

Die Auswirkungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes auf die Kantone

Autor(en): **Baschung, M.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **79 (1981)**

Heft 2

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-230640>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Auswirkungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes auf die Kantone

M. Baschung

Entscheidend ist, ob das vorliegende Gesetz den Verfassungsauftrag, der durch Art. 22^{quater} gestellt ist, zu erfüllen vermag. Die Verfassung verlangt die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. Das Gesetz erfüllt diesen Auftrag, indem es die Ziele setzt, die im Sinne der Verfassung anzustreben sind. Das RPG beschränkt sich auf das Grundsätzliche und überlässt den Kantonen einen beachtlichen Entscheidungsspielraum. Es nennt die Ziele, die auf jeder Stufe bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben anzustreben sind. Es enthält die wichtigsten Grundsätze, die die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes markieren. Ziele und Grundsätze bilden den Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik, in der – in Bund, Kanton und Gemeinde – täglich Entscheide betreffend die Umwelt gefällt werden. Kein anderer Erlass vermittelt ein so umfassendes Bild darüber, wie unser Land für uns und unsere Nachkommen erhalten und weitergestaltet werden soll.

La question décisive est de savoir si la présente loi répond aux exigences dictées par l'art. 22^{quater} de la constitution qui stipule une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. La loi y satisfait en formulant un certain nombre de buts conformes à ces exigences. La loi sur l'aménagement du territoire se limite à l'essentiel et laisse aux cantons une liberté considérable d'appréciation. Elle mentionne les buts à poursuivre à chaque niveau dans l'accomplissement des tâches d'aménagement du territoire et contient les principes les plus importants qui marquent le chemin à suivre pour l'aménagement de notre pays. Les buts et principes forment le cadre, auquel s'oriente la politique concernant l'organisation du territoire, domaine dans lequel des décisions concernant l'environnement sont prises quotidiennement au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Nul autre décret nous donne une idée aussi claire de la manière, dont on désire que notre pays soit sauvegardé et aménagé pour nous et les prochaines générations.

1. Einleitung

1.1 Zur Aufgabe der Raumplanung

Zu Beginn des Jahres 1980 ist das von den eidgenössischen Räten am 22. Juni 1979 verabschiedete Bundesgesetz über die Raumplanung in Kraft getreten. Etwas mehr als zehn Jahre hat es gedauert, bis Wirklichkeit wurde, was das Schweizervolk mit der Annahme der sogenannten Bodenrechtsartikel – Art. 22^{ter} über die Eigentumsgarantie und Art. 22^{quater} über die Raumplanung – am 14. September 1969 in Auftrag gegeben hat. Das erste Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974, gegen das aus verschiedenen Kreisen, namentlich aus der Westschweiz, das Referendum ergriffen wurde, verfehlte ganz knapp das in einem äusserst heftigen Abstimmungskampf von allen gesamtschweizerischen Parteien angestrebte Ja der Stimmenden. Über die Motive des Neins gab es lange widersprechende Ansichten. Einzig der Vergleich mit dem neuen Gesetz lässt einigermaßen sichere Schlüsse zu.

Die Raumplanung, wie wir sie heute verstehen als Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen, um eine

bestimmte räumliche Ordnung (Raumordnung) zu erreichen, hat in der Schweiz (unten), d. h. bei den *Gemeinden*, ihren Anfang genommen. Dort hat man sich zuerst darüber Gedanken gemacht, dass der Boden wegen der zahlreichen und vielfältigen Nutzungsansprüche je länger je mehr knapp wird. Ebenfalls in den Gemeinden ist zuerst die Erkenntnis durchgedrungen, dass haushälterischer Umgang mit dem Boden nur möglich ist, wenn alle raumwirksamen Tätigkeiten, die immer Boden beanspruchen und den Raum gestalten, aufeinander abgestimmt werden, und zwar im Blick auf eine gewollte räumliche Ordnung. Nicht nur die ausgewogene Zuteilung der Flächen für bestimmte Nutzungen (Ausgleich der Interessen) ist nötig; was wir brauchen, um Boden und Raum den Bedürfnissen entsprechend zu nutzen, muss damit in Einklang stehen. Die Gemeinden haben als erste die Erfahrung gemacht, dass Nutzungspläne mit Zonen verschiedener Nutzung nur verwirklicht werden können, wenn damit auch die Pläne der Erschliessung und Überbauung übereinstimmen.

1.2 Raumplanung im föderalistischen Staat

Zaghaft, erst nach vielen Jahren, ist die eben beschriebene Erkenntnis in die *Regionen*, und noch später auf die Ebene der *kantonalen Aufgabenbereiche* gedrungen. Bis in die Zeit der letzten Jahre hinein herrschte noch weiterhin – in den Kantonen und im *Bund* – die alte Überzeugung, dass jeder seine Aufgaben in seinem Bereich selbständig zu erfüllen habe – wohl mit bestem Wissen und Gewissen und mit der Bereitschaft, die Anliegen anderer wohlwollend zu prüfen, aber doch mit dem klaren Hinweis auf die eigene Zuständigkeit. Die vielen Autobahnen entlang von Wohnzonen – jetzt mit Schutzwänden versehen – sind stellvertretend für viele andere Fälle beredtes Zeugnis dieser Grundhaltung.

Das erste Raumplanungsgesetz hat vielleicht vor allem deshalb Schiffbruch erlitten, weil es zumindest den Eindruck erweckte, die Zusammenarbeit in der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben könne nur über ein hierarchisch gegliedertes Planungssystem sichergestellt werden. Vertreter der verbreiteten Ansicht, dass Planung im föderalistischen Staat mit (fast in allen Kantonen) stark geprägter Gemeindeautonomie nur von (unten nach oben) erfolgen könne, belasteten die alte Vorlage mit dem Vorwurf, man werde nun die Raumplanung von (oben nach unten) diktieren. Diesem Vorwurf war schwer zu begegnen: Tatsächlich sah das Gesetz ein (Bundes-) Leitbild vor, das – zwar von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet – für die besiedlungs- und nutzungsmässige Entwicklung in den Kantonen und für die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes richtungsweisend sein sollte. Unzufrieden war man ferner in den Regionen und Gemeinden mit den im Gesetz vorgesehenen Richtlinien der Kantone, die im Bereich der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen die Entwicklung für einen Zeitraum von bis zu 25 Jahren weitgehend vorbestimmen und so den nachgeordneten Gemeinwesen recht wenig Spielraum zu lassen schienen. Der Hinweis auf die Praxis im politischen Alltag und auf die im Gesetz zugesicherten Möglichkeiten der Mitsprache und des Rechtsschutzes konnte zu wenig beruhigen. Nur fünf der

damals noch 25 Kantone wiesen eine Mehrheit für das Gesetz auf.

2. Das neue Raumplanungsgesetz

2.1 Entstehung

Weder im Abstimmungskampf von 1976 noch später hat jemand öffentlich die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes über die Raumplanung bestritten. Im Gegenteil: Schon wenige Monate nach der Volksabstimmung trafen von verschiedensten Seiten – aus Kreisen der Befürworter und der Gegner der ersten Vorlage – konkrete Vorschläge und zahlreiche Anregungen für ein neues Gesetz ein. Die Auffassungen über den Inhalt eines Raumplanungsgesetzes blieben aber, wie vor der Abstimmung, vielfältig. Weder die Postulate der Befürworter noch die Vorschläge der Gegner boten genügend sichere Anhaltspunkte für den einzuschlagenden Weg. Die Erwartungen gingen – bei den Freunden wie bei den Gegnern der ersten Vorlage – weit auseinander. Was vor und nach der Abstimmung zu erfahren war, blieb vor allem in einem Punkt bedeutsam: Es ist nunmehr deutlicher zu erkennen, was in der Raumplanung heute als tragbar erscheint und was als zwar an und für sich wünschbar, aber gegenwärtig nicht realisierbar zurückgestellt werden muss. Nicht zu übersehen ist ferner, dass das erste Raumplanungsgesetz in einer Zeit entstanden ist, in der niemand an eine Wende dachte. Auch wenn diese Wende keineswegs den Verfassungsauftrag überflüssig macht, so erfordert sie doch da und dort ein Umdenken. Dazu kommt, dass in der Zwischenzeit auf dem Gebiet der Raumplanung neue Erkenntnisse gewonnen, Tatsachen geschaffen und wertvolle Erfahrungen gemacht wurden.

In dieser Situation schien es richtig, den *Verfassungsauftrag* des Art. 22^{quater} BV nochmals gründlich zu überdenken. Die Analyse des Begriffes der Raumplanung liess erkennen, dass diese die Koordination der räumlich wirksamen Tätigkeiten und die ausgewogene Zuteilung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten sichern soll.

