

REVISION DES RAUMPLANUNGS- GESETZES

ERLÄUTERNDER BERICHT

Bern, 12. Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------|------------------------------------------------------------------------|----|
| I | Allgemeiner Teil | 4 |
| 1 | Revisionsbedarf des RPG | 4 |
| 2 | Vorgeschichte | 5 |
| 3 | Evaluation | 6 |
| 3.1 | Evaluation der Raumentwicklung | 6 |
| 3.2 | Evaluation des RPG | 7 |
| 4 | Veränderungen in der Raumentwicklung | 9 |
| 4.1 | Städte und Agglomerationen als prägende Elemente | 9 |
| 4.2 | Theoretisches Verständnis der Raumplanung | 10 |
| 4.3 | Entwicklung des funktionalen Raumplanungsrechts | 11 |
| 5 | Gründe für die Schwierigkeit, eine Raumordnungspolitik umzusetzen | 11 |
| 6 | Raumentwicklungsgesetz (REG) | 14 |
| 6.1 | Allgemeine Stossrichtung des REG | 15 |
| 6.2 | Realität einer urbanen Schweiz und funktionale Räume | 15 |
| 6.3 | Geordnete Siedlungsentwicklung | 15 |
| 6.4 | Kohärenz des raumplanerischen Handelns | 17 |
| 6.5 | Berücksichtigung der Vielfalt der Schweiz | 18 |
| 6.6 | Schaffung einer dynamischen Raumplanung | 18 |
| 6.7 | Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz | 19 |
| 6.8 | Verhältnis zum Raumkonzept Schweiz | 19 |
| 7 | Volksinitiativen | 20 |
| II | Besonderer Teil | 21 |
| 1 | Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 21 |
| 1.1 | 1. Titel: Einleitung | 21 |
| 1.1.1 | 1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen | 21 |
| 1.1.2 | 2. Kapitel: Raumentwicklungsziele | 24 |
| 1.1.2.1 | Vorbemerkungen | 24 |
| 1.2 | 2. Titel: Instrumente | 31 |
| 1.2.1 | 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen | 31 |
| 1.2.2 | 2. Kapitel: Instrumente des Bundes | 34 |
| 1.2.3 | 3. Kapitel: Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen | 38 |
| 1.2.3.1 | Vorbemerkungen | 38 |

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.2.4 | 4. Kapitel: Kantonale Richtplanung..... | 42 |
| 1.2.4.1 | 1. Abschnitt: Grundlagen und kantonale Raumkonzepte | 43 |
| 1.2.4.2 | 2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplans | 44 |
| 1.2.4.3 | 3. Abschnitt: Verfahren | 50 |
| 1.2.5 | 5. Kapitel: Nutzungsplanung..... | 53 |
| 1.2.5.1 | 1. Abschnitt: Allgemeines..... | 53 |
| 1.2.5.2 | 2. Abschnitt: Ausscheidung von Bauzonen | 56 |
| 1.2.5.3 | 3. Abschnitt: Erschliessung innerhalb der Bauzonen | 58 |
| 1.2.5.4 | 4. Abschnitt: Förderung der Verfügbarkeit von Bauland..... | 62 |
| 1.2.5.4.1 | Vorbemerkungen | 62 |
| 1.2.5.5 | 5. Abschnitt: Kulturlandzonen, Allgemeines | 67 |
| 1.2.5.6 | 6. Abschnitt: Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen | 72 |
| 1.2.6 | 6. Kapitel: Baubewilligung..... | 83 |
| 1.2.6.1 | 1. Abschnitt: Allgemeines..... | 83 |
| 1.2.6.2 | 2. Abschnitt: Verfahren und Rechtsmittel | 86 |
| 1.2.7 | 7. Kapitel: Abgaben..... | 88 |
| 1.2.7.1 | Vorbemerkungen zu den Artikeln 65 - 67 E-REG..... | 88 |
| 1.2.8 | 8. Kapitel: Aufsicht | 92 |
| 1.4 | 3. Titel: Rechtsschutz | 94 |
| 1.5 | 4. Titel: Schlussbestimmungen..... | 94 |
| 1.5.1 | 1. Kapitel: Reservebauzonen..... | 94 |
| 1.5.2 | 2. Kapitel: Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts..... | 98 |
| 1.5.3 | 3. Kapitel: Übergangsbestimmungen..... | 99 |
| 2 | Das neue Gesetz bleibt ein Grundsatzgesetz..... | 102 |

I Allgemeiner Teil

1 Revisionsbedarf des RPG

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) ist mittlerweile fast 30 Jahre alt. Gleichwohl erweist es sich auch heute noch als ein in weiten Teilen gutes Gesetz, mit dem im Raum positive Effekte erzielt werden konnten. Gäbe es das RPG nicht, würde die Schweiz heute wesentlich anders aussehen.

Die Probleme stellen sich heute jedoch zum Teil anders als dies vor mehr als einem Vierteljahrhundert der Fall gewesen ist. Das geltende RPG orientierte sich seinerzeit am Bild der mehrheitlich ländlichen Schweiz. Diese Sicht ist heute überholt: Mehr als 75 Prozent der Bevölkerung leben mittlerweile in Städten und Agglomerationen, in denen sich auch rund 80 Prozent der Arbeitsplätze befinden. Diese Realität wird im heutigen RPG nicht abgebildet.

Angesichts der neuen Herausforderungen und Aufgaben, mit denen sich die Raumplanung heute konfrontiert sieht, ist es nötig, die heutige Gesetzgebung vertieft daraufhin zu überprüfen, ob sie die gegenwärtigen Probleme noch zeitgemäss und adäquat zu lösen vermag.

Eine Revision des Raumplanungsgesetzes drängt sich insbesondere aus folgenden Gründen auf:

- Die Raumentwicklung ist heute noch nicht nachhaltig genug. Defizite bestehen insbesondere im Bereich der Siedlungsentwicklung; Zersiedelung und Kulturlandverlust sind nach wie vor ein Problem. Zudem sind auch Verkehr und Siedlung ungenügend aufeinander abgestimmt. Werden in diesen wichtigen Bereichen nicht substanzielle Verbesserungen erreicht, kann sich dies längerfristig nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes auswirken.
- Die nur bedingt befriedigende Raumentwicklung hängt zum einen damit zusammen, dass sich die konsequente Durchsetzung der raumplanerischen Ziele gerade in einem dicht besiedelten Land als sehr schwierig erweist. Zum anderen hängt dies auch mit den offensichtlichen Lücken des RPG zusammen, das weder den nötigen Rahmen für eine nachhaltigere Entwicklung setzt noch die hierfür erforderlichen Impulse gibt.

Das RPG ist ein Produkt der 70er Jahre. In jener Zeit wurde die Planung noch sehr stark auf die spezifischen Aufgaben der Gemeinden und Kantone ausgerichtet. Zudem gewannen die Städte in der damaligen, noch stark ländlich geprägten Gesellschaft, erst allmählich an Bedeutung. In den letzten dreissig Jahren entwickelte sich die urbane Gesellschaft immer rascher und es bildeten sich immer mehr funktionale Räume, die über die institutionellen Grenzen hinausreichen. Damit wandeln sich auch die Anforderungen an die Raumplanung.

Mit dem Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung (E-REG) sollen die Lücken des geltenden RPG geschlossen werden. Da sich das geltende Recht jedoch in vielen Teilen bewährt hat, soll nicht alles über Bord geworfen wer-

den. Der E-REG ist vielmehr als Weiterentwicklung des Bisherigen zu verstehen. Auch künftig soll die Zuständigkeit für die Raumplanung in der Schweiz schwergewichtig bei den Kantonen liegen (Art. 75 BV). Diesen bleibt es unbenommen, die Kompetenzen, dort wo ihnen dies sachgerecht erscheint, an ihre Gemeinden zu delegieren. Zudem soll auch künftig mit den bisherigen Planungsinstrumenten (kantonale Richtpläne und Nutzungspläne) gearbeitet werden. Mit dem E-REG soll vor allem eine Optimierung der bestehenden Instrumente erreicht werden. Ferner sollen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden gefördert, die Erwartungen an die Kantone genauer formuliert und die Verfahren beschleunigt werden.

