

**Botschaft
zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung
(RPG)**

vom 27. Februar 1978

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen, abzuschreiben:

1974 P 11895 Einkaufs-Zentren (N 10.12.74, Reiniger)

1976 M 76.373 Raumplanung (N 22.9.76 Keller; S 8.12.76)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 1978

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ritschard

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Mit dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung unterbreiten wir Ihnen einen Ausführungserlass zum Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung (BV). Er enthält:

- 1. eine Einleitung mit Zielen und Planungsgrundsätzen,*
- 2. die Instrumente der Kantone und des Bundes für die Koordination und die Zuweisung des Bodens zu den verschiedenen Nutzungen sowie Zuständigkeiten und Verfahren,*
- 3. die Förderung der Raumplanung durch den Bund,*
- 4. die organisatorischen Mindestanforderungen für Bund und Kantone,*
- 5. Bestimmungen über den Rechtsschutz und*
- 6. die für die Durchführung des Gesetzes unentbehrlichen Vorschriften.*

Nach Artikel 22^{quater} BV stellt der Bund nur Grundsätze auf; die Kantone schaffen im Rahmen dieser Grundsätze eine der «zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung». Deshalb beschränkt sich das Gesetz darauf, das gesamtsstaatlich Grundlegende zu ordnen, um so in den wesentlichen Punkten eine gewisse Einheitlichkeit des Rechts und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen.

Das Gesetz verzichtet darauf, flankierende wirtschaftliche Massnahmen selber zu ordnen (z. B. Mehrwertabschöpfung, Beiträge der Grundeigentümer an Erschliessungen oder volkswirtschaftlicher Ausgleich), weil diese entweder Aufgaben der Kantone sind oder zur Hauptsache andern Bereichen der Bundesgesetzgebung angehören.

Das Gesetz regelt die eigentumsrechtlichen Folgen nicht im einzelnen. Solche Fragen sind nach den Grundsätzen von Artikel 22^{ter} BV im kantonalen Recht oder durch die Rechtsprechung zu regeln. Eine eingehende bundesrechtliche Ordnung dürfte sich nicht auf die Raumplanung beschränken, sondern müsste alle Tätigkeiten umfassen, welche die Rechte am Boden berühren.

Das Gesetz enthält, im Gegensatz zum abgelehnten, keine Bestimmung über das Leitbild als besonderes Planungsinstrument. Dies entbindet aber weder den Bund noch die Kantone von der Aufgabe, sich Vorstellungen über die Entwicklung der Nutzung und Besiedlung des Landes zu machen. Zum Wesen jeder Planung gehört, dass bestimmte Ziele verfolgt werden. Der Verfassungsauftrag enthält klare Ziele; mit den Grundsätzen und Instrumenten dieses Gesetzes wird gezeigt, wie sie anzustreben sind. Die bisherigen Leitbildarbeiten des Bundes und der meisten Kantone bilden dafür eine wertvolle Grundlage.

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände den neuen Verfassungsartikel 22^{quater} angenommen. Er lautet:

¹ Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Am 31. Mai 1972 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung Botschaft und Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (BBl 1972 I 1453). Am 4. Oktober 1974 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Gesetz (BBl 1974 II 816). Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Am 13. Juni 1976 verwarf das Schweizervolk die Vorlage mit 654 233 Nein gegen 626 134 Ja.

Wenige Tage nach der Volksabstimmung wurden in den eidgenössischen Räten verschiedene Vorstösse zur Frage der weiteren Tätigkeit des Bundesrates im Bereich der Raumplanung unternommen. Im Vordergrund steht die von beiden Räten angenommene Motion von Nationalrat Otto Keller, die den Bundesrat verpflichtet, ein neues Raumplanungsgesetz vorzulegen. Weitere Vorstösse befassten sich vor allem mit der Frage, welche Übergangsmassnahmen der Bundesrat in der Raumplanung zu treffen gedenke.

Am 30. Juni 1976 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf für einen Bundesbeschluss über die befristete Verlängerung von Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BBl 1976 II 1254). Danach gilt der Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1979. Die Kantone werden angehalten, die Schutzmassnahmen dort aufzuheben, wo genügende Planungen nach kantonalem Recht sie ersetzen. Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 8. Oktober 1976 diesen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (SR 700.0). Auf den 1. Januar 1977 trat er in Kraft.

Am 29. Juni 1976 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, ein neues Raumplanungsgesetz auszuarbeiten. Wesentliche Grundlagen waren vorhanden: die Vorarbeiten zum knapp verworfenen Gesetz, insbesondere jene der Expertenkommission Schürmann und der Arbeitsgruppe Kim, die Auseinandersetzungen in den Kommissionen und in den Räten, die Argumente der Befürworter und Gegner im Abstimmungskampf und schliesslich zahlreiche Vorschläge, die seit dem 13. Juni 1976 von Organisationen und Privatpersonen erarbeitet wurden. Hinzu kamen zahlreiche Gespräche mit Vertretern der Befürworter und Gegner sowie der Wissenschaft und Praxis. Die Vorstellungen der

politischen Parteien, der Fachwelt, der Wirtschaftsverbände, der ideellen Organisationen und der Praktiker waren bekannt. Einer eigentlichen Expertenkommission bedurfte es daher nicht.

12 Würdigung der Ausgangslage

Für die knappe Ablehnung der ersten Vorlage vom 4. Oktober 1974 wurden unterschiedliche Motive genannt. Im Vordergrund standen vor allem wirtschaftliche und föderalistische Überlegungen sowie die Ablehnung einzelner Bestimmungen, zum Beispiel über die Enteignung, die Mehrwertabschöpfung, den volkswirtschaftlichen Ausgleich oder das Leitbild. Ferner wurde geltend gemacht, die abgelehnte Vorlage habe zu sehr «technokratische» und umfassende Regelungen enthalten.

Es ist indessen nach wie vor unbestritten, dass im Sinne des Verfassungsauftrages ein Bundesgesetz über die Raumplanung geschaffen werden muss. Es wird anerkannt, dass der Bund Grundsätze über die Raumplanung im allgemeinen, über die Koordination der raumwirksamen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, über die Zuweisung des Bodens an die verschiedenen Nutzungen sowie über Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutz aufstellt.

Die Auseinandersetzung über die schliesslich abgelehnte Vorlage zeigte derart unterschiedliche und vielfältige Auffassungen über den Inhalt eines Raumplanungsgesetzes, dass es schwer hielt, daraus einigermaßen klare Vorstellungen für den Weg zu einem neuen Gesetz zu finden. Weder die Postulate der Befürworter noch die Einwände der Gegner boten genügend sichere Anhaltspunkte. Die Motive für oder gegen das verworfene Gesetz wichen sowohl im Kreis der Gegner als auch der Befürworter stark voneinander ab. *Es erschien daher angezeigt, den Verfassungsauftrag gründlich zu überdenken. Danach galt es, die massgeblichen Tatsachen und die berührten Interessen zu ermitteln, um den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Ferner war zu untersuchen, wie er sich auf das geltende Recht in Bund und Kantonen auswirkt. Dem Ergebnis dieser Untersuchungen standen Erwartungen gegenüber, die verschiedenste Kreise an das neue Gesetz knüpfen.*

13 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Am 30. Juni 1977 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren. Es dauerte von Anfang Juli bis Ende Oktober 1977. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden: die Kantonsregierungen, die politischen Parteien, Arbeitgeberverbände, Arbeitnehmerverbände, Wirtschaftsorganisationen und andere Stellen (ideelle Organisationen, Fachverbände u. a. m.) sowie eidgenössische Kommissionen. Eingegangen sind 145 Stellungnahmen, 101 eigentliche Antworten und 44 Eingaben von Kreisen, die sich aus eigenem Ansporn äusserten.

Die Stellungnahmen setzen sich mit der Vorlage sehr eingehend auseinander; sie enthalten zahlreiche Anregungen und Vorschläge, vor allem zur Einleitung, zu den Richtplänen, zu einzelnen Bestimmungen im Bereich der Nutzungspläne (Bauzone,

Schutzzone, Ausnahmebestimmungen) und zum Rechtsschutz. Die politischen Argumente überwiegen; ihnen folgen Begründungen mehr rechtlicher Natur, und – in wesentlich geringerem Umfang – technisch-planerische Überlegungen.

Im allgemeinen wird anerkannt, dass der Bundesrat nach dem negativen Volksentscheid vom 13. Juni 1976 die richtigen Konsequenzen gezogen habe. Einzelne Antworten geben zu bedenken, ob der Verzicht auf gewisse Bestimmungen der abgelehnten Vorlage nicht doch zu weit gehe. Richtig sei aber auf jeden Fall gewesen – so heben die meisten Stellungnahmen hervor –, dass der Bundesrat sich nicht einfach damit begnügte, aus der ersten Vorlage einige «Giftzähne» zu ziehen, sondern etwas Neues geschaffen habe. Anerkennung finden die rasche Ausarbeitung des Entwurfes, seine Form und seine Sprache.

Anregungen und Anträge oder Fragen konzentrieren sich vor allem auf die folgenden Bestimmungen:

- *Für die im ersten Teil niedergelegten Grundsätze, die als solche begrüsst werden, wird eine übersichtlichere Systematik (insbesondere bei Art. 3) verlangt.* Gegen die vorgeschlagene Formulierung des Wertausgleichs werden Zweifel angemeldet, ob er durchführbar sei. Mehrere Kantone beantragen, dass sich das Bundesgesetz auf eine Kann-Vorschrift beschränke.
- *Die meisten Antworten begrüssen, dass bei den Richtplänen die Koordination in den Vordergrund gestellt wird.* Auf breite Zustimmung stösst auch das Bereinigungsverfahren. Bei den Planungen des Bundes werden bessere Transparenz und engere Zusammenarbeit mit den Kantonen gefordert.
- *Im Bereich der Nutzungspläne gehen die Meinungen am stärksten auseinander.* Bei der Umschreibung der Bauzone zöge ein Teil der befragten Stellen die Umschreibung «auf absehbare Zeit» dem zeitlich fixierten Horizont «innert zehn bis fünfzehn Jahren» vor. Sehr unterschiedlich sind Meinungen auch hinsichtlich der Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen. Vor allem die Bergkantone, zahlreiche Wirtschaftsorganisationen und Arbeitgeberverbände stimmen der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Regelung zu, während die Mehrzahl der andern Kantone und der sogenannten ideellen Organisationen eine stärkere Anlehnung an die bisherige Ordnung der Gewässerschutzgesetzgebung wünschen.
- *Hervorzuheben sind noch folgende Überlegungen:* Die Pflicht des Bundes, an die Richt- und Nutzungspläne Beiträge zu leisten, wird in einzelnen Stellungnahmen in Frage gestellt. Eine beachtliche Zahl von Kantonsregierungen verlangt, dass das Gesetz ihnen die nötigen Instrumente (Planungszonen, Erlass vorläufiger Vorschriften) für die Übergangszeit unmittelbar zur Verfügung stelle. Allgemeine Anerkennung findet im Bereich des Rechtsschutzes die Regelung, dass das wegen Eigentumsbeschränkungen entschädigungspflichtige Gemeinwesen mit einem Rechtsmittel an das Bundesgericht gelangen kann.

Sehr viele Vernehmlassungen haben sich auch über die nicht mehr aufgenommenen Bestimmungen der abgelehnten Vorlage geäussert. Mit wenigen Ausnahmen, zum Teil mit Bedauern, wurde der Verzicht auf Bestimmungen über die Enteignung (Zonenenteignung, materielle Enteignung) für richtig erklärt. Dasselbe gilt für die Mehrwertabschöpfung und den volkswirtschaftlichen Ausgleich, wobei auch hier von einer starken Gruppe bedauert wurde, dass vorwiegend politische Überlegungen einen solchen Verzicht gebieten.

2 Besonderer Teil
21 Der Verfassungsauftrag
211 Beschränkung auf die Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat in seiner Gesetzgebung nur Grundsätze aufzustellen. Der bisher nicht verwendete Begriff «Gesetzgebung über Grundsätze» deckt sich mit jenem der Oberaufsicht (Botschaft betr. Ergänzung der BV durch Art. 22^{ter} und Art. 22^{quater}; BBl 1967 II 133 ff.). 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» (Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S. 91). Der Bundesgesetzgeber darf das Sachgebiet Raumplanung nicht erschöpfend ordnen; die Kantone haben ihre eigene Zuständigkeit.

212 Begriff Raumplanung

Der Verfassungsauftrag bezieht sich auf die Raumplanung. Der Begriff Raumplanung erscheint erstmals mit Artikel 22^{quater} in der Verfassung. Seine Bestandteile sind «Planung» und «Raum».

Bei der *Planung* geht es um Vorstellungen über einen erwünschten Zustand, der nicht zufällig, sondern durch bestimmte, darauf ausgerichtete Vorkehren und durch allseitig abgestimmtes Handeln (d. h. planmässig) erreicht werden soll. Die Vorstellungen wie auch die auf ihre Verwirklichung zielenden Massnahmen sind stets zu überprüfen. Planung ist nicht das auf einen bestimmten Zeitpunkt abgeschlossene Werk, sondern ein systematischer, dauernder Vorgang.

Gegenstand der Raumplanung ist der *Raum*, zu verstehen als das gesamte Gebiet der Schweiz (des Bundes, der Kantone, der Gemeinden): Landflächen, Gewässer und Luftsäule. Er wird äusserlich bestimmt durch Art, Anzahl, Grösse und Verteilung natürlicher und von Menschenhand geschaffener Elemente wie Gelände, Wälder, Siedlungen und Strassen. Die Raumplanung führt zur Raumordnung, zum planmässig gestalteten Raum.

213 Raumwirksame Aufgaben

Bund, Kantone und Gemeinden erfüllen zahlreiche Aufgaben, die den Raum beeinflussen, also die natürlichen oder geschaffenen räumlichen Erscheinungen erhalten oder verändern. *Ihre Tätigkeit wird durch Normen geregelt, die man, weil sie sich unmittelbar auf den Raum auswirken, als raumwirksame Normen bezeichnen kann.* Der Bund besitzt verfassungsmässige Kompetenzen etwa auf dem Gebiet öffentlicher Werke, der Forstpolizei, der Wasserwirtschaft (Wasserbaupolizei, Nutzung der Wasservorkommen, Gewässerschutz), der Atomenergie, des Natur- und Heimatschutzes, der Eisenbahnen, der Rohrleitungsanlagen, der Landwirtschaft, der Wohnbau- und Eigentumsförderung, der PTT, der Nationalstrassen oder der Luftfahrt. Die Kantone erlassen in den meisten der erwähnten Sachbereiche Ausführungs- und Vollzugsvorschriften, ferner Normen über raum-

wirksame Tätigkeiten, die sie selber ordnen, wie über die zulässige Bodennutzung, über die Infrastruktur und die Baupolizei. Den Erlass eines grossen Teils dieser Normen haben die meisten Kantone weitgehend den *Gemeinden* übertragen.

214 Raumplanung im Sinne von Artikel 22^{quater} BV

Artikel 22^{quater} BV verpflichtet den Bund, in Form von Grundsätzen Vorschriften über die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes aufzustellen. Auch hier handelt es sich um Normen über Tätigkeiten, die raumwirksam sind. Das Besondere der Aufgabe liegt in den angegebenen Zielen der «zweckmässigen Nutzung des Bodens» und der «geordneten Besiedlung» des Landes. Was damit gemeint ist, muss aus den Gegebenheiten und den berührten Interessen, die bei der Schaffung eines Gesetzes zu berücksichtigen sind, ermittelt werden:

- *Massgebend ist dabei die Tatsache, dass der Boden ein unvermehrbares Gut ist.* Durch Land- und Forstwirtschaft und als Folge der Bezeichnung von Schutzgebieten wird er so genutzt, dass er erhalten bleibt, wie er ist (bodenerhaltende Nutzung). Durch Bauten und Anlagen wird er verändert, und zwar gewöhnlich irreversibel (bodenverändernde Nutzung). Die bodenverändernde Nutzung nimmt zu Lasten der bodenerhaltenden stetig zu (Verdoppelung der Siedlungsfläche innert 25 Jahren). Sollen die beiden Nutzungen auf die Dauer nebeneinander bestehen, so sind die bodenverändernden Nutzungen zu beeinflussen, zu lenken und nötigenfalls zurückzuhalten, damit stets genügend produktives Land für bodenerhaltende Nutzungen verbleibt. Beide Arten von Nutzungen sind notwendig, schliessen einander aber in der Regel aus. Da die bodenverändernden Nutzungen immer – wenn auch zurzeit in geringerem Ausmass – zunehmen, ist dafür zu sorgen, dass mit dem Boden haushälterisch umgegangen wird. Notwendig ist eine den Bedürfnissen angepasste ausgewogene Zuweisung des Bodens für die verschiedenartigen Nutzungen. Dabei ist eine der Entwicklung des Landes angemessene Begrenzung und Ordnung des Siedlungsgebietes anzustreben, um der Streubauweise entgegenzuwirken. Diese erschwert oder verhindert, dass der Boden zweckmässig genutzt und dass die raumwirksamen Aufgaben der Gemeinwesen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, erfüllt werden können.
- *Der Boden bildet die Grundlage, um öffentliche Aufgaben (Bauten, Anlagen, Schutzmassnahmen) zu erfüllen; er ist zugleich Gegenstand des privaten Eigentums.*

Verschiedene Hoheitsträger (Bund, Kantone, Gemeinden) erfüllen öffentliche Aufgaben, die Boden beanspruchen. Dabei können Konflikte entstehen. Öffentliche Aufgaben, die auf bodenverändernde Nutzungen hinzielen, schliessen nicht nur öffentliche Aufgaben aus, die den Boden erhalten wollen (Ausscheidung von Schutzgebieten); sie beeinträchtigen sich auch gegenseitig. Oft besteht kein einheitliches öffentliches Interesse.

Ebenso vielfältig offenbaren sich private Interessen. Beim einzelnen Grundeigentümer können öffentliche und private Interessen einander gegenüberstehen: als Grundeigentümer vertritt er private Interessen, als Bürger stimmt er der Wahrung öffentlicher Interessen zu.

Da der Boden beschränkt verfügbar ist und die Interessen daran sich nicht unbeschränkt verwirklichen lassen, muss das Raumplanungsgesetz im Sinne von Artikel 22^{quater} BV Koordinationsaufgaben lösen. So sind kollidierende Interessen verschiedener Gemeinwesen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, so aufeinander abzustimmen, dass sie sich nicht gegenseitig ausschliessen, dass sie in ihrer Gesamtheit nicht privates Eigentum verunmöglichen und dass – soweit der Boden verändernd genutzt wird – genügend Land für die bodenerhaltende Nutzung bleibt. Die durch die Verfassung anerkannten Interessen der privaten Grundeigentümer dürfen nicht verunmöglichen, die öffentlichen Interessen wahrzunehmen.

Die Raumplanung umfasst inhaltlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum: die einzelnen Nutzungsinteressen müssen es sich gefallen lassen, dass sie in eine Gesamtordnung gestellt und an einer gemeinsamen Zielvorstellung gemessen werden.

Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV verlangt demnach zweierlei: Normen über die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und die ausgewogene Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten. Daneben braucht es Normen über die Zuständigkeiten und das Verfahren: man muss wissen, wer die Aufgaben wie wahrzunehmen hat.

215 **Berührte Normbereiche**

Geltendes raumwirksames Bundesrecht braucht nicht geändert zu werden, weil sich die Verpflichtung des Bundes, in der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen, unmittelbar aus der Verfassung (Art. 22^{quater} Abs. 3 BV) ergibt. Verschiedene Erlasse mit raumwirksamen Normen (entstanden oder revidiert nach Aufnahme von Art. 22^{quater} in die BV) verlangen ausdrücklich die Berücksichtigung der Anliegen der Raumplanung; andere Erlasse sprechen die Aufgaben der Raumplanung mittelbar an, indem in irgendeiner Weise auf die zweckmässige Nutzung des Bodens Bezug genommen wird. Keine Norm des raumwirksamen Bundesrechts schliesst die Rücksicht auf die Forderung nach einer zweckmässigen Nutzung des Bodens zum vornherein aus.

Kollisionen können – ohne Einschränkung des Verfassungsauftrages – vermieden werden, wenn sich die Grundsatzgesetzgebung auf die Aufgabe der «zweckmässigen Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten» beschränkt. Die Gesetzgebung über die Raumplanung nach Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV befasst sich zur Hauptsache mit der Frage, wo eine bestimmte Nutzung zulässig sein soll; auf die Fragen nach dem Was und Wie im Bereich der betreffenden Nutzung antworten die Spezialgesetzgebung des Bundes oder, soweit es sich um kantonale Aufgaben handelt, das kantonale Recht. So ist mit dem Raumplanungsgesetz dafür zu sorgen, dass die notwendigen Landwirtschaftszonen am richtigen Ort ausgeschieden werden. Die Ordnung innerhalb dieser Zonen (Förderungsmassnahmen, Nutzungsvorschriften) obliegt vorab der Agrargesetzgebung. Ähnliches gilt in bezug auf den Anwendungsbereich der Gesetzgebung des Bundes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung oder über den Natur- und Heimatschutz. Diese Bei-

spiele – es gibt weitere – mögen zeigen, dass das Raumplanungsgesetz seinem Wesen nach andere Fragen beantwortet als die Spezialgesetzgebung.

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet – ein Hauptanliegen des Raumplanungsgesetzes – bildet nicht zuletzt die Voraussetzung dafür, dass die verschiedenen bundesrechtlichen Bestimmungen überhaupt wirksam werden können. Dies gilt auch für die verschiedenen Besiedlungsarten (Wohnen, Industrie). In der Regel ermöglicht erst die Nutzungseinteilung, die aus der zulässigen Nutzung sich ergebenden Auswirkungen (Gestaltung, Immissionen) zu ordnen.

22 Die einzelnen Bestimmungen

1. Titel: Einleitung

Die im 1. Titel erfassten Bestimmungen nennen Ziele, die mit der Raumplanung anzustreben sind. Sie enthalten Grundsätze für die Träger raumplanerischer Aufgaben. Angesprochen sind Bund, Kantone und Gemeinden. Das kantonale Recht ordnet selbständig, welche Aufgaben im Bereich der Raumplanung die Gemeinden wahrnehmen. Die Bestimmungen dieses Titels gelten für alle raumplanerischen Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz oder die dazu erlassenen kantonalen oder eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen.

Artikel 1

Absatz 1 umschreibt die Ziele der Raumplanung nach Artikel 22^{quater} BV: die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. Notwendig ist eine Ordnung, die gewährleistet, dass der Boden häuslicher genutzt wird. Als eine der wichtigsten Massnahmen gilt es, raumwirksame Aufgaben aufeinander abzustimmen. Zu ihnen gehören Aufgaben der Infrastruktur und der Ausstattung der Siedlungsgebiete sowie der Nutzungsordnung. Denn alle diese Aufgaben beeinflussen den Raum, indem sie die natürlichen oder geschaffenen räumlichen Erscheinungen erhalten oder verändern.

Koordination setzt voraus, dass alle Beteiligten planen, d. h. Vorstellungen erarbeiten, wie sie ihre Aufgaben erfüllen wollen und welche Entwicklung damit angestrebt werden soll (Art. 6 und 13 Abs. 1). Koordination bedeutet sodann, dass jede entscheidende Instanz mit den übrigen Beteiligten zusammenarbeitet, sie also rechtzeitig informiert, sie mitwirken lässt und nach aufeinander abgestimmten Lösungen sucht (Art. 7 und 13 Abs. 2). Koordination bedingt schliesslich, dass Konflikte, die von den Beteiligten nicht selber beigelegt werden können, unter Führung einer übergeordneten Instanz auf sachlicher Grundlage entschieden werden (Art. 12). Damit wissen die Beteiligten, an was sie sich bei der Weiterverfolgung ihrer Aufgaben zu halten haben (Art. 9 Abs. 1 Art. 11 Abs. 2).

Absatz 2 nennt – nicht abschliessend – eine Reihe wichtiger raumordnungspolitischer Ziele. Raumplanung nach diesem Gesetz ist ein Mittel der Raumordnungspolitik. Die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen sollen mithelfen, diese Ziele zu verwirklichen. So können die Koordination der raumwirksamen Aufgaben mit dem Mittel der Richtpläne und eine zweckmässige Ordnung der Nutzung – verbunden mit dem erforderlichen Ausbau der Infrastruktur – eine wertvolle Grundlage für

eine ausgewogene Entwicklung bieten (Bst. c). Der Beitrag der Raumplanung ist nicht für alle in Absatz 2 genannten Ziele gleich bedeutsam und für keines allein ausschlaggebend; darin liegt die dienende Rolle der Raumplanung.

Artikel 2

Die hier festgelegten Pflichten beziehen sich zunächst auf die Planungsaufgaben und damit die Koordinationspflicht nach diesem Gesetz (Abs. 1). Die gleichen Pflichten sind aber auch bei allen übrigen Tätigkeiten, die den Raum beeinflussen, in Gesetzgebung und Verwaltung, zu beachten (Abs. 2).

Die Planungen sollen sich auf das beschränken, was im Blick auf die gesteckten Ziele nötig ist. Je nach Aufgabe, Zeit und Ort verlangen sie einen unterschiedlichen Grad an Vollständigkeit. Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden; das Vorgehen auf in allzu entfernter Zukunft liegende Möglichkeiten kann dagegen die Planung unnötig mit Unsicherheiten und noch nicht auf eine Lösung drängenden Probleme belasten. Die gleichen Überlegungen gelten auch für das Verhältnis unter den Trägern raumplanerischer Aufgaben. Der für jede planerische Tätigkeit erforderliche Ermessensspielraum soll nicht durch unnötig ausgreifende Massnahmen des einzelnen Planungsträgers in Frage gestellt werden.

Artikel 3

Diese Grundsätze über die Planung sind im Bereich der Koordination (Richtpläne und Sachpläne) oder bei der Ordnung der zulässigen Nutzung (Nutzungspläne) anwendbar. *Sie 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.

Grundsätze über die Planung sind Anweisungen zur Entscheidfindung in einem relativ grossen Ermessensbereich. Sie weisen die Behörde auf das hin, was bei der Erfüllung einer raumwirksamen Aufgabe zu berücksichtigen ist. Grundsätze lassen sich nicht uneingeschränkt anwenden. Sie sind nicht widerspruchsfrei. Je nach Ort, Zeit und andern Gegebenheiten erhalten einzelne Grundsätze ein besonderes Gewicht.

Grundsätze der Planung können nicht abschliessend festgelegt werden. Das Raumplanungsgesetz hat sich auf die Grundsätze zu konzentrieren, die mit dem Verfassungsauftrag – der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes – am engsten verbunden sind. Sie ergeben sich aus den in der Auslegung des Verfassungsauftrages formulierten Zielen der Raumordnungspolitik (Art. 1). Dazu gehören Aussagen, die für alle möglichen künftigen Entwicklungen der Besiedlung und Nutzung des Landes gültig sind: Grundsätze über die Schonung der Landschaft (Abs. 1), über die Begrenzung der Siedlung, ihre Gestaltung und Ordnung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung (Abs. 2) sowie über die Bestimmung der sachlich und in der Verteilung richtigen Standorte für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen (Abs. 3). Jedes dieser Hauptanliegen wird mit Stichworten (Bst. a ff.) verdeutlicht. Planungsgrundsätze lassen sich nicht beliebig vermehren; sonst lässt sich jede Planungsmassnahme irgendwie rechtfertigen, und die Grundsätze verlieren ihren Gehalt als Massstab.

Artikel 4

Absatz 1 verpflichtet die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden (des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden oder weiterer Planungsträger) zur Information über die Ziele der Planung. Notwendig ist sodann, dass die Öffentlichkeit den Ablauf der Planungen erfährt, so die einzelnen Etappen, die Zwischenentscheide und den Umfang. Die rechtzeitige Information im Planungsablauf, der sich gelegentlich über längere Zeit erstreckt, ist unerlässlich. *Eine gutausgebaute Information liegt im Interesse der Planung*; sie soll die oft gegensätzlichen privaten und öffentlichen Interessen frühzeitig zur Sprache bringen.

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden sollen ferner dafür sorgen, *dass die Öffentlichkeit bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann* (Abs. 2). Gute Information sucht – im Gegensatz zur Propaganda – den Dialog; sie fordert den Adressaten zu einem eigenen Beitrag auf. Sie will die Grundlage für einen sachge- rechten Entscheid schaffen.

Wie Information und Mitwirkung im Einzelnen auszugestalten sind, muss im Rechtsbereich, der die Planung für die betreffende Aufgabe ordnet, geregelt werden. Die Bedürfnisse sind, je nach Stufe und Aufgabe der Planung, verschieden. Für die Richt- und Nutzungspläne obliegt diese Regelung dem kantonalen Gesetzge- ber.

Die Pläne, das Ergebnis der Planungen nach diesem Gesetz, sind öffentlich (Abs. 3). Das heisst: jedermann kann genehmigte Richt- oder Nutzungspläne einsehen. Wie dies geschehen soll, ist in den Ausführungserlassen zu verdeutlichen. Der Rechtsschutz ist, soweit sich dieses Gesetz damit befassen muss, in den Arti- keln 34 und 35 geordnet.

Artikel 5

Absatz 1 hält die Kantone an, dort für einen angemessenen Ausgleich zu sorgen, wo durch Planungen erhebliche Vor- und Nachteile entstehen. *Mit diesem Auf- trag will das Gesetz bundesrechtlich den Grundsatz der Gerechtigkeit verankern und Anstoss für die erforderlichen Erlasse in den Kantonen geben.* Der Ausgleich soll ferner dazu dienen, die Erfüllung des Verfassungsauftrages zu erleichtern.

In den meisten Kantonen werden durch die Steuergesetzgebung entstandene Mehrwerte teilweise erfasst (Grundstückgewinnsteuer, Einkommens- und Vermö- genssteuer, Erbschaftsteuer). Der Kanton Basel-Stadt hat die Mehrwertabgabe eingeführt, die bei Zoneneinteilung und beim Erlass spezieller Bauvorschriften, bei Ausnahmegewilligungen und bei Erhöhung der Ausnützungsziffer erhoben wird. Der Kanton Waadt sieht Ausgleichsmassnahmen in Verbindung mit Land- wirtschaftszonen vor. Das Baugesetz des Kantons Bern regelt den Lastenaus- gleich bei Sondervorteilen, die einem Grundeigentümer zukommen. Ansätze des Ausgleichs finden sich ferner in jenen Kantonen (Freiburg, Graubünden, Wallis), die gestützt auf das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesit- zes (vom 12. Juni 1951) bei Veräusserungsgeschäften, die eine Verminderung des landwirtschaftlichen Kulturlandes zur Folge haben, Beiträge erheben und für Strukturverbesserungen verwenden. Einige Kantone (z. B. Graubünden) sehen einen regionalen Ausgleich unter den Gemeinden vor.

Die Kantone sind in der Gestaltung des Ausgleichs frei. Sie berücksichtigen ihre besonderen (z. B. hinsichtlich Nutzung und Besiedlung) Gegebenheiten und die bereits getroffenen fiskalischen Massnahmen.

Ausgleichsmassnahmen genügen indessen nicht, wenn im einzelnen Fall aufgrund der Eigentumsgarantie Entschädigung zu leisten ist. Absatz 2 hält fest, dass im Sinne von Artikel 22^{ter} BV volle Entschädigung zu leisten ist, wenn Planungen nach diesem Gesetz zur sogenannten materiellen Enteignung führen. Damit wird das Gemeinwesen, das Planungen mit einschneidenden Wirkungen auf das Grundeigentum durchführt, auf die verfassungsmässige Pflicht der vollen Entschädigung verwiesen. Unter welchen Voraussetzungen Entschädigung zu leisten ist und wie hoch diese sein muss, entscheidet im Streitfall der Richter. Der Begriff der materiellen Enteignung lässt sich nicht abschliessend und für alle Fälle eigentumsbeschränkender Massnahmen definieren. Die vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätze bilden Entscheidungskriterien; danach sind die Verhältnisse des einzelnen Falles zu beurteilen. Im allgemeinen ist nach der Praxis des Bundesgerichtes eine enteignungsähnliche und damit entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung gegeben, wenn der bisherige oder ein voraussehbarer, sehr wahrscheinlich in naher Zukunft realisierbarer Gebrauch der Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil dem Eigentümer eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Geht die Einschränkung weniger weit, so wird dann eine materielle Enteignung angenommen, wenn ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene, sofern hierfür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 102 Ia 247 E. 4a mit Hinweisen).

2. Titel: Massnahmen der Raumplanung

Der zweite Titel des Gesetzes erfasst die wichtigsten Massnahmen, die der Verfassungsauftrag gebietet: die Koordination der raumwirksamen Aufgaben und die ausgewogene Zuteilung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten. Im ersten Kapitel (Art. 6–12) werden die Richtpläne der Kantone behandelt. Sie zeigen, wie raumwirksame Aufgaben aufeinander abgestimmt werden (Art. 8). Dazu kommen, im zweiten Kapitel, die besonderen Massnahmen des Bundes (Art. 13–14). Seine Planungen sollen mit jenen der Kantone übereinstimmen (Art. 13 Abs. 2; Art. 6–12). Das dritte Kapitel über die Nutzungspläne legt die Mindestanforderungen für die Nutzungsordnung fest. Nutzungspläne sollen gewährleisten, dass den Bedürfnissen nach verschiedenartigen Nutzungen ausgewogen Rechnung getragen wird. Sie müssen deshalb auf die Richtpläne abgestimmt sein (Art. 2 und 9 Abs. 1).

1. Kapitel: Richtpläne der Kantone

Dieses Kapitel regelt den Inhalt der Richtpläne nur soweit, als es für die Koordination der raumwirksamen Aufgaben unter den mit solchen Aufgaben betrauten Behörden erforderlich ist (Art. 8). Nur dieser Mindestinhalt unterliegt der Prüfung und Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 11); allein darauf beschränkt sich das Bereinigungsverfahren nach Artikel 12.

Den Kantonen bleibt anheimgestellt, sowohl den Inhalt als auch die Wirkungen der Richtpläne auszudehnen. Das Gesetz hat sich als Grundsatzterlass mit diesem erweiterten Bereich der kantonalen Richtpläne nicht zu befassen. Indem es nur den Mindestinhalt der Richtpläne regelt, steht es jedem Kanton offen, das Instrument entsprechend seinen besonderen Bedürfnissen und Problemen auszugestalten.

Richtpläne – sowohl mit dem Inhalt nach diesem Gesetz als auch mit dem erweiterten nach kantonalem Recht – setzen Grundlagen (Art. 6) und Zusammenarbeit unter den Behörden voraus, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind (Art. 7). Die Kantone erfüllen diese Aufgaben, weil sie vorab den Bundesverfassungsauftrag verwirklichen. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen die meisten raumwirksamen Aufgaben, insbesondere bei der Ordnung der Nutzung (Zonenpläne), der Erschliessung sowie der Überbauung und Gestaltung.

Richtpläne und Nutzungspläne ergänzen einander. Die Richtpläne dienen dazu, die Zusammenhänge frühzeitig und umfassend zu erkennen. Sie sollen zeigen, wie raumwirksame Aufgaben, wenn sie ausgeführt werden, aufeinander abzustimmen sind. Bei der Ermittlung der Grundlagen werden alle voraussehbaren Aufgaben erfasst, ohne Rücksicht auf den Stand der Ausführungsreife. Hier begegnen sich Konzepte, generelle Projekte, Ausführungsprojekte sowie Bauten und Anlagen. Es ist Aufgabe der Raumplanung, Bestehendes mit Künftigem sinnvoll zu verbinden. Die Nutzungspläne legen für jedermann verbindlich fest, welche Nutzungen bei der Ausführung raumwirksamer Aufgaben zulässig sind. Es gibt verschiedene Arten von Nutzungsplänen. Für das Gesetz stehen die Zonenpläne, die ein Gebiet – in der Regel das Gemeindegebiet – in Zonen verschiedener Nutzung aufteilen, im Vordergrund.

Artikel 6

Um raumwirksame Aufgaben erfassen und koordinieren zu können, müssen Vorstellungen über die räumliche Entwicklung vorhanden sein. Dazu bedarf es entsprechender Untersuchungen: Welche Gebiete sind für die Landwirtschaft, für die Erholung, für die Erhaltung der Landschaft oder der natürlichen Lebensgrundlagen bedeutsam (Abs. 2)? Wie sollen sich Besiedlung, Verkehr und Versorgung mit ihren räumlichen Bedürfnissen entwickeln (Abs. 3)? Aus den Untersuchungen und der damit verbundenen sachlichen und politischen Wertung entsteht das Bild der anzustrebenden räumlichen Entwicklung des Kantonsgebietes, wie es in Absatz 1 gefordert wird. Die Kantone sind frei, dieses Ergebnis ihrer Untersuchungen in einem Leitbild, einem Raumordnungskonzept oder einem umfassenden Richtplan (nach kantonalem Recht) darzustellen. *Das Ergebnis der Untersuchungen bildet jedenfalls die Grundlage für den nach Artikel 8 verlangten Mindestinhalt der Richtpläne nach Bundesrecht.*

Für die räumliche Entwicklung des Kantons können auch raumwirksame Aufgaben des Bundes oder der Nachbarkantone sehr bedeutsam sein, ebenso genehmigte Entwicklungskonzepte und Regionalplanungen. Deshalb müssen die Grundlagen auch darüber Auskunft geben (Abs. 4). Damit wird gewährleistet, dass die Richtpläne alle im Sinne von Artikel 8 für die Koordination der raumwirksamen Aufgaben erforderlichen Angaben enthalten.

Artikel 7

Koordination beruht auf Zusammenarbeit. Sie soll so früh als möglich spielen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die rechtzeitige Information. Der Auftrag zur Zusammenarbeit verpflichtet, zu unterlassen, was die Koordination mit dem Nachbarkanton oder dem Bund beeinträchtigen könnte (Abs. 1).

Bereits bei der Ermittlung der Grundlagen sollen auftauchende Konflikte erkannt und soweit möglich gelöst werden. Das Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 soll deshalb bei der Erarbeitung der Richtpläne (Art. 6–8) jederzeit verlangt werden können, und zwar von jedem am Konflikt Beteiligten (Abs. 2).

Koordinationsprobleme mit dem Ausland sind nötigenfalls staatsvertraglich zu lösen. Absatz 3 verweist auf die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Grenzkantonen und den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes im Sinne der Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung.

Artikel 8

Nach Buchstabe a enthalten die Richtpläne die Angaben, die für die Koordination notwendig sind. Es kann sich hier um Angaben mit unterschiedlichem Inhalt und Detaillierungsgrad handeln. Trifft beispielsweise eine Bauentwicklung auf ein sehr wertvolles, unter allen Umständen zu erhaltendes Biotop, muss die Grenze zwischen den beiden widersprechenden Nutzungen genau festgelegt werden. Steht dagegen das Trasse einer in ferner Zukunft zu erstellenden Strassenverbindung zur Diskussion, genügt unter Umständen die ungefähre Bezeichnung der allfälligen Linienführung. *Die Richtpläne zeigen, was bei der Erfüllung von Aufgaben im Blick auf ihre räumlichen Auswirkungen getan werden muss oder nicht getan werden darf, damit die Koordination sichergestellt bleibt (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 9).* Sie weisen auch auf Konflikte hin, die zur Zeit noch nicht gelöst werden können, weil einzelne Aufgaben noch nicht genügend abgeklärt werden konnten oder Entscheide über allfällige Varianten noch nicht möglich oder nötig sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 2).

Buchstabe b verlangt Angaben über die Durchführung. *Es soll, soweit möglich, dargestellt werden, wie die in die Richtpläne aufgenommenen raumwirksamen Aufgaben in zeitlicher, technischer und finanzieller Hinsicht verwirklicht werden.* Diese Angaben, welche für die Koordination unentbehrlich sind, gewährleisten, dass die Planung immer auf die Möglichkeiten der Realisierung ausgerichtet bleibt.

Die Richtpläne bestehen nicht bloss aus kartographischen Darstellungen; auch Erläuterungen oder Verzeichnisse können genügen, namentlich für Fälle, wo eine örtliche Fixierung nicht oder noch nicht möglich, nicht nötig oder noch nicht erwünscht ist. Vieles kann räumlich genau festgelegt werden, wird in naher Zukunft verwirklicht oder besteht bereits. Anderes kann nur in groben Zügen oder überhaupt nicht räumlich bestimmt werden, befindet sich im Stadium eines Vorprojektes oder wird erst in ferner Zukunft möglicherweise realisiert; hier dürfen die Pläne nicht den Eindruck erwecken, als sei über die Ausführung bereits entschieden. Richtpläne dienen vorab der Koordination. *Sie sollen gewährleisten, dass Konflikte in einem offenen Verfahren ausgetragen werden.* Eine endgültige und für jedermann verbindliche Nutzungsordnung soll die Entwicklung nicht voreilig bestimmen.

Die Kantone gestalten die Richtpläne weitgehend frei. Artikel 6 gebietet ihnen, umfassende Untersuchungen über die räumliche Entwicklung ihres Gebietes anzustellen. Diese Untersuchungen bilden, zusammen mit denen des Bundes (Art. 13 Abs. 1), eine wesentliche Grundlage für die Zusammenarbeit und die Koordination der raumwirksamen Aufgaben. Was davon in die verbindlichen und vom Bundesrat zu genehmigenden Richtpläne aufzunehmen ist, lässt sich nicht im einzelnen gesamtschweizerisch vorschreiben. Das Gesetz beschränkt sich deshalb auf den Grundsatz, dass aufzunehmen ist, was für die Koordination wesentlich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, welchen Stand die Raumplanung im Kanton erreicht hat, wer zuständig ist oder wie das Verfahren sich abwickelt. Unterschiede zwischen kantonalen Richtplänen werden in Kauf genommen, soweit sie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander nicht gefährden (Art. 11 Abs. 1). Die Beurteilung wird erleichtert durch die Untersuchungen nach Artikel 6, die dem Bundesrat ebenfalls zur Kenntnis gebracht werden. Je weiter die Planung in den Kantonen fortschreitet, desto mehr dürften sich die Richtpläne einander annähern.

Artikel 9

Die Richtpläne sind für Behörden verbindlich. Nur so können sie ihre Aufgabe als Koordinationsbasis erfüllen.

Verbindlichkeit bedeutet, dass alle Beteiligten sich an das Ergebnis ihrer Zusammenarbeit (Art. 7) halten. Wer davon abweichen will, muss die Abänderung der Richtpläne verlangen. Diese wiederum werden nur geändert, wenn gewichtige Gründe (Art. 9 Abs. 2) es rechtfertigen. Richtpläne lassen für ungewisse Entwicklungen soviel Spielraum offen (vgl. Ausführungen zu Art. 8 und 2), dass eine untergeordnete Änderung der Verhältnisse keine Anpassung erfordert.

Behörden nach Absatz 1 sind die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Organe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie weiteren Trägern raumplanerischer Aufgaben wie Gemeindeverbände. Die gleichen Behörden sind befugt, nach Absatz 2 Änderungen zu verlangen. Können sie sich nicht einigen, so steht die Möglichkeit offen, das Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 anzurufen.

Die Verbindlichkeit nach Absatz 1 bezieht sich nur auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt der Richtpläne nach Artikel 8. Dieser bildet, nachdem er durch den Bundesrat genehmigt worden ist, die Grundlage für die Koordination der raumwirksamen Aufgaben. Einem weitergehenden Inhalt können die Kantone eine andere Wirkung, z. B. eine nur begleitende, verleihen.

Die Verbindlichkeit für Behörden hat verschiedene Folgen. Nutzungspläne haben sich an die Richtpläne zu halten. Der Bund hat seine Sachpläne und Konzepte (Art. 13) auf den Mindestinhalt der Richtpläne (Art. 8) abzustimmen, ebenso seine Beiträge im Bereich raumwirksamer Aufgaben (Art. 29). Der Vorbehalt in Artikel 25 Absatz 3 wird eingeschränkt, denn auch für die nach jenem Artikel zuständigen Bundesbehörden ist der Mindestinhalt der Richtpläne verbindlich.

Artikel 10

Wer Richtpläne aufstellt und wie dies geschieht, das ordnen die Kantone selbst (Abs. 1). Absatz 2 verlangt, dass sie dabei regeln, wie die Gemeinden oder andere

Träger raumwirksamer Aufgaben mitwirken können; dass sie mitwirken können, verlangt dieses Gesetz. Sie regeln ferner, wie Artikel 4 vorschreibt, die Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit.

Richtpläne legen auch Rahmenbedingungen für die Nutzungspläne fest. Insofern haben sie nicht nur für die Gemeinden sondern auch für die Privaten ihre Bedeutung. Diese wirken an der Gestaltung der Pläne mit, im Rahmen ihrer politischen Rechte im Kanton und in der Gemeinde. Weitere Möglichkeiten der Mitsprache stehen ihnen im Tätigkeitsbereich von Berufsverbänden oder anderen Organisationen offen. Ihre besonderen Interessen als Grundeigentümer können sie nötigenfalls auf dem Rechtsweg geltend machen, wenn sie durch die Nutzungspläne betroffen sind (vgl. Art. 34 und 35).

Artikel 11

Die Richtpläne, das heisst ihr in Artikel 8 umschriebener Mindestinhalt, bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Der Bundesrat beschränkt sich darauf zu prüfen, ob die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigt werden (Abs. 1). Damit er diese Prüfung sachlich vornehmen kann, muss er Einsicht in die Grundlagen erhalten. Richtpläne müssen selbstverständlich rechtmässig sein, dürfen namentlich das Bundesrecht nicht verletzen. Das Bundesrecht geht von Verfassungs wegen kantonalem Recht vor, ohne dass dies das Gesetz wiederholt.

Erst wenn der Bundesrat die Richtpläne genehmigt hat, werden sie für den Bund und die Nachbarkantone verbindlich (Abs. 2).

Artikel 12

Das Bereinigungsverfahren soll ermöglichen, hängige Konflikte zu lösen, wenn sich die Beteiligten erfolglos bemühen, sich zu einigen. Der Bundesrat ordnet das Verfahren nach Anhören der Beteiligten an (Abs. 1).

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Sicherungsvorkehren zu treffen, damit die Lösung von Konflikten nicht durch Präjudizien verunmöglicht wird. Kommt eine Einigung nicht zustande, muss entschieden werden (Abs. 3). Länger als fünf Jahre darf die Auseinandersetzung nicht dauern. Diese Frist trägt dem Umstand Rechnung, dass vorab eine Lösung auf dem Verhandlungsweg gesucht werden soll, was Zeit beansprucht. Zudem sind oft zeitraubende Untersuchungen notwendig, um zu einer sachlich befriedigenden Lösung zu gelangen. Der Bundesrat hat aber bereits früher zu entscheiden, wenn eine Einigung nicht möglich ist und die vorhandenen Grundlagen dies erlauben.

2. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

Artikel 13

Die Verfassung gebietet, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung berücksichtigt (Art. 22^{quater} Abs. 3 BV). Im Bereich seiner raumwirksamen Aufgaben hat er dafür zu sorgen, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen sichergestellt ist (Art. 22^{quater} Abs. 2 BV). *Dies setzt – in ähnlicher Weise wie bei den Richtplänen der Kantone – Grundlagen voraus, welche die räumlichen Zusammenhänge aufzeigen.* Der Bund erstellt

Sachpläne in den Bereichen, wo er – wie bei den Nationalstrassen oder bei den Bauten und Anlagen der Landesverteidigung – sowohl für die Planung als auch für die Durchführung zuständig ist. In anderen Bereichen, wo die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind, kann er, wenn die Koordination der raumwirksamen Aufgaben dies erfordert, die Erarbeitung von Konzepten (wie Gesamtverkehrs- und Gesamtenergiekonzeption, Tourismuskonzept, Konzept für eine Wald- und Holzwirtschaftspolitik) veranlassen. Konzepte und Sachpläne sind aufeinander abzustimmen (Abs. 1). Eine Gesamtübersicht auf Bundesebene ist unerlässlich. Ohne gemeinsame Vorstellungen über die zukünftige Nutzung und Besiedlung unseres Landes und die mit den Sachplanungen zu erreichenden Ziele liessen sich die Planungen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 6 Abs. 1) gar nicht aufeinander abstimmen.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen muss so gestaltet sein, dass Richtpläne im Sinne von Artikel 8 rechtzeitig erstellt oder geändert werden können. *Der Bund hat deshalb den Kantonen seine Konzepte, Pläne sowie die Bauten und Anlagen, die er zu errichten beabsichtigt, rechtzeitig bekanntzugeben* (Abs. 2). *Er selber ist an die kantonalen Richtpläne gebunden, wenn sie vom Bundesrat genehmigt sind* (Art. 11 Abs. 2). Wie die Kantone kann auch er Änderungen der Richtpläne sowie das Bereinigungsverfahren nach Art. 12 verlangen. Um diese Aufgaben zweckmässig erfüllen zu können, verfügt er über ein Amt für Raumplanung (Art. 32).

Artikel 14

Mit dem Raumplanungsbericht soll periodisch – etwa alle vier bis sechs Jahre – der Stand der Raumplanung in der Schweiz dargestellt werden. Er erfasst Aufgaben sowohl des Bundes als auch der Kantone; diese sind deshalb anzuhören (Abs. 1). Der Bericht soll nicht nur das Geschehene, sondern auch Fragen der künftigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen behandeln (Abs. 2). Er soll in einer periodischen Gesamtschau den Stand der Bodennutzung in der Schweiz aufzeigen, die Probleme und Entwicklungstendenzen in den einzelnen Bereichen und Landesteilen darlegen und diesen die Vorstellungen über die erwünschte räumliche Entwicklung des Landes gegenüberstellen. *Damit bildet der Raumplanungsbericht eine wesentliche Grundlage für die gegenseitige Information im Hinblick auf die Bemühungen, die Raumordnungspolitik von Bund und Kantonen auf gemeinsame Ziele auszurichten.*

3. Kapitel: Nutzungspläne

1. Abschnitt: Zweck und Inhalt

Die Nutzungspläne ordnen die für jedermann zulässige Nutzung des Bodens (Art. 15 Abs. 1 und 22 Abs. 1). Normen über die zulässige Nutzung entstammen verschiedenen Rechtsbereichen des Bundes und der Kantone. Die Raumplanung nach Artikel 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 Nutzungspflichtigen bietet es keine Grundlage.

Nutzungspläne müssen, um die Koordination zu gewährleisten, auf die Richtpläne abgestimmt sein (Art. 2 und 9 Abs. 1). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Nutzungspläne spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erstmals vorliegen (Art. 36 und 37).

Artikel 15

Absatz 1 bezeichnet den Zweck der Nutzungspläne im allgemeinen. *Absatz 2 erklärt, dass sich das Gesetz auf die Umschreibung der Hauptarten von Nutzungszonen, der Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen beschränkt.* Es gibt nach geltendem kantonalen Recht neben den Zonenplänen noch andere Arten von Nutzungsplänen, so im Bereich der Erschliessung, der Überbauung und Gestaltung. Auch das Bundesrecht kennt Pläne, denen die gleiche oder eine ähnliche Wirkung zukommt wie den Zonenplänen (Ausführungsprojekte von Nationalstrassen). Mit diesen Arten von Nutzungsplänen befasst sich das Gesetz nicht.

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 Gewerbebezonen. 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 Schutzzonen erklärt werden. Andere Nutzungen können sich nicht überlagern; sie schliessen sich, wie Bau- und Landwirtschaftszonen, gegenseitig aus.

Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen bestimmen – zusammen mit dem Wald – die Bodennutzung in den Grundzügen. Dadurch wird die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verwirklicht. Weitere Nutzungszonen (Art. 19) können diese Rahmenordnung verdeutlichen oder ergänzen; sie dürfen sie dagegen weder aufheben noch aushöhlen.

Welche Nutzung im Einzelfall zulässig ist, ergibt sich nicht unmittelbar aus den Kriterien nach diesem Gesetz. Notwendig ist eine Entscheidung über die Zonenauscheidung, der bei mehreren möglichen Nutzungen die nach den jeweiligen Verhältnissen zweckmässigste zu bestimmen hat. *Das Verfahren für die Zonenauscheidung (Art. 25) richtet sich nach kantonalem Recht,* das jedoch den Rechtsschutz nach den Grundsätzen dieses Gesetzes (Art. 34 und 35) gewährleisten muss.

Artikel 16

Wichtigster Gesichtspunkt, ein Gebiet als Bauzone auszuscheiden, ist seine Eignung. Die Behörden prüfen, ob das als Bauzone zu bezeichnende Land wirklich als Bauland taugt und dafür auch – aus der Sicht der Grundeigentümer – zur Verfügung steht. Kriterien für die Eignung sind beispielsweise die Wohnlage und die bereits vorhandene Erschliessung.

Das weitgehend überbaute Land ist in der Regel in die Bauzone einzubeziehen. Baulücken sollen ausgefüllt und zeitgemässe Erneuerungen ermöglicht werden. Ist dagegen eine weitere Überbauung im Bereich bereits bestehender Bauten zu verhindern, weil dadurch beispielsweise die Streusiedlung verstärkt, die Erschlies-

sung und Versorgung erschwert oder weil die Sicherheit vor Naturgefahren nicht gewährleistet ist, sind auch teilweise überbaute Gebiete ausserhalb der Bauzonen zu belassen. Für bestehende Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gilt die Besitzstandsgarantie nach Artikel 24 und nach kantonalem Recht (Bst. a).

Der unter Buchstabe b festgelegte zeitliche Horizont ist zu beachten, wenn über das weitgehend überbaute Gebiet hinaus zusätzlich Land für die Überbauung bereitgestellt werden soll. Er ist als Richtschnur für die Abschätzung künftiger Entwicklungen zu verstehen.

Die Bindung an einen zeitlichen Rahmen soll verhüten, dass zu grosse Bauzonen ausgeschieden werden, was in der Regel eine ungeordnete bauliche Entwicklung (Streubauweise) und einen unrationellen Einsatz des öffentlichen und privaten Investitionskapitals u. a. m. nach sich zieht. Eine zurückhaltende Bauzonenauscheidung ist auch aus Gründen der Rechtssicherheit angezeigt. Unrealistische Entwicklungsvorstellungen sollen nicht nachträglich durch politisch und rechtlich problematische Korrekturen rückgängig gemacht werden müssen. Andererseits darf der Rahmen für die Baulandausscheidung auch nicht zu eng gezogen werden. Die Bauzonen müssen ein ausreichendes Bodenangebot und einen funktionsfähigen Baulandmarkt gewährleisten. Der angegebene Zeithorizont kommt schon in anderen Bundesgesetzen (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, Gewässerschutzgesetz) zur Anwendung. Er findet sich auch in einer Reihe kantonalen Bau- und Planungsgesetze und hat sich dort bewährt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass Entwicklungen über diesen Zeitraum hinaus kaum zuverlässig abgeschätzt werden können.

Die Ausrichtung der Bauzone auf einen bestimmten Zeithorizont ist schliesslich nötig, weil die erforderliche Erschliessung, die Ausstattung mit öffentlichen Diensten und damit die längerfristige Investitionsplanung des Gemeinwesens auf den gleichen zeitlichen Rahmen abgestimmt sein müssen.

Offensichtlich zu grosse Bauzonen werden durch dieses Gesetz selbst nicht unmittelbar geändert (Art. 37). Korrekturen sind durch eine Änderung des Zonenplanes, verbunden mit dem Rechtsschutz (Art. 34 und 35), vorzunehmen. Dabei sind Gegebenheiten wie die Eignung oder der Grad der Erschliessung zu berücksichtigen, ferner allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts wie Treu und Glauben: dazu gehört namentlich das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens. Anstelle der sogenannten Rückzonungen können auch andere Wege beschritten werden, zum Beispiel durch Festlegen von Erschliessungsetappen oder Reservezonen (Art. 19). Das Gesetz lässt den Kantonen die Wahl der Mittel offen.

Artikel 17

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass bei der Zonenauscheidung das Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll, grundsätzlich der Landwirtschaft erhalten bleibt. Es darf nicht ohne zwingende Gründe einer anderen Nutzung zugeführt werden.

Im Vordergrund steht der Schutz des Landes, das sich für die rationelle landwirtschaftliche Nutzung eignet (Abs. 1 Bst. a). Eignungskriterien sind vor allem das Klima, die Bodenqualität und die Geländeform im Blick auf die mechanisierte Bearbeitung.

Das Land im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b ist in der Regel nur unter erschwerten Produktionsbedingungen landwirtschaftlich nutzbar. Es soll weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden, weil dies beispielsweise der Erhaltung einer ausreichenden eigenen Ernährungsgrundlage, der Dauerbesiedlung oder dem Unterhalt von Erholungslandschaften dient.

Das Gesetz überlässt es dem kantonalen Recht zu bestimmen, welche weiteren Nutzungsarten der landwirtschaftlichen Nutzung gleichzustellen sind. Im Vordergrund steht die gartenbauliche Nutzung; das kantonale Recht bestimmt weiter, in welchem Rahmen standortgebundene Lagerungs-, Verarbeitungs- und Versorgungsbetriebe der Urproduktion, Zucht- und Mastbetriebe u. a. in der Landwirtschaftszone zugelassen werden sollen.

Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind Überlagerungen anderer Nutzungen nicht immer auszuschliessen. Überlagernde Schutzzonen beeinträchtigen in der Regel die landwirtschaftliche Grundnutzung nicht oder nur geringfügig. *Häufiger kommen indessen Nachteile vor, wenn Landwirtschaftsgebiete gleichzeitig intensiv als Erholungsgebiete genutzt werden. Für die Abgeltung von Schäden dieser Art soll in erster Linie das Verursacherprinzip Anwendung finden.* Die Kantone, denen nach dem Verfassungsauftrag die Hauptaufgabe der Raumplanung zukommt, werden geeignete Vorkehren treffen müssen, damit dieses Prinzip wirksam wird. Dazu kommen vorbeugende Massnahmen (Einrichtung von Wanderwegen, Rast- oder Spielplätzen). Das kantonale Recht kann unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen die nötige Ordnung treffen und die erforderlichen Aufgaben zuweisen.

Um eine rationelle Bewirtschaftung zu ermöglichen und Konflikte mit anderen Nutzungen zu vermeiden, sollen grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden werden. Dies will aber nicht heissen, dass nicht auch kleinere Flächen zwischen oder sogar innerhalb der Siedlungsgebiete als Landwirtschaftszonen bezeichnet werden können, wenn dies beispielsweise aus Gründen der Eignung oder der Erhaltung von Grünflächen zweckmässig erscheint und die landwirtschaftliche Nutzung gewährleistet ist (Abs. 2).

Artikel 18

Die Kantone werden mit dieser Bestimmung verpflichtet, die in Absatz 1 Buchstaben a-d genannten Objekte zu schützen, indem sie besondere Schutzzonen ausscheiden oder andere geeignete Massnahmen (Einzelverfügungen, Vorschriften) treffen. Artikel 18 verfolgt ähnliche Ziele wie der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972.

Häufig ergänzen Massnahmen nach dieser Bestimmung andere Anordnungen über die Nutzung: Schutzzonen überlagern andere Zonen, oder es werden für bestimmte Gebiete, deren Nutzung bereits festgelegt ist, zusätzliche Vorschriften erlassen. Es kann aber auch Schutzzonen geben, die jede andere Nutzung ausschliessen, wie zum Beispiel Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Biotope).

Schutzzonen oder andere Massnahmen können vorsehen, dass alle oder bestimmte bauliche Vorkehren unzulässig sind oder nur in bestimmter, schonender Weise gestattet werden können. Sie können auch gebieten, einen bestimmten

natürlichen oder geschaffenen Zustand zu erhalten. Schutz braucht für den Grundeigentümer nicht nachteilige Folgen zu haben; es können auch Vorteile entstehen, indem die Attraktivität einer Ortschaft oder eines Gebietes erhöht wird. *Wie der Schutz im einzelnen auszugestalten ist, bestimmen das kantonale Recht oder in Sonderfällen die Gesetzgebung des Bundes (z. B. Natur- und Heimatschutzgesetz).*

Schutzzonen um Grundwasserfassungen und Grundwasserschutzareale brauchen in diesem Gesetz nicht geordnet zu werden; das geschieht durch die Gewässerschutzgesetzgebung.

Artikel 19

Da sich dieses Gesetz auf die Umschreibung der wesentlichsten Nutzungszonen beschränkt, muss den Kantonen die Möglichkeit verbleiben, weitere vorzusehen. Dabei kann es sich um Zonen handeln, die eine in diesem Gesetz geregelte Nutzungsart unterteilen. In Bergregionen können beispielsweise geschlossene Weiler oder Mäensässsiedlungen als besondere Arten von Bauzonen bezeichnet werden, in denen die Änderung landwirtschaftlich nicht mehr genutzter Bauten allgemein und nicht nur als Ausnahme nach Artikel 24 zugelassen ist. Als Beispiel einer neuen Zonenart sei die Erholungszone, in der Regel eine überlagernde Zone, genannt. Die Praxis der Kantone hat zum Teil differenzierte Zonenarten entwickelt, so etwa Kurzonen, Ruhezeiten, Skiabfahrtszonen, Abbauzeiten oder Gefahrenzeiten. Die Bedürfnisse sind von Kanton zu Kanton verschieden. Alle diese weiteren Zonen müssen den Grundsätzen dieses Gesetzes entsprechen, insbesondere dem der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (vgl. Erläuterungen zu Art. 15).

Die Grundlagen für die Richtpläne (Art. 6) geben den Kantonen die erforderlichen Hinweise, auf welche Besonderheiten bei der Nutzungsordnung zu achten ist. Wenn Gebiete mit Naturgefahren ermittelt werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. c), müssen entsprechende Zonen gebildet werden.

Absatz 2 verweist auf die Möglichkeit der Kantone, Vorschriften über Gebiete zu erlassen, deren Nutzung noch nicht bestimmt oder erst später zugelassen ist. Die Kantone können beispielsweise ein sogenanntes übriges Gebiet oder Reserve- bzw. Entwicklungszonen (Bauentwicklungszonen) bezeichnen. *Sie umschreiben, welche Nutzungen zugelassen sind, bis die definitive Ordnung eingeführt wird.*

Der Wald umfasst rund ein Viertel der Landesfläche. Seine Nutzung wird in der Forstgesetzgebung umschrieben. Absatz 3 verweist darauf und ersetzt damit hier eine Legaldefinition. Das Raumplanungsgesetz schafft damit keinen eigenen Begriff des Waldes, sondern übernimmt jenen der Forstgesetzgebung, der es auch den Schutz des Waldes anheimstellt.

Artikel 20

Die Erschliessung mit hinreichendem Anschluss an das Verkehrsnetz und mit den erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen ist eine wichtige Voraussetzung, dass Bauten und Anlagen errichtet werden können (Art. 23 Abs. 2 Bst. b). Die Erschliessung muss der Nutzung der zu errichtenden Bauten und Anlagen entsprechen; sie erfasst sowohl die Grob- wie die Feinerschliessung. Die Industriezone verlangt eine andere Erschliessung als eine Wohnzone; und wiederum anders stellen sich die Erschliessungsanforderungen für eine landwirtschaftliche

Baute in einer Landwirtschaftszone oder für eine standortgebundene Baute ausserhalb der Bauzone. *Die Erschliessung ist ein wichtiger Bestandteil der Nutzungsordnung. Erschliessungspläne müssen mit den Nutzungsplänen übereinstimmen.* Deshalb muss das kantonale Recht auch für die Erschliessung Zuständigkeit und Verfahren ordnen (Art. 25).

Absatz 2 verlangt, dass das Gemeinwesen die Bauzonen zeitgerecht erschliesst, d. h. aktiv die Erschliessung fördert und vorantreibt. Bauzonen sollen rechtzeitig und am rechten Ort, den Bedürfnissen entsprechend, erschlossen werden. Aufgrund dieses Gesetzes hat das kantonale Recht die Beitragspflicht der Grundeigentümer vorzusehen; Höhe und Fälligkeit der Beiträge regelt es selbständig.

Das kantonale Recht kann nach Absatz 3 vorsehen, dass die Grundeigentümer ihr Land selber erschliessen. Die Erschliessung hat sich an die Pläne des Gemeinwesens (Zonen- oder Erschliessungspläne) zu halten. Die Kantone können, auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich erwähnt, verlangen, dass mit den Erschliessungsplänen auch die Ausstattung mit öffentlichen Diensten (Kindergärten, Schulen) gesichert wird.

Vorbehalten bleiben die Regeln des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes über die Erschliessungspflicht und die Beitragsleistungen der Grundeigentümer im Bereich der Wohnzonen.

Artikel 21

Die Landumlegung soll die Nutzung im Sinne der Nutzungspläne ermöglichen. Sie kann sowohl im Zusammenhang mit der Erstellung als auch für die Durchführung der Nutzungspläne notwendig sein. Sie dient im Blick auf die Zoneneinteilung der Entflechtung der Interessen und ermöglicht mit der Neueinteilung der Grundstücke eine bessere Nutzung. Die Landumlegung kann nur mit der Ordnung der Nutzung – und nicht etwa für die Erarbeitung der Richtpläne – angeordnet werden. Zuständigkeit und Verfahren regelt das kantonale Recht (Art. 25). Dazu gehören auch Fragen der Koordination zwischen landwirtschaftlicher Güterzusammenlegung und der Baulandumlegung. Bei Landumlegungen gilt grundsätzlich das Realersatzprinzip.

2. Abschnitt: Wirkungen

Artikel 22

Nutzungspläne sind, im Gegensatz zu den Richtplänen, für jedermann verbindlich. Sie enthalten die Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens. Diese Anordnungen ergeben sich aus den Grundsätzen dieses Gesetzes sowie aus den Bestimmungen der kantonalen Bau- und Planungsgesetze und der gestützt darauf erlassenen kommunalen Vorschriften (Abs. 1).

Im Interesse der Rechtssicherheit sollen Nutzungspläne nicht aus beliebigen Gründen zu jeder Zeit geändert werden. Haben sich aber die Verhältnisse seit Erlass der Nutzungspläne geändert, sind diese zu überprüfen und nötigenfalls der neuen Situation anzupassen (Abs. 2). Das kantonale Recht regelt Zuständigkeit und Verfahren und damit auch die Frage, wer die Überprüfung verlangen kann (Art. 25).

Artikel 23

Das Recht, Bauten und Anlagen zu errichten oder zu ändern, setzt eine behördliche Bewilligung voraus. Zuständigkeit und Verfahren regelt nach Artikel 25 das kantonale Recht. Es kann den Begriff der Baute oder Anlage verdeutlichen und zum Beispiel unbedeutende Kleinbauten oder Nebenanlagen vom Bewilligungsverfahren ausnehmen (Abs. 1).

Das Gesetz muss sich auf die raumplanerisch wesentlichen Anliegen beschränken; *weitere Voraussetzungen des Bauens sind im kantonalen oder im übrigen Bundesrecht festgelegt.* Davon zu trennen ist die Frage, in welchem Verfahren entschieden wird. Zweckmässigerweise sehen die Kantone – sie sind dafür zuständig – eine Bewilligung vor, die sich über alle Voraussetzungen des Bauens ausspricht. Absatz 2 legt in Buchstabe a den Grundsatz fest, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen müssen. Das kantonale Recht hat diesen Grundsatz zu verdeutlichen. So wird es, vielleicht nicht abschliessend, Kriterien darüber aufstellen, was als landwirtschaftliche Baute oder Anlage zu gelten hat (vgl. Erläuterungen zu Art. 17). Es muss – um ein weiteres Beispiel zu nennen – umschreiben, welche Bauten und Anlagen nur in einer Industrie- oder einer Gewerbezone zulässig sind. Was unter Erschliessung nach Buchstabe b zu verstehen ist, regelt Artikel 20.

Das kantonale Recht muss ferner die Ausnahmen (namentlich Härtefälle) regeln, die es im Rahmen seiner Ordnung zulassen will. Vorbehalten bleiben Artikel 24 dieses Gesetzes und die Bestimmungen anderer Gesetze des Bundes (z. B. Gewässerschutzgesetz).

Artikel 24

Diese Bestimmung regelt die Ausnahmen vom Grundsatz des Artikels 23 Absatz 2 Buchstabe a, aber nur soweit es sich um Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone handelt. Neue Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Nutzungszone nicht entsprechen, dürfen nur bewilligt werden, wenn sie einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordern, also an einen bestimmten Standort gebunden sind oder wegen ihres besonderen Zweckes nicht in eine Bauzone eingeordnet werden können. Dasselbe gilt, wenn bestehende Bauten und Anlagen in ihrem Zweck vollständig geändert werden. Die Änderung der Nutzung einer bestehenden Baute oder Anlage kommt in ihrer Wirkung auf die Umwelt einer Neuerrichtung gleich. Mit dieser Regel übernimmt das Gesetz die bisherige Ordnung des Artikels 20 des Gewässerschutzgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vollzugsbestimmungen. In keinem Fall dürfen überwiegende Interessen verletzt werden (Abs. 1).

Die Voraussetzungen für die teilweise Veränderung oder den Wiederaufbau bestehender Bauten hat das kantonale Recht zu bestimmen. *Das Gesetz will den unterschiedlichen Verhältnissen in den Kantonen Rechnung tragen.* Das kantonale Recht umschreibt, was unter teilweiser Änderung zu verstehen ist, indem es die Möglichkeiten des Umbaus, der Erweiterung und der teilweisen Zweckänderung näher bezeichnet. Absatz 2 weist auf Grundsätze hin, die bei der Umschreibung der Ausnahmen zu beachten sind: Diese müssen wichtigen Anliegen der Raumplanung, so zum Beispiel der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens (namentlich in Gebieten mit Brachlegung) oder einer hinreichenden Dauerbesiedlung in

Abwanderungsgebieten dienen. Ausserdem ist der Wiederaufbau nur im Rahmen des bisherigen Umfangs und Zweckes – am gleichen Ort – zulässig.

Artikel 24 äussert sich nur zu Ausnahmen zu Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a. Von der Voraussetzung einer *dem jeweiligen Zweck entsprechenden Erschliessung* gibt es grundsätzlich keine Ausnahmen (Art. 23 Abs. 2 Bst. b). Zu beachten ist ferner, dass das Gemeinwesen nur zur Erschliessung der Bauzone verpflichtet ist (Art. 20 Abs. 2).

3. Abschnitt: Zuständigkeit und Verfahren

Artikel 25

Die Kantone ordnen für die Nutzungspläne Zuständigkeit und Verfahren. Der gleiche Auftrag gilt für die Wirkungen der Nutzungspläne, das heisst für die Bewilligungen (Abs. 1).

Die Kantone sehen bereits heute eine Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Instanz vor, wobei die Anforderungen verschieden sind. Eine besondere Vorschrift darüber ist nicht erforderlich. Weil die Richtpläne für die Behörden verbindlich sind, ergibt sich, dass die kantonalen Instanzen die Übereinstimmung der Nutzungspläne mit den Richtplänen prüfen müssen (Art. 2 und 9 Abs. 1).

Bei der Ordnung der Zuständigkeit haben die Kantone dafür zu sorgen, dass Ausnahmen nach Artikel 24 durch eine Behörde des Kantons oder wenigstens mit deren Zustimmung bewilligt werden (Abs. 2).

Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten des Bundes, soweit ein Bundesgesetz ein besonderes Verfahren vorsieht oder sonst eine Ausnahme zulässt, so nach Eisenbahngesetz oder nach dem Bundesgesetz über die Militärorganisation (Abs. 3). *Die eigene Zuständigkeit entbindet die Bundesbehörden nicht von der Pflicht, die Grundsätze dieses Gesetzes zu beachten*, insbesondere nicht davon, sich an die vom Bundesrat genehmigten Richtpläne zu halten. Denn diese sind für alle Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2). Auch bei anderen bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren (z. B. Konzessionen) hat der Bund raumplanerische Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen (Art. 22^{quater} Abs. 3 BV), in der Regel aber nicht abschliessend. Nutzungspläne entfalten ihre Wirkungen in erster Linie im kantonalen Bewilligungsverfahren (Art. 23).

Artikel 26

Das Festlegen von Planungszonen ist eine sichernde Massnahme, um Nutzungspläne erstellen oder ändern zu können. Innerhalb dieser Zonen darf nichts vorgekehrt werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Die Massnahmen innerhalb dieser Zonen müssen verhältnismässig sein; sie dürfen planerische oder bauliche Vorkehren nur verhindern, wenn diese die im Gang befindliche Nutzungsplanung nachteilig beeinflussen.

3. Titel: Förderung

Nach Artikel 22^{quater} Absatz 2 BV hat der Bund die Bestrebungen der Kantone zu fördern. Das Gesetz sieht Beiträge an die Richtpläne sowie an Entschädigungen

für Schutzzonen vor. Ferner soll die Aus- und Weiterbildung durch Beiträge oder andere geeignete Massnahmen unterstützt werden.

Artikel 27

Absatz 1 verpflichtet den Bund, an die Kosten der Erstellung der Richtpläne Beiträge zu leisten. Die Richtpläne stellen eine wichtige Grundlage für die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben in der Raumplanung dar. Daraus rechtfertigt sich ein Beitrag von höchstens 30 Prozent. Das Gesetz folgt dem Grundsatz, dass die Kosten entsprechend der Verteilung der Aufgaben zu tragen sind. Deshalb verzichtet es auf Beiträge an die Nutzungspläne. Für die Höhe der Bundesleistung wird die Finanzkraft der Kantone massgebend sein. Das Einzelne regelt die Vollziehungsverordnung des Bundesrates.

Die vom Bund zur Verfügung zu stellenden Mittel sind durch Rahmenkredite festzulegen. Es handelt sich um mehrjährige Verpflichtungskredite, die in der üblichen Form einfacher Bundesbeschlüsse zu bewilligen sein werden (Abs. 2).

Artikel 28

Der Bund kann Beiträge an Entschädigungen leisten, die Kantone und Gemeinden für besonders bedeutsame Schutzmassnahmen aufbringen müssen. Es handelt sich vor allem um Massnahmen für Objekte, die ohne Mithilfe des Bundes gefährdet sind.

Artikel 29

Es handelt sich hier um Bundesbeiträge, die gestützt auf andere Bundeserlasse an raumwirksame Massnahmen der Kantone geleistet werden. *Dieser Vorbehalt beschränkt sich auf Massnahmen, die einen wesentlichen Einfluss auf die besiedlungs- und nutzungsmässige Entwicklung eines Gebietes haben.* Eine folgerichtige Koordination im Sinne des Verfassungsauftrages verlangt, dass die vom Bund zu unterstützenden Massnahmen mit den Richtplänen übereinstimmen.

Artikel 30

Entscheide im Bereich der Raumplanung sind zur Hauptsache politischer Natur. Berater der entscheidenden Instanzen sollen in der Regel Fachleute mit der notwendigen beruflichen Ausbildung und Erfahrung sein. Die Ausbildung von Fachleuten im Bereich der Raumplanung ist durch bestehende Lehranstalten gesichert.

Es ist dagegen notwendig, dass auch die Aus- und Weiterbildung derjenigen Personen gefördert wird, die in ihrer beruflichen Stellung mit raumplanerischen Fragen zu tun haben. Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung sollen auch Mitgliedern von Behörden und ihren Mitarbeitern geboten werden.

Der Bund führt wie bis anhin diese Ausbildung nicht selber durch. Lehranstalten, Institute, private Vereinigungen, Regionalplanungsgruppen u. a. m. können Grund- und Weiterbildungskurse durchführen. Der Bund leistet Beiträge oder gewährt fachliche Unterstützung; sein Aufwand richtet sich nach den jeweils im Budget zur Verfügung gestellten Mitteln.

4. Titel: Organisation

Mit der Bezeichnung von Fachstellen für Raumplanung bei den Kantonen, eines Bundesamtes für Raumplanung und einer eidgenössischen Raumplanungskommission soll organisatorisch die Erfüllung des Verfassungsauftrages gesichert werden.

Artikel 31

Die Kantone umschreiben den Aufgabenbereich der Fachstelle im Rahmen ihrer Verwaltung. Die Schaffung eines besonderen Amtes wird nicht vorgeschrieben. Es bleibt den Kantonen anheimgestellt, auch ausserhalb der Verwaltung stehende Personen mit Fragen der Raumplanung zu betrauen.

Artikel 32

Das Bundesamt für Raumplanung ist die Fachstelle des Bundes. Mit dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (vom 17. März 1972) wurde die Stelle des Delegierten für Raumplanung geschaffen. Sie wird mit diesem Gesetz in ein ordentliches Bundesamt übergeführt. Das Amt betreut die Aufgaben des Bundes nach diesem Gesetz. Dazu gehören namentlich Aufgaben der Koordination und der Förderung. Mit den Kantonen, insbesondere mit ihren Fachstellen, steht das Amt in engem Kontakt. Die Aufgaben im Einzelnen regelt die Vollzugsverordnung des Bundesrates.

Artikel 33

Die Raumplanungskommission ist ein Organ des Bundes. Sie steht dem Bundesrat und dem Bundesamt für Raumplanung beratend zur Verfügung. Die Kommission kann zur Einigungsverhandlung nach Artikel 12 Absatz 1 beigezogen werden. Sie umfasst nicht mehr als fünfzehn Mitglieder; die Landesteile sind angemessen zu vertreten. Wahlbehörde ist der Bundesrat (Art. 102 Ziff. 6 BV); er kann den Aufgabenbereich der Kommission in der Vollziehungsverordnung näher regeln.

5. Titel: Rechtsschutz

Das Raumplanungsgesetz will an der bisherigen Ordnung des Rechtsschutzes im Bund und in den Kantonen so wenig wie möglich ändern.

Artikel 34

Diese Bestimmung regelt die Mindestanforderungen des Rechtsschutzes in den Kantonen.

Im Interesse des Rechtsschutzes verlangt Absatz 1, dass Nutzungspläne nach diesem Gesetz öffentlich aufgelegt werden. Nach Absatz 2 hat das kantonale Recht zu gewährleisten, dass gegen Verfügungen oder gegen Nutzungspläne mindestens ein Rechtsmittel ergriffen werden kann. *Es kann sich dabei um Einsprachen oder Beschwerden handeln.* Es bleibt den Kantonen anheimgestellt zu bestimmen, in welchem Zeitpunkt vom Rechtsmittel Gebrauch zu machen ist und wer zu entscheiden hat.

Absatz 3 verlangt, dass das Recht zur Einsprache oder Beschwerde in gleichem Umfang gewährt wird wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht: damit ist eine weitreichende Legitimation gewährleistet. Die kantonale Regelung soll ferner die volle Überprüfung der Einsprache oder Beschwerde durch wenigstens eine Instanz ermöglichen.

Artikel 35

Diese Bestimmung regelt nur, was zur Verdeutlichung der geltenden Ordnung, oder weil diese geändert wird, gesagt werden muss. Nach Absatz 1 ist gegen Entschiede letzter kantonomer Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5) sowie über die Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, ebenso über Verfügungen von Bundesbehörden über Bundesbeiträge (Art. 27 ff.). Im ersten Fall handelt es sich um einen Verfassungsgrundsatz (Art. 22^{ter} BV), den Artikel 5 Absatz 2 ausdrücklich auf die Planungen nach diesem Gesetz anzuwenden gebietet. Die Regelung über die Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nach Artikel 24 ist in ihrer Gesamtheit als Bundesrecht zu betrachten; denn auch die Ausführungsbestimmungen der Kantone nach Artikel 24 Absatz 2 sind eng an die bundesgesetzlichen Grundsätze gebunden.

Absatz 2 hebt die Berechtigung des Gemeinwesens zu Beschwerden bei Entschädigungen hervor, weil es in solchen Fällen immer betroffen ist. Für Nutzungspläne nach diesem Gesetz soll nur der Rechtsweg über die staatsrechtliche Beschwerde offenstehen (Abs. 3). Im übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

6. Titel: Schlussbestimmungen

Artikel 36

Für die Erstellung der Richtpläne ist eine Frist von fünf Jahren vorgesehen. Der Bundesrat kann in Ausnahmefällen diese Frist verlängern. Für die Nutzungspläne legen die Kantone die Fristen selber fest; acht Jahre sollen aber nicht überschritten werden.

Als Koordinationsinstrument müssen die Richtpläne nicht zwingend den Nutzungsplänen vorangehen. Sie enthalten zwar, im Interesse der Koordination, Angaben, die bei der Nutzungsplanung zu beachten sind. Das heisst aber nicht, dass mit der Nutzungsplanung zuzuwarten sei, bis die Richtplanung abgeschlossen ist. Die Wirklichkeit sieht übrigens auch anders aus. Rund 55 Prozent der Gemeinden besitzen heute eine Nutzungsordnung; sie haben also bereits Zonenpläne erarbeitet. Im Lauf der kommenden Jahre ist damit zu rechnen, dass weitere 30 Prozent die Nutzungsplanung abgeschlossen haben werden. Zahlreiche Gemeinden überarbeiten zurzeit die geltende Nutzungsordnung.

Artikel 37

Die Grundsätze des Bundes sind durch das kantonale Recht zu ergänzen und zu verdeutlichen. *Der Verfassungsauftrag kann nur erfüllt werden, wenn die Kantone die erforderlichen Vorschriften erlassen* (Abs. 1). In verschiedenen Kantonen ist dies bereits weitgehend geschehen; andere Kantone müssen ihr Raumplanungs-

recht erneuern; wenige müssen es neu schaffen; die meisten werden sich damit befassen müssen, wie ihre bestehenden Planungen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes auszurichten sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 16).

Absatz 2 ermächtigt die Kantonsregierungen, die im Interesse der Raumplanung erforderlichen vorsorglichen Massnahmen zu treffen, bis die nötigen gesetzlichen Regelungen geschaffen sind. Damit kann auch gewährleistet werden, dass die Schutzmassnahmen nach dem Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (SR 700), soweit noch nötig, in das ordentliche Recht übergeführt werden können.

Absatz 3 stellt ebenfalls den Übergang in der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Raumplanung und Gewässerschutz sicher. Als weitgehend überbautes Gebiet können die geschlossenen Siedlungsgebiete gelten, die durch Kanalisationen erschlossen sind.

Artikel 38

Es handelt sich hier um eine vorübergehende Ersatzmassnahme des Bundesrates, aber nur für besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete oder besonders bedeutende Landschaften oder Stätten. Die Massnahme dauert solange, bis Nutzungspläne nach den Grundsätzen dieses Gesetzes vorliegen. Der Bundesrat setzt das Instrument nur dann ein, wenn wesentliche Anliegen der Raumordnung auf dem Spiele stehen.

Artikel 39

Aufgrund des Gesetzesentwurfs drängt sich die Änderung des Artikels 20 des Gewässerschutzgesetzes auf. Vom Verfassungsauftrag her regelt das Raumplanungsgesetz, wo bestimmte bauliche Nutzungen zulässig, das Gewässerschutzgesetz demgegenüber, wie die Abwässer aus Bauten und Anlagen zu beseitigen und zu reinigen sind. Artikel 23 des Entwurfes schreibt vor, dass Bewilligungen für Bauten und Anlagen nur erteilt werden dürfen, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen; Artikel 24 ordnet die Ausnahmen von dieser Regel und folgt damit grundsätzlich dem in der Gewässerschutzgesetzgebung eingeschlagenen Weg. Mit der Streichung des Satzteils «sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist» wird vermieden, dass verschiedene Erlasse gleiche Fragen regeln.

Die Revision von Artikel 20 des Gewässerschutzgesetzes ermöglicht zudem, den nicht begründeten Unterschied in der Formulierung zu Artikel 19 des gleichen Gesetzes aufzuheben. Deshalb lautet die Einleitung neu: «Bewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art...».

23 Vollzugserlasse

Nach Artikel 102 Ziffer 5 BV vollzieht der Bundesrat die Bundesgesetze. Er erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Bei der Raumplanung ist der Bund nur zum Erlass von Grundsätzen ermächtigt. Er regelt das Sachgebiet Raumplanung nicht erschöpfend. Die Durchführung der

Raumplanung ist, im Rahmen der Grundsätze des Bundes, eine Aufgabe der Kantone. Deshalb ordnet vorwiegend das kantonale Recht Fragen des Vollzugs. Das Gesetz verweist in verschiedenen Bestimmungen ausdrücklich auf das kantonale Recht (z. B. Art. 10, 19 Abs. 1 und 2, 20 Abs. 2 und 3, 24 Abs. 2, 25, 26, 34 Abs. 2 und 3). Ferner geht aus einzelnen Bestimmungen klar hervor, dass sie, um angewendet werden zu können, einer Ergänzung durch das kantonale Recht bedürfen (z. B. Art. 4, 18 Abs. 2, 21, 31, 36 Abs. 1, 37).

Daraus ergibt sich deutlich, in welchem Bereich der Bundesrat Vollzugsbestimmungen erlässt. Er regelt den *Vollzug seiner eigenen Aufgaben* nach diesem Gesetz (z. B. Art. 13, 14, 27, 28, 30, 32, 33, 38) und *Fragen der Koordination* zwischen ihm und den Kantonen oder unter den Kantonen (z. B. Art. 4, 7, 11, 12). Dabei kann es sich nur um eine Ausführungsverordnung und nicht etwa um eine gesetzesvertretende Verordnung handeln. *Die Verordnung darf keine neuen Vorschriften enthalten, welche die Rechte der Kantone oder der Bürger beschränken, oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln sich mit dem allgemeinen Zweck des Gesetzes vertragen würden.*

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

311 Bund

Nach Artikel 27 Absatz 1 gewährt der Bund Beiträge bis zu 30 Prozent an die Kosten der Richtpläne. Damit wird – allerdings mit Beschränkung auf die Richtpläne – die bisherige Praxis nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (vom 4. Oktober 1974 [SR 843]; Art. 65 Abs. 3) mit einem etwas reduzierten Höchstansatz fortgeführt.

Für die Jahre 1975 und 1976 sowie 1977–1979 bewilligten die eidgenössischen Räte jeweils Rahmenkredite von 15 Millionen Franken. Vom ersten Rahmenkredit wurden nur 7,5 Millionen Franken für Zusicherungen beansprucht; der zweite Rahmenkredit ist bis Ende 1977 mit rund 2,5 Millionen Franken belastet. Zusammen mit den früheren Förderungsaktionen aufgrund des Bundesgesetzes vom 19. März 1965/21. März 1973 (SR 842) über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues wurden gesamthaft 40 Millionen Franken zugesichert und rund 18,3 Millionen Franken ausbezahlt, *und zwar zur Hauptsache für Nutzungspläne in den Gemeinden.* Dass Verpflichtungskredite nicht beansprucht wurden, dass Zusicherungen und Auszahlungen auseinanderklaffen, hat verschiedene Gründe. Zahlreiche Planungsträger verhielten sich zurückhaltend, weil sie vorerst das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung abwarten wollten. Sodann erstrecken sich Planungsarbeiten – und damit die Fristen zwischen Zusicherung und Abrechnung – über Jahre. Mit den aufgrund des Rahmenkredites 1977–1979 noch verfügbaren Mitteln dürfte es möglich sein, noch viele Gemeinden zu unterstützen, die keine Zonenpläne besitzen.

Die zukünftigen finanziellen Aufwendungen für Beiträge an die Richtpläne hängen wesentlich vom Stand der raumplanerischen Arbeiten in den Kantonen ab.

Der Bund kann seine Leistungen den Bedürfnissen in den Kantonen und seiner eigenen Finanzsituation anpassen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen darf damit gerechnet werden, dass die Zusicherungen des Bundes jährlich den Betrag von 5 Millionen Franken nicht übersteigen.

Mit dem Rahmenkredit legt der Bund für jeweils drei oder fünf Jahre die Grenzen seiner Leistungen fest.

Der Bund ist nicht verpflichtet, Beiträge an Entschädigungen für Schutzmassnahmen zu leisten (Art. 28). Er kann es tun, namentlich wenn es sich um Schutzobjekte handelt, die besonders bedeutsam sind und deren Preisgabe schwerwiegende Folgen hätte. Vorausgesetzt werden auch hier angemessene Leistungen der Kantone. Die Belastung des Bundes mit derartigen Hilfsmassnahmen lässt sich nicht voraussberechnen. Weder über die Zahl der Entschädigungsfälle noch über die Höhe der einzelnen Begehren können auch nur annähernd sichere Aussagen gemacht werden. Mit einer sorgfältigen Ortsplanung, welche die Nutzung und Erschliessung nach den Grundsätzen dieses Gesetzes koordiniert, entsteht mehr Sicherheit in der Beurteilung der Frage der entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkungen. Das Gemeinwesen wird es in der Hand haben, seine raumplanerischen Vorkehren so zu treffen, dass es mit möglichst geringem Aufwand an Entschädigungen den Verfassungsauftrag zu erfüllen vermag. Probleme werden sich insbesondere dort ergeben, wo in der Vergangenheit nicht zweckmässig oder überhaupt nicht geplant wurde und nun nachträglich eine vernünftige Ordnung erreicht werden muss. Für die Leistungen, die der Bund in besonderen Fällen zu erbringen hat, wird ein angemessener Betrag jeweils im Budget vorsorglich bereitgestellt werden müssen. Die jährliche Belastung dürfte ungefähr 3-5 Millionen Franken ausmachen.

Die Aus- und Weiterbildung im Sinne der Erläuterungen erfolgt im Rahmen der jeweils im Budget eingestellten Kredite.

Die Aufwendungen für das Bundesamt für Raumplanung dürften sich im Rahmen der bisherigen Auslagen des Delegierten für Raumplanung halten; sie werden damit – nach der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen – wesentlich geringer sein als im abgelehnten Gesetz vorgesehen. Die folgende Tabelle vermittelt eine Übersicht über die Auslagen ohne Bundesbeiträge in den Jahren 1974-1977:

Ausgaben des Delegierten für Raumplanung in den Jahren 1974-1977
(in 1000 Franken)

	1974	1975	1976	1977
Personal	1488	1568	1667	1561
Kommissionen und Sachverständige	1238	259	158	236
Forschung und Beratung	—	1157	760	666
Lehre und Ausbildung	159	145	51	62
Verwaltung	69	61	55	34
Insgesamt	2954	3190	2691	2559

In der Dringlichkeitsordnung der Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1975–1979 ist die Raumplanung unter den Schwerpunkten aufgeführt. Im Finanzplan 1978–1980 vom 9. Februar 1977 sind die finanziellen Mittel für die Aufgaben der Raumplanung im bisherigen und hier skizzierten Rahmen vorgesehen.

312 Kantone und Gemeinden

Die Auslagen der Kantone und Gemeinden hängen wesentlich vom Stand der raumplanerischen Arbeiten ab. Am stärksten belastet werden sie bei der Erarbeitung der Richt- und Nutzungspläne. Am weitesten fortgeschritten sind heute die Arbeiten für die Nutzungspläne. Richt- und Nutzungspläne müssen jedoch periodisch überprüft werden. Dazu kommt der Vollzug der Pläne.

Das Gesetz bringt Kantonen und Gemeinden nur dort neue Aufgaben und damit einen Mehraufwand, wo die bisherigen Arbeiten für die Koordination der raumwirksamen Aufgaben oder für die Ordnung der Nutzung noch nicht in Angriff genommen oder wenig fortgeschritten sind. Am Stand der bisherigen Arbeiten kann auch gemessen werden, welcher zusätzlicher Aufwand für die Erstellung der Richtpläne nach Artikel 6–12 notwendig ist.

32 Personelle Auswirkungen

Ende 1975 waren beim Delegierten 30 Etatstellen besetzt; heute sind es 26. Die freigewordenen Stellen wurden einstweilen offengehalten. Die Aufgaben des künftigen Bundesamtes können nur teilweise an den bisherigen gemessen werden. Mit einer zweckmässigen Organisation wird es jedoch möglich sein, auch die neuen Aufgaben mit dem bisherigen Personalbestand von 30 Personen zu bewältigen; es werden keine zusätzlichen Stellen beansprucht.

4 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf beruht auf einer eingehenden Analyse des Verfassungsauftrages. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist im besonderen Teil unter Ziffer 21 kurz zusammengefasst. Die Verfassungsmässigkeit des von Volk und Ständen am 13. Juni 1976 abgelehnten Gesetzes haben die Professoren Aubert und Jagmetti in einem ausführlichen Gutachten bejaht. Ihre Feststellungen gelten auch für diesen Entwurf, der keine weiter gehenden Regelungen enthält.

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1978¹⁾,
beschliesst:*

1. Titel: Einleitung

Art. 1 Ziele

¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

- a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
- c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern;
- d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
- e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

Art. 2 Planungspflicht

¹ Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab.

² Sie berücksichtigen die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit.

¹⁾ BBl 1978 I 1006

Art. 3 Planungsgrundsätze

¹ Die Landschaft ist zu schonen. Dabei sollen

- a. der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben;
- b. Siedlungen und Bauwerke sich in die Landschaft einordnen;
- c. See- und Flussufer nicht weiter überbaut und Zugänge erleichtert werden;
- d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
- e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.

² Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung gegenüber der Landschaft zu begrenzen. Dabei sollen

- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein;
- b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen verschont werden;
- c. einladende Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
- e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

³ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Dabei sollen

- a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;
- b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
- c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Art. 4 Öffentlichkeit

¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Öffentlichkeit über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz.

² Sie sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

³ Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

² Führen Planungen nach diesem Gesetz zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

2. Titel: Massnahmen der Raumplanung

1. Kapitel: Richtpläne der Kantone

Art. 6 Grundlagen

¹ Die Kantone bestimmen in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.

² Sie stellen fest, welche Gebiete

- a. sich für die Landwirtschaft eignen;
- b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;
- c. durch Naturgefahren oder erhebliche schädliche Einwirkungen bedroht sind.

³ Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung

- a. der Besiedlung;
- b. des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.

⁴ Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Art. 7 Zusammenarbeit

¹ Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit deren Aufgaben berührt werden.

² Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Aufgaben aufeinander abgestimmt werden, so kann das Verfahren nach Artikel 12 verlangt werden.

³ Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.

Art. 8 Mindestinhalt der Richtpläne

Richtpläne zeigen mindestens

- a. wie die raumwirksamen Aufgaben im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- b. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Art. 9 Verbindlichkeit und Anpassung

¹ Richtpläne sind für die Behörden verbindlich.

² Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst.

³ Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet.

Art. 10 Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren.

² Sie regeln, wie die Gemeinden und andere Träger raumwirksamer Aufgaben beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

Art. 11 Genehmigung

¹ Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Änderungen, wenn sie die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

² Für den Bund und die Nachbarkantone werden Richtpläne erst mit der Genehmigung verbindlich.

Art. 12 Bereinigung

¹ Berücksichtigen Richtpläne raumwirksame Aufgaben des Bundes oder der Nachbarkantone nicht sachgerecht, so ordnet der Bundesrat nach Anhören der Beteiligten eine Einigungsverhandlung an. Er kann die Raumplanungskommission beiziehen.

² Für die Dauer der Einigungsverhandlung verfügt der Bundesrat, dass nichts unternommen wird, was ihren Ausgang nachteilig beeinflussen könnte.

³ Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat, spätestens fünf Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat.

2. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

Art. 13 Konzepte und Sachpläne

¹ Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

² Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.

Art. 14 Raumplanungsbericht

¹ Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung periodisch, nach Anhören der Kantone, über den Stand der Raumplanung.

² Der Bericht enthält ferner die für die Zusammenarbeit der Bundesbehörden untereinander und mit den Kantonen erforderlichen Hinweise über Planungen im Bereich der raumwirksamen Aufgaben.

3. Kapitel: Nutzungspläne

1. Abschnitt: Zweck und Inhalt

Art. 15 Begriff

- ¹ Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens.
- ² Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen.

Art. 16 Bauzonen

- Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und
- a. weitgehend überbaut ist oder
 - b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

Art. 17 Landwirtschaftszonen

- ¹ Landwirtschaftszonen umfassen Land, das
 - a. sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet oder
 - b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll.
- ² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.

Art. 18 Schutzzonen

- ¹ Schutzzonen umfassen
 - a. Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer;
 - b. besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;
 - c. bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler;
 - d. Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen.
- ² Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen.

Art. 19 Weitere Zonen und Gebiete

- ¹ Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen.
- ² Es kann Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird.
- ³ Das Waldareal ist durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt.

Art. 20 Erschliessung

- ¹ Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.

² Bauzonen werden durch das Gemeinwesen zeitgerecht erschlossen. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

³ Das kantonale Recht kann vorsehen, dass die Grundeigentümer ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber erschliessen.

Art. 21 Landumlegung

Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern.

2. Abschnitt: Wirkungen

Art. 22 Verbindlichkeit und Anpassung

¹ Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich.

² Haben sich die Verhältnisse geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst.

Art. 23 Bewilligung von Bauten und Anlagen

¹ Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden.

² Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn

- a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und
- b. das Land erschlossen ist.

Art. 24 Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen

¹ Abweichend von Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

² Das kantonale Recht kann gestatten, Bauten und Anlagen teilweise zu ändern oder dem bisherigen Zweck und Umfang entsprechend wieder aufzubauen, wenn wichtige Anliegen der Raumplanung wie die landwirtschaftliche Nutzung oder die Erhaltung einer hinreichenden Dauerbesiedlung dies erfordern.

3. Abschnitt: Zuständigkeit und Verfahren

Art. 25 Kantonale Zuständigkeiten

¹ Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren.

² Ausnahmen nach Artikel 24 werden durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung bewilligt.

³ Zuständigkeit und Verfahren nach anderen Bundesgesetzen, die bestimmte Behörden ermächtigen, Bauten und Anlagen zu errichten, bleiben vorbehalten.

Art. 26 Planungszone

¹ Liegen Nutzungspläne nicht vor oder müssen sie geändert werden, so kann die nach kantonalem Recht zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.

² Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen.

3. Titel: Förderung

Art. 27 Bundesbeiträge an Richtpläne

¹ Der Bund gewährt Beiträge bis zu 30 Prozent an die Kosten der Richtpläne.

² Die Bundesmittel werden in Form von Rahmenkrediten bewilligt.

Art. 28 Bundesbeiträge an Entschädigungen für Schutzmassnahmen

Der Bund kann an Entschädigungen für besonders bedeutsame Schutzmassnahmen nach Artikel 18 Beiträge leisten.

Art. 29 Vorbehalt für andere Bundesbeiträge

Der Bund macht die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach andern Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen.

Art. 30 Aus- und Weiterbildung

Der Bund fördert die Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Raumplanung.

4. Titel: Organisation

Art. 31 Kantonale Fachstellen

Die Kantone bezeichnen eine Fachstelle für Raumplanung.

Art. 32 Bundesamt für Raumplanung

Das Bundesamt für Raumplanung ist die zuständige Fachstelle des Bundes.

Art. 33 Raumplanungskommission

¹ Die Raumplanungskommission ist beratendes Organ des Bundes für Fragen der Raumplanung.

² Sie besteht aus 11–15 Mitgliedern; die einzelnen Landesteile sind angemessen vertreten.

5. Titel: Rechtsschutz

Art. 34 Kantonales Recht

¹ Nutzungspläne werden öffentlich aufgelegt.

² Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen.

³ Es gewährleistet

- a. die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht;
- b. die volle Überprüfung durch wenigstens eine Instanz.

Art. 35 Bundesrecht

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ist zulässig gegen

- a. Entscheide letzter kantonomer Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen im Sinne von Artikel 5 und über Bewilligungen im Sinne von Artikel 24;

- b. Verfügungen von Bundesbehörden über Bundesbeiträge.

² Kantone und Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt.

³ Andere Entscheide letzter kantonomer Instanzen sind endgültig; vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht.

6. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 36 Frist für Richt- und Nutzungspläne

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass

- a. die Richtpläne spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorliegen;
- b. die Nutzungspläne rechtzeitig erstellt werden, spätestens jedoch acht Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorliegen.

² Der Bundesrat kann die Frist für Richtpläne ausnahmsweise verlängern.

Art. 37 Einführende Massnahmen der Kantone

¹ Die Kantone erlassen die für die Anwendung dieses Gesetzes nötigen Vorschriften.

² Solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet, sind die Kantonsregierungen ermächtigt, vorläufige Regelungen zu treffen, insbesondere Planungszonen im Sinne von Artikel 26 zu bestimmen.

³ Solange keine Bauzonen bestehen, gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone.

Art. 38 Vorübergehende Nutzungszonen

¹ Sind besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete, besonders bedeutsame Landschaften oder Stätten unmittelbar gefährdet und werden innerhalb einer vom Bundesrat festgesetzten Frist die erforderlichen Massnahmen nicht getroffen, so kann der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen bestimmen. Innerhalb solcher Zonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung nachteilig beeinflussen könnte.

² Sobald Nutzungspläne vorliegen, hebt der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen auf.

Art. 39 Änderung des Gewässerschutzgesetzes

Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971¹⁾ über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung wird wie folgt geändert:

Art. 20

b. ausserhalb
des generellen
Kanalisations-
projektes

Bewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art ausserhalb der Bauzonen oder, wo solche fehlen, ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes dürfen nur erteilt werden, wenn die Ableitung und Reinigung oder eine andere zweckmässige Beseitigung der Abwässer festgelegt ist und die Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Gewässerschutz vorliegt.

Art. 40 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.014
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1978
Date	
Data	
Seite	1006-1045
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 345

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.