Der Auftrag aus der Verfassung musste hernach mit den heutigen Gegebenheiten konfrontiert werden; denn es sollte ja ein realistisches Gesetz entstehen. Zu untersuchen waren einmal die heutigen Erwartungen an das neue Gesetz; dafür lieferte der Abstimmungskampf um das erste Gesetz genügend Hinweise. Im nächsten Schritt waren die massgeblichen Tatsachen zu ermitteln, so namentlich die heutigen Verhältnisse bei der Bodennutzung, die Probleme der Besiedlung, des Verkehrs und der Versorgung. Es folgte die Untersuchung der berührten Interessen, der öffentlichen und privaten. Dabei wurde festge-

stellt, dass die Raumplanung mit ihren Aufgaben (Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und Nutzungsordnung) vor allem dem sachgerechten Ausgleich der vielfältigen Interessen zu dienen hat. In einem letzten Schritt wurde geprüft, mit welchen Erlassen das neue Raumplanungsgesetz in Berührung kommt: Es musste verhindert werden, dass das neue Gesetz Dinge regelt, die schon anderswo geordnet sind. Dabei gaben wir uns Rechenschaft darüber, was unter den «Grundsätzen», die der Bund nach Art. 22^{quater} Abs. 1 BV erlassen muss, zu verstehen ist. Der Bund kann, so wurde festgestellt, das Sachgebiet Raumplanung nicht erschöpfend ordnen. Die Kantone haben ihre eigene Zuständigkeit.

Das neue Raumplanungsgesetz, das die Räte am 22. Juni 1979 angenommen haben – im Ständerat mit 34:0, im Nationalrat mit 149:0 Stimmen – erfüllt den Verfassungsauftrag. Aus der Tatsache, dass niemand das Referendum ergriffen hat, wird man auf jenen eidgenössischen Konsens schliessen dürfen, den man auch schon als das Optimum an ausgeglichener minimaler Unzufriedenheit bezeichnet hat.

2.2 Übersicht

Nach Verfassungsauftrag hat sich das Gesetz mit den Fragen der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und der Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten zu befassen. Dazu kommen Regeln über die Zuständigkeiten der verschiedenen Planungsträger und das von ihnen zu beachtende Verfahren. Der zweite Titel: «Massnahmen der Raumplanung» bildet den Kern des Gesetzes. Er gliedert sich in die Kapitel: «Richtpläne der Kantone», «Besondere Massnahmen des Bundes» und «Nutzungspläne». Die zwei erstgenannten widmen sich der Koordination raumwirksamer Aufgaben, und zwar auf Kantons- und Bundesebene sowie zwischen Bund und Kantonen; das Kapitel über die Nutzungspläne befasst sich mit den Grundregeln über die Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten.

Die Verfassung gebietet dem Bund, Grundsätze über die Raumplanung zu erlassen. Zu ordnen sind also nicht nur Instrumente und Verfahren der Koordination raumwirksamer Aufgaben und der Nutzungszuweisung; der Bund stellt auch sogenannte materielle Grundsätze über die Raumplanung auf. Diese Grundsätze zeigen, nach welchen Wertungen geplant werden soll. Sie sagen aus, welche Gegebenheiten zu beachten und welche Entwicklungen zu sichern sind, was zu fördern, zu unterlassen oder zu verhindern ist. Zur Hauptsache befinden sich diese Grundsätze im ersten Titel in der Einleitung; aber auch

verschiedene Normen der anderen Titel enthalten derartige Grundsätze.

Der dritte Titel regelt die Bundesbeiträge, eine Aufgabe, die aus Art. 22^{quater} Abs. 2 BV abzuleiten ist. Der vierte Titel enthält Bestimmungen über die Fachstellen des Bundes und der Kantone, die vor allem mit Koordinationsaufgaben betraut sein werden. Im fünften Titel stellt das Gesetz für die Kantone Mindestanforderungen für den Rechtsschutz auf und verdeutlicht den bundesrechtlichen Rechtsschutz. Im sechsten Titel, den Schlussbestimmungen, werden die Fristen für Richt- und Nutzungspläne festgelegt, die einführende Massnahmen der Kantone umschreiben, die Möglichkeiten vorübergehender Nutzungszonen geordnet und das Gewässerschutzgesetz in den Art. 19 und 20 dem Raumplanungsgesetz angepasst.

2.3 Die Grundzüge des Gesetzes

Entscheidend ist, ob das vorliegende Gesetz den Verfassungsauftrag, der durch Art. 22^{quater} gestellt ist, zu erfüllen vermag. Die Verfassung verlangt die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. Das Gesetz erfüllt diesen Auftrag, indem es die Ziele setzt, die im Sinne der Verfassung anzustreben sind. Planungsgrundsätze und Verhaltensnormen sowie die Verfahrensvorschriften weisen den einzuschlagenden Weg. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sind – ähnlich wie in der abgelehnten Vorlage – die notwendigen Hilfsmittel. Das Gesetz widmet sich dem Hauptanliegen der Raumplanung gemäss Verfassungsartikel: der haushälterischen Nutzung des Bodens, der Begrenzung des Siedlungsgebietes, der bedürfnisgerechten und ausgewogenen Zuteilung des Bodens für die verschiedenen Nutzungen und einer damit übereinstimmenden Erfüllung raumwirksamer öffentlicher Aufgaben. *Das RPG beschränkt sich auf das Grundsätzliche* und überlässt den Kantonen einen beachtlichen Entscheidungsspielraum. Es nennt die Ziele (Art. 1), die auf jeder Stufe bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben anzustreben sind. Es enthält die wichtigsten Grundsätze (Art. 3), die die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes markieren. Ziele und Grundsätze bilden den Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik, in der – in Bund, Kanton und Gemeinde – täglich Entscheide betreffend die Umwelt gefällt werden. Kein anderer Erlass vermittelt ein so umfassendes Bild darüber, wie unser Land für uns und unsere Nachkommen erhalten und weitergestaltet werden soll.

Darin dokumentiert sich die Bedeutung der Raumplanung. Sie darf nicht, wie es gelegentlich den Anschein macht, als

eine weitgehend isolierte, administrative Vollzugsaufgabe – als gleichsam sektorale Verwaltungsaufgabe unter vielen anderen – betrachtet werden. Sie verlangt Gesamtschau, Erkennen der Zusammenhänge und Auswirkungen. Raumplanung ist ein entscheidendes Mittel der *Raumordnungspolitik*. Art. 1 macht dies deutlich. In Absatz 1 wird die Aufgabe der Raumplanung in jenen Teilen der Raumordnungspolitik erläutert, die zur Hauptsache mit Massnahmen der Raumplanung erreicht werden können: die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 22^{quater} Abs. 1). Für dieses Teilfeld der Raumordnungspolitik nennt Abs. 1 drei Leitsätze der Raumplanung: Boden soll haushälterisch genutzt, raumwirksame Aufgaben aufeinander abgestimmt und die Besiedlung auf die erwünschte Entwicklung des Landes hin ausgerichtet werden. Hierfür gibt das RPG die massgeblichen Grundlagen. Absatz 2 erläutert die Aufgabe der Raumplanung auf jenen Teilgebieten der Raumordnungspolitik, die zur Hauptsache in den Wirkungskreis anderer Staatstätigkeiten fallen. Hier soll Raumplanung Schützenhilfe leisten. Umweltschutz im weitesten Sinne, regionale Entwicklungspolitik, Siedlungspolitik usw. sind Staatsaufgaben, für deren befriedigende Erfüllung Raumplanung günstige Randbedingungen schaffen kann.

Die Ziele der Raumplanung sollen nicht toter Buchstabe bleiben. Das Raumplanungsgesetz will das Handeln der Behörden beeinflussen. Art. 3 nennt die inhaltlichen Gesichtspunkte, nach denen Planungsentscheide zu den bekannten Zielen getroffen werden sollen. Dadurch haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden:

- a. die Landschaft zu schonen;
- b. die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen;
- c. für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen.

2.4 Die Instrumente des Gesetzes

Die Instrumente der Raumplanung – die Richt- und Nutzungspläne – sollen mithelfen, den Auftrag der Verfassung zu erfüllen.

2.4.1 Was sind Richtpläne?

Die Richtplanung nach RPG (Art. 6–12) dient der Koordination. Ihr Ziel ist, die raumwirksamen Tätigkeiten verschiedener Träger sowohl in bezug auf die Vermeidung von Konflikten als auch im Hinblick auf raumordnungspolitische Ziele, Grundsätze und Absichten untereinander abzustimmen. Die Richtpla-

nung versteht sich als Prozess der Planung in der Zusammenarbeit, als ständiges und zielgerichtetes Gespräch zwischen den mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Stellen innerhalb des Kantons, aber auch mit anderen Trägern von Planungen in Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland.

2.4.2 Nutzungsplanung nach RPG

Mit den Nutzungsplänen soll die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes gesichert werden. Sie bieten Gewähr für den rationellen Einsatz der privaten und öffentlichen Investitionen; sie verstärken das Vertrauen in wirtschaftliche Massnahmen, die mit dem Boden verbunden sind. Sie schützen vor schädigenden Eingriffen anderer. Die Nutzungspläne ordnen die für jedermann zulässigen Nutzungen des Bodens. Normen über die zulässige Nutzung entstammen verschiedenen Rechtsbereichen des Bundes und der Kantone. Die Raumplanung nach Art. 22^{quater} BV widmet sich zur Hauptsache der Frage, wo eine bestimmte Nutzung zulässig sein soll. Das Gesetz beschränkt sich auf diese Frage, indem es die wichtigsten Nutzungsarten und ihre Wirkungen umschreibt sowie Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren enthält. Für Nutzungspflichten bietet es keine Grundlage.

Das Gesetz nennt die hauptsächlichsten Kriterien für die Festlegung der Bau-, Landwirtschafts- oder Schutzzonen. Das kantonale Recht kann diese Nutzungsarten unterteilen, so die Bauzonen in Wohn-, Kern-, Industrie- oder Gewerbezone. Es kann weitere Nutzungsarten bezeichnen. Ferner ist es dem kantonalen Gesetzgeber anheimgestellt zu bestimmen, dass sich Nutzungen überlagern, indem zum Beispiel ein Ortskern oder ein landwirtschaftlich genutztes Seeufer gleichzeitig als Schutzzone erklärt werden. Andere Nutzungen können sich nicht überlagern; sie schliessen sich, wie Bau- und Landwirtschaftszonen, gegenseitig aus.

3. Was bringt das Raumplanungsgesetz Neues?

3.1 Beschränkung auf die Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat in seiner Gesetzgebung über die Raumplanung nur Grundsätze aufzustellen. Der bisher nicht verwendete Begriff «Gesetzgebung über Grundsätze» deckt sich mit jenem der Oberaufsicht. Diese verleiht dem Bund nach anerkannter Auslegung das Recht, «gewisse allgemeine verbindliche Richtlinien im Sinne der sogenannten Grundsatzgesetzgebung aufzustellen, während im übrigen das betreffende Sachgebiet der kantonalen Regelung unterliegt» (Giacometti, Schweizerisches

Bundesstaatsrecht, 1949, S. 91). Der Bund kann also das Sachgebiet Raumplanung nicht erschöpfend ordnen; die Kantone haben ihre eigene Zuständigkeit. Der Grundsatzgesetzgebung des Bundes ist die Aufgabe überbunden, das gesamtstaatlich Grundlegende zu ordnen: in den wesentlichen Punkten eine gewisse Rechtseinheit und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen.

Diese Hinweise zeigen, dass die Kantone in der Raumplanung nicht einfach Organe für den Vollzug des Bundesgesetzes sind. Sie «schaffen» (Art. 22^{quater} BV) die Raumplanung, und dabei beachten sie die Grundsätze, die der Bund erlassen hat. So muss auch verständlich werden, dass sich der Bund bei Verfahrensfragen, insbesondere im Rechtsschutz, grösste Zurückhaltung auferlegt.

Bei einer Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung, wie sie Art. 22^{quater} Abs. 1 BV fordert, lässt sich die für den bundesrechtlichen *Rechtsschutz* bedeutsame Frage, wann eine Verfügung sich auf Bundesrecht, wann auf kantonales Recht stützt, oft nur schwer beantworten. Das Bundesgesetz regelt ja die Aufgabe der Raumplanung nicht abschliessend, und verschiedene Bestimmungen des Gesetzes bedürfen der Ergänzung und Verdeutlichung im kantonalen Recht, d. h. sie sind nicht unmittelbar anwendbar. Die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege konnten deshalb nicht einfach unesehen übernommen werden. Die Regelung des Vernehmlassungsentwurfs ging zu Unrecht von der Annahme aus, es sei alles, was irgendwie mit dem Raumplanungsgesetz zu tun habe, als Bundesrecht zu betrachten. In der Vorlage an die eidg. Räte beschränkte sich der Bundesrat auf zwei Gegenstände, bei denen Bundesrecht ohne jeden Zweifel überwiegt, nämlich auf die *Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen* und die *Entschädigungen wegen materieller Enteignung* (Art. 34 RPG).

3.2 Die bundesrechtlichen Grundnutzungszone

Schon lange bestehen Zonenpläne verschiedener Art. Die kantonalen Rechte haben in der Festsetzung von Zonen eine bemerkenswerte Vielfalt entwickelt. Aber die älteren kantonalen Baugeetze sind dabei einseitig von der Ausscheidung der Bauzone ausgegangen. Diese wurde als alleinige und damit auch als die massgebliche Planungsmassnahme verstanden. Was davon übrig blieb, ergab – als Rest – das «übrige Gebiet». So wurde – und wird – die Bauzone als Hauptnutzung betrachtet. Hier bringt das Raumplanungsgesetz

setz etwas grundlegend Neues: Der Gesetzgeber hat deutlich gemacht, dass es keine solche Hauptnutzung gibt und «das Übrige» ein Rest sei. Für die zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes ist das Anliegen der Überbauung keineswegs allein massgebend; hinzu kommen Ernährung, Erholung usw. Daher die bundesrechtliche Grundregelung auch der Landwirtschafts- und der Schutzzonen. Es sind also nach dem neuen Bundesgesetz *drei Hauptnutzungen* miteinander in Erwägung zu ziehen: *Bauzone, Landwirtschaftszone* und *Schutzzone*. Diese Gesamtbetrachtung, die eine ausgewogene Zuteilung der Nutzungsarten bezweckt, entspricht dem neuen raumplanerischen Denken. Bei der Schaffung des Raumplanungsgesetzes ging es darum, diese Grundnutzungszone zu ermitteln und – im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung – die für sie massgeblichen Kriterien festzulegen.

Sicher entsprechen nicht alle Ortsplanungen den Grundsätzen des neuen Raumplanungsgesetzes. Änderungen und Anpassungen sind zweifellos nötig. Doch heisst dies nicht, dass nun alles auf den Kopf gestellt werden müsste! Das Gesetz legt in den Schlussbestimmungen (Art. 35) die Fristen für die Angleichungen für die Richt- und Nutzungspläne wie folgt fest: Die Kantone sorgen dafür, dass die Richtpläne spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen; ferner, dass die Nutzungspläne rechtzeitig erstellt werden, spätestens jedoch acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen.

Der Bundesrat hat die Richtpläne zu genehmigen (Art. 11). Demgegenüber werden die Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde genehmigt; diese prüft sie auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen. Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Art. 26).

3.3 Der Ausgleich von Vor- und Nachteilen planerischen Handelns

Art. 5 Abs. 1 hält die Kantone an, dort für einen «angemessenen Ausgleich» zu sorgen, wo durch Planungen erhebliche Vor- und Nachteile entstehen. Zwischen Vor- und Nachteilen soll eine bestimmte Symmetrie hergestellt werden. Solches Gleichgewicht verlangt schon die Gerechtigkeit: Wer von der Öffentlichkeit – zu Recht! – fordert, dass sie Eingriffe in sein Eigentum ausgleiche, soll Gewinne, die sie ihm verschafft und auf welche er keinen Anspruch hat, nicht restlos für sich behalten dürfen. Dazu erklärt die Botschaft: «Mit diesem Auftrag will das Gesetz bundesrechtlich den Grundsatz der Gerechtigkeit verankern.» Der Aus-

