

Raumplanung in der Schweiz

1 Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden

1969 wurde erstmals ein Raumplanungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit erhielt der Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung. Die Erarbeitung und konkrete Umsetzung in Pläne ist dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone, 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 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 häushälterische 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". Im Einzelnen werden die Aufgaben vom Raumplanungsgesetz wie folgt verteilt:

2 Die Raumplanungsaufgaben des Bundes

2.1 Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat sich bei der Gesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken, damit den Kantonen ein Gesetzgebungsspielraum bleibt. Besonders wichtige Bereiche, wie beispielsweise der aus der Bundesverfassung abgeleitete, zentrale Grundsatz 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;
- 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.

2.2 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. Er hat aber auch einen Koordinationsauftrag zwischen seinen eigenen raumwirksamen Aufgaben und jenen der Kantone wahrzunehmen. Wichtige Instrumente dafür sind die vom Bund erarbeiteten Grundlagen sowie die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes, die Konzepte und Sachpläne. Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne in Sachgebieten, für die er weitgehend alleine zuständig ist (Verkehrsinfrastruktur, Militär, Übertragungsleitungen, etc.). Ein illustratives Beispiel für die Notwendigkeit eines Sachplans stellt der Bereich des Verkehrs dar: Im Sachplan „Verkehr“ werden die Teilrichtpläne Strasse, Schiene/öffentlicher Verkehr und Luftfahrt zusammengefasst. Er stellt die Gesamtsicht in den Vordergrund und sorgt für die notwendige Koordination mit der Raumplanung der Kantone. Der Sachplan ist nicht direkt verbindlich für die Privaten, sondern zeigt auf, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bundesrat bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben.

2.3 Berücksichtigung der Raumplanung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben

Der Bund ist 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. Die Bindung an die "Erfordernisse" der Raumplanung bedeutet ferner, dass der Bund an das kantonale Recht und die darauf gestützten Planungen gebunden ist. Mit der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bund wird schliesslich gewährleistet, dass die kantonale Raumplanung die Aufgabenerfüllung durch den Bund nicht unzulässig behindert.

3 Die Raumplanungsaufgaben der Kantone

Den Kantonen obliegt - nach dem Text der Bundesverfassung - die eigentliche "Schaffung" der Raumplanung.

3.1 Raumplanungs- und Baugesetz

Die Kantone erlassen eine kantonale Ausführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Das Bundesgesetz regelt, wie erwähnt, nur die Grundsätze und bildet deshalb noch kein alle wichtigen Fragen beantwortendes Regelwerk. Diese kantonalen 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 ermöglichen eine gewisse Rechtsvereinheitlichung. Im Übrigen weichen die Raumplanungs- und Baugesetze der Kantone bezüglich Regelungsumfang und Begrifflichkeit deutlich voneinander ab.

3.2 Kantonaler Richtplan

Das zentrale Planungsinstrument der Kantone ist der Richtplan. Er unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat. Im Richtplan zeigen die Kantone auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Gegenstand des Richtplans ist ferner die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Mitteln 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. 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. Der kantonale Richtplan ist nicht Entwurf eines "wünschbaren Endzustandes" des Kantonsgebietes, sondern Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung. Eine Kartenabbildung dient der visuellen Verdeutlichung und Lokalisierung des Richtplaninhalts. Im Verlauf des Richtplanungsverfahrens werden Widersprüche und Konflikte sichtbar, die in den vorgegebenen raumplanerischen Verfahren einer Lösung zugeführt werden können. Die Richtpläne werden laufend den Entwicklungen angepasst und mindestens alle zehn Jahre revidiert.

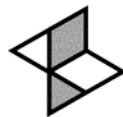
3.3 Regionalplanungsverbände

Grosse Kantone übertragen die überkommunalen Raumplanungsaufgaben häufig öffentlichrechtlichen Planungsverbänden (Regionalplanungsverbände). Im Kanton Zürich etwa erarbeiten diese regionale Richtpläne, welche die Raumplanung auf der Basis des gesamtkantonalen Richtplanes weiterführen.

4 Nutzungsplanung der Gemeinden

Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hochentwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird demzufolge 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.

