

# Praxisnah, aber reformbedürftig : Zwischenbilanz nach 25 Jahren Raumplanungsgesetz

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **100 (2005)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-176165>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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



**Raumplanerisch fragwürdiger «Handel»:** Getreidefelder gegen chemische Fabrik bei Galmitz (Archivbild VLP)

*Des cultures contre une usine chimique: un marchandage très discutable du point de vue de l'aménagement du territoire* (photo archives ASPAN)

## Zwischenbilanz nach 25 Jahren Raumplanungsgesetz

# Praxisnah, aber reformbedürftig

Lukas Bühlmann, lic.iur., Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Bern

**Das RPG ist ein knappes, gut strukturiertes und leicht lesbares Gesetz. Es enthält mit den 1998 eingefügten neuen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone lediglich 46 Artikel. Mit seiner föderalistischen Ausrichtung trägt es dem Verfassungsartikel Rechnung, welcher die Raumplanung zur Aufgabe der Kantone erklärt und dem Bund lediglich eine Ermächtigung zur Grundsatzgesetzgebung erteilt. Detaillierte Vorschriften finden sich bloss zum Bauen ausserhalb der Bauzone. Aber ein 25-jähriges Gesetz hat selbstverständlich auch seine Mängel. Dieser Beitrag zeigt sie auf und unterbreitet Verbesserungsvorschläge.**

Es zeigt sich immer mehr, dass die Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden raumplanerischen Abstimmung nicht genügen; und dies sowohl mit Blick auf die Gemeinde-, als auch die Kantons- und Landesgrenzen. Die raumplanerischen Probleme lassen sich heute nur über eine sich an den regionalen Interessen orientierende Zusammenarbeit lösen. Diese scheitert jedoch vielfach an den politischen, mit den Wirtschaftsräumen nicht mehr übereinstimmenden Grenzen von Gemeinden und Kantonen.

### Vernachlässigtes

Der Verkehr ist für die Raumentwicklung von zentraler Bedeutung und trotzdem kommt er im RPG kaum vor. Dabei wissen wir, dass sich Verkehrs- und Siedlungsentwicklung gegenseitig beeinflussen; dass dort, wo neue Strassen gebaut werden und der öffentliche Verkehr verbessert

wird, neue Siedlungsgebiete entstehen, und dass umgekehrt die Ausdehnung der Siedlungen nach einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ruft. Zum Verhältnis Siedlung und Verkehr kommen die Umweltfragen. Diese werden im RPG zwar verschiedentlich angesprochen, das Verhältnis von Raumplanung und Umwelt bedarf jedoch in vielen Bereichen einer Klärung, wie dies das Beispiel der publikumsintensiven Einrichtungen deutlich vor Augen führt.

Während das RPG der Richt- und Nutzungsplanung einen relativ grossen Stellenwert einräumt, widmet es der Planung des Bundes bloss einen einzigen Artikel (Art. 13). Anders als für die Richt- und Nutzungsplanung findet sich im RPG auch keine Frist für die erstmalige Erstellung von Konzepten und Sachplänen des Bundes. Dabei kommt der Bundesplanung, welche unter anderem die Erstellung

der wichtigen Verkehrsinfrastruktur (Strassen, Eisenbahnen und Flughäfen) zum Gegenstand hat, für die schweizerische Raumentwicklung grosse Bedeutung zu. Gross ist die Unzufriedenheit bezüglich der Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Nicht weniger als neun politische Vorstösse verlangen eine Lockerung des geltenden Rechts. Vorab landwirtschaftliche Kreise erachten die geltenden Bestimmungen als zu restriktiv und fordern mehr Spielraum für unternehmerische Aktivitäten.

### Koordination verbessern

Die Planungsinstrumente des RPG haben sich grundsätzlich bewährt. Notwendig ist jedoch eine Bestimmung über die Agglomerationsprogramme, und allenfalls braucht es im Verhältnis von Bund und Kantonen eine bessere rechtliche Handhabe, um grosse Vorhaben über die Kantons- grenzen hinaus zu koordinieren. Zu prüfen ist weiter die Einführung einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung, wie sie das geltende Recht ansatzweise für Nutzungspläne kennt (Art. 47 RPV). Eine frühzeitige und stufengerechte Prüfung von Umweltanliegen, wie sie auch vom Ständerat in einer in der Sommersession 2005 überwiesenen Motion gefordert wird, trägt dazu bei, dass die Weichen rechtzeitig richtig gestellt werden und dass Vorhaben nicht erst in der Projektierungs- oder Baubewilligungsphase angefochten werden. Bevor aber neue Planungsinstrumente geschaffen werden, sind die heutigen zu optimieren und die rechtlichen Möglichkeiten, die sie bieten, auszuschöpfen. Wichtig in dieser Hinsicht wäre es, Arbeitshilfen und Wegleitungen bereit zu stellen sowie die Aufsichts- und Koordinationsfunktion bei Plan- genehmigungen (Art. 11 und 26 RPG) konsequent wahrzunehmen.

### Zertifikate und Beiträge als Lenkinstrumente

Zu begrüssen sind der vom Bundesamt für Raumentwicklung im Raumentwicklungsbericht skizzierte nationale Plan für die Siedlungsentwicklung und die eingeleitete Prüfung marktwirtschaftlicher Instrumente.

Der Handel könnte zum Beispiel – im Gegenzug zu neuen Einzonungen – Auszonungen an planerisch ungeeigneten Standorten ermöglichen und damit zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung beitragen. Zu prüfen ist zudem eine Präzisierung der Bauzonen- und Erschliessungsbestimmungen des RPG (Art. 15 und 19). Eine gewisse Lenkungswirkung könnte – neben den geplanten Agglomerationsprogrammen – der im geltenden Gesetz vorhandene, bisher aber nicht zur Anwendung gelangte Art. 30 RPG haben, der die Gewährung von Bundesbeiträgen an raumwirksame Massnahmen davon abhängig macht, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen.

Beim Bauen ausserhalb der Bauzonen bezweifelt die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, dass punktuelle Änderungen, wie sie in den parlamentarischen Vorstössen mehrheitlich gefordert werden, zu einer langfristigen Problemlösung beitragen können. Man sollte vielmehr grundsätzlich über die Bücher gehen und sich vor der Gesetzesrevision grundlegende Fragen stellen, wie jene nach der Entwicklung des ländlichen Raumes, nach planerischen Lösungen, um den regional unterschiedlichen Siedlungsstrukturen Rechnung zu tragen, nach Möglichkeiten einer sozialen Abfederung des Strukturwandels in der Landwirtschaft und nach der Erteilung von befristeten Baubewilligungen. Reformbedürftig sind im Weiteren die Rechtsschutzbestimmungen des RPG, namentlich im Bereich der Nutzungsplanung. Zu begrüßen ist die im neuen Bundesgerichtsgesetz vorgesehene Einführung einer Einheitsbeschwerde.

### **Konsequenter Vollzug gefragt**

Genauso wichtig wie neue Gesetzesänderungen ist der Wille zum konsequenten Vollzug des geltenden Rechts und Weitsicht der Behörden bei ihren Planungsentscheiden, sowohl in geografischer (Überwindung des Gartenzaundenkens) als auch in zeitlicher Hinsicht. Neue Gesetze bringen wenig, wenn sie nicht oder nur ungenügend vollzogen werden.

## **Koordination von Umweltrecht und Raumplanung**

# **Verbände in Richtplanung einbinden**

**ti. Zwar hat sich in den letzten Jahren einiges getan, um Umweltrecht und Raumplanung besser miteinander zu verknüpfen. Schwachstellen bestehen aber nach wie vor, besonders in der Richtplanung und politischen Planung. Eine Tagung der Vereinigung für Umweltrecht (VUR) in Solothurn ortete die Mängel jedoch mehr in Vollzugsdefiziten als im Bedarf an neuen Vorschriften. Angeregt wurde aber unter anderem, die Umweltverbände stärker in die Richtplanung einzubeziehen.**

Hüben wie drüben würden sich die Akteure schwer tun, ihre Herkunft zu überwinden und eine gemeinsame Sprache zu finden, bemerkte einleitend VUR-Präsident Dr. Karl Ludwig Fahrländer (Bern). Es verwundert deshalb nicht, dass es bisher erst teilweise gelungen ist, die Anliegen des Umweltrechts und der Raumplanung unter einen Hut zu bringen.

### **Umweltanliegen früher einbringen**

Für Staatsrechtsprofessor Dr. Pierre Tschannen von der Universität Bern biete das Raumplanungs- und Umweltrecht bei konkreten Grossprojekten formell und materiell ausreichende Verknüpfungen. In geringerem Masse treffe das auf den Rahmennutzungsplan zu. Dürftiger jedoch sehe es beim Richtplan und bei der politischen Planung aus. Um dem entgegenzuwirken, müssten die Umweltanliegen stufengerecht (Richtplan-Nutzungsplan-Baubewilligung) und früh genug dort eingebracht werden, wo umweltwirksame Weichen für die nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren gestellt werden. Beim Richtplan plädierte er dafür, raumwirksame Aussagen im Massnahmenplan zur Luftreinhaltung zwingend in den Richtplan zu übertragen, eventuell die Richtplanbehörden zu einem Umweltbericht zu verpflichten und die Umweltverbände stärker in die Richtplanung einzubeziehen. Am Beispiel der Baubewilligung in lärmbelasteten Gebieten, der Schaffung von Bauzonen für Wohnungen und der Nutzungsplanung für umweltbelastende Anlagen wies Bundesgerichtsschreiber André Jomini (Lausanne) nach, wie die Rechtssprechung regelmässig Koordinationsprobleme zwischen Raumplanungs- und Umweltrecht

lösen muss und dabei widersprüchliche Interessen pragmatisch gegeneinander abwägt.

### **Bund und Kantone gefordert**

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat das Koordinationsproblem auf Richtplanstufe am Beispiel der publikumsintensiven Einrichtungen untersucht. Nach Direktor Lukas Bühlmann finden sich demnach in den Richtplänen von Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Schwyz und Uri keine näheren Aussagen dazu. Eine Mehrheit der Kantone formuliert mehr oder weniger konkrete Planungsgrundsätze. Aargau, St. Gallen, Bern und Solothurn kennen eine Positivplanung und legen in ihren Richtplänen die Standorte für solche Einrichtungen örtlich fest. Restriktive Standortanforderungen bestehen in den Kantonen Jura, Graubünden, Zug und Zürich (noch nicht rechtskräftig). Bemängelt wurde die Genehmigungspraxis des Bundes, denn er lasse klare Koordinationsvorstellungen vermissen und messe die kantonalen Richtpläne mit verschiedenen Ellen. Optimieren liesse sich die Praxis unter anderem, indem der Richtplanungs-Leitfaden angepasst, die Genehmigungspraxis verschärft und einzelne Grossprojekte schon im Richtplan lokalisiert würden. Mit Blick auf die vom Parlament zurzeit diskutierten Änderungen beim Beschwerderecht, verlangte auch Bühlmann, dass die Umweltorganisationen besser in die Richtplanung einbezogen werden. Zu prüfen seien ferner die Einführung einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung auf Planungsebene sowie finanzielle Anreize.