Formell betrachtet handelt es sich beim E-REG um eine Totalrevision des RPG. Es gibt so viele neu vorgeschlagene Bestimmungen, dass sich diese, wenn das Gesetz lesbar bleiben soll, nicht sinnvoll in das geltende RPG integrieren lassen. In erster Linie geht es darum, die Lücken des RPG zu schliessen und dort, wo nötig, die erforderlichen Präzisierungen vorzunehmen.

2 Vorgeschichte

Das RPG ist am 1. Januar 1980 in Kraft getreten und wurde bisher viermal revidiert: 1995 (Erschliessungsrecht, Baubewilligungsverfahren), 1998 (landwirtschaftliche Bauten und weitere Bauten ausserhalb der Bauzonen), 2002 (Aufhebung von Art. 28 über die Beiträge an die Kosten der kantonalen Richtpläne) und 2007 (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, Produktion von Energie aus Biomasse usw.).

In Ausführung des RPG wurden die folgenden drei Verordnungen erlassen:

- Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000, ursprünglich vom 26. August 1981. Die RPV wurde mehrmals revidiert, um die Anforderungen an die Sachpläne, die kantonalen Richtpläne und die Fruchtfolgeflächen (1986 und 1989) genauer zu umschreiben. Verschiedene Teilrevisionen betrafen zudem das Bauen ausserhalb der Bauzonen (1989, 1996, 2000, 2003 und 2007).
- Verordnung vom 13. August 1980 über Beiträge an die Kosten der Richtpläne, die im Jahr 2002 im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts aufgehoben wurde.
- Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.

Bereits 1986 wurde zudem unter der Leitung von Prof. R. Jagmetti eine Expertenkommission eingesetzt, die den Auftrag hatte, das damals noch relativ junge RPG einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. Zu dem von ihr 1988 vorgelegten Entwurf zu einem total revidierten RPG, fand 1989/1990 eine Vernehmlassung statt. Im Wesentlichen beinhaltete die damalige Vorlage Vorschläge zu folgenden Punkten:

- bessere Abgrenzung zwischen Siedlungsgebiet und Landwirtschaftszone;
- Verbesserung der Verfügbarkeit des Baulandes innerhalb der Bauzonen;
- Förderung der Qualität der Siedlungsentwicklung;
- Einschränkung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone;
- bessere Umsetzung der Planungsziele und -grundsätze.

Die Ergebnisse des damaligen Vernehmlassungsverfahrens machten deutlich, dass die Zeit für eine Totalrevision damals nicht reif war. Die Kritik am RPG und an seiner Ausführungsverordnung führte jedoch teilweise zu Anpassungen.

3 Evaluation

Im Folgenden soll versucht werden die Raumentwicklung (vgl. unten Ziff. 3.1) zum einen sowie das Raumplanungsgesetz (oder jedenfalls bestimmte Elemente des Gesetzes) bzw. dessen Umsetzung zum anderen (vgl. unten Ziff. 3.2) zu evaluieren.

3.1 Evaluation der Raumentwicklung

Um eine Evaluation im eigentlichen Sinne vornehmen zu können, bedürfte es präziser, wenn möglich quantifizierbarer Ziele. Zudem müssten - bezogen auf eben diese Ziele - auch objektive Daten (in Form von Zahlen oder auf andere Weise) verfügbar sein. Schliesslich wäre es nicht Ziel führend, nur die Schweiz in ihrer Gesamtheit zu evaluieren; vielmehr wären alle Kantone einzeln, allenfalls sogar aufgeteilt in ihre Teilräume, zu evaluieren. Denn die Qualität der Raumplanung bzw. die Art und Weise, wie die raumplanerischen Anliegen umgesetzt werden, ist je nach Kanton oder Region in der Tat sehr unterschiedlich.

Eine derartige Evaluation wäre indessen nicht zu bewerkstelligen. Dies vor allem deswegen, weil die Zielsetzungen im Bereich der Raumplanung weder hinreichend präzise noch hinreichend stabil sind, sind sie doch - je nach Fortschritt der Planung - einem Wandel unterworfen. Schliesslich sind auch nicht alle nötigen Daten verfügbar.

Im Raumentwicklungsbericht 2005¹ wurde anhand von Kriterien und Indikatoren jedoch ein Bezugsrahmen für die nachhaltige Raumentwicklung geschaffen und anschliessend abgeschätzt, ob die Entwicklung im Lichte dieser Kriterien und Indikatoren nachhaltig ist oder nicht.

Diese Analyse führte zur Feststellung, dass die Raumentwicklung in der Schweiz den Anforderungen der Nachhaltigkeit nicht entspricht. Als problematisch wurden unter anderem identifiziert:

- bestimmte Defizite im Bereich der Erreichbarkeit (namentlich was die Verbindungen zu nahen ausländischen Metropolen anbetrifft);
- drohendes Ungleichgewicht des Städtesystems Schweiz;
- Ausdehnung der Städte mit entsprechenden Auswirkungen auf die nicht erneuerbaren Ressourcen (grosser Boden- und Energieverbrauch);
- Zersiedlung;
- Tendenz zu einer sozialen und funktionalen Entmischung;
- Abnahme der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit in bestimmten ländlichen Räumen;
- hohe Kosten der Siedlungsentwicklung;

¹ Bundesamt für Raumentwicklung: Raumentwicklungsbericht 2005, Bern, 2005.

- Tatsache, dass die Raumentwicklung eine stärkere Nutzung der umweltverträglichsten Verkehrsmittel eher verhindert als fördert.

Zudem hat das Bundesamt für Raumentwicklung eine internationale Expertengruppe unter der Leitung von Bernd Scholl, Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ), mit der Untersuchung der Raumplanung in der Schweiz beauftragt². Die Experten gelangen zum Schluss, dass die Raumplanung in der Schweiz zwar gut, aber noch nicht gut genug sei. Sie formulieren ausserdem eine Reihe von Empfehlungen in Bezug auf die Landschaft, die Agglomerationen, das Städtetz und die funktionalen Räume, die Infrastruktur als Beitrag zum nationalen Zusammenhalt und zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit, die grenzüberschreitende Dimension und die Planung unter strategischen Gesichtspunkten.

Unter anderem empfehlen die Experten folgende Massnahmen:

- Durchführung von Testplanungen für Kulturlandschaften;
- Differenziertere Betrachtung der einzelnen Agglomerationen, Förderung der Zusammenarbeit und bessere Unterstützung dort, wo diese notwendig und gewünscht ist;
- Weiterentwicklung des Städtetzes Schweiz und der funktionalen Räume;
- Erarbeitung integrierter Konzepte für Siedlung, Landschaft und Infrastruktur;
- Unterstützung der grenzüberschreitenden Raumentwicklung;
- In-Wert-Setzung der Erfahrungen und Vorteile der Richtplanung für national bedeutsame Vorhaben und Räume.

3.2 Evaluation des RPG

Das RPG gilt allgemein als gutes Gesetz. Während seines fast 30-jährigen Bestehens wurden bestimmte Lücken festgestellt, was im Laufe der Zeit zu verschiedenen Anpassungen geführt hat. Am deutlichsten divergieren die Auffassungen dabei in Bezug auf das, was ausserhalb der Bauzonen möglich sein soll. Die Anpassungen des RPG waren denn auch gerade in diesem Bereich relativ zahlreich.

Verschiedene Erfolge, die in der Raumplanung in der Schweiz erzielt wurden, können - ganz oder teilweise - dem RPG zugeschrieben werden. Es sind dies etwa:

- die allgemeine Einführung der Nutzungsplanung in den Gemeinden (seit vielen Jahren verfügen fast alle Gemeinden über eine solche Planung);
- die Harmonisierung der Raumplanungsmassnahmen in den Kantonen (ohne RPG gäbe es 26 verschiedene Arten der Raumplanung);
- die klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (die vor dem RPG im Gewässerschutzrecht verankert war);
- die Erarbeitung von kantonalen Richtplänen, deren Qualität sich (trotz Kritik, vgl. unten) seit den 80er Jahren deutlich verbessert hat;

² Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung: Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz. Beobachtungen und Anregungen der internationalen Expertengruppe, Zürich, 2007.

- die Erarbeitung von Sachplänen des Bundes (trotz Kritik, vgl. unten);
- die allgemeine Verbesserung der Qualität der Raum- und Siedlungsplanung.

In Bezug auf das RPG gibt es zwei Arten von Kritik: Zum einen wird häufig der Vollzug des Gesetzes kritisiert, zum anderen werden mitunter auch inhaltliche Lücken moniert.

Mit Bezug auf den Vollzug des Gesetzes werden etwa folgende Kritikpunkte vorgebracht:

- zu gross bemessene Bauzonen;
- (zu) „grosszügige“ Anwendung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen, zumindest in einigen Kantonen;
- Missachtung gesetzlicher Vorgaben (z. B. Art. 5 Abs. 1 RPG, den lediglich die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt mit der Einführung einer Mehrwertabgabe umgesetzt haben; im Kanton Bern haben die Gemeinden das Recht, eine Mehrwertabgabe zu verlangen);
- ungenügende Umsetzung einzelner Bestimmungen (z. B. öffentlicher Zugang zu See- und Flussufern);
- Defizite im Bereich der Koordination der raumwirksamen Aufgaben des Bundes;
- Allgemeine Defizite bei der Umsetzung der Raumplanung, die im Raumplanungsbericht 1987³ aufgezeigt wurden und zur Erarbeitung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz des Bundesrates⁴ sowie von Realisierungsprogrammen (angenommen in den Jahren 1989, 1996, 1999 und 2004) führten, die insbesondere die Kohärenz der raumwirksamen Bundesaufgaben verbessern sollen.

Die Schwachstellen bei den kantonalen Richtplänen betreffen sowohl die Umsetzung als auch die zu unpräzisen gesetzlichen Vorgaben. Kritisiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere die unzureichende Qualität der kantonalen Richtpläne, der Umstand, dass es zu lange dauert, bis sie erstellt sind oder deren mangelnde Flexibilität, rasch auf veränderte Verhältnisse reagieren zu können. Ausserdem ist das RPG in Bezug auf den Mindestinhalt der Richtpläne (vgl. Art. 8) und auf den Umfang der Aufsicht durch den Bund nicht sehr klar.

Mit Bezug auf die Sachpläne (und sektorale Konzepte) des Bundes werden die Qualität, die Dauer der Verfahren sowie der Umstand kritisiert, dass es zu lange gedauert hat, bis der Bund seine Planungsaufgaben erfüllt hat. Der erste Sachplan, jener über die Fruchtfolgeflächen, datiert aus dem Jahr 1992. Die übrigen Bundesplanungen stammen aus den Jahren 1995 (Sachplan AlpTransit), 1996 (Nationales Sportanlagenkonzept), 1997 (Landschaftskonzept Schweiz), 1998 (Sachplan Expo 01), 2000 (Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt), 2001 (Sachplan Übertragungsleitungen), 2001 (Sachplan Militär), 2006 (Sachplan Verkehr) und 2008 (Sachplan Geologische Tiefenlager). Die Probleme bei den Sachplänen des Bundes sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich die Abstimmung der Ziele der Raumentwicklung und der

³ Bundesrat: Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987), Bern, 1987.

⁴ Bundesrat: Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern, 1996.

jeweiligen Sachziele häufig schwierig gestaltet und die Mittel, die für die Erarbeitung zur Verfügung stehen, knapp sind.

Die Kritik am Inhalt des RPG hängt aber auch damit zusammen, dass sich die Herausforderungen, mit denen die Raumplanung sich konfrontiert sieht, seit 1980 markant verändert haben.

4 Veränderungen in der Raumentwicklung

Seit 1980 hat sich im Bereich der Raumentwicklung Vieles verändert: Die Städte und Agglomerationen spielen in der Schweiz heute eine viel grössere Rolle als früher (vgl. Ziff. 4.1), das theoretische Verständnis der Raumplanung hat sich weiterentwickelt (vgl. Ziff. 4.2) und die Gesetzgebung, die sich unmittelbar auf den Raum auswirkt (funktionales Raumplanungsrecht) hat an Umfang zugenommen (vgl. Ziff. 4.3.).

4.1 Städte und Agglomerationen als prägende Elemente

1970 und 1980 lebten 58% bzw. 62% der Schweizerinnen und Schweizer in Städten. Wurde damals über die Raumplanung diskutiert, waren die Städte und Agglomerationen kaum ein Thema. In noch ausgeprägterem Mass gilt dies für die Metropolen. Heute leben über 75 Prozent der Schweizer Bevölkerung in Städten und Agglomerationen, und die Tendenz zu immer grösseren Metropolen nimmt zu (häufig wird denn auch bereits vom «Europa der Metropolen» gesprochen). Die Themen rund um die Städte, Agglomerationen und Metropolen sind mittlerweile sowohl in der Politik (vgl. beispielsweise die Gründung der Tripartiten Agglomerationkonferenz) als auch in der Forschung zentral geworden. Während die institutionellen Räume 1979 noch weitgehend den funktionalen Räumen entsprachen (1980 waren es noch 60 Prozent der Erwerbstätigen, die in derselben Gemeinde wohnten und arbeiteten, und der tägliche Arbeitsweg betrug durchschnittlich 9,6 Kilometer), so ist dies 2008 nicht mehr der Fall (nur noch 42 Prozent der Erwerbstätigen wohnten und arbeiteten im Jahr 2000 in derselben Gemeinde, und die tägliche Pendeldistanz ist auf 15,1 Kilometer angestiegen; dieser Trend hat sich seither noch fortgesetzt). Im Übrigen betraf die Erweiterung der funktionalen Räume nicht nur die Arbeitswelt, sondern auch die Bereiche Ausbildung, kulturelle Aktivitäten, Freizeit usw.

Wie in allen anderen Industrieländern haben sich auch in der Schweiz die Siedlungsgebiete stark ausgedehnt. Von 1979/85 bis 1992/97 (Zahlen der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik) haben sich die Siedlungsflächen um 32'688 ha (d.h. knapp einen m² pro Sekunde) vergrössert. In diesem Zeitraum hat die bebaute Fläche von 246'409 ha auf 279'097 ha (+13,3%) zugenommen. Es ist allgemein anerkannt, dass die Siedlungsentwicklung in der Schweiz nach wie vor ein Problem darstellt und sich die Zersiedlung verstärkt und beschleunigt hat. Der Prozess der so genannten Periurbanisierung ist jedoch problematisch, und zwar sowohl mit Bezug auf die beträchtlichen Auswirkungen im Bereich des Verkehrs (Erhöhung der Wegdistanzen und vermehrte Autonutzung), als auch bezüglich der Kosten (die Infrastrukturkosten der periurbanen Gebiete sind sehr hoch).

Die völlige Absenz der Städte, Agglomerationen und Metropolen im geltenden Recht ist mit Blick auf die räumliche Realität nicht mehr haltbar. Diese Lücke gilt es zu schliessen. Im Übrigen rechtfertigt das nicht vollständig bewältigte Problem der Siedlungsausdehnung die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen über die Siedlungsentwicklung.

4.2 Theoretisches Verständnis der Raumplanung

Wie jedes Fachgebiet hat sich auch die Raumplanung im Laufe der Zeit verändert. Auch sie bleibt von Strömungen und Moden nicht unberührt.

Die Planung der 70er Jahre bezweckte im Wesentlichen, bestimmte Nutzungen (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft usw.) nur an jenen Orten zu ermöglichen, die in den Plänen für eben diese Zwecke ausgeschieden wurden. Dieser Ansatz ist auch aus heutiger Sicht in vielen Fällen noch richtig und Ziel führend. Die Planung muss grundsätzlich vorausschauend und steuernd sein. Dies hat zwangsläufig zur Konsequenz, dass eine bestimmte Nutzung grundsätzlich eben nur dort möglich ist, wo im Rahmen der Planung entsprechendes Land „angeboten“ wird. Wenn ausschliesslich nach den Bedürfnissen Einzelner geplant würde, liessen sich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nicht mehr erfüllen. Die Erfahrungen haben aber auch deutlich gemacht, dass sich die Bedürfnisse und Entwicklungen nicht in allen Fällen mit der wünschbaren Zuverlässigkeit voraussehen lassen. Nutzungen an Orten vorzusehen, die an eben diesen Orten nicht „nachgefragt“ werden, macht keinen Sinn. Es ist daher nachvollziehbar und richtig, dass man sich in der Planung vermehrt auch an konkreten Bedürfnissen bzw. Projekten orientiert und versucht, zu deren Befriedigung bzw. Realisierung gute planerische Lösungen zu finden, ohne in Beliebigkeit zu verfallen. Denn „nachfrageorientierte“ Planung heisst nicht, dass beliebige Vorhaben künftig an beliebigen Standorten realisiert werden dürften. Der eher „nachfrageorientierte“ Planungsansatz gehört übrigens auch zu den Empfehlungen der Expertengruppe «Scholl» (vgl. oben). Ein Beispiel dafür ist etwa die Entwicklung von «Projets urbains» in den grossen Schweizer Städten. Künftig sollte daher eine Kombination aus „angebotsorientierter“ Planung (Festlegung eines allgemeinen Entwicklungsrahmens, der für einen längeren Zeitraum Bestand haben soll) und „nachfrage- oder projektorientierter“ Planung (Umsetzung der Raumentwicklungsziele bezogen auf konkrete Projekte) angestrebt werden.

In den 70er Jahren war der Glaube an den planenden Staat und an eine strikte Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften ausgeprägter als heute. Der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Bereich wird heute mehr Bedeutung beigemessen als früher. Es können denn neue Formen der Governance beobachtet werden, die zum Teil über die formellen Zuständigkeitsbereiche hinausreichen (im Bereich der Agglomerationen arbeitet der Bund beispielsweise zunehmend mit den Kantonen, Städten und übrigen Gemeinden zusammen).

Das Bild der Stadt ist heute ein anderes als in den 70er Jahren. Man spricht heute⁵ von Zwischenstadt, von Stadt-Raum oder Stadtland. Damit soll aufgezeigt werden,

⁵ DEBARBIEUX, BERNARD: Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale, in Campagne-ville, le pas de deux, PPUR, 2008 ;

wie diffus das Phänomen der Stadt geworden ist. Die Unterscheidung Stadt-Land ist heute nicht mehr so deutlich wie früher, und auch die ländlichen Räume haben sich diversifiziert und sind (in verschiedenem Ausmass) bereits weitgehend urban (und bebaut).

Das 1980 in Kraft getretene, aber in den 70er Jahren konzipierte RPG ist ein Produkt des damaligen Raumplanungsverständnisses. Es entspricht der heutigen Wahrnehmung der räumlichen Probleme und den heutigen Vorstellungen der Problemlösung oft nicht mehr. Auf die heutigen und die künftigen Herausforderungen vermag das RPG keine zufrieden stellenden Antworten mehr zu geben.

4.3 Entwicklung des funktionalen Raumplanungsrechts

Man unterscheidet zwischen dem Raumplanungsrecht im engeren Sinn (d.h. dem RPG und seinen Ausführungsbestimmungen) und dem funktionalen Raumplanungsrecht, das auch Recht umfasst, das die so genannten raumwirksamen Sachpolitiken regelt. Letzteres war 1979 noch weit weniger entwickelt als dies heute der Fall ist. Stark ausgebaut ist heute insbesondere die Umweltschutzgesetzgebung. Dies hat dazu geführt, dass von verschiedener Seite die Unvereinbarkeit von Raumplanungsrecht (welches auf eine Konzentration der Aktivitäten abziele) und Umweltschutzrecht (durch dessen Normen die Nutzungen eher auf die „grüne Wiese“ verdrängt würden) behauptet oder kritisiert wurde, dass sich die Raumplanung faktisch den Umweltschutzbestimmungen «unterordne». Auch in anderen für die Raumplanung wichtigen Bereichen wie der Landwirtschaft, der Regionalpolitik, dem Verkehr usw. hat sich die Gesetzgebung seit Inkrafttreten des RPG weiterentwickelt.

Die Revision des RPG bietet Gelegenheit, die Kohärenz des Raumplanungsrechts im engeren Sinn und des funktionalen Raumplanungsrechts zu überprüfen und gegebenenfalls die nötigen Korrekturen vorzunehmen.

5 Gründe für die Schwierigkeit, eine Raumordnungspolitik umzusetzen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Ziele der Raumplanung nicht (oder bloss teilweise) erreicht worden sind, obwohl das RPG im Allgemeinen als gut erachtet wird. Worin liegen die Gründe für die noch nicht optimale Zielerreichung?

Mangelnder politischer Wille?

Nach Ansicht des Bundesrates sind die Defizite in der schweizerischen Raumplanung nicht auf mangelnden politischen Willen zurückzuführen. Ansonsten wären die von Bund, Kantonen und Gemeinden geforderten Pläne nicht erarbeitet und umgesetzt worden. Die Pläne reichen indessen nicht aus, um die Raumentwicklung in die gewünschte Richtung zu lenken. Es bedarf vielmehr eines umfassenderen Ansatzes.

Ungeeignete institutionelle Strukturen?

Für manche sind die Probleme in der Raumplanung in unserem Land darauf zurückzuführen, dass unsere *institutionellen* Strukturen zu «zersplittert» sind, dass also die Kantone und Gemeinden in diesem Bereich über zu grosse Kompetenzen verfügen.

Der Umstand, dass rund 2800 Gemeinden im Bereich der Raumplanung über Kompetenzen verfügen, erleichtert nach Ansicht des Bundesrates die Aufgabenerfüllung nicht. Das gilt auch mit Bezug auf die 26 Kantone, und erst recht, wenn man auch die Realität der neuen funktionalen Räume beachten will. Diese Situation hat aber auch Vorteile: beispielsweise erlauben die verschiedenen Ansätze, den unterschiedlichen Kulturen des Landes Rechnung zu tragen (die Raumplanung wird in der Deutschschweiz nicht genau gleich angegangen wie in der französischsprachigen Schweiz oder im Tessin). Man kann sagen, dass die Dezentralisierung der Entscheidkompetenzen in der Schweiz zuweilen nachteilig für die ökologische Dimension der nachhaltigen Raumentwicklung sein kann, für die wirtschaftliche Dimension mehr oder weniger neutral ist, aber die soziale Dimension fördert.

Ausserdem müssen auch die Auswirkungen der institutionellen Strukturen differenziert betrachtet werden. Länder, in denen institutionelle Reformen stattgefunden haben (beispielsweise Deutschland mit der Verringerung der Anzahl Gemeinden), erzielen nicht zwingend bessere Ergebnisse (der Bodenverbrauch zum Beispiel ist in Deutschland proportional zur Gesamtfläche grösser als in der Schweiz).

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die heutige Kompetenzverteilung beibehalten werden kann, wenn die Kantone und Gemeinden stärker als heute zur Zusammenarbeit bewegt werden und den Herausforderungen von nationaler Bedeutung besser Rechnung getragen wird.

Ungenügende Rolle des Bundes?

Für manche hat der Bund seine Arbeit nicht gemacht. Es ist durchaus einzuräumen, dass es - vor allem in den 80er Jahren - sicher möglich gewesen wäre, in Bezug auf die kantonalen Richtpläne fordernder zu sein. Allerdings befanden sich die mit den Planungsaufgaben betrauten Behörden damals in einem Lernprozess: Zu Beginn der 80er Jahre wusste noch niemand genau, wie ein kantonaler Richtplan zu erstellen ist. Seither hat sich in diesem Bereich jedoch Einiges getan. Die Richtpläne der zweiten Generation sind, verglichen mit jenen der ersten Generation, qualitativ denn auch deutlich besser. Wie bereits erwähnt, hat sich ausserdem in der Zwischenzeit auch das Wissen über die räumlichen Prozesse erweitert.

Im Übrigen hatte sich der Bund bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne an den Inhalt des RPG zu halten. Das RPG ist hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne indessen nicht sehr konkret, was zu sehr unterschiedlichen Ansätzen in den einzelnen Kantonen geführt hat. Der Bund hat die kantonalen Richtpläne und deren Anpassungen allerdings häufig nur mit Vorbehalten und nach Verhandlungen mit den Kantonen genehmigt. Hingegen hatte der Bund keine Mittel in der Hand, um die Umsetzung der den Kantonen mit der Genehmigung erteilten Aufgaben zu kontrollieren oder Sanktionen zu ergreifen.

Dem Bund kann sicherlich vorgeworfen werden, dass er seine Sachpläne erst spät erarbeitet hat oder diese zu eng auf den jeweiligen Themenbereich ausgerichtet sind.

Der Bundesrat möchte nicht in die Kompetenzen der Kantone eingreifen. Der Bund sollte seine wichtige Koordinationsaufgabe jedoch künftig konsequenter erfüllen und die Qualität seiner eigenen Planungen verbessern. Zudem soll im Verhältnis zu den Kantonen vermehrt auch mit Anreizen gearbeitet werden.

Gehen wirtschaftliche Interessen vor?

Zuweilen werden die Defizite der Raumplanung dadurch erklärt, dass die wirtschaftlichen Interessen stets vorgehen würden.

Für den Bundesrat ist klar, dass die wirtschaftlichen Interessen im Raumplanungsprozess angemessen berücksichtigt werden müssen. Die Raumplanung ordnet sich jedoch nicht immer den Interessen der Wirtschaft unter, sondern setzt einen Rahmen, in den sie sich einzufügen haben. Im Übrigen wird dieser Rahmen von den Wirtschaftskreisen oft als zu restriktiv erachtet.

Stärkere Kräfte als die Pläne?

Die ungenügende Umsetzung der Ziele der Raumplanung sei darauf zurückzuführen, dass in Wirklichkeit nicht die Raumpläne, sondern andere, stärkere Kräfte die Raumentwicklung steuern. Mit anderen Kräften sind im Allgemeinen die raumwirksamen Sachpolitiken (Verkehr, Umweltschutz usw.) sowie der Bodenmarkt, die Steuerpolitik, die Anwendung des Verursacherprinzips (Kostenwahrheit) usw. gemeint.

Es ist unbestritten, dass die Verkehrsinfrastrukturen Auswirkungen auf die Raumentwicklung haben. Allerdings dürfen diese auch nicht überschätzt werden, wie ein Forschungsprojekt des Bundesamtes für Raumentwicklung⁶ gezeigt hat. In Bezug auf den Umweltschutz haben Studien der Bundesämter für Raumentwicklung und für Umwelt⁷ gezeigt, dass die beiden Gesetzgebungen durchaus kompatibel sind, wenn sie koordiniert angewendet und die Umweltprobleme so frühzeitig wie möglich dokumentiert und geregelt werden. Auch die übrigen Sachpolitiken (Landwirtschaft, Regionalpolitik usw.) sind mit der Raumplanung vereinbar, wenn sie rechtzeitig und zweckmässig aufeinander abgestimmt werden. Die Koordination der raumwirksamen Aufgaben würde durch eine Vision der Raumentwicklung in der Schweiz (vgl. unten Raumkonzept) erheblich verbessert.

Die Unterschiede im Bodenmarkt (die Kosten für den Bau eines Einfamilienhauses auf der „grünen Wiese“ sind im Vergleich zu jenen einer gleich grossen Wohnung in der Stadt wesentlich tiefer) sowie die Finanzierung der Verkehrskosten (von denen die externen Kosten zu Lasten der Allgemeinheit gehen) und der (weitgehend von der Allgemeinheit getragenen) Erschliessungskosten haben eine deutlich dezentralisierende Wirkung, die den Zielen der Raumplanung zuwiderläuft. Eine konsequente

⁶ Bundesamt für Raumentwicklung: Räumliche Auswirkungen der Verkehrsinfrastrukturen. Lernen aus der Vergangenheit... für die Zukunft, Synthesebericht, Bern, 2007.

⁷ HERTIG, JACQUES: Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, 2006; MUGGLI, RUDOLF: Publikumsintensive Einrichtungen. Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, BUWAL, 2002.

Anwendung des Verursacherprinzips würde die Wohn- und Arbeitsorte einander wieder näher bringen und die angestrebte Verdichtung fördern. Auf der anderen Seite gäbe es aber auch wirtschaftliche und soziale Konsequenzen, die eher negativ zu beurteilen wären.

Die Folgen des Steuerwettbewerbs sind nur teilweise bekannt. Auf die grossen Steuerzahler hat dieser sicherlich die grössten Auswirkungen.

Zusammenfassung

Der Bundesrat ist sich der Defizite der Raumplanung bewusst, auch wenn deren Bedeutung nicht überbewertet werden darf. Diese Defizite sind in erster Linie auf die Komplexität der Materie, vor allem in einem dicht besiedelten Land wie der Schweiz, die zahlreichen verschiedenen Zielsetzungen sowie die vielen unterschiedlichen Interessen zurückzuführen. In der Realität hängt die Raumentwicklung von einer Unmenge von Faktoren ab, die in gegenseitigen Beziehungen zueinander stehen und deren verschiedenen Wirkungen nicht vollständig bekannt sind. Heute wissen wir jedoch mehr über die räumlichen Prozesse als früher. Da die Raumplanung eine äusserst politische Aufgabe ist, ist es zudem schwierig, sich auf präzise Ziele zu einigen. Aus diesem Grund sind in den Plänen oft offene Formulierungen zu finden. Die Raumplanung ist inhaltlich für eine Standardisierung schlecht geeignet (im Gegensatz beispielsweise zur Umweltschutzgesetzgebung oder zu Baunormen). Eine Standardisierung hätte eine bürokratische und technokratische Planung zur Folge, die eine Anpassung an die Entwicklung der Gesellschaft verunmöglichen würde. Ausserdem berührt die Raumplanung die Leute dort, wo es sie direkt betrifft, in ihrem Lebensumfeld. Hinzu kommt, dass wir in einem demokratischen Land leben und die Bevölkerung und die Unternehmungen letztlich selbst entscheiden, wo sie ihre Tätigkeiten ausüben wollen. Die Planung liefert dabei nur Orientierungspunkte anhand von bestimmten politisch legitimierten Zielen. Schliesslich fehlen in der Schweiz aufgrund von Lücken in der Berufs- und Weiterbildung qualifizierte Fachleute im Bereich der Raumplanung.

Das REG will Lösungen für die oben genannten Probleme bieten.

6 Raumentwicklungsgesetz (REG)

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass insbesondere die folgenden Punkte für eine Revision des RPG sprechen:

- die Entwicklung hin zu einer urbanen Gesellschaft in der Schweiz
- die Zersiedlung
- die neuen funktionalen Räume
- die neuen Formen der Governance
- die Lücken des RPG
- die Veränderungen im Verständnis der Raumplanung

Ein neues Gesetz ist für sich allein noch keine Garantie, dass alle Probleme befriedigend gelöst werden können. Es kann aber die Spielregeln im Hinblick auf eine nachhaltigere Raumentwicklung konkretisieren und verbessern.

6.1 Allgemeine Stossrichtung des REG

Der E-REG soll sich mit den heutigen und vorhersehbaren künftigen Problemen der Raumentwicklung in unserem Land befassen.

Mit der RPG-Revision sollen das Raumplanungsrecht im engeren Sinn sowie das funktionale Recht so weit wie erforderlich angepasst werden.

Mit dem E-REG sollen daher im Wesentlichen die folgenden Ziele erreicht werden:

- bedürfnisgerechte Planung für eine überwiegend urbane Bevölkerung, die in funktionalen Räumen lebt, welche über die institutionellen Grenzen hinausreichen (Ziff. 6.2.);
- geordnete Siedlungsentwicklung (Ziff. 6.3.);
- Sicherstellung der Kohärenz des raumplanerischen Handelns (Ziff. 6.4.);
- Berücksichtigung der Vielfalt der räumlichen Verhältnisse in der Schweiz (Ziff. 6.5);
- Schaffung einer dynamischen Raumplanung (Ziff. 6.6.);
- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz (Ziff. 6.7).

6.2 Realität einer urbanen Schweiz und funktionale Räume

Ein neues Raumentwicklungsgesetz muss mit der räumlichen Realität im Einklang stehen. Verschiedene Artikel des Entwurfs befassen sich denn auch spezifisch mit den Metropolen, den Agglomerationen und den Städten (vgl. Art. 21 - 23 E-REG). Dennoch gehen die ländlichen Räume nicht vergessen (vgl. Art. 24 E-REG). Das REG geht vom Grundsatz aus, dass sich urbane und ländliche Räume ergänzen und dass beide Qualitäten, Besonderheiten und Potenziale besitzen, die zu nutzen sind. In der Raumplanung sollte man nicht alles überall machen wollen.

Aufgrund dieser Überlegung wird auch den funktionalen Räumen Rechnung getragen, ohne diesen aber formelle Kompetenzen zu übertragen. Der Entwurf zu einem neuen REG will und kann die Schweiz nicht neu definieren. Im Vordergrund steht deshalb die Zusammenarbeit zwischen Behörden in den Metropolen, den Agglomerationen und den ländlichen Räumen; besondere Bedeutung kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu (Art. 4 E-REG). Um diese notwendige Zusammenarbeit zwischen Behörden zu erleichtern und zu fördern, sind im E-REG eine Reihe von Bestimmungen vorgesehen, die zu einer solchen Zusammenarbeit verpflichten (vgl. Art. 3, 14 Abs. 1, 15 Abs. 2, 21 und 23 E-REG) oder Anreize dafür schaffen (vgl. Art. 12 f. E-REG).

6.3 Geordnete Siedlungsentwicklung

Eines der Hauptziele des E-REG besteht darin, die Siedlungsentwicklung in geordnete Bahnen zu lenken. Dies ist sowohl aus Gründen der Landschaft (für die Schweiz

stellt die Qualität der Landschaft eine sehr wichtige Ressource dar) als auch aus Kostengründen (die Zersiedlung verursacht äusserst hohe Kosten, deren langfristige Finanzierung nicht garantiert ist) nötig. Die künftige Siedlungsentwicklung ist sicherlich eine der grössten Herausforderungen für unser Land.

Aus diesem Grund sind im E-REG folgende Bestimmungen vorgesehen:

- Koordination der Siedlungsentwicklung in den kantonalen Richtplänen (Art. 28);
- Auftrag an die Kantone, innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des REG die bestehenden Bauzonen zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen (Art. 76 - 79 und Art. 84);
- Zuweisung überdimensionierter Bauzonen zu Reservebauzonen (Art. 76);
- Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 28);
- neue Definition der Bauzonen (Berücksichtigung der regionalen und nicht mehr bloss der kommunalen Bedürfnisse; Art. 40);
- ausgleichende Massnahmen zwischen Grundeigentümern in bestimmten Sonderfällen (Art. 78 f.);
- Bestimmungen zur Verringerung der Baulandhortung (Art. 47) und Erleichterung der Erstellung von Bauten (Landumlegungen [Art. 45 f.], Erschliessung [Art. 41 - 44], Beschleunigung der Verfahren [Art. 38 f. sowie 62 - 64]);
- Bestimmungen betreffend die Bauten in den Kulturlandzonen (Art. 48 - 57).

Mit diesen verschiedenen Bestimmungen soll die Siedlungsentwicklung in unserem Land nachhaltiger geregelt werden. Die Überprüfung der Bauzonen rechtfertigt sich dadurch, dass die meisten Bauzonen in der Schweiz in den 70er Jahren ausgeschieden wurden. Ihre Grösse und Lage entsprechen nicht in allen Fällen den heute abschätzbaren künftigen Bedürfnissen. Es geht jedoch nicht darum, alles neu zu definieren; vielmehr soll eine Überprüfung durchgeführt werden, damit die problematischsten Situationen angepasst werden können. Dazu bedarf es eines klaren Auftrags des Gesetzgebers. Ansonsten wird sich kaum etwas verändern. Falls nichts unternommen wird, ist eine fortschreitende Zersiedlung vorprogrammiert.

Verschiedene Kreise fordern die Erstellung eines nationalen Plans für die Siedlungsentwicklung. In einer Stellungnahme vom 16. November 2007 spricht sich der Rat für Raumordnung (eine ausserparlamentarische Kommission des Bundesrates) ebenfalls für mehr Kompetenzen für den Bund aus, namentlich im Bereich der Siedlungsentwicklung.

Der Bundesrat zieht einen föderalistischeren Weg vor. Die zentrale Rolle des kantonalen Richtplans stellt sicher, dass die Situation auf differenzierte Weise betrachtet wird. Da der Bundesrat die kantonalen Richtpläne zu genehmigen hat, kann er bei dieser Gelegenheit prüfen, ob die Kantone ihren Auftrag wirklich erfüllen, ohne dass sich der Bund in die Einzelheiten der Raumplanung in den Kantonen einmischen müsste.

Die Frage der Bauten in den Kulturlandzonen, die stark zur Zersiedlung beitragen, soll langfristig geregelt werden. Allzu häufige Rechtsänderungen, wie sie der Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen in den letzten Jahren erlebt hat, sind der

Rechtssicherheit nicht zuträglich. Das vorgeschlagene System beruht auf einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund soll klare, anwendbare und überprüfbare Grundsätze festlegen, die Kantone sollen die Möglichkeit erhalten, bestimmte «Einzelheiten» zu regeln. Nur eine solche Lösung erscheint konsensfähig, vermag die Probleme zu regeln und der Vielfalt der Landschaften Rechnung zu tragen.

6.4 Kohärenz des raumplanerischen Handelns

Der Erfolg einer Raumplanungspolitik hängt stark davon ab, wie die verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten horizontal und vertikal aufeinander abgestimmt werden. Da diese Koordination oft unzureichend war, hat der Bundesrat in den 90er Jahren verschiedene Massnahmen (vgl. Ziff. 3.2 oben) ergriffen. Die Probleme konnten dadurch jedoch nicht wirklich behoben werden. Eine ungenügende Abstimmung verhindert eine nachhaltigere Entwicklung, verursacht hohe Kosten (verschiedene Investitionen können sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufheben) und erschwert die Durchführung konkreter Massnahmen (beispielsweise die Sicherung von langfristig benötigtem Land).

Diese Koordination ist noch zu verbessern. Aus diesem Grund sieht der E-REG folgende Massnahmen vor:

- Pflicht zur Erstellung eines Raumkonzepts, d.h. einer Vision der Raumentwicklung der Schweiz, die den Rahmen für die verschiedenen Sachpolitiken bildet (vgl. Art. 14);
- Weiterentwicklung der bereits heute bestehenden Planungsinstrumente des Bundes (Konzepte und Sachpläne; vgl. Art. 15);
- Förderung neuer Formen der Governance, die auf einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften (vgl. Art. 3) sowie zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (vgl. Art. 3) beruhen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt grosses Gewicht auf die partnerschaftliche Aufgabenerfüllung. Soweit Ermessensspielräume bestehen und die Gesetzgebung die Form der Verfügung nicht explizit vorschreibt, soll daher weiterhin vom Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrags Gebrauch gemacht werden. Da derartige Verträge zwischen der Verwaltung und Privaten sowie zwischen Verwaltungsträgern verschiedener (z.B. Bund/Kantone, Kantone/Gemeinden, Bund/Städte) oder gleicher Stufe (z.B. Kantone/Kantone) bereits heute zulässig sind und von der Möglichkeit des vertraglichen Handelns auch bereits rege Gebrauch gemacht wird, bedarf es hierzu keiner expliziten gesetzlichen Regelung. Mittels öffentlich-rechtlicher Verträge kann häufig ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung bestehender Zustände oder zur Ziel gerichteten Verwirklichung raumplanerischer Vorgaben geleistet werden. Der öffentlich-rechtliche Vertrag kann aber auch dazu dienen, Pläne, seien dies nun Richt- oder Nutzungspläne, in Einzelfragen zu konkretisieren. Vertragliche Regelungen entbinden aber selbstverständlich nicht von der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

6.5 Berücksichtigung der Vielfalt der Schweiz

Auch wenn der föderalistische Ansatz der Raumplanung sicherlich gewisse Nachteile aufweist, so hat er doch auch unbestreitbare Vorteile: lokale und partizipative Betrachtungsweise der Probleme, Übereinstimmung mit der lokalen und regionalen Kultur, Berücksichtigung der verschiedenen Landschaftstypen usw.

Dies spricht dafür, den föderalistischen Ansatz der Raumplanung in der Schweiz beizubehalten und verschiedene Formen der Zusammenarbeit (vgl. oben) zu fördern. Es ist nicht möglich, überall auf dieselbe Weise gestaltend auf den Raum einzuwirken. Ganz im Gegenteil sollen die Unterschiede zur Geltung gebracht und die Vielfalt der Landschaften gewahrt werden.

Aus diesem Grund werden die kantonalen Richtpläne im E-REG als Hauptinstrumente der Raumplanung (mit einem detaillierter festgelegten Mindestinhalt) beibehalten. In Bezug auf die Nutzungspläne werden keine konkreten Vorgaben gemacht (abgesehen von der Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet).

Im Bereich der Bauten in den Kulturlandzonen bietet der E-REG den Kantonen sogar zusätzlichen Handlungsspielraum, indem die Kantone die Möglichkeit erhalten sollen - innerhalb des vom Bundesrecht abgesteckten Rahmens -, eine ihren spezifischen Bedürfnissen und regionalen Eigenheiten angepasste Regelung zu treffen (vgl. Art. 51 E-REG). Die Spielräume sollen dabei vor allem über die Planung der Kulturlandzonen (Planungsansatz) genutzt werden.

6.6 Schaffung einer dynamischen Raumplanung

Der E-REG bezweckt eine dynamische Raumplanung, die den Bedürfnissen der heutigen und der künftigen Gesellschaft gerecht wird. Deshalb werden der Vision und den strategischen Überlegungen grosse Bedeutung beigemessen, was in einer Reihe von Bestimmungen zum Ausdruck kommt:

- Raumkonzept Schweiz (Art. 14);
- kantonale Raumkonzepte als integrierender Bestandteil der kantonalen Richtpläne (bevor koordiniert wird, muss man wissen, in welche Richtung die Entwicklung gehen soll; Art. 26);
- Bundesplanungen und kantonaler Richtplan als „rollender Prozess“ und nicht als Momentaufnahme (Aufzeigen der Bedeutung, die der Prozess hat, beispielsweise durch die Verwendung des Begriffs „Richtplanung“);
- Aufnahme des Agglomerationsprogramms (Art. 23);
- Fortsetzung der Politik der Modellvorhaben, welche die Innovation im Raumplanungsbereich fördern (Art. 12);
- mögliche Anreizmassnahmen (Art. 12 f.).

Durch diese verschiedenen Bestimmungen setzt der E-REG neuere Ansätze in der Theorie der Raumplanung konkret um (vgl. oben Ziff. 4.2, Umsetzung des «Scholl»-Berichts).

6.7 Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz

Ein neues Raumentwicklungsgesetz soll auch dazu beitragen, dass die Schweiz ihre Wettbewerbsfähigkeit in einer zunehmend globalisierten Welt zumindest erhalten, möglichst aber stärken kann. Es ist daher wichtig, dass auch Raumentwicklungsziele formuliert werden, die gute Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes schaffen (vgl. Art. 5 Bst. d, Art. 6 Bst. d E-REG). Mit dem vorgeschlagenen verstärkten Einbezug der Privaten in die Planung (vgl. Art. 3 E-REG) zum einen und der bereits heute bestehenden Möglichkeit, auch mit Privaten öffentlich-rechtliche Verträge abzuschliessen zu können, erhalten private Investoren die Möglichkeit, ihre Anliegen frühzeitig einzubringen und damit auf die Schaffung günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen hinzuwirken. Der vorgesehenen Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Behörden des Auslands (Art. 4 E-REG) kommt eine nicht zu unterschätzende aussenwirtschaftspolitische Bedeutung zu. Die Landschaft gewinnt - als "weicher" Standortfaktor - im internationalen Wettbewerb zunehmend an Bedeutung. Die entsprechenden Bestimmungen im E-REG (vgl. vor allem Art. 7 sowie Art. 31) sind daher auch aus der Sicht der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz von grosser Bedeutung. Im Interesse der erwünschten Standortförderung können aber auch die vorgesehene Unterstützung innovativer Vorhaben (Art. 12 E-REG) und die vorgeschlagenen Verbesserungen zur Sicherung von Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse (Art. 19 E-REG) sein. Im E-REG soll aber auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Metropolen und Agglomerationen die Motoren der schweizerischen Wirtschaft sind, weshalb neu explizit Bestimmungen über die Planung in funktionalen Räumen vorgeschlagen werden (Art. 21 ff. E-REG) Und schliesslich sollen positive Effekte für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz auch dadurch erzielt werden, dass die Verfahren - soweit dies der Bund im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen tun kann - beschleunigt werden (Art. 38 f. und Art. 62 ff. E-REG) und vermehrt auch marktwirtschaftliche Instrumente zum Einsatz kommen sollen (Art. 65 ff. E-REG).

6.8 Verhältnis zum Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz, das gestützt auf eine Vereinbarung zwischen dem U-VEK, den Kantonen⁸, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband partnerschaftlich von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden erarbeitet wird, und die vorliegende Revision des Raumplanungsgesetzes müssen im Interesse einer kohärenten Raumentwicklungspolitik optimal aufeinander abgestimmt sein.

Der vorliegende Entwurf und das Raumkonzept Schweiz sind weitgehend parallel erarbeitet worden. Die Erkenntnisse aus den Perspektiv- und Echoforen zum Raumkonzept Schweiz konnten daher in die Erarbeitung der Revisionsvorlage einfließen. Die Anhörung der Kantone, Städte, Gemeinden, Organisationen und Verbände zum Raumkonzept wird in der 1. Hälfte 2009 stattfinden, so dass die bereinig-

⁸ Vertreten durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK).

te Fassung des Raumkonzepts Schweiz ca. Mitte 2009 vorliegen wird. Die Vernehmlassung zur Revision des RPG wird parallel dazu durchgeführt werden. Bei der Erarbeitung der Botschaft zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes wird daher nicht nur den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens, sondern auch dem Raumkonzept Schweiz Rechnung getragen werden können. Auf diese Weise kann die Koordination dieser beiden für die Raumentwicklung Schweiz eminent wichtigen Projekte gewährleistet werden.

7 Volksinitiativen

Im Zusammenhang mit der Raumplanung stehen die folgenden drei Volksinitiativen an:

- Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» verlangt, dass der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt ist.
- Die Initiative «Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» fordert, dass verschiedene Anlagen nur bewilligt werden dürfen, wenn gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis besteht und die Nachhaltigkeit sichergestellt ist.

Mit seinen Botschaften vom 29. Oktober 2008⁹ hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten beantragt, die beiden Initiativen Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, sie abzulehnen.

- Die so genannte «Landschaftsinitiative», mit der die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Raumplanung (als gemeinsame Aufgabe von Kantonen und Bund) gestärkt, die Bauzonen stabilisiert und die Probleme der Zweitwohnungen geregelt werden sollen.

Der Bundesrat hat die Botschaft zu dieser Initiative noch nicht verabschiedet. Er hat am 19. September 2008 indessen beschlossen, die vorliegende Gesetzesrevision der Initiative als indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Diese drei Initiativen zeigen, dass in Bezug auf die gegenwärtige Raumentwicklung ein gewisses Unbehagen vorhanden ist. Sie führen ausserdem vor Augen, wie wichtig die Raumplanung in unserem Land ist, und dass das Raumplanungsrecht zu überdenken ist.

⁹ BBI 2008 8757 und BBI 2008 8773

II Besonderer Teil

1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.1 1. Titel: Einleitung

1.1.1 1. Kapitel: Grundlegende Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Artikel 75 BV beauftragt Bund und Kantone, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes anzustreben. Die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» des Bundesrates aus dem Jahr 1996 verknüpften diesen Abstimmungsauftrag erstmals explizit mit der Leitidee der Nachhaltigen Entwicklung. Das in Erarbeitung stehende «Raumkonzept Schweiz» konkretisiert die nachhaltige Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik weiter.

Nachhaltige Entwicklung verlangt von der Politik, die drei Zieldimensionen «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit», «gesellschaftliche Solidarität» und «ökologische Verantwortung» ausgewogen zu berücksichtigen. Mit dem Raumentwicklungsgesetz soll dieser Auftrag umgesetzt werden. Es bezweckt, die wirtschaftlichen (Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft, Infrastrukturausstattung, ausgewogene Entwicklung der Teilräume, Erschliessung), die gesellschaftlichen (hochwertige, attraktive Siedlungs- und Erholungsräume, Schutz vor Naturgefahren) und die ökologischen Ansprüche an den Raum (haushälterische Bodennutzung, Weiterentwicklung einer wertvollen Kulturlandschaft, Erhalt der verbleibenden Naturräume) umfassend abzustimmen. Das Nachhaltigkeitsprinzip verlangt dabei eine langfristige Ausrichtung unter Wahrnehmung der Zukunftsverantwortung. Das Gesetz soll die Befriedigung der Raumanprüche in der Gegenwart ermöglichen, ohne den zukünftigen Generationen die Möglichkeiten zur Befriedigung ihrer räumlichen Bedürfnisse zu entziehen.

Wie dargelegt, folgt die Raumentwicklung dieser Zielvorstellung noch nicht. Sie kann daher nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Deutlichste Zeichen dafür sind der nach wie vor kaum gebremste Bodenverbrauch von knapp 1 m² pro Sekunde und die fortschreitende Zerschneidung und Zersiedlung der Landschaft. Mit dem Gesetz sollen daher die Voraussetzungen für eine noch wirkungsvollere Raumentwicklungspolitik geschaffen werden.

Art. 2 Pflicht zur Planung und Koordination raumwirksamer Aufgaben

Bund, Kantone und Gemeinden sollen auch künftig verpflichtet sein, die für die Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben erforderlichen Pläne zu erarbeiten und diese aufeinander abzustimmen. Die Abstimmungspflicht soll dabei ausdrücklich auch die weiteren Fachplanungen, insbesondere solche im Umweltbereich, umfassen (Abs. 1).

Selbstverständlich haben sie dabei auch die Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit auf Raum, Erschliessung und Umwelt zu berücksichtigen (Abs. 2) und den nachgeordne-

ten Behörden - als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips - den nötigen Ermessensspielraum zu belassen (Abs. 3).

Die vorgeschlagenen Änderungen in den Absätzen 1 und 2 verdeutlichen die vom Parlament geforderte bessere Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz¹⁰. Artikel 2 E-REG entspricht daher inhaltlich dem geltenden Raumplanungsgesetz (Art. 2 RPG). Die gegenüber dem geltenden Recht in den Absätzen 1 und 3 vorgeschlagenen Änderungen sind lediglich redaktioneller Art.

Art. 3 Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz

Raumwirksame Aufgaben lassen sich nur dann optimal erfüllen, wenn alle betroffenen Gebietskörperschaften und Behörden frühzeitig einbezogen werden. Nur so können bereits in einer frühen Phase alle relevanten Aspekte erkannt, gewürdigt und in einen grösseren Sachzusammenhang gestellt werden.

Anders als im geltenden Recht soll die Zusammenarbeit dabei nicht mehr bloss im Zusammenhang mit der kantonalen Richtplanung (Art. 7 RPG) und den Planungen des Bundes (Art. 13 Abs. 2 RPG i.V. mit Art. 18 RPV) explizit erwähnt werden. Die Zusammenarbeit ist von derart eminenter Bedeutung, dass sie im neuen Raumentwicklungsgesetz bereits unter den grundlegenden Bestimmungen gefordert werden soll.

Absatz 1 enthält eine ausdrückliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit, die sich direkt aus Artikel 75 Absatz 2 BV ergibt, die zwar explizit nur von der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen spricht, aber selbstverständlich auch die Zusammenarbeit der Kantone unter einander mit einschliesst¹¹. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Städte sollen neben den herkömmlichen Partnern der Zusammenarbeit (Bund, Kantone und Gemeinden) auch sie ausdrücklich in die Pflicht genommen werden.

Richtschnur für die Aufgabenerfüllung bilden in materieller Hinsicht die Ziele und Grundsätze des neuen Raumentwicklungsgesetzes. In Absatz 2 soll überdies dem Umstand Rechnung getragen werden, dass häufig auch Private Aufgaben erfüllen, die in hohem Masse raumwirksam sind. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang etwa verkehrsintensive Einrichtungen wie grosse Sport- und Freizeitanlagen, Einkaufszentren oder Fachmärkte aber auch Anlagen im Ver- und Entsorgungsbereich. Die Behörden sollen daher in Pflicht genommen werden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten darauf hinzuwirken, dass auch die Privaten bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben die Ziele und Grundsätze des E-REG beachten. Andernfalls liesse sich eine in sich kohärente Raumentwicklung kaum verwirklichen. Die ausdrückliche Erwähnung der Privaten als Akteure der Raumplanung soll aber auch ein Appell an die Planungsbehörden sein, mit ihnen zu kooperieren.

Raumwirksame Aufgaben lassen sich immer weniger innerhalb der gegebenen institutionellen Grenzen erfüllen. Die funktionalen Räume (vgl. hierzu die Erläuterungen

¹⁰ Vgl. hierzu die von beiden Räten angenommene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung (04.3664).

¹¹ Vgl. LENDI, in: St. Galler Kommentar BV, 2. Auflage, Art. 75 Rz. 29.

zu den Art. 21 ff. E-REG) gewinnen immer mehr an Bedeutung. In aller Regel erstrecken sich diese funktionalen Räume über das Gebiet mehrerer Kantone. Dieser Realität soll in Absatz 3 Rechnung getragen werden, indem die betroffenen Kantone in diesen Fällen ausdrücklich dazu angehalten werden, gemeinsam für eine geordnete Entwicklung des betreffenden funktionalen Raums zu sorgen.

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Ausland

Raumwirksame Tätigkeiten machen auch an den Landesgrenzen nicht Halt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit soll der Zusammenarbeit mit dem Ausland neu eine eigenständige Bestimmung gewidmet werden.

Da raumwirksame Tätigkeiten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, der Kantone als auch der Gemeinden fallen können, richtet sich die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Behörden des benachbarten Auslands an alle Gebietskörperschaften gleichermaßen.

Die Zusammenarbeit darf nicht zur Alibi-Übung verkommen. Der Gesetzesentwurf verpflichtet daher zur "frühzeitigen" Zusammenarbeit und damit implizit auch zur frühzeitigen Information. Denn ohne umfassende Information über die in Aussicht genommenen raumwirksamen Tätigkeiten kann es keine konstruktive Zusammenarbeit geben. "Frühzeitig" sind Information und Zusammenarbeit dann, wenn sie zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem allseitig noch die nötige Flexibilität besteht, um im konstruktiven Dialog mit den anderen Partnern nach der bestmöglichen Lösung zu suchen.

Die in Absatz 1 vorgeschlagene Formulierung macht deutlich, dass die Zusammenarbeit immer dann nötig ist, wenn nur schon die Möglichkeit besteht, dass sich die raumwirksamen Tätigkeiten auf das benachbarte Ausland auswirken könnten. Ob sich raumwirksame Tätigkeiten über die Landesgrenzen hinaus auswirken werden, kann häufig nämlich nicht bereits zum Vornherein mit Sicherheit gesagt werden. Absatz 1 steht daher unter dem Motto: Im Zweifel für die Zusammenarbeit.

Während das geltende Recht (Art. 7 Abs. 3 RPG) die Grenzkantone bloss anhält, die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslands "zu suchen", werden sie gemäss Absatz 1 von Artikel 4 E-REG nunmehr explizit zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die Zusammenarbeit ist mit anderen Worten nicht mehr bloss zu suchen, sondern hat konkret zu erfolgen.

Da der Bundesrat gemäss Artikel 184 BV die Verantwortung für die Beziehungen mit dem Ausland trägt, ist es unabdingbar, dass die betroffenen Grenzkantone den Bund frühzeitig über ihre Kontakte mit dem benachbarten Ausland informieren (Abs. 2). Adressat dieser Information soll dabei das Bundesamt für Raumentwicklung sein, das den Bundesrat in geeigneter Form über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Kenntnis setzen wird.

In Absatz 3 soll explizit die Instrumentenwahlfreiheit stipuliert werden. Der Bund kann dem benachbarten Ausland kein bestimmtes Planungsinstrument vorschreiben. Letztlich soll es Sache der beteiligten Partner sein, im gegenseitigen Einvernehmen

das für den konkreten Planungsgegenstand am besten geeignete Instrument festzulegen. Führen die zwischenstaatlichen Planungen zu Ergebnissen, die von gesamt-kantonalen und überkommunalen Bedeutung sind und in hohem Masse der Abstimmung mit anderen Interessen bedürfen, so sind diese in den kantonalen Richtplan zu übernehmen. Diese Ergebnisse erlangen ihre Verbindlichkeit für die Behörden aller Stufen damit erst mit der Genehmigung durch den Bund (Art. 34 Abs. 1 E-REG). Die Ergebnisse der zwischenstaatlichen Planungen sollen demnach nur insoweit in den kantonalen Richtplan übernommen werden müssen, als sie "wesentlich", mithin richtplanrelevant sind.

1.1.2 2. Kapitel: Raumentwicklungsziele

1.1.2.1 Vorbemerkungen

Die Ziele und Grundsätze gemäss Artikel 1 und 3 RPG haben sich bewährt. An diesen Bestimmungen, denen gerade bei Interessenabwägungen zentrale Bedeutung zukommt, soll daher grundsätzlich festgehalten werden. Gleichwohl drängt es sich auf, diese Bestimmungen in Würdigung der Erfahrungen, die im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte gemacht wurden, zu überprüfen und - dort, wo es sachgerecht erscheint - zu verwesentlichen, zu präzisieren und zeitgemässer zu formulieren.

Nicht alles, was heute in Artikel 1 und