteilte Baubewilligung nichts, wenn der zusätzlich erforderliche kantonale Entscheid fehlt.

Vertrauenschutz

Um Treu und Glauben nach Art. 9 der Bundesverfassung anrufen zu können, müssen kumulativ verschiedene Punkte erfüllt sein. Unter anderem durfte die rechtssuchende Person die angefragte Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten. In mehreren Urteilen hielten die Gerichte fest, dass Personen, welche ausserhalb der Bauzonen leben, wissen müssen, dass bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen immer ein Entscheid des Kantons erforderlich ist. So führt denn auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) seit Jahren auf seiner Homepage aus:

"Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen sind an strenge Voraussetzungen geknüpft und sind nur wirksam, wenn die zuständige kantonale Behörde sie erteilt oder ihnen schriftlich und ausdrücklich zustimmt (in Form einer Verfügung)."
www.are.admin.ch/bab

Verjährungsfrist

Seit dem Bundesgerichtsurteil (1C_496/2019 vom 28. April 2021) zu einem Fall in der Gemeinde Neuenkirch ist klar, dass es ausserhalb der Bauzonen keine Verjährungsfrist gibt. Die bis dahin teilweise in Analogie zur Situation innerhalb der Bauzone angewendete Verjährungsfrist von 30 Jahren gilt seither nicht mehr. Die Verjährungsfrist bedeutet, dass bei formell und materiell rechtswidrigen Bauten oder Anlagen aufgrund der langen Dauer der Rückbau nicht mehr verfügt werden kann. Aber selbst wenn dies zutrifft und die Baute oder Anlage somit geduldet bleibt, ist diese rechtswidrig. Sprechen wichtige öffentliche Interessen dafür, müssen Bauten oder Anlagen auch über die Verjährungsfrist hinaus beseitigt werden. Da aktuell ausserhalb der Bauzonen keine Verjährungsfrist gilt, sind rechtswidrige Bauten und Anlagen immer zu beseitigen, sofern nicht Gründe der Verhältnismässigkeit dagegen sprechen. Dazu wird im Kantonsgesetzurteil 7H 22 314 vom 13. Mai 2024 E. 9.1. folgendes ausgeführt:

"Werden in der Landwirtschaftszone illegale errichtete Bauten nicht beseitigt, sondern auf unabsehbare Zeit geduldet, so wird der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Frage gestellt und rechtswidriges Verhalten belohnt."

Revision Raumplanungsgesetz – 2. Etappe (RPG 2)

Das Bundesparlament hat am 29. September 2023 die Revisionsvorlage «RPG 2» als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative verabschiedet. Mit dem voraussichtlichen Inkrafttreten von RPG 2 Mitte 2026 wird ausserhalb der Bauzonen neu direkt auf Gesetzesstufe eine Verjährungsfrist von 30 Jahren eingeführt. Rechtswidrige Bauten können dann unter bestimmten Voraussetzungen geduldet werden, sie bleiben aber weiterhin rechtswidrig. Zeitgleich werden mit RPG 2 strengere Bestimmungen zum baurechtlichen Vollzug, zu unbewilligten Nutzungen und der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in Kraft treten. Einigen zusätzlichen Regelungsspielraum auf kantonaler Ebene sieht das Bundesrecht nicht vor. Die in der Motion geforderte Begünstigung rechtswidriger Bautätigkeiten ausserhalb der Bauzonen widerspräche somit sowohl heute wie auch nach Inkrafttreten von RPG 2 übergeordnetem Bundesrecht.

Unser Rat kann das mit der Motion angesprochene Anliegen durchaus nachvollziehen, dessen Umsetzung ist aber wie verlangt nicht möglich, weil das Bundesrecht widerspräche. Selbstverständlich werden wir aber, wo sich für uns Handlungsspielraum im Sinn des Anliegens bietet, diesen entsprechend nutzen.

Im Sinn unserer Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen.