

# Rechtsprobleme der Raumplanung: gestern - heute – morgen

Vortrag zum fünfzigjährigen Bestehen der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz

Luzern, 24. September 2009

(aktualisiert per 15. März 2010)

Alexander Ruch\*

Inhalt:

1. Rechtsprobleme der Raumplanung? Probleme des Raumplanungsrechts?
2. Zur Geschichte der Rechtsprobleme der Raumplanung
3. Wichtige Revisionen seit 1980
4. Heutige Bewertungen
5. Lenkungs kraft des Raumplanungsrechts
6. Leistungsfähigkeit und Legitimation des Raumplanungsrechts
7. Kompetenzverteilung Bund – Kantone
8. Kantonale Richtplanung
9. Siedlungsbegrenzung
10. Dimensionierung der Bauzonen
11. Funktionale Räume
12. Ausblick

## 1. Rechtsprobleme der Raumplanung? Probleme des Raumplanungsrechts?

Dadurch, dass wir nach den Rechtsproblemen der Raumplanung und nicht nach den Problemen des Raumplanungsrechts fragen, wollen wir kenntlich machen, dass man sich primär der Raumplanung zuwenden soll, wenn man über Verbesserungen des Raumplanungsrechts diskutiert. Die Probleme – Landverschleiss, Zersiedelung, Dekonzentration, Umweltbelastung –, die wir in der Entwicklung der Raumnutzung beklagen, sind nicht in erster Linie auf Mängel des Raumplanungsrechts zurückzuführen, sondern vorwiegend auf das Ungenügen von Raumplanung und Raumentwicklung<sup>1</sup>. Die aktuelle Revision des Raumplanungsgesetzes setzt denn auch vor diesem Hintergrund an: Für die Ermittlung des Baulandbedarfs enthält das RPG eine grundsätzlich als geeignet erachtete Bestimmung (Art. 15 RPG), doch wurde sie nicht den Absichten des Gesetzgebers entsprechend umgesetzt. Der Bundesrat führt aus<sup>2</sup>:

---

\* Prof. Dr. iur., em. Ordinarius für öffentliches Recht an der ETH Zürich.

<sup>1</sup> Vgl. UVEK/ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, Bern 2005, S. 66; ARE/ETH Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz. Beobachtungen und Anregungen der Internationalen Expertengruppe, Zürich 2006, S. 15 ff.

<sup>2</sup> Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1033, 1037 f. Der Landschaftsinitiative soll nach dem Willen des Bundesrats eine Teilrevision des RPG als

«So gingen die Planungsbehörden vorerst von einem zu grossen Bevölkerungswachstum aus, was zu überdimensionierten Bauzonen geführt hat. Der Bedarf wurde meistens kommunal und nicht regional oder kantonal ermittelt, womit es an einer übergeordneten Betrachtungsweise mangelte. Planungsfremde Motive, wie etwa die Sanierung der Gemeindefinanzen oder die Unterstützung des eigenen (Bau-)Gewerbes, förderten Einzonungen. Für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist zudem der finanzielle Anreiz, ihr Land einzonen zu lassen, angesichts des grossen Wertgefälles zwischen Bauland und Land ausserhalb der Bauzonen beträchtlich. Auszonungen hingegen sind politisch wesentlich schwieriger zu realisieren als Einzonungen und wurden in der Vergangenheit auch deshalb nicht konsequent vorgenommen, weil Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer befürchtet wurden.»

Mängel der Raumplanung stellen sich demnach als Vollzugsdefizite dar<sup>3</sup>. Wenn die Umsetzung des Raumplanungsrechts über zweieinhalb Jahrzehnte kontinuierlich nur unzureichend gelingt, drängt sich aber doch die Frage auf, ob nicht (auch) – systemische – Mängel des Rechts vorliegen und der Gesetzgeber die Rechtsregeln ver- und nachbessern muss. Die Mängel des Rechts können sich aus einer mangelnden Konnexität der Raumplanung mit dem Recht ergeben. Das sind jedenfalls rechtliche Probleme der Raumplanung, die mittels Überprüfung und Korrekturen des Rechts zu lösen zu versuchen sind.

## 2. Zur Geschichte der Rechtsprobleme der Raumplanung

Wenn wir in der Geschichte der Rechtsprobleme der Raumplanung blättern, stellen wir fest, dass zur Zeit der Gründung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz im Jahre 1959 auf Bundesebene noch keine rechtlichen Regelungen existierten, die sich umfassend der Raumplanung annahmen. Die *Eigentumsgarantie* als das zentrale Grundrecht im Bereich der Raumplanung war positivrechtlich noch nur kantonal geschützt. In der Lehre bestand freilich schon seit Jahrzehnten die Auffassung, dass die Eigentumsgarantie ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes war. Das Bundesgericht selbst hat schon im Jahr 1909 – 50 Jahre vor der Gründung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz – die Eigentumsgarantie als ungeschriebenes, landesweit geltendes Grundrecht erwähnt. Das Eigentumsrecht war also nie bestritten. Doch die eigentliche Fundierung der Eigentumsgarantie als Grundrecht des ungeschriebenen Bundesverfassungsrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird auf Ende der Fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts datiert. Im Gründungsjahr der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz – 1959 – fand das Bundesgericht in zwei wegweisenden Urteilen vom 24. Juni und 21. Oktober zu seiner steten und sich dann verdichtenden Praxis, mit der die Eigentumsgarantie als ungeschriebenes Grundrecht im Verfassungsrecht des Bundes verankert wurde<sup>4</sup>. Die Zeit bei der Gründung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz war für diesen Schritt also gerade reif gewesen.

---

indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden; vgl. Botschaft zur Landschaftsinitiative, a.a.O. S. 1044, sowie Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049, 1050.

<sup>3</sup> Vgl. Lukas Bühlmann, Alles nur eine Frage des Vollzugs, in: ARE, Raumplanungsrecht im Wandel, Forum Raumentwicklung 1/2009, S. 47 ff.

<sup>4</sup> Vgl. nicht veröffentlichte Urteile vom 24. Juni und vom 21. Oktober 1959, erwähnt im Urteil vom 11. Mai 1960, ZBl 62/1961, S. 69 ff., 72 E. 2, Keller, Zurzach AG. Vgl. ferner BGE 88 I 248, 255 E. II.3, Dafflon, Kanton Genf (1962).

Auch die rechtspolitische Diskussion um die *Raumplanung* wurde um diese Zeit lanciert. Der Bundesrat äusserte sich in seiner Botschaft von 1967 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup>, die als verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts bezeichnet wurde, wie folgt zur Notwendigkeit bundesrechtlicher Regelungen über die Raumplanung:

«Je mehr der Boden zur Handelsware wurde und sich im Verhältnis zur wachsenden Bevölkerung und zur Ausdehnung des Bedarfs menschlicher Siedlungen verknappte, desto weniger reichten die bloss zivilrechtlichen Bindungen und die Möglichkeiten polizeilicher Eingriffe ins Sacheigentum zur Vermeidung von Nachteilen und allfälligem Missbrauch des uneingeschränkten Eigentums an Grund und Boden aus. Diese Erscheinung verstärkte sich, als nach dem Zweiten Weltkrieg spekulative Bestrebungen aus der auf anderen Ursachen beruhenden vermehrten Nachfrage nach Grund und Boden und der damit zusammenhängenden Steigerung der Bodenpreise Nutzen zu ziehen versuchten. Es wurden daher verstärkte zivilrechtliche und dazu öffentlichrechtliche Vorkehren zur Behebung festgestellter und Verhinderung möglicher Lücken und Mängel verlangt.

Mit der Zunahme der Bevölkerung und des Verkehrs ist in den vergangenen Jahren auch die Notwendigkeit vorausplanender Einwirkung auf die Ausnützung des vorhandenen Bodens in den Vordergrund getreten. Die Einsicht in diese Notwendigkeit und das Bedürfnis nach regionaler oder gesamtschweizerischer Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Planung haben sich verstärkt. Daraus ergab sich ebenfalls der Ruf nach Rechtsgrundlagen für eine öffentlichrechtliche Ordnung des Bodens. Zwar stehen den Kantonen alle Befugnisse dieser Art bereits zu. Es kann hier dahingestellt bleiben, wieweit sie in ihren Rechtsordnungen davon Gebrauch gemacht haben. Auch der Bund verfügt über verschiedene verfassungsmässige Möglichkeiten zu ordnender Einflussnahme. Doch fehlt eine zusammenfassende und klare Zuständigkeitsvorschrift, die auch die Grundlage zur Einführung einer Zonenordnung von Bundes wegen schafft»<sup>5</sup>.

Zum zehnjährigen Jubiläum der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz wurden die Artikel der Bundesverfassung über die Eigentumsgarantie und die Raumplanung in der Abstimmung vom 14. September 1969 von Volk und Ständen angenommen<sup>6</sup>.

Die Gesetzgebungsarbeiten zur Konkretisierung der neuen Bundeskompetenz, wozu auch die Arbeiten in den Kantonen zu zählen waren, nahmen viel Zeit in Anspruch. Der Bundesrat hegte grosse Bedenken, dass sich die Bautätigkeit in der Zwischenzeit noch beschleunigen würde und dass manche Grundeigentümer geplante Bauten würden realisieren wollen, solange es rechtlich noch zulässig war. Er vertrat die Ansicht, dass sich die Spekulation verschärfen und auf Gegenden erstrecken könnte, die bisher von ihr verschont geblieben waren. Einer Eingabe der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission folgend äusserte der Bundesrat die Befürchtung, dass Landschaften von einmaliger Schönheit und Eigenart innerhalb weniger Jahre zerstört werden könnten. Aber auch Gegenden, die nicht zu den Landschaften von ausgesprochener Naturschönheit zählten, jedoch für Erholungszwecke benötigt wurden, waren nach Meinung des Bundesrates vor einer unkontrollierten Bautätigkeit zu schützen. Eines besonderen Schutzes bedurften namentlich die Erholungsgebiete in der näheren und weiteren Umgebung der grossen Agglomerationen. Endlich war zu befürchten, dass sich die Bautätig-

---

<sup>5</sup> Botschaft über die Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts vom 15. August 1967, BBl 1967 I 133 ff., 134 f.

<sup>6</sup> Schlussabstimmung in den Räten am 21. März 1969.

keit in vermehrter Masse solcher Gebiete bemächtigen könnte, die wegen ihrer Bedrohung durch Naturgewalten freigehalten werden sollten.

Diese Bedenken brachten den Bundesrat zum sofortigen Handeln: Er unterbreitete dem Parlament den Entwurf eines Bundesbeschlusses über *dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung* mit einer Botschaft vom 26. Januar 1972<sup>7</sup>; die Bundesversammlung verabschiedete den Beschluss bereits sieben Wochen später, am 17. März 1972. Mit diesem Erlass verpflichtete der Bund die Kantone zur sofortigen Bezeichnung provisorischer Schutzgebiete, wobei der Bund die Art der zu schützenden Gebiete festlegte und in diesen Gebieten die Errichtung von Bauten und Anlagen untersagte, die den angestrebten Planungszweck beeinträchtigten. Die kantonalen Pläne bedurften der Genehmigung des Bundes. Interessant war die Bestimmung, dass der Bund Beiträge an die vom Kanton zu leistende Entschädigung gewähren konnte, wenn eine planerische Massnahme auf Grund des dringlichen Beschlusses «ausnahmsweise» den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllte (Art. 9 Abs. 2 BMR).

«Zum 15-jährigen Jubiläum» der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz verabschiedete das Bundesparlament das erste Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>8</sup>. Es wurde in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 abgelehnt. Als Gründe für die Ablehnung machte der Bundesrat im Wesentlichen wirtschaftliche und föderalistische Überlegungen aus, aber ursächlich für das Scheitern sollen auch die Struktur des Gesetzes mit zu umfassenden Regelungen gewesen sein sowie einzelne Bestimmungen wie diejenigen über die Enteignung zur Durchführung der Nutzungspläne, über die vom Gesetzgeber direkt angeordnete Mehrwertabschöpfung, über den volkswirtschaftlichen Ausgleich zu Gunsten von Gebieten, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsstand aufweisen<sup>9</sup>.

Endlich, nämlich zum 20. Jahrestag der Gründung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz, erliessen die eidgenössischen Räte am 22. Juni 1979 das geltende RPG. Es ist seit dem 1. Januar 1980 in Kraft.

Das RPG ist in verschiedener Hinsicht durch die Verständnisse von Raumplanung geprägt, die zur Zeit seiner Entstehung verbreitet gewesen sind. Ich erwähne zwei Eckpunkte:

1. Raumplanung wird als *Bodennutzungsplanung* verstanden. Eine eigentliche Raumordnungspolitik hat das Gesetz nicht aufs Gleis gebracht. Zwar sind Ansätze dazu vorhanden, z.B. im programmatischen Charakter von Art. 8 RPG, wonach Richtpläne mindestens zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen<sup>10</sup>. Aber das Bild von der Zonenordnung, das schon in der Diskussion um die Verfassungsbestimmung lange Zeit den Begriff der Raumplanung verhindert hat, war noch sehr dominant. Eine Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung ist im Gesetz nicht angelegt.

---

<sup>7</sup> BBl 1972 I 501. Die wiedergegebenen Ansichten des Bundesrates finden sich auf Seiten 502 f.

<sup>8</sup> Vgl. die Botschaft zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1453.

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1006, 1009.

<sup>10</sup> Vgl. MARTIN LENDI, Zum künftigen Instrumentarium der schweizerischen Raumordnungspolitik, in (Hrsg.): VLP, Raumplanung vor neuen Herausforderungen, Bern 1994, S. 45.

2. Zentraler Regelungsgegenstand des RPG ist die Nutzung des *ländlichen* Raums. Städte, städtische Gebiete und Agglomerationen kommen in seiner Regelung nicht vor<sup>11</sup>, obwohl – wie wir gesehen haben – die Probleme der Agglomerationen bekannt waren. Die Entwicklung der Städte und die Erfassung der rechtlichen Probleme sog. funktionaler Räume sind ausgeblendet, wie übrigens auch überkommunale Sichtweisen.

### 3. Wichtige Revisionen seit 1980

Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1980 wurde das RPG schon mehrfach in wichtigen Bereichen revidiert. 1995 wurden die *Erschliessungsvorschriften*<sup>12</sup> geändert und neue Bestimmungen über Fristen im Baubewilligungsverfahren und die Koordination der Baubewilligungs- und der Nutzungsplanverfahren erlassen<sup>13</sup>.

Grössere Revisionen betrafen fortan die Regelungen der Nutzung der *Flächen ausserhalb der Bauzonen*. Zunächst die Änderung vom 20. März 1998<sup>14</sup>: Sie führte das Produktmodell des Landwirtschaftsrechts in das Raumplanungsrecht ein und passte insgesamt die Vorschriften des RPG über Landwirtschaftszonen an das Landwirtschaftsrecht an; zudem wurde mit dieser Änderung die innere Aufstockung explizit ins RPG eingeführt (neue Art. 16 bis 16b RPG). Schliesslich schuf sie neue Ausnahmetatbestände für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, wie Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen, nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, Besitzstandsgarantie für bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen, kantonrechtliche Ausnahmemöglichkeiten für landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten und für vollständige Zweckänderungen von geschützten Bauten und Anlagen (Art. 24–24d, Art. 25, 34, 37a).

Sodann die Änderung vom 23. März 2007<sup>15</sup>: Sie erklärte Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse zonenkonform<sup>16</sup>, führte ein Benutzungsverbot und eine Beseitigungspflicht für Bauten ein, die befristet bewilligt werden, und die Beseitigungspflicht für nicht mehr benutzbare Bauten und Anlagen (Art. 16b Abs. 2 RPG); eingeführt wurden auch schwer überschaubare, weiter ausdifferenzierende Regelungen für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe (Art. 24b Abs. 1, 1<sup>bis</sup> – 1<sup>quater</sup> und Abs. 2 RPG), landwirtschaftsfremde Wohnnutzung, hobbymässige Tierhaltung und schützenswerte Bauten und Anlagen (Art. 24d Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und Abs. 2 RPG).

Mit der unbedachten<sup>17</sup> Änderung vom 22. Juni 2007, die im Rahmen der Beratungen der Agrarpolitik 2011 bzw. des Landwirtschaftsgesetzes vorgenommen wurden, erfuhren die Solaranlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen eine bevorzugte Behandlung (Art. 18a RPG).

<sup>11</sup> Vgl. ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 107.

<sup>12</sup> Art. 19 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 RPG.

<sup>13</sup> Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> bzw. Art. 25a und 33 Abs. 4. Botschaft RPG-Revision 1995. Änderungen vom 6. Oktober 1995; die Erschliessungsvorschriften traten am 1. April 1996, die anderen am 1. Januar 1997 in Kraft.

<sup>14</sup> Botschaft RPG-Revision 1998. Die Änderungen sind in Kraft seit 1. September 2000

<sup>15</sup> Botschaft RPG-Revision 2007. Die Änderungen sind in Kraft seit 1. September 2007.

<sup>16</sup> Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs. 2 RPG.

<sup>17</sup> Vgl. auch die sehr kritischen Bemerkungen von Christoph Jäger im RPG Kommentar, Art. 18a Rz. 1 («Der Gesetzgeber hat Art. 18a auf eine ziemlich „abenteuerliche“ Art und Weise ins Gesetz eingefügt. ...»).

Zur Zeit steht die Revision des RPG an, mit der auf die Landschaftsinitiative im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags reagiert werden soll. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat vor, in die Teilrevision nur solche Themen einzubeziehen, die auch Gegenstand der Landschaftsinitiative sind. Weitere Revisionsthemen sollen in einer zweiten Revisionsetappe behandelt werden.

#### 4. Heutige Bewertungen

Wenn wir heute Bewertungen vornehmen wollen, können wir zunächst festhalten, dass das RPG die rechtlichen Probleme der Raumplanung seinerzeit recht gut erfasst und sinnvolle Regelungen eingeführt hat. Es kann als gutes Gesetz bezeichnet werden. Es hat wesentlich dazu beigetragen,

1. dass sich das Prinzip der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet als gesamtschweizerischer Planungsgrundsatz verfestigt hat;
2. dass in den Kantonen die grundlegenden Instrumente der Raumplanung vereinheitlicht worden sind;
3. dass alle Kantone Richtpläne aufgrund von erarbeiteten Grundlagen mit einem allerdings schwer auszumachenden Mindestinhalt aufgestellt haben;
4. dass in den Gemeinden die Nutzungsplanung mit im Wesentlichen einheitlichen Grundelementen eingeführt worden ist;
5. dass der Bund seine Sachplanungen erarbeitet hat.

Es sind freilich auch *Schwächen* auszumachen. Für sie gibt es zwei Begründungsstränge, die sich nicht immer leicht auseinanderhalten lassen. Auf der einen Seite wird der mangelhafte *Vollzug* des Gesetzes hervorgehoben, auf der anderen Seite werden Mängel des *Gesetzes* selbst namhaft gemacht.

Zu den *Vollzugsmängeln* rechnet man etwa:

1. die zu gross dimensionierten Bauzonen;
2. die Allokation zahlreicher Gebiete in den Bauzonen am falschen Ort;
3. die vielfach zu grosszügige Anwendung der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen;
4. die Zersiedlung der Landschaft, die Erscheinung des Siedlungsbreis, der ungebremste Verlust an Kulturland;
5. hohe Umweltbelastungen, vor allem im Bereich des Lärms.

Zu den *Mängeln des Gesetzes* werden etwa gezählt:

1. die ungenauen Vorgaben für die Richtplanerstellung;
2. dadurch bedingt die Heterogenität der verschiedenen kantonalen Richtpläne;
3. die mangelnde Flexibilität der kantonalen Richtpläne;
4. die lange Dauer der Erstellung der kantonalen Richtpläne;
5. die unklare und mangelhafte Führung und Aufsicht des Bundes;

6. die verwirrenden Regelungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen;
7. die Regelungslücken in Bezug auf die Raumentwicklung, namentlich in Bezug auf die Städte und Agglomerationen.

Zu den Vollzugsmängeln ist zu sagen, dass sie ein klares Rechtsproblem der Raumplanung sind. Das muss eine Überprüfung der gesetzlichen Vorschriften auslösen. Ein Grund für Vollzugsprobleme kann etwa sein, dass die Kontrolle versagt. Die Kontrolle ist selbst Teil des Vollzugs, also sind Kontrollprobleme Vollzugsprobleme. Somit ist zu fragen, was der Gesetzgeber im Bereich der Kontrolle leisten muss, damit der Vollzug verbessert wird, welche neuen Instrumente er ein-, welche bestehenden Instrumente er ausbauen muss. Es wäre riskant, die Vollzugsprobleme in der Raumplanung einfach als faktisches Ungenügen abzutun, das nur auf fehlendem politischen Willen oder persönlichen Schwächen der Verantwortlichen beruhte. Wohl besteht kein Zweifel daran, dass es Personen sind, die sich für die Sache einsetzen oder das eben weniger tun. Ein Vollzug, der über Jahrzehnte fehlerhaft war, kann nicht ohne neue gesetzliche Massnahmen von heute auf morgen geändert werden. Die Frage ist natürlich, wieweit das Recht die Wende beeinflussen kann.

Im Folgenden komme ich zunächst auf das Problem zu sprechen, ob und wieweit das Recht Raumplanung lenken, steuern kann. Dies ist eine typisch rechtliche Fragestellung. Anschliessend werde ich auf das Problem hinweisen, dass das Recht in der Raumplanung nur beschränkt leistungsfähig und legitimiert ist, d.h. die Probleme der Raumplanung nur beschränkt zu beeinflussen in der Lage ist. Dies ist dann eine typisch raumplanerische Fragestellung.

## 5. Lenkungs kraft des Raumplanungsrechts

Die jetzt zu erörternde Frage heisst also: Kann das Recht Raumplanung lenken?

Wir würden die Frage mit Ja beantworten, wenn wir die Vorschriften mit formalem oder instrumentellem Charakter betrachten: Die Pflicht zum Erlass von Richtplänen, die Erfassung des ganzen Gemeindegebiets mit einem Zonenplan, die Anhörung und der Rechtsschutz beim Erlass von Plänen, die Voraussetzungen der Baubewilligungserteilung, die Genehmigungsvorbehalte usw. sind hinreichend steuernd normiert.

Bei den *Inhalten* wird es schwieriger.

Zunächst kann man das Problem unter einem *kompetenziellen* Gesichtspunkt betrachten: Die Raumplanung — auch verstanden als Raumentwicklung, in die auch die Siedlungsentwicklung eingebunden ist — ist *dynamisch*, hat zahlreiche unterschiedliche und häufig gegenläufige Elemente aufzunehmen und in Konzepte der Entwicklung einzubeziehen, z.B. den Schutz der Umwelt, die Bedürfnisse der Wirtschaft, Anliegen des Landschaftsschutzes. Vorausgesetzt werden dabei einerseits Spielräume der Entscheidung, die ein Prozess mit verschiedenen Akteuren ist, andererseits die Abwägungspflicht der Behörden. Darauf hat das Raumplanungsrecht Gewicht zu legen; es hat den Trägern der Raumplanung Spielräume des Ermessens und der Gestaltung zu belassen und sie auf umfassende Interessenabwägung zu verpflichten. Die Praxis der Gerichte baut diese Ordnung im Sinne einer zurückgestuften Kontrolle weiter aus: Die Gerichte überprüfen Planungsentscheide nur zurückhaltend; sie seien — wie

sie sagen – selbst nicht Planungsbehörden, könnten daher keine Planungsentscheide anstelle der von den Planungsbehörden getroffenen fällen.

Sodann – d.h. neben der kompetenziellen Art – kann man das Problem der Lenkungskraft des Raumplanungsrechts unter einem *strukturellen* Gesichtspunkt betrachten: Das Raumplanungsrecht selbst nimmt sich zurück. Es verwendet nicht klassische Rechtsnormen konditionaler Art mit Tatbestand und Rechtsfolge, also nach dem Muster: «Wenn A vorliegt, hat B einzutreten» – oder etwas konkreter als Beispiel: «Wer bauen will, braucht eine Baubewilligung» bzw. «Wenn einer bauen will, muss die Behörde aufgrund eines Baugesuchs prüfen, ob alle Voraussetzungen dazu erfüllt sind». Das Gesetz formuliert vielmehr *finale Rechtssätze*, die nur die Ziele angeben, auf die hin die Planungsentscheide auszurichten sind. Also z.B.: durch Raumplanung sind «die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen» oder «wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten».

Beide, die kompetenzielle und die strukturelle Seite, sind miteinander verzahnt. Wenn die Planungsträger Entscheidungsspielräume haben sollen, so werden offene Normen wenigstens tendenziell vorausgesetzt. Wenn Raumplanung letztlich nur mit finalen Rechtssätzen gelenkt werden kann, spricht das für Spielräume der Entscheidung.

Mit der Technik der finalen Rechtssetzung ist ein neues Verständnis rechtlicher Ordnung verbunden: Der Gesetzgeber setzt nicht zum Vornherein fest, wie das Gesetz vollzogen werden soll. Indem er nur Ziele vorgibt, legt er nicht Kriterien fest, die die Ergebnisse ex ante vorzeichnen; es sind nicht gesetzliche Massstäbe, die die Rechtsanwendung bestimmen, die – wie die Systemtheorie sagen würde – die Vollzugsbehörde politisch entlasten, weil sie einzelfallverbindlich nur entscheidet, was bereits allgemein entschieden worden ist. Indem der Gesetzgeber nur Ziele festsetzt, will er eine *ex post-Bewertung*<sup>18</sup>. Das heisst, mit der Zielvorgabe ist die Kontrolle der Ergebnisse der Umsetzung auf Zielkonformität immanent verknüpft. Zielsetzung und Kontrolle bilden ein Gemeinsames innerhalb der Raumplanung. Zielsetzung ist ohne Kontrolle gar nicht denkbar. Das bedingt eine effektive, umfassende und verantwortungsvolle Kontrolltätigkeit.

Im «*kontrollierten Vollzug*» geht es letztlich darum, nicht die einzig richtige, sondern die *vertretbarste* Lösung zu wählen. Gewissermassen im Verfahren der Aussortierung von Lösungen findet man diejenige, die von allen Seiten beleuchtet den kleinsten Schatten wirft. Indem wir Interessen abwägen, benutzen wir Verfahren und Methoden des Rechts, um gute raumplanerische Ergebnisse zu bekommen. Wir müssen uns dabei bewusst sein, dass auch bessere Resultate möglich sind, sie uns aber derzeit nicht einfallen. Rechtlich gesehen ist Raumplanung also Optimierung ohne Gewissheit des Richtigen.

Wenn wir das Raumplanungsrecht lenkungskräftiger machen wollen, müssen wir die Ziele und weitere Kriterien, die Basis der Entscheidungen und damit auch der Kontrolle sind, klar und unzweideutig fassen. Hierin besteht meines Erachtens eine der Aufgaben einer RPG-Revision.

---

<sup>18</sup> Vgl. HERMANN HILL, Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation, DöV 2007, 809, 819.

## 6. Leistungsfähigkeit und Legitimation des Raumplanungsrechts

Neben das Problem der Lenkungskraft des Raumplanungsrechts treten die Probleme seiner Leistungsfähigkeit und Legitimation. Man muss sich die Frage stellen, wodurch Raumplanung definiert wird. Wieweit wird die Raumplanung durch das Raumplanungsrecht bestimmt?

Faktoren, die die Raumplanung schwergewichtig beeinflussen, sind heute – und ich zähle auswahlsweise auf:

1. das Bevölkerungswachstum und die Bevölkerungsbewegungen durch interne Wanderung und Zuzug von Ausländern, z.B. infolge der bilateralen Verträge und durch Flüchtlingswanderung;
2. die Steigerung der Ansprüche der Einzelnen an Raum und Platz als Folge des Wohlstandswachstums;
3. Veränderung der Lebensstile;
4. steuerrechtliche Vorteile und Wirtschaftswettbewerb;
5. Strukturveränderungen der Wirtschaft.

Das Raumplanungsrecht kann in *diesen* Politikbereichen nicht wirksam sein. Die Migrationspolitik und die Wirtschaftspolitik werden nicht als für den Raum verantwortliche Politiken verstanden. Und diese Politiken interessieren sich nicht vordringlich für die Raumplanung. Zentrale Ursachen für die Missstände in der Raumplanung kann das Raumplanungsrecht nicht bekämpfen. Es ist nicht in der Lage, nicht legitimiert, solche Faktoren zu steuern, auch wenn sie die Raumnutzung beeinflussen.

Das Raumplanungsrecht muss aber Instrumente bereitstellen, die der Politik dienen können, die Ansprüche an den Raum zu definieren und zu verteilen – und das Angebot zu begrenzen. Und es muss die Anwendung optimieren. Wenn die Missstände als Vollzugsproblem erkannt werden, muss das Recht soweit als möglich dafür sorgen, dass der Vollzug gesetzeskonform stattfindet. Das bedeutet unter anderem,

1. dass die Planungsinstrumente anwendungstauglich ausgestaltet werden,
2. dass die Massstäbe, an denen Planung auszurichten ist, klar gesetzt werden,
3. dass die Verfahren einfach, aber umfassend abgewickelt werden können,
4. dass die Zusammenarbeit der Planungsträger, soweit sie notwendig ist, strukturiert und in den Planungsprozess eingebaut wird,
5. dass wirksame Kontrollen vorgegeben und zur Pflicht gemacht werden.

Im Folgenden werden fünf spezifische Bereiche angesprochen, die unter anderen in der Diskussion stehen:

## 7. Kompetenzverteilung Bund – Kantone

Bei der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen steht verfassungsrechtlich die Frage im Vordergrund, ob die heutige Ordnung den Anforderungen genügt, die die Raumplanung stellt.

Die Eidg. Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur, *Landschaftsinitiative*» will die bisherige Zweiteilung, nämlich die Grundsatzgesetzgebung dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung und namentlich die Raumplanung den Kantonen, aufheben und aus der Raumplanung eine Verbundaufgabe machen, an der Bund und Kantone grundsätzlich zu gleichen Teilen partizipieren würden.

Der Text der Landschaftsinitiative:

1 Bund und Kantone sorgen für die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens, die geordnete Besiedlung des Landes, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und den Schutz des Kulturlandes. Sie berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

2 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Er erlässt Bestimmungen, insbesondere für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet. Er fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone.

3 Aufgehoben

Der Kompetenztyp der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen verwischt die – relativ – klaren Zuordnungen, die im geltenden Art. 75 BV angelegt sind. Die Zuständigkeit, für ein bestimmtes Sachgebiet zu sorgen, enthält grundsätzlich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Nicht nur ist unklar, wie Bund und Kantone zusammen die Aufgabe erfüllen sollen, sondern in der Neuordnung wäre rechtlich auch eine Kompetenzattraktion des Bundes verpackt, deren Tragweite nicht absehbar ist. Müsste der Bund, wenn er für die haushälterische Nutzung des Bodens oder den Schutz des Kulturlandes sorgen muss, nicht auch zum Erlass entsprechender Pläne kompetent sein? Wäre die Vorschrift in Abs. 2 Satz 1, wonach der Bund nur Grundsätze festlegt, eine hinreichende Eingrenzung von Absatz 1?

Abgesehen von solchen Unklarheiten der Initiative, die auch das Verhältnis von Satz 2 zu Satz 1 in Absatz 2 betreffen, kann man feststellen, dass der Bund bereits unter dem geltenden Art. 75 BV für die Regelung der im Initiativtext zum neuen Art. 75 aufgeführten Belange zuständig ist.

Man wird entgegen, dass diese Einwände gegen die Initiative gar nicht so entscheidend seien. Wirklich zentrales Anliegen sei die Übergangsbestimmung: Das Verbot, die gesamte in der Schweiz einer Bauzone zugewiesene Fläche während 20 Jahren zu vergrössern. Das führt aber doch zur Überlegung, dass Ungleichgewichte zwischen den Kantonen geschaffen würden, und dass diejenigen Kantone, die bereits gesetzeskonform ihre Bauzonen verkleinert haben, gegenüber jenen Kantonen, die noch über zu grosse Bauzonen verfügen, benachteiligt würden.

Man wird der Initiative insgesamt entgegen halten dürfen, dass sie – obwohl ihre Grundanliegen positiv zu werten sind – die eigentlichen Probleme der Raumplanung nicht aufgreift. Sie bleibt bei dem, was 1969 schon thematisiert worden ist. Das Alte durch etwas schleierhaftes Neues und doch nicht Neues zu ersetzen, sollte nicht Option sein.

## 8. Kantonale Richtplanung

Der kantonale Richtplan ist das zentrale Instrument der Raumplanung, was er auch zukünftig sein soll. Der Richtplan der Kantone ist gewissermassen das Scharnier zwischen den Vorgaben des Bundes und der allgemeinverbindlichen Planung auf der Stufe des Kantons und der Gemeinden. Diese Aufgabe ist eine der wichtigsten in der Raumplanung. Deshalb drängt es sich auf, ihr und dem Instrument, das sie wahrnehmen hilft, besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Funktion des kantonalen Richtplans zu stärken.

Zu fragen ist zunächst, ob es Revisionsbedarf im RPG gibt. Man stellt fest, dass das Gesetz über den Inhalt des Richtplans nur sehr rudimentäre Regelungen enthält. Art. 8 bestimmt nur, dass Richtpläne mindestens zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden, und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Für die Umsetzung und die Konzipierung kantonaler Richtpläne sind das keine Massstäbe. Die Kantone erarbeiten sehr unterschiedliche Richtpläne und benötigen sehr viel Zeit dafür. Der eigentliche Inhalt des Richtplans muss über Art. 6 RPG erschlossen werden, der Vorschriften macht über die Erarbeitung der für die Richtplanung massgebenden *Grundlagen*.

Der Bundesgesetzgeber sollte konkrete Vorgaben zum Inhalt der kantonalen Richtpläne machen und die Kantone auf diese verpflichten. Da die Richtpläne der Kantone nach wie vor vom Bund überprüft und genehmigt werden müssen, wären die inhaltlichen Vorgaben zugleich Kontrollmassstäbe. Das bedeutet, dass sich die kantonale Richtplanung verlässlich an diesen Massstäben ausrichten kann, was die Arbeit für die Kantone erleichtern und berechenbarer machen würde als sie heute ist. Auch für die kontrollierende Instanz verringerte eine solche Regelung den Prüfungsaufwand und würde die Legitimation der Kontrolle erhöhen..

## 9. Siedlungsbegrenzung

Die Siedlungsbegrenzung ist mit der Dimensionierung der Bauzonen eine der zentralen Aufgaben der Raumplanung. Die Kantone müssen sie selbst ordnen; sie können sie nicht, auch nicht ausschnittsweise, den Gemeinden überlassen. Für die Siedlungsbegrenzung ist daher der kantonale Richtplan das unerlässliche Instrument.

Damit sind wir bei der Frage, was eigentlich Gegenstand der Richtplanung und des Richtplans des Kantons sein muss. Das zu regeln ist Sache des Bundesgesetzgebers. In Bezug auf die Begrenzung der Siedlungsflächen bzw. die Grösse der Bauzonen hat er festzulegen, dass sie als zentrales Thema der Raumplanung Gegenstand der kantonalen Richtplanung sein muss. Der Bundesgesetzgeber sollte vorschreiben, dass der kantonale Richtplan aufzeigen muss, wie gross die Siedlungsfläche im Kanton insgesamt sein und wie sie räumlich verteilt werden soll und dass in der Nutzungsplanung der Gemeinden Land nur dann neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn der kantonale Richtplan dies vorsieht.. Zudem sollte vorgeschrieben werden, dass Siedlungserweiterungen regional abgestimmt werden müssen und dass der kantonale Richtplan diese Abstimmung ausweisen muss.

Ein Thema, das angesprochen werden muss, ist der *Rückbau* von Bauten und Anlagen, die nicht mehr benötigt werden. Das Gesetz schreibt zwar vor, dass Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform verwendet werden und für die eine Nutzung im Sinne der Artikel 24 bis 24d RPG nicht zulässig ist, nicht mehr benutzt werden dürfen (Art. 16b Abs. 1 RPG). Doch verbindet es mit dieser Regelung nicht eine Beseitigungspflicht, die man gedanklich erwartet. Vielmehr fährt es fort mit der Bestimmung, dass das Benutzungsverbot entfällt, sobald die Bauten und Anlagen wieder zonenkonform genutzt werden können. Darin ist letztlich die Empfehlung enthalten, die nutzlos gewordenen Bauten ja nicht zu beseitigen, denn sie könnten irgendwann wieder zonenkonform genutzt werden. Allein für den Fall, dass die Bewilligung befristet oder mit einer auflösenden Bedingung erteilt worden ist, wird vorgeschrieben, dass die Bauten und Anlagen bei Wegfall der Bewilligung zu beseitigen sind und der frühere Zustand wiederherzustellen ist (Art. 16b Abs. 2 RPG). Über den Rückbau nicht mehr verwendeter Bauten und Anlagen muss die juristische und politische Diskussion eröffnet werden.

## 10. Dimensionierung der Bauzonen

Damit ist das Problem der Dimensionierung der Bauzonen aufzugreifen. Nach geltender Regelung umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. An den Kriterien der Eignung und des Bedarfs wird man weiterhin festhalten müssen. Insgesamt kann es heute aber nicht mehr darum gehen zu entscheiden, welches Land tatsächlich zu den Bauzonen gehört oder zu einer Bauzone gehören muss. Die geltende Regelung verleiht den Grundeigentümern, deren Land die Voraussetzungen der Einzonung erfüllt, einen Anspruch auf Zuweisung ihres Landes zur Bauzone. Weil aber die Bauzonen doch weitgehend ausgeschieden sind, ist eher zu regeln, welche in einer Nichtbauzone liegenden Gebiete einer Bauzone zugewiesen werden *dürfen*.

Vier Themen sind in diesem Zusammenhang im Gesetz daher zusätzlich anzusprechen:

- 1.) Die Beurteilung, ob Bauzonen korrekt ausgeschieden werden, darf – es sei betont – nicht an den Gemeindegrenzen halt machen. Im Fall der Gemeinde Paspels aus dem Jahr 2008<sup>19</sup>, auf den im Zusammenhang der Bauzonendimensionierung verschiedentlich hingewiesen werden müsste, hat das Bundesgericht bemängelt, dass die kommunale Planung die Bezugnahme auf die überregional erwünschte Entwicklung vermissen lässt (E. 3.4). Überregional bedeutet nicht, dass feste Regionen zu definieren wären, sondern dass die Dimensionierung gemeindeübergreifend vorzunehmen ist.
- 2.) Das Land, das eingezont werden soll, muss rechtlich verfügbar sein. Im Urteil Paspels (E. 3.8) hat das Bundesgericht ausgeführt, dass der nach kantonalem Richtplan erforderliche Nachweis über die Verfügbarkeit des Baulandes im Hinblick auf die Realisierung der Nutzungsplanung auch aus bundesrechtlicher Sicht von erheblicher Bedeutung ist. Verfügbarkeit bedeutet, dass die Überbauung gesichert sein muss, das Land den Bauwilligen rechtlich und tatsächlich zur Verfügung stehen muss.

---

<sup>19</sup> BGr 1C\_119/2007 vom 13. November 2008.

Damit verbunden werden könnte eine Präzisierung, wonach Bauzonen nicht nur Land umfassen, das innert 15 Jahren benötigt und erschlossen, sondern darüber hinaus auch überbaut wird. Mit einer solchen Regelung soll die Baulandhortung bekämpft werden. Welche Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland zu treffen sind, wird Sache der Kantone sein.

3.) Gehortetes Bauland muss nach geltendem Recht an die Baulandreserve angerechnet werden. Wer also Land hat, das er überbauen kann, aber erst noch einzonen lassen muss, wird abgewiesen, wenn die bestehende Bauzone bereits überdimensioniert oder auch nur schon richtig dimensioniert ist. An diesem Grundsatz sollte nicht gerüttelt werden. Es ist aber zu überlegen, wie die Gemeinden angehalten werden können, die *inneren Baulandreserven* zu mobilisieren. Eine direkte Verpflichtung durch den Bundesgesetzgeber ist kaum denkbar. Es könnte aber verdeutlicht werden, dass Neueinzonungen nur noch zulässig sind, wenn trotz Mobilisierung der inneren Baulandreserven ein Bedarf an Neueinzonungen besteht.

4.) Zur Dimensionierung der Bauzonen gehört auch die *Redimensionierung*. Das geltende Recht kennt keine Bestimmung darüber; aus den Dimensionierungsvorschriften wird implizit abgeleitet, dass Land, das nicht eingezont werden könnte, aber eingezont ist, ausgezont werden muss. Heute müsste der Bundesgesetzgeber aber eine ausdrückliche Vorschrift über die Redimensionierung der Bauzonen ins Gesetz aufnehmen. Er könnte vorschreiben, dass zu einer Bauzone gehörendes Land einer Nichtbauzone zugewiesen werden muss, wenn die Voraussetzungen einer Einzonung nicht gegeben sind.

Dazu eine noch nicht abgerundete Überlegung, die am Ende in Frageform stehen gelassen werden soll: Das abgelehnte Bundesgesetz über die Raumplanung von 1974 enthielt eine Regelung über Voraussetzungen der materiellen Enteignung. Im geltenden RPG ist eine solche Bestimmung nicht enthalten – das Bundesgericht war und ist aufgerufen, die Voraussetzungen festzulegen – bekanntlich einer der ganz wenigen Fälle von Richterrecht als Rechtsquelle. Wenn jetzt darüber diskutiert wird, ob der Gesetzgeber bestimmen könne, dass in gewissen Fällen der Redimensionierung der Bauzonen keine Entschädigung geschuldet ist, wird häufig geltend gemacht, das sei deshalb nicht möglich, weil es gegen die Eigentumsgarantie verstiesse. Gedacht wird dabei an die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die sich in den letzten Jahren zu Gunsten der Grundeigentümer und also der Entschädigungspflichtigkeit von Auszonungsmassnahmen entwickelt. Müsste man aber nicht – und jetzt die Frageform – den Bundesgesetzgeber weiterhin für zuständig erachten, selbst und allenfalls abweichend von der bundesgerichtlichen Praxis Art. 26 Abs. 2 BV zu konkretisieren? Den Inhalt der Eigentumsgarantie zu bestimmen wie seinerzeit im Fall Meier / Zizers – einem Urteil aus dem Jahr 1979<sup>20</sup>, 20 Jahre Schweizerische Bausekretärenkonferenz – mit dem Ziel, dass gewisse Eigentumsbeschränkungen entschädigungslos zu dulden wären? Oder muss die Praxis des Bundesgerichts als derart gefestigt erachtet werden, dass auch der Gesetzgeber daran nichts ändern könnte – stünden allgemeine verfassungsrechtliche Prinzipien wie die Rechtsgleichheit oder Treu und Glauben einem Wandel entgegen?

---

<sup>20</sup> BGE 105 Ia 330.

## 11. Funktionale Räume

Funktionale Räume zeichnen sich dadurch aus, dass die politisch-administrativen Gebiete nicht mit den Gebieten übereinstimmen, deren räumliche Entwicklung ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinwesen erfordert. Das Raumplanungsrecht äussert sich zu diesem Problem nicht. Das Auseinanderklaffen der Räume ist aber ein wesentlicher Grund für die unbefriedigende Siedlungsentwicklung.

Die Differenzen zwischen Gebiets- und Raumverantwortung können auf der Ebene der Kantone zur Zeit nicht dadurch überwunden werden, dass Kantone zusammengelegt werden. Gemeindefusionen tragen aber wohl zur Minderung der Probleme bei; sie sind deshalb auch unter dem Aspekt der Förderung raumplanerischer Entwicklung voranzutreiben.

Der Gesetzgeber des Bundes muss eine klare Rechtsgrundlage für die Instrumente schaffen, mit denen die Raumplanung in funktionalen Räumen an die Hand genommen wird. Im Vordergrund stehen heute die *Agglomerationsprogramme*. Regelungen braucht es darüber, welches Gebiet ein funktionaler Raum zu sein hat, was Inhalt der Planung in funktionalen Räumen sein soll und welche Trägerschaften die Aufgaben in funktionalen Räumen wahrnehmen sollen. Ob und wie weit solche Regelungen Sache des Bundes oder der Kantone sein sollen, ist durchaus offen. Der Bund möchte wohl nur den Rahmen schaffen, sich also auf die Grundsätze zurückziehen; die Kantone erwarten vom Bund einlässliche Regelungen zu diesen Fragen.

Es wird wohl zu unterscheiden sein zwischen den Fällen, wo ein funktionaler Raum in einem und demselben Kantonsgebiet liegt, und den Fällen – und diese werden die brisanteren und wichtigeren sein –, wo der funktionale Raum Gebiete mehrere Kantone umfasst. Man wird sich des Konzepts der kooperativen Raumplanung erinnern und die bundesrechtlichen Grundsätze dazu als Rahmen und Auftrag für die kantonale und interkantonale Rechtssetzung verstehen und als Bindeglied die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verstärken.

Die Probleme der funktionalen Räume weisen aber auf ein Grundproblem der Raumplanung hin, und damit komme ich zurück auf frühere Feststellungen, die die Leistungsfähigkeit des Rechts in der Raumplanung betrafen: Abgesehen davon, dass wirtschaftliche, demografische, gesellschaftliche Elemente auf die Raumplanung einwirken und vom Raumplanungsrecht nicht erfasst werden können, sind die Probleme der Raumplanung in besonderer Weise dadurch verursacht, dass Siedlungsplanung und Verkehrs- und weitere Infrastrukturplanung nicht aufeinander abgestimmt sind. Werden Strassen gebaut und ausgebaut – selbst in hintersten Talwinkeln –, um Verbindungen zu schaffen, Wege zu verkürzen, Mobilität zu erleichtern, so ruft das zwangsläufig nach Siedlungsbau. Im Auge zu behalten ist auch, dass selbst sanfte Tourismusförderungen in abgelegenen Gebieten den Infrastrukturausbau begünstigen. Infrastrukturen haben eine eigene Dynamik – eine *Dynamik der Verheissung*. Sie haben aber eine eigene Planungsdimension, die auf einer anderen Willensebene liegt als die Festlegung von Bauzonen. Hier ist Koordination gefragt, die sich in erster Linie an der Verhinderung von Bodenverschleiss auszurichten haben wird.

## 12. Ausblick

In den kommenden Jahren wird sich die Raumplanung konsequent der Behebung der geschilderten Missstände anzunehmen haben. Sie sind nicht zuletzt auf fehlende Netze der Koordination und Kooperation zurückzuführen. Die Raumplanung ist daher konsequenter auch als Aufgabe zu verstehen, die auf allen Ebenen kooperativ angegangen werden muss. Die Zusammenarbeit muss von einer blossen Methode der Problemlösung, wie sie heute noch verbreitet verstanden wird, zu einem eigentlichen Instrument der Raumplanung werden. Und die Zusammenarbeit ist auch als Teil der Kontrolle zu verstehen, die – wie schon gesagt – umfassend erneuert werden muss. Der Verfassungsauftrag zur Zusammenarbeit ist ganz bewusst als ein Hauptprojekt der Raumplanung an die Hand zu nehmen.

Folgende Verbünde können unterschieden werden:

1. Gemeint ist einmal die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, vor allem in der Richtplanung. Der *Prozess der Richtplanung* ist entscheidend. Es kann nicht mehr sein, dass die Kantone ihre Richtpläne dem Bund zur Genehmigung einreichen, ohne dass sie mit ihm die wesentlichen Elemente abgesprochen haben. Instrumentell wird diese Zusammenarbeit gefördert, wenn im Bundesrecht – wie schon gefordert – die inhaltlichen Massstäbe für den kantonalen Richtplan festgelegt werden.
2. Die *Koordination zwischen Kantonen* ist vielfach auch auf die Mitwirkung des Bundes angewiesen. Zwar sollen die Kantone die Aufgaben unter sich abstimmen; ein frühzeitiger Einbezug des Bundes kann aber den Eindruck der Schwäche und des Ungenügens der Kantone im gegenseitigen Verkehr vermeiden und das Risiko eines Schiedsspruchs des Bundes verringern.
3. Der *Bund* erlässt verbindliche Planungsgrundsätze in Gesetzesform und entwickelt seine Vorstellungen von der Raumentwicklung der Schweiz in rechtlich unverbindlichen Leitbildern, Konzepten und dergleichen. Die gegenwärtig laufende Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz, in die der Bund die Kantone von Anfang an einbezogen hat, kann vielleicht ein Lehrstück einer vertikalen Zusammenarbeit werden.
4. Die Zusammenarbeit innerhalb der *Bundesverwaltung* kann nicht befriedigen. Nach wie vor treffen die einzelnen Bundesämter, die mit raumrelevanten Aufgaben betraut sind, ihre Entscheide selbstständig. Federführung in der Sache – etwa Strassenverkehr oder Umweltschutz – bedeutet noch zu sehr Alleinentscheidungsanspruch, was den Einbezug des Bundesamts für Raumentwicklung anscheinend entbehrlich macht.
5. Eine funktionierende *Zusammenarbeit innerhalb eines Kantons*, das heisst unter den Gemeinden und zwischen Kanton und Gemeinden, trägt ebenfalls zu einer Verbesserung der Raumplanung bei. Die Orientierung nutzungsplanerischer Interessen an regionalen Horizonten erfordert aus sich heraus Kooperation zwischen den Gemeinwesen eines Kantons, damit keine dirigistischen Einseitigkeiten entstehen, die die Erfüllung der Aufgabe erschweren oder verunmöglichen.
6. Schliesslich muss die *Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Privaten* angesprochen werden. Sie kann die hoheitlichen, einseitigen Instrumente des Raumplanungsrechts nicht ersetzen, aber zielführend ergänzen und unterstützen. Kooperation mit Privaten kann die Lenkungsschwäche des Raumplanungsrechts kompensieren. Denn Zusammenarbeit ist generell nicht formalisiert, kann also in jeder Phase eines Verfahrens eingesetzt werden. Die Mittel der Kooperation stehen nicht

neben den klassischen, formalisierten Instrumenten, sondern in einem Verhältnis der inneren Verknüpfung oder der gegenseitigen Bedingtheit. Sie stehen im Dienste der Rechtsverwirklichung, sind deshalb rechtlich erfassbar und gebunden. Sie sind - noch - gesetzlich wenig, knapp oder gar nicht geregelt. Die Gesetzgeber werden nicht daran vorbeikommen, die Kooperation zwischen Behörden und Privaten in eine normative Ordnung einzubringen. Zu denken ist ja nicht nur an Planungsverträge, sondern überhaupt an jede Form der Zusammenarbeit.

In der Zukunft wird die Raumplanung mehr auf kooperative Instrumente bauen müssen. Sie werden im Raumplanungsgesetz des Bundes eigene Regelungen erhalten müssen und als verbindliches Instrument auszugestalten sein. Ausserdem müssen die Massstäbe, die an die Richtplanung der Kantone gesetzt werden, verfeinert und verbindlich normiert werden. Dadurch würde die Kontrolle des Bundes erleichtert, die ohnehin verschärft werden muss. Das Raumplanungsgesetz wird die materiellen Bestimmungen präzisieren müssen, es wird aber eben auch die verfahrensrechtliche Seite der Raumplanung verstärken müssen. Letztlich würden nur sie gewährleisten können, dass das materielle Recht auch wirklich umgesetzt wird. Das braucht dann in der Vollzugspraxis zusätzliche Anstrengungen aller Beteiligten.