Die Nutzungspläne müssen den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Die Festlegungen sind parzellenscharf und detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen. Die Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und dürfen die bundesrechtlich festgelegte Grösse nicht überschreiten. Von entscheidender Bedeutung sind auch die Normen des Umweltschutzes. Die Festsetzung einer Bauzone setzt beispielsweise die Einhaltung von bestimmten Lärmgrenzwerten voraus. Untrennbar verbunden mit der Festlegung der Bauzonen ist die Aufgabe, diese später zu erschliessen und baureif zu machen. 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. Eine weitere Gemeindeaufgabe liegt in der Finanzierung der Baulanderschliessung. Meistens werden die Grundeigentümer mit Beiträgen zur Fi-



nanzierung der Baulanderschliessung herangezogen. Die kommunale Nutzungsplanung beschränkt sich nicht nur auf die Bauzone, sondern zieht auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone mit ein. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z.B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist unerlässlich.

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 häufig Leitbilder und kommunale Richtpläne.

Die Aufgaben der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung sind auf mannigfache Art miteinander verflochten. In diesem Sinne kann 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 grundeigentümerverbindliche 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. Die Bewilligungszuständigkeit für Bauten ausserhalb der Bauzonen wird vom Bundesgesetz über die Raumplanung jedoch einer kantonalen Behörde zugewiesen.

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. Das Ziel der haushälterischen Bodennutzung umfasst zwei Gesichtspunkte:

- Angesichts der anhaltenden und raschen Ausdehnung der Siedlungen in den letzten Jahrzehnten muss der Flächenverbrauch eingeschränkt werden. Im Vordergrund stehen die Verdichtung und die Umnutzung im bestehenden Siedlungsgebiet.

- 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. Es liegt auf der Hand, dass eine erfolgreiche Koordinationstätigkeit zum haushälterischen Umgang mit dem Boden beiträgt. Fehlende Abstimmung 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 Koordination führt also zur Undurchführbarkeit der Planungen und letztlich zu Fehlinvestitionen.

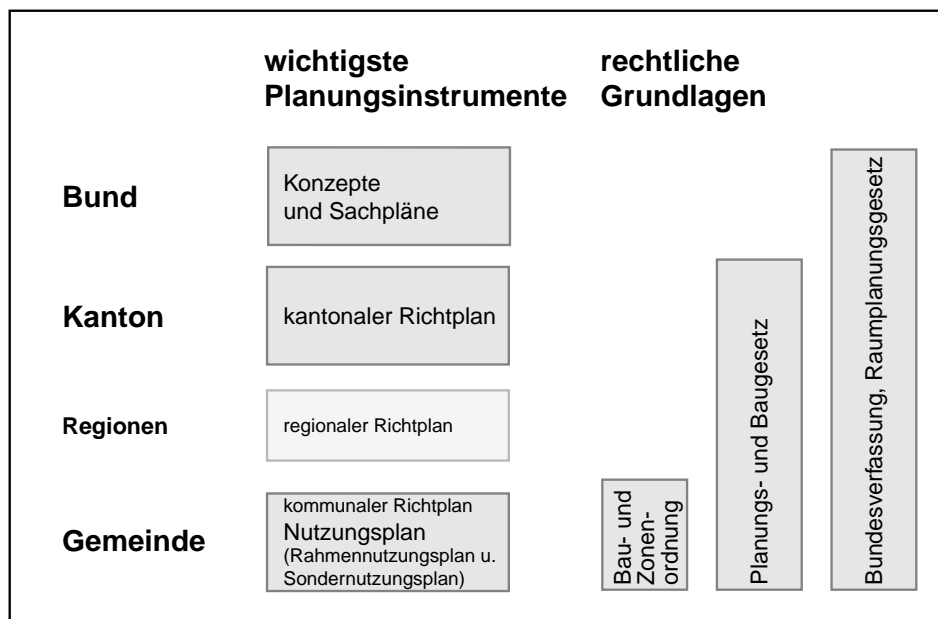
5.3 Ausrichtung auf die anzustrebende räumliche Entwicklung

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" und auf kantonaler Ebene in den 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. 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, umfassende Interessenabwägungen der Planungsbehörden und schliesslich politische Entscheidungen zu geben.

5.4 Planungsgrundsätze als Entscheidungshilfen

Für die Abwägung unter den verschiedenen Raumplanungszielen liefert Artikel 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. Zu den Planungsgrundsätzen gehören beispielsweise die Schonung der Landschaft, unter anderem durch den Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes. Im Weiteren wird die Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und eine Begrenzung der Siedlungen verlangt. Dieser Grundsatz soll u. a. erreicht werden durch eine zweckmässige Zuordnung der Wohn- und Arbeitsgebiete sowie eine hinreichende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz.



Übersicht über die Planungsinstrumente und die rechtlichen Grundlagen