gleich setzt sich zunächst zusammen aus den individuellen Entschädigungsansprüchen aus materieller Enteignung. Diese Ansprüche sind verfassungsrechtlich abgesichert: BV Art. 22^{ter} Abs. 3. Demzufolge werden enteignungsähnliche Eingriffe individuell und voll entschädigt. Das Gegenstück bilden die Vorteile, nämlich – symmetrisch – solche, die mindestens (in umgekehrter Richtung) einer materiellen Enteignung gleichkämen. Zu Ort und Mass der Abschöpfung äussert sich das Bundesrecht nicht. Der Rechtsetzungsauftrag ist erfüllt, wenn kantonales Recht sich zu den Vorteilen der genannten Art äussert. Immer aber fallen nur «erhebliche» Vor- und Nachteile in Betracht. Dies aus rein praktischen (nicht rechtlichen) Gründen. Kleine Wertschwankungen werden nicht erfasst. Das Gesetz verlangt einen «angemessenen» Ausgleich der erheblichen Vor- und Nachteile. Es ist dabei nicht an eine genaue Nivellierung der erfassten Wertschwankungen gedacht. Sodann müssen die fraglichen Vor- und Nachteile auf «Planungen nach diesem Gesetz» beruhen. Da nur Nutzungspläne für die Grundeigentümer verbindlich sind, vermögen auch nur sie Vorteile zu verschaffen oder Einbussen zuzufügen. Richtplanmehrwerte fallen also nicht in Betracht. Vorteile, welche die Raumplanung dem Einzelnen verschafft, sind namentlich Zonemehrwerte (z.B. Wechsel in die Bauzone, erhöhte Ausnützung), ferner Umlegungsmehrwerte, Erschliessungsmehrwerte usw. Doch die Eigentums-garantie setzt der Mehrwertabgabe Grenzen: Hat der Eigentümer Anspruch auf bestimmte Vorkehren der öffentlichen Hand, so dürfen Mehrwerte, die daraus entstehen, nicht abgeschöpft werden. Und zweitens darf die Mehrwertabgabe den Wesensgehalt des Eigentums nicht aushöhlen. Abschöpfungsmassnahmen, die die freie Verfügbarkeit über Grundstücke faktisch aufheben oder einer Konfiskation gleichkommen, sind nicht zulässig. Selbstverständlich bleiben Eigenleistungen des Grundeigentümers unangetastet.

Die Kantone müssen einen Ausgleich schaffen. In den meisten Kantonen werden durch die Steuergesetzgebung entstandene Mehrwerte teilweise erfasst (Grundstückgewinnsteuer, Einkommens- und Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer). Besondere Regelungen für die Mehrwertabgabe kennen die Kantone Basel-Stadt, Waadt (in Verbindung mit Landwirtschaftszonen), Bern (bei Sondervorteilen); Ansätze des Ausgleichs finden sich in den Kantonen Freiburg, Graubünden und Wallis. Die Kantone sind in der Gestaltung des Ausgleichs frei; sie haben bereits getroffene fiskalische Massnahmen zu berücksichtigen.

4. Schluss

Es ist unbestritten, dass das neue Bundesgesetz nicht nur öffentlichen, sondern auch privaten Interessen entsprechen muss. Denn das Hauptanliegen des Raumplanungsgesetzes besteht in der Verwirklichung einer sinnvollen und somit auch wirtschaftlich vernünftigen Nutzungsordnung. Jeder m² Schweizerboden ist gleichzeitig Gemeinde-, Kantons- und Bundesboden. Deshalb sind Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam verpflichtet, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes zu verwirklichen. Das RPG bringt die dazu notwendigen Spielregeln und Instrumente und ermöglicht, Bestehendes mit Zukünftigem zu verbinden.

Das neue Raumplanungsgesetz will nicht die Planung um der Planung willen. Es verlangt nicht, dass alles und jedes abschliessend und auf möglichst weite Zeiträume hinaus festgestellt und fixiert werde. Die Zukunft soll nicht verplant werden. «Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden», sagt der Bundesrat in seiner Botschaft (S. 10); «... das Vorgehen auf in allzu entfernter Zukunft liegende Möglichkeiten kann dagegen die Planung unnötig mit Unsicherheiten und noch nicht auf eine Lösung drängenden Problemen belasten.»

Partnerschaft ist die Voraussetzung der Raumplanung im föderalistischen Staat Schweiz!

Was die Träger der raumplanerischen Aufgaben betrifft, will das Gesetz Partnerschaft. Die räumlichen Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie sich stellen. Wir dürfen aber nie vergessen, dass jede Aufgabe, ob sie nun eine Bundes-, Kantons- oder Gemeindeaufgabe ist, letztlich auf Gemeindeboden realisiert wird. Der Bund erfüllt seine raumwirksamen Aufgaben in der Schweiz und nicht im Ausland. Er berührt immer Kantons- und Gemeindeboden. Für den Kanton trifft dasselbe zu; und wenn eine Gemeinde irgend ein Werk ausführt, kann es eben vorkommen, dass sie räumlichen Interessen des Kantons oder des Bundes begegnet. Deshalb gibt es nur eine Lösung: die Zusammenarbeit!

Adresse des Verfassers:
Fürsprecher M. Baschung
Direktor des Bundesamtes für Raumplanung
CH-3003 Bern

**Bitte Manuskripte im
Doppel einsenden**