

Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden	2
3	Die Raumplanungsaufgaben des Bundes	2
3.1	Grundsatzgesetzgebung	2
3.2	Förderung und Koordination der kantonalen Raumplanung	3
3.3	Berücksichtigung der Raumplanung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben	3
4	Die Raumplanungsaufgaben der Kantone	3
4.1	Raumplanungs- und Baugesetz	3
4.2	Kantonaler Richtplan	4
4.3	Nutzungsplanung	4
4.4	Baubewilligungen	5
4.5	Die innerkantonale Kompetenzverteilung	5
4.5.1	Gemeinden	5
4.5.2	Regionalplanungsverbände	6
5	Die materiellen Planungsziele und -grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung	6
5.1	Haushälterische Bodennutzung	6
5.2	Abstimmungsgebot	7
5.3	Ausrichtung auf die anzustrebende räumliche Entwicklung	7
5.4	Planungsgrundsätze als Entscheidhilfen	8
5.5	Umfassende Interessenabwägung	8
5.6	Raumplanungsrecht als Recht des Lebensraumes	9
6	Auskünfte	9

1 Ausgangslage

Die Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz werden nur verständlich, wenn man sich die wichtigsten politischen, geografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten vergegenwärtigt. Die beschränkte besiedelbare Fläche von rund 13'000 km² führt zusammen mit einer hochentwickelten Wirtschaft und hohem Wohlstand zu einem starken Nutzungsdruck. Umwelt- und Landschaftsschutz haben als Reaktion darauf einen hohen Stellenwert, umso mehr als der Tourismus als einer der wichtigsten Wirtschaftszweige auf eine intakte Umwelt angewiesen ist. Auch die immer stärker ausgeprägte ökologische Ausrichtung der Landwirtschaft gründet in diesen Besonderheiten. Die Verstädterung der Schweiz ist trotz des Fehlens grosser Metropolen weit fortgeschritten. Merkmal der schweizerischen Zentrenstruktur ist die Vielzahl von kleinen und mittelgrossen Städten: Die weitaus grösste Schweizer Stadt - Zürich - hat nur rund 370'000 EinwohnerInnen. Die Bevölkerungsdichte im Agglomerationsband des schweizerischen Mittellandes erlaubt eine hochentwickelte Infrastruktur auch beim öffentlichen Verkehr. Die Dynamik der stark exportorientierten Wirtschaft hat sich längst von der flächenintensiven und umweltbelastenden Industrie zu den Dienstleistungen verlagert. Eine grosse Zahl von Industriebranchen im bestehenden Siedlungsgebiet schafft heute die Voraussetzungen für eine verstärkte Siedlungsentwicklung „nach innen“.

Auf der anderen Seite sind die raumplanerischen Aufgaben in den Teilräumen Jura, Mittelland, Voralpen, Alpen (40% der Landesfläche) und Alpensüdseite unterschiedlich. Zudem erschwert die auf kleinem Raum vorhandene politische und kulturelle Vielfalt eine nationale Raumordnungspolitik. Das auf direktdemokratischen Rechten aufbauende lokale, regionale

und kantonale Selbstbewusstsein führt in der Raumplanung zwar immer wieder zu wegweisenden und innovativen Lösungen. Es verhindert indessen oft auch die nötige Zusammenarbeit in den Wirtschaftsräumen, die mehr von Verkehrsachsen als von politischen Grenzen definiert werden.

2 Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden

Mit dem 1969 neu in die Bundesverfassung aufgenommenen Raumplanungsartikel wurde dem Bund die Kompetenz zur *Grundsatzgesetzgebung* in der Raumplanung übertragen. Die konkrete Umsetzung in Pläne soll dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone bleiben, die wiederum einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden weiterzudelegieren pflegen. Nebst dieser Grundsatzgesetzgebung fördert und koordiniert der Bund die Raumplanung der Kantone und berücksichtigt auch bei seinen eigenen Aufgaben die "Erfordernisse" der Raumplanung. Die beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes führt zu einer Vielfalt an Begriffen und Instrumenten der Raumplanung. Überdies geht die Verrechtlichung der Begriffswelt viel weniger weit als in Deutschland.

Die Realität in der schweizerischen Raumplanung ist jedoch nicht so einfach, wie dies der Verfassungsartikel ausdrückt. Tatsächlich werden Bund, Kantone und Gemeinden zur *gemeinsamen* Sorge für die haushälterische Bodennutzung verpflichtet. Sie tun dies unter anderem, indem sie ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen und eine "auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Raumordnung verwirklichen". Die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit liegt in der Aufgabe der Raumplanung begründet: Sie bedeutet die Wahrnehmung der Verantwortung für den *ganzen Lebensraum*. Sie hat sich - um nur einige wenige Bezüge zu erwähnen - sowohl mit den Infrastrukturbauten insbesondere des Verkehrs, mit der Wirtschaftspolitik und dem Umweltschutz (alles Bundesaufgaben) als auch mit der Bodennutzungsplanung und dem Natur- und Heimatschutz (grösstenteils Aufgaben der Kantone) zu befassen. Unter Raumplanung versteht man heute in der Schweiz die *zielgerichtete Auseinandersetzung mit allen politischen Problemen, die den Lebensraum berühren*. Dementsprechend zählen zum Raumplanungsrecht nicht nur das Bundesgesetz über die Raumplanung und die dazugehörige Raumplanungsverordnung, sondern zahlreiche weitere Erlasse des sogenannten *funktionalen Raumplanungsrechts*. Darin geregelt sind beispielsweise die Anlagen der technischen Infrastruktur (Nationalstrassengesetz, Eisenbahngesetz, Luftfahrtgesetz usw.), der Schutz von Natur und Umwelt (Natur- und Heimatschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Umweltschutzgesetz, Waldgesetz), ferner wichtige raumrelevante Aspekte des Wohnungswesens (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz), der Landwirtschaft und des bäuerlichen Bodenrechts, der Regionalpolitik und des Tourismus. Im Einzelnen werden die Aufgaben vom Raumplanungsgesetz wie folgt verteilt:

3 Die Raumplanungsaufgaben des Bundes

3.1 Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat sich bei der Gesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken. Die Grundsätze können zwar die ganze Breite der raumplanerischen Aufgaben berühren, sollen aber die Themen nicht in aller Tiefe behandeln. Durch diese Beschränkung bleibt den Kantonen der von der Verfassung gewollte Gesetzgebungsspielraum. Besonders wichtige und für die ganze Schweiz zentrale Bereiche, wie beispielsweise die Durchführung des verfassungsmässigen *Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet*, darf der Bund hingegen detailliert regeln.

- Die bundesrechtlichen Grundsätze äussern sich insbesondere zu
- den Zielvorstellungen und den Planungsgrundsätzen, die bei jeder räumlichen Planung zu berücksichtigen sind;
- den Planungsinstrumenten sowie den dazugehörigen Verfahrensregeln;
- den Koordinationsregeln für alle raumwirksamen Massnahmen der Behörden;

- jenen Einzelfragen, die für die ganze Funktion der Raumplanung zentral sind, also etwa die Bewilligungspflicht für alle Bauten und Anlagen, die Grösse der Bauzonen, die ausnahmsweise Zulässigkeit des Bauens ausserhalb der Bauzonen und die Sicherstellung der Erschliessung des Baulandes.

Für die Raumplanung wichtige Grundsätze des Bodenrechts, wie beispielsweise zur Besteuerung und zur Enteignung, fehlen im Raumplanungsgesetz. Ihre Regelung ist damit - soweit nicht verfassungsrechtliche Vorschriften gelten - den Kantonen überlassen.

3.2 Förderung und Koordination der kantonalen Raumplanung

Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen ist ein zentrales Postulat des kooperativen Föderalismus. Der Bund fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch die erwähnte *Grundsatzgesetzgebung* sowie durch die *Genehmigung der kantonalen Richtpläne* (vgl. unten Ziff. 4). Er hat aber auch einen Koordinationsauftrag zwischen seinen eigenen Aufgaben und der Raumplanung der Kantone wahrzunehmen. Wichtige Instrumente dafür sind die vom Bund erarbeiteten *Grundlagen* sowie die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes, die *Konzepte und Sachpläne*. Ein illustratives Beispiel für die Notwendigkeit eines Sachplans stellt der Bereich der Luftfahrt dar: Die Ziele der Raumplanung würden verfehlt, wenn der Bund sich aufgrund seiner umfassenden Bewilligungs- und Konzessionierungszuständigkeit für Anlagen der Luftfahrt einfach über die Raumplanung der Kantone hinwegsetzen könnte. Mit dem Sachplan "Infrastruktur der Luftfahrt" soll die notwendige Koordination mit der Raumplanung der Kantone erreicht werden. Der Sachplan ist nicht direkt verbindlich für die Privaten, sondern legt fest, wie der Bund bei der Erteilung von luftfahrtrechtlichen Bewilligungen und Konzessionen von seinem Entscheidungsspielraum Gebrauch machen soll.

3.3 Berücksichtigung der Raumplanung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben

Der Bund ist sodann bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben ebenfalls an die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gebunden. Er bleibt also auf allen Stufen seines Handelns – Planung, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung – selbst dem Raumplanungsgesetz verpflichtet. Da das Bundesrecht kein in sich widerspruchsfreies Regelwerk, sondern eine historisch gewachsene Sammlung darstellt, sind Zielkonflikte immer möglich und müssen auch auf Bundesebene auf dem Wege der Interessenabwägung entschieden werden (siehe unten Ziff. 4.5). Die Bindung an die "Erfordernisse" der Raumplanung bedeutet ferner, dass der Bund an das kantonale Recht und die darauf gestützten Planungen gebunden ist, wenn er nicht durch besondere Vorschriften davon befreit wurde. Mit der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bund wird schliesslich gewährleistet, dass die kantonale Raumplanung die Aufgabenerfüllung durch den Bund nicht unzulässig behindert. Die kantonalen Planungs- und Baugesetze bedürfen jedoch ebenso wenig wie die Nutzungsplanungen der Kantone einer Genehmigung des Bundes. Verstossen sie gegen das Bundesrecht, so bleiben sie in diesem Punkt unanwendbar.

4 Die Raumplanungsaufgaben der Kantone

Den Kantonen obliegt - nach dem Text der Bundesverfassung - die eigentliche "Schaffung" der Raumplanung. Sie erfüllen die Aufgabe mit den folgenden Instrumenten:

4.1 Raumplanungs- und Baugesetz

Die Kantone erlassen eine kantonale *Ausführungsgesetzgebung* zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Das Bundesgesetz regelt nach dem Gesagten nur die Grundsätze und bildet deshalb noch kein alle wichtigen Fragen beantwortendes Regelwerk. Diese Raumplanungs- und Baugesetze enthalten auch das kantonale öffentliche Baurecht, ferner häufig das Strassenbaurecht und das Recht der Baulandumlegung. Das kantonale öffentliche Baurecht befasst sich - vereinfacht gesagt - mit den Voraussetzungen des Bauens, der Einordnung und Gestaltung der Bauten sowie den Anforderungen an Konstruktion, Betrieb und Unterhalt.

Hinzu kommen Verfahrensvorschriften. Beim Erlass ihres Raumplanungsrechts sind die Kantone an die Ziele und Grundsätze sowie das Instrumentarium des Bundesgesetzes gebunden. Dies und die damit verbundene Rechtsprechung des Bundesgerichts ermöglicht eine gewisse Rechtsvereinheitlichung.

Im Übrigen gibt es im Raumplanungs- und Baurecht der Kantone bedeutende Unterschiede. Wo keine bundesrechtlichen Regeln definiert wurden, herrscht eine bedeutende Rechtszersplitterung. So kann der gleiche Begriff im Nachbarkanton durchaus eine abweichende Bedeutung haben. Deshalb wurden in jüngster Zeit Forderungen nach einer Harmonisierung wenigstens der Begriffe und Messweisen erhoben. Dies läge vorab im Interesse der guten Funktion des schweizerischen Binnenmarktes. Die Autonomie der Kantone hat demgegenüber den Vorteil, dass den räumlichen und kulturellen Besonderheiten umfassend Rechnung getragen werden kann. Die Raumplanungs- und Baugesetze der Kantone weichen denn auch im Regelungsumfang deutlich voneinander ab: Grosse und städtisch geprägte Kantone verfügen über umfangreichere und komplexere Gesetzgebungen als kleine und ländliche Kantone. Darin zeigt sich, dass dem Raumplanungs- und Baurecht eine wichtige Konfliktlösungsaufgabe zukommt.

4.2 Kantonaler Richtplan

Sodann setzen die Kantone einen das ganze Kantonsgebiet erfassenden *Richtplan* fest (Art. 6 ff. RPG), welcher der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegt. Sie bestimmen dazu vorerst, wie sie sich die räumliche Entwicklung in ihrem Gebiet vorstellen (Grundzüge räumlicher Entwicklung oder auch Raumordnungskonzept genannt). Im Richtplan zeigen sie auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen. Gegenstand des Richtplans ist ferner die Frage, wann und womit die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan, der abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Die Angaben können je nach Stand der Planungsarbeiten bloss Orientierungen, Zwischenergebnisse oder bereits Festsetzungen sein. Sie können - um nur wenige Beispiele zu nennen - die Netze des öffentlichen Verkehrs, die Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung, die Standorte für Abfallentsorgungsanlagen und dergleichen mehr betreffen. Aber auch Anweisungen zum Vorgehen sind Inhalt des kantonalen Richtplanes: So kann beispielsweise festgelegt werden, wie die Gemeinden bei der Ausscheidung einer den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechenden Bauzone vorzugehen haben, wo und wann eine Anpassung der Bauzonengrösse erforderlich ist.

Der kantonale Richtplan ist somit nicht Entwurf eines "wünschbaren Endzustandes" des kantonalen Hoheitsgebietes, sondern Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung. Die Kartenabbildung stellt darum nicht das Hauptinstrument des Richtplans dar, sondern dient der Verdeutlichung und Präzisierung des Richtplaninhalts. Ermöglicht werden soll mit dem kantonalen Richtplan ein gegenseitig abgestimmtes Handeln der verschiedenen beteiligten Behörden. Gleichzeitig werden im Verlauf des Richtplanungsverfahrens Widersprüche und Konflikte sichtbar, die in den vorgegebenen raumplanerischen Verfahren einer Lösung zugeführt werden können. Die Richtpläne werden laufend den Entwicklungen angepasst ("fortgeschrieben") und mindestens alle 10 Jahre revidiert.

4.3 Nutzungsplanung

In den *Nutzungsplänen* legen die Kantone für jedermann verbindlich fest, wie der Boden konkret genutzt werden kann. Meistens delegieren die Kantone diese Aufgabe den Gemeinden, weil diese über die erforderlichen Ortskenntnisse für eine parzellenscharfe Bodennutzungsplanung verfügen. Zahlreiche Kantone sehen daneben aber auch kantonale Nutzungspläne für raumordnungspolitisch bedeutsame Vorhaben vor. Zu denken ist etwa an Indust-

riezonen oder Deponiestandorte von regionaler Bedeutung. Die kantonale Nutzungsplanung ersetzt dann in parzellenscharf begrenzten Gebieten die kommunale Nutzungsplanung.

Die Nutzungspläne müssen den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Die Regeln sind hier detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen, weil der Nutzungsplanung die wichtige Aufgabe zufällt, die Grenze zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen festzulegen (Art. 15 RPG). Die Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und dürfen die bundesrechtlich festgelegte Grösse nicht überschreiten. Hinzu kommen immer mehr Normen des funktionalen Raumplanungsrechts, insbesondere des Umweltrechts. Die Festsetzung einer Bauzone setzt beispielsweise das Unterschreiten von bestimmten Lärmbelastungswerten voraus. Untrennbar verbunden mit der Festlegung der Bauzonen ist die Aufgabe, diese später zu erschliessen und baureif zu machen (Art. 19 RPG). Die Beschränkung des Bauens auf Bauzonen macht nur dann einen Sinn, wenn die für den Bedarf von fünfzehn Jahren ausgeschiedenen Bauzonen auch in angemessenen Etappen baureif gemacht werden. Zur Baureife gehört nötigenfalls auch die Durchführung einer Baulandumlegung, wenn die bestehende Parzellarordnung für eine zweckmässige Überbauung ungeeignet ist (Art. 20 RPG). Das Bundesgesetz ermächtigt die zuständigen Behörden, selbst und ohne Zustimmung der Grundeigentümer eine Baulandumlegung einzuleiten. Die Kantone verbinden häufig die Baulanderschliessung mit der Baulandumlegung in einem einheitlichen Verfahren. Ohne Bereinigung der Parzellarordnung stünde dem Bedarf gar kein den raumplanerischen Zielen entsprechend nutzbares Bauland gegenüber.

Eine weitere Gemeindeaufgabe liegt in der Finanzierung der Baulanderschliessung. Es ist Sache der Kantone oder Gemeinden, diese zu regeln. Meistens werden die Grundeigentümer mit Beiträgen (Kausalabgaben) zur Finanzierung der Baulanderschliessung herangezogen. Die kommunale Nutzungsplanung soll sich nicht nur auf die Bauzone erstrecken, sondern auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone einbeziehen. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z.B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist in den meisten Fällen unerlässlich.

4.4 Baubewilligungen

Eine weitere wichtige Aufgabe der Kantone liegt in der Erteilung der Baubewilligungen; denn zur Durchsetzung der Nutzungsplanung ist eine vor der Errichtung einer Baute stattfindende behördliche Kontrolle erforderlich. Die Baubewilligung stellt fest, ob ein Vorhaben den Vorschriften des öffentlichen Rechts, also insbesondere des materiellen Raumplanungsrechts, entspricht. Das Vorhaben darf erst aufgrund einer solchen Feststellung ausgeführt werden. Verbunden mit dieser Bewilligungszuständigkeit der Kantone ist die Kontrolle der Ausführung: Bauen ohne Baubewilligung und Überschreitung der Baubewilligung müssen sanktioniert werden (Baupolizei). Die Bewilligungszuständigkeit der Kantone entfällt dort, wo sie aufgrund der besonderen Gesetzgebung dem Bund zusteht. Dies ist beispielsweise bei zahlreichen Vorhaben der landesweiten Verkehrsinfrastruktur der Fall (Autobahnen, Eisenbahnen, Luftfahrteinrichtungen, Rohrleitungen usw.).

4.5 Die innerkantonale Kompetenzverteilung

4.5.1 Gemeinden

Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hochentwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird in diesen Kantonen häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton für die sein ganzes Territorium erfassende behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen. Da die Entscheidungsspielräume der Gemeinden beachtlich sind, erarbeiten sie für ihr Gebiet als Grundlage für die Nutzungsplanung und zur Koordination mit ihren anderen öffentlichen Aufgaben Leitbilder und Richtpläne. Die bundesrechtlichen Planungsin-

strumente Richt- und Nutzungsplan sind also allen Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes zugänglich.

Die Aufgaben der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung sind auf mannigfache Art miteinander verflochten: Die Verkehrssysteme auf nationaler und kantonaler Ebene (Strassen, öffentlicher Personennahverkehr usw.) beispielsweise wirken entscheidend auf die konkrete Nutzungsplanung ein. Die kantonalen Richtpläne verlangen darum auch mehr oder weniger verbindlich eine Ausrichtung der Bauzonen auf die Knotenpunkte der nationalen oder regionalen Verkehrsnetze. Zudem sind die Kantone darauf angewiesen, bei Vorhaben von kantonaler Bedeutung selbst Nutzungspläne zu erlassen oder den Gemeinden im kantonalen Richtplan wenigstens detaillierte Vorgaben für die Nutzungsplanung machen zu können. So werden im Richtplan Standorte für öffentliche Bauten vorgegeben, die die Gemeinden veranlassen, eine dafür geeignete Nutzungsplanung zu erlassen.

In diesem Sinne kann in der kantonalen Raumplanung von einer doppelten Hierarchie gesprochen werden:

- Auch wenn die Gemeinden für die Nutzungsplanung zuständig sind, haben sie die Pläne der übergeordneten staatlichen Ebene zu respektieren.
- Das schweizerische Planungsinstrumentarium sieht verschiedene Stufen vor: Der behördenverbindliche Richtplan macht Vorgaben für die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung und diese wiederum grenzt meistens die Möglichkeiten der noch detaillierteren, häufig sehr konkrete Bauvorhaben regelnden Sondernutzungspläne (auch Gestaltungsplan, Überbauungsordnung, Bebauungsplan genannt) ein.

Die meisten Kantone übertragen die Aufgaben der Baulanderschliessung, der Baulandumlegung und der Erteilung von Baubewilligungen den Gemeinden. Weil die Erteilung von Baubewilligungen nebst technischem Wissen vorzügliche Gesetzeskenntnisse voraussetzt, sind kleinere Gemeinden mit dieser Aufgabe gelegentlich überfordert. Lösungen werden meist in der Unterstützung der Gemeinden durch die kantonalen Fachstellen oder in einem Zustimmungsvorbehalt einer kantonalen Behörde gesucht. So wird die Bewilligungszuständigkeit der Gemeinden für Bauten ausserhalb der Bauzonen vom Bundesgesetz über die Raumplanung ausgeschlossen: Bewilligungen bedürfen mindestens der Zustimmung einer kantonalen Behörde.

4.5.2 Regionalplanungsverbände

Grosse Kantone übertragen die überkommunalen Raumplanungsaufgaben häufig öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden (Regionalplanungsverbände). Im Kanton Zürich etwa erarbeiten diese regionale Richtpläne, welche die Raumplanung auf der Basis des gesamtkantonalen Richtplanes weiterführen. In den Kantonen Aargau und Thurgau erarbeiten die Planungsverbände Planungsgrundlagen und unterstützen die Gemeinden bei der Raumplanung.

5 Die materiellen Planungsziele und -grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung

5.1 Haushälterische Bodennutzung

Das Bundesgesetz über die Raumplanung legt für die ganze Schweiz die Ziele und Grundsätze für die Raumplanung fest. Oberziel ist der *haushälterische Umgang mit dem nicht vermehrbaren Boden*. Die Bedeutung dieses Ziels wird besser verständlich, wenn man berücksichtigt, dass von der vergleichsweise geringen Landesfläche von 42'000 km² bloss etwa 30 Prozent für die intensive Nutzung durch den Menschen geeignet sind. Hochgebirge, Wälder und Gewässer nehmen grossen Raum ein. Auf diesen 30 Prozent der Landesfläche sollen alle Bedürfnisse wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Freizeit, Landwirtschaft, Naturschutz usw. ihren angemessenen Platz finden. Die Intensität der Bodennutzung in der Schweiz entspricht

damit durchaus jener Hollands. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass dies mit einer sorgfältigen, die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigenden Raumplanung ermöglicht werden soll. Das Ziel der haushälterischen Bodennutzung umfasst zwei Gesichtspunkte:

- Angesichts der anhaltenden und raschen Ausdehnung der Siedlungen nach dem Zweiten Weltkrieg muss der Flächenverbrauch eingeschränkt werden. Für zusätzliche Bedürfnisse ist zu prüfen, ob sie im schon überbauten und erschlossenen Gebiet befriedigt werden können. Im Vordergrund stehen die Verdichtung und die Umnutzung im bestehenden Siedlungsgebiet. Auch bei grossen Anstrengungen in diesem Bereich wird das Siedlungswachstum jedoch kaum zum Stillstand kommen, dafür sorgen schon die vielen neuen Infrastrukturbauten des Verkehrs und der Abfallentsorgung.
- Haushälterische Bodennutzung meint aber auch eine optimale räumliche Zuordnung der verschiedenen Bodennutzungen. Eine Konzentration der Bauten in einem gut erschlossenen Siedlungsgebiet gewährleistet die haushälterische Bodennutzung weit besser als die Schaffung verstreuter Kleinsiedlungen mit je einer eigenen Erschliessung.

5.2 Abstimmungsgebot

Das zweite Ziel der schweizerischen Raumplanung liegt in der *Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten* der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Alle Tätigkeiten sind raumwirksam, wenn sie die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, diese zu erhalten. Die von der Verfassung vorgegebene "zweckmässige Nutzung des Bodens" und "geordnete Besiedlung" erfordert eine solche Koordinationsstätigkeit. Es liegt auf der Hand, dass eine erfolgreiche Abstimmung zum haushälterischen Umgang mit dem Boden beiträgt. Fehlende Koordination beispielsweise zwischen der Anordnung von Wohngebieten (kommunale Nutzungsplanung) und dem Bau von Verkehrsinfrastrukturbauten (vor allem Planungen des Bundes) kann dazu führen, dass beide nicht zweckmässig genutzt werden können. Fehlende Abstimmung führt also zur Undurchführbarkeit der Planungen und letztlich zu Fehlinvestitionen.

5.3 Ausrichtung auf die anzustrebende räumliche Entwicklung

Das dritte Ziel verlangt die *Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten der Behörden auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung*. Das damit vorausgesetzte raumplanerische Konzept ist auf Bundesebene in den "Grundzügen der Raumordnung Schweiz" mit dem dazugehörigen Realisierungsprogramm und auf kantonaler Ebene in den entsprechenden "Grundzügen räumlicher Entwicklung" und Richtplänen festgehalten. Ein wichtiges Element der darin zum Ausdruck kommenden Raumordnungspolitik liegt in der Ausrichtung auf die "dezentrale Konzentration", also auf ein Netz von kompakten Siedlungsgebieten unterschiedlicher Grösse. Auf Bundesebene wird – stark vereinfacht – auch von einem "vernetzten System von Städten und ländlichen Räumen" gesprochen. Damit ist keine Siedlungsentwicklung bloss in den Grossagglomerationen des schweizerischen Mittellandes gemeint. Die Agglomerationen und regionalen Zentren in den Alpentälern haben ebenfalls ein bedeutendes Wachstumspotential.

Bei der Verfolgung dieser Ziele sind die Bedürfnisse der Menschen und der Umwelt gleichermaßen in Rechnung zu stellen. Die geforderte vorausschauende Raumplanung ist damit nicht bloss ein Instrument der Wirtschaftsförderung, sondern auch des vorsorglichen Natur- und Umweltschutzes. Wichtige Beiträge leistet die Raumplanung auch

zur Wohnbaupolitik, zur Förderung der benachteiligten Regionen des Landes, zur Agrarpolitik und zur Landesverteidigung. Welche Bedürfnisse sich im Konfliktfall durchsetzen, kann nicht im Gesetz festgelegt werden. Die Antwort haben die Planungsprozesse und die darauf folgenden politischen Entscheidungen zu geben.

5.4 Planungsgrundsätze als Entscheidungshilfen

Für die Abwägung unter den verschiedenen Raumplanungszielen liefert Art. 3 des Raumplanungsgesetzes eine Reihe von "Planungsgrundsätzen". Das sind Entscheidungskriterien, welche die Interessenabwägung leiten sollen. Die Planungsgrundsätze bilden in sich selbst kein abschliessendes und widerspruchsfreies System, so dass unter ihnen im Einzelfall gewichtet werden muss. Konkret nennt das Raumplanungsgesetz die folgenden Grundsätze:

A Schonung der Landschaft durch

- Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes;
- Einordnung der Siedlungen in die Landschaft;
- Freihaltung und Erleichterung des Zugangs zu See- und Flussufern;
- Erhaltung der naturnahen Landschaften und der Eholungsräume;

B Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und Begrenzung der Siedlungen durch

- zweckmässige Zuordnung der Wohn- und Arbeitsgebiete sowie hinreichende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz;
- Verschonung der Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkungen wie Lärm und Luftverschmutzung (heute weitgehend durch das Umweltschutzrecht konkretisiert);
- Schaffung von Rad- und Fusswegen;
- Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen;
- Integration von zahlreichen Grünflächen und Bäumen in den Siedlungen.

C Sachgerechte Standortfestlegung für öffentliche Bauten und Anlagen durch

- Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse und den Abbau von Ungleichheiten;
- gute Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen und Freizeitanlagen;
- Reduktion der nachteiligen Auswirkungen dieser Anlagen auf die Umwelt, die Bevölkerung und die Wirtschaft.

5.5 Umfassende Interessenabwägung

Die auf diesen Grundsätzen basierende, vom Raumplanungsgesetz verlangte und alle wesentlichen Aspekte umfassende Interessenabwägung gliedert sich in die folgenden Stufen:

- a. Ermittlung der berührten Interessen;
- b. Beurteilung dieser Interessen insbesondere bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und den möglichen Auswirkungen;
- c. Entscheid unter möglichst optimaler Berücksichtigung all dieser Interessen;
- d. Offenlegung der vorgenommenen Interessenabwägung in der Begründung.

Die Interessenabwägung setzt die Kenntnis der anwendbaren Rechtsnormen sowie das Vorliegen von umfassenden Grundlagen voraus. Ob diese Interessenabwägung richtig vorgenommen worden sei, gilt als Rechtsfrage, die von den Gerichten überprüft werden kann. Rechtsfehler können liegen

- im Fehlen jeder Abwägung;
- in der ungenügenden Ermittlung der berührten Interessen;
- in der Fehlbeurteilung der Auswirkungen;
- in der unrichtigen Gewichtung der Interessen.

Bei einer solchen Überprüfung werden die Grenzen der rechtlichen Überprüfung raumplanerischer Entscheide sichtbar: Technische Probleme, die Würdigung besonderer örtlicher Verhältnisse und das Planungsermessen der zuständigen politischen Behörde verlangen von

den Justiz Zurückhaltung. Eine Interessenabwägung, die alle massgeblichen Interessen erfasst und mit der nötigen Sorgfalt gewichtet hat, wird darum in aller Regel von den Gerichten geschützt, selbst wenn sie bedeutende Eingriffe in die Rechtspositionen Dritter zur Folge hat.

5.6 Raumplanungsrecht als Recht des Lebensraumes

Das Raumplanungsrecht von Bund und Kantonen (nominales Raumplanungsrecht) hat in der Schweiz aus historischen Gründen einen beschränkten Umfang - es erfasst längst nicht alle raumwirksamen Aufgabenfelder des Staates. Da unter Raumplanung in der Schweiz vermehrt in einem umfassenden Sinn die staatliche Verantwortung für den Lebensraum verstanden wird, umfasst das funktionale Raumplanungsrecht insbesondere auch die raumrelevanten Bereiche des Umweltrechts, des Infrastrukturrechts, des Landwirtschaftsrechts und Natur- und Heimatschutzrechts sowie des Boden- und Abgaberechts.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung seinerseits regelt nur die Planungen "nach diesem Gesetz". Das sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes sowie die Richtpläne und Nutzungspläne der Kantone und Gemeinden. Für diese Planungen gelten die Ziele und Grundsätze, die Verfahrensvorschriften und die Anforderungen an die Rechtsmittelwege.

Daneben gibt es zahlreiche staatliche Planungen, die direkt und indirekt räumliche Auswirkungen haben. Insbesondere die Planung von Infrastrukturen wie Strassen, Eisenbahnen, öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizitätsübertragungsleitungen, Rohrleitungsanlagen, Anlagen der Luftfahrt und militärische Anlagen erfordern eine detaillierte staatliche Planung, die mit den "Planungen nach Raumplanungsgesetz" abgestimmt werden müssen. Auf Bundesebene sorgen das Bundesamt für Raumplanung und die zuständigen Fachämter dafür, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung in diese Fachplanungen einfließen und die Abstimmung mit der Raumplanung der Kantone erfolgt. Wichtige Instrumente in diesem Prozess sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes bzw. der Kantone: Ihre zunehmende Anzahl zeigt, dass eine Verknüpfung zwischen den Fach- und den Raumplanungsinteressen je länger je wichtiger wird. Auch auf kommunaler Ebene wird diese Verknüpfungsaufgabe mit Stadtentwicklungskonzepten und Entwicklungsrichtplänen wahrgenommen.

Weil sowohl die Raumordnungspolitik als auch die Finanzpolitik wichtige staatliche Querschnittspolitiken sind, besteht schliesslich eine enge Verbindung mit der Finanzplanung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Die Nutzungsplanung einer Gemeinde beispielsweise muss die finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Ein durch die Bauzonenkapazität vorgegebener Infrastrukturausbau erfordert demgemäss die Einstellung der nötigen Mittel in der langfristigen kommunalen Investitionsplanung. Auch der auf Stärkung benachteiligter Regionen und den Ausgleich besonderer Lasten der Kernstädte ausgelegte Finanzausgleich stellt ein bedeutendes Instrument der Raumordnungspolitik dar.

6 Auskünfte

www.vlp-aspan.ch

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Seilerstrasse 22
CH-3011 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
www.vlp-aspan.ch