

REGIERUNGSRAT

1. Juli 2026

26.144

Motion betreffend bundesrechtskonforme Rückbauauflagen im Baugesetz (BauG) vom 5. Mai 2026 der Fraktionen Die Mitte und SVP (Sprecher Alain Bütler, Kallern); Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1. Zielsetzung der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre fordern eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen und ab sofort der Vollzugspraxis im Kanton Aargau insofern, dass Rückbauverpflichtungen sowie gleichwirkende Bedingungen oder Auflagen bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone nur zulässig sein sollen, wenn im konkreten Einzelfall aufgrund objektiver Tatsachen eine hinreichend wahrscheinliche zonenwidrige Nutzung zu erwarten und die Anordnung verhältnismässig sei. Unzulässig sein sollen insbesondere Anordnungen, die auf abstrakten Risiken oder standardisierten Begründungen beruhen.

Begründend machen sie geltend, der heute geltende § 44 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) ermögliche es, Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone regelmässig mit einer Rückbauverpflichtung zu versehen. In der Praxis werde diese Möglichkeit schematisch angewendet, ohne dass im Einzelfall konkrete Gründe dargelegt würden. Dies führe zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit insbesondere für landwirtschaftliche Betriebe, welche auf langfristige Investitionen angewiesen seien. Das Bundesgericht habe diese Praxis in seinem aktuellen Urteil 1C_470/2024 vom 7. November 2025 klar eingegrenzt und habe ausdrücklich festgehalten, dass die Anordnung eines Beseitigungsrevers die Rechtsstellung des Gesuchstellers verschlechtere und deshalb einer besonderen Begründung bedürfe. Eine schematische Praxis, welche Rückbauverpflichtungen ohne einzelfallbezogene Praxis anordne, sei unzulässig.

Die Motionärinnen und Motionäre sind der Ansicht, dass der geltende Wortlaut von § 44 BauG diesen bundesrechtlichen Vorgaben ungenügend Rechnung trage. Zudem widerspreche die aktuelle Praxis im Kanton Aargau dem Willen des damaligen Gesetzgebers. Es bestehe daher ein klarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um die kantonale Regelung mit dem übergeordneten Recht in Einklang zu bringen.

2. Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Nebenbestimmungen

In Nebenbestimmungen einer Verfügung vorgesehene Bedingungen oder Auflagen bedürfen grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage. Gemäss Rechtsprechung muss eine solche nicht in allen Fällen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sein. Sie kann sich auch aus dem Gesetzeszweck und damit im engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse ergeben. Eine Bewilligung darf insbesondere dann ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie im Lichte der gesetzlichen Bestimmungen verweigert werden könnte.

Das Bundesgericht hatte sich bereits in mehreren Fällen mit verfügten Beseitigungsrevers bei Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen zu befassen. Allerdings bestand in allen diesen Fällen lediglich eine gesetzliche Grundlage in Form des Art. 16b Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG). Danach sind Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen und der frühere Zustand ist wiederherzustellen, wenn Bewilligungen befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt worden waren. Diese Norm bietet keine genügende Grundlage für eine generelle Anwendung eines Beseitigungsrevers für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone. In diesem Kontext hat das Bundesgericht mehrfach den oben ausgeführten Grundsatz bestätigt, dass – mangels spezieller gesetzlicher Grundlage – einschränkende Nebenbestimmungen nur in begründeten Einzelfällen und bei genügendem Sachzusammenhang verfügt werden dürfen. Das von den Motionärinnen und Motionären zitierte neuere Urteil bestätigt diese Rechtsprechung, indem die entsprechenden Erwägungen des vorinstanzlichen Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich gestützt wurden.

Der Kanton Aargau kennt mit § 44 Abs. 1 BauG eine eigene spezielle Rechtsgrundlage. Gemäss dieser Bestimmung kann die Baubewilligung einer Baute oder Anlage ausserhalb von Bauzonen mit der Auflage erteilt werden, dass sie nach Ablauf einer bestimmten Frist oder nach Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung wieder zu entfernen ist, wenn bis zu diesem Zeitpunkt keine rechtskräftige Baubewilligung für eine neue Nutzung vorliegt. Diese Bestimmung stellt eine Rechtsgrundlage dar für eine breitere Anwendung des Beseitigungsrevers. Die entsprechend verfügten Nebenbestimmungen erfolgen auf einer expliziten Rechtsgrundlage und sind daher zulässig, auch wenn ein Vorhaben bereits im Grundsatz bewilligungsfähig ist.

3. Kantonale Regelung (§ 44 BauG)

§ 44 BauG trat per 1. Januar 2010 in Kraft. In Bezug auf die Auslegung von Gesetzestexten gilt gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts Folgendes: *"Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht."* (BGE 147 II 25 E. 3.3). Der klare Wortlaut von § 44 BauG umfasst sämtliche Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen und lässt diesbezüglich keinen Interpretationsspielraum offen. Dies ergibt sich auch aus § 44 Abs. 2 BauG, der für landwirtschaftliche Siedlungen eine Ausnahme von einer allfälligen Kostensicherstellung vorsieht, sowie aus den Ratsprotokollen von 2009; Anträge, den Anwendungsbereich einzuengen wurden abgelehnt. In Bezug auf die Anwendung der "Kann-"Bestimmung geht aus den Ratsprotokollen hervor, dass insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen sei. Im Weiteren wurde einlässlich über die Problematik der Sicherstellungskosten und der damit verbundenen finanziellen Belastungen diskutiert.

Die aktuelle Anwendungspraxis des § 44 BauG basiert auf den übergeordneten Zielsetzungen gemäss Art. 1 und 3 RPG unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und der Auswirkungen einer Baute auf Raum und Umwelt im Einzelfall. Dabei ist zu beachten, dass kaum je eine Sicherstellung der Rückbaukosten verlangt wurde und neu Rückbauten ausserhalb der Bauzone von der öffentlichen Hand vollständig finanziert werden. Die Verfügung eines Beseitigungsrevers führt somit nicht zu einer finanziellen Belastung. Eine relativ breite Anwendung des Beseitigungsrevers sichert langfristig Landwirtschaftsland für die Landwirtschaft und trägt damit einer fundamentalen Zielsetzung der Raumplanung Rechnung. Angesichts der Ausnahmemöglichkeiten für zonenfremde Aktivitäten ausserhalb der Bauzone handelt es sich beim Beseitigungsrevers um eines der wenigen zur Verfügung stehenden Instrumente, die langfristig den Trennungsgrundsatz aufrecht zu erhalten vermögen. Die in diesem Zusammenhang zentrale Zielsetzung besteht darin, dass bestehende Bauten und Anlagen landwirtschaftlichen Bedürfnissen dienen sollen und Boden geschont wird, damit die Ernährungssicherheit langfristig gewährleistet bleibt.

4. Raumplanerische Stabilisierungsziele

In den letzten Jahren wurde das Raumplanungsgesetz revidiert. Die zweite Etappe der Revision befasst sich mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen. Der Gesetzgeber wollte den fundamentalen Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbaugelände bestärken, indem ausserhalb der Bauzonen die Zahl der Gebäude und der Umfang der versiegelten Flächen mit einem Stabilisierungsziel begrenzt wurde. Die Vorlage hat – als indirekter Gegenvorschlag – zum Rückzug der Landschaftsinitiative geführt, die das Ziel hatte, die Bautätigkeit in der Landwirtschaftszone klar zu begrenzen. In der Raumplanungsverordnung (RPV) hat der Bundesrat das mögliche Wachstum grundsätzlich auf maximal 2 % pro Kanton ausgehend vom Stand am 29. September 2023 festgelegt. Für den Kanton Aargau legt der Anhang 1 der RPV (in der ab 1. Juli 2026 gültigen Fassung) einen Referenzwert von 30'233 Gebäuden fest. Der zweiprozentige Spielraum entspricht folglich einer Anzahl von 605 Gebäuden, die ab dem 29. September 2023 ausserhalb der Bauzone noch zusätzlich erstellt werden dürfen. Darunter fallen auch landwirtschaftlich genutzte Gebäude.

Die Kantone müssen innert fünf Jahren in ihren Richtplänen gegenüber dem Bund eine Stabilisierungsstrategie aufzeigen. Ohne bundesrätliche Genehmigung innert dieser Frist tritt ein strenger Sanktionsmechanismus in Kraft: Nach diesem Zeitpunkt dürften Neubauten nur noch bewilligt werden, wenn sie durch den Abbruch einer anderen Baute kompensiert würden. Eine solche Kompensationspflicht gilt auch, wenn die Richtpläne zwar rechtzeitig angepasst wurden, der Spielraum von 2 % aber überschritten wird.

Die Erarbeitung einer wirksamen Stabilisierungsstrategie stellt die Kantone vor grosse Herausforderungen. Zur Unterstützung hat der Bund den Leitfaden Richtplanung im Oktober 2025 ergänzt. Mit diesem Leitfaden sollen die bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne präzisiert werden. Zudem soll transparent gemacht werden, nach welchen Kriterien der Bund die angepassten Richtpläne prüfen wird. In einem Gesamtkonzept werden die Kantone Strategien und Massnahmen aufzeigen müssen, die bewirken, dass die Anzahl Gebäude und die Fläche der Bodenversiegelungen ausserhalb der Bauzonen stabilisiert werden. Als prominentes Beispiel einer möglichen Massnahme wird ausdrücklich genannt, eine kantonale Rechtsgrundlage für einen Beseitigungsrevers zu schaffen.

5. Handlungsbedarf

Dem seitens der Motionärinnen und Motionären genannten Urteil des Bundesgerichts kann nicht entnommen werden, dass die Kantone keine kantonalen Rechtsgrundlagen für eine breitere Anwendung eines Beseitigungsrevers schaffen dürften; das Bundesgericht hatte nicht über diese Frage zu befinden. Die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage für einen solchen Beseitigungsrevers wird im Gegenteil seitens des Bundes im Zusammenhang mit der Umsetzung des revidierten Raumplanungsrechts propagiert. Angesichts der sich abzeichnenden begrenzten denkbaren Massnahmen zur Aufzeigung einer Stabilisierungsstrategie erscheint die auf § 44 Abs. 1 BauG fussende aargauische Praxis eine sinnvolle und wichtige Massnahme, die einerseits langfristig im Sinne der raumplanerischen Zielsetzungen eine gewisse Wirksamkeit entfaltet, andererseits jedoch die Entwicklung der Landwirtschaft nicht hindert. Landwirte können ohne Weiteres bei Wegfall des ursprünglichen Zwecks eine Bewilligung für eine neue Nutzung beantragen, womit der Beseitigungsrevers nicht zum Tragen kommt. Wie dargelegt, wirkt sich der Beseitigungsrevers zugunsten der landwirtschaftlichen Zielsetzungen aus, indem landwirtschaftlicher Boden langfristig für die Landwirtschaft erhalten bleibt. Anderweitige wirksame Massnahmen zur Erreichung der Stabilisierungsziele könnten die Landwirtschaft – als Haupttreiber für die Bautätigkeit ausserhalb Bauzone und damit stark von den Stabilisierungszielen betroffener Sektor – spürbar einschränken.

Die heutige Praxis im Zusammenhang mit dem Beseitigungsrevers besteht seit 2012. Seitdem ist kein Fall eingetreten, in dem aufgrund des Beseitigungsrevers eine Baute hätte entfernt werden müssen. Ein dringender Handlungsbedarf liegt somit nicht vor.

Der aktuellen Bewilligungspraxis ausserhalb Bauzone wird zudem Rechnung getragen, indem beim Abbruch zonenkonformer landwirtschaftlicher Bauten oder Anlagen auch dann eine Abbruchprämie nach Art. 5a RPG (in der ab 1. Juli 2026 gültigen Fassung) bezahlt werden soll, wenn sie mit einer auflösenden Bedingung bewilligt worden sind (vgl. [Anhörungsbericht Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 2. Dezember 2025; Entwurf des §44a BauG](#))¹.

6. Fazit

Ein unmittelbarer Handlungsbedarf in der Folge des zitierten Urteils des Bundesgerichts ergibt sich weder in Bezug auf eine Anpassung des kantonalen Rechts noch auf eine Anpassung der Praxis. Angesichts der zeitnah zu erarbeitenden kantonalen Stabilisierungsstrategie auf Richtplanebene soll der Beseitigungsrevers in diesen grösseren Zusammenhang gestellt werden. Es erscheint nicht sinnvoll, eine länger bestehende Massnahme, die seitens des Bundes vorgeschlagen wird und die für die aktive Landwirtschaft zu keinen nennenswerten Auswirkungen führt, zum heutigen Zeitpunkt isoliert infrage zu stellen. Vor dem Hintergrund der anstehenden Stabilisierungsstrategie ist der Regierungsrat bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Eine Umsetzung hätte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung.

¹ im Internet: https://www.ag.ch/de/themen/staat-politik/anhoeuerungen-vernehmlassungen/laufende-anhoeuerungen?dc=3e02ffe2-25cf-4c4f-b3d3-08e87dda98d2_de

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses würde die Vorlage einer Gesetzesänderung (vgl. § 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]) bedingen. Dafür würde eine dreijährige Frist gelten, innert welcher dem Grossen Rat die Botschaft zur 1. Beratung zu unterbreiten ist (vgl. § 42 Abs. 3 lit. a GVG).

Eine Entgegennahme als Postulat würde das Treffen einer Massnahme (vgl. § 45 Abs. 1 GVG) bedingen; es würde im Rahmen der Umsetzung der Stabilisierungsziele geprüft, ob beziehungsweise inwiefern gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Dafür würde eine zweijährige Frist gelten (vgl. § 42 Abs. 3 lit. b GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 885.–.

Regierungsrat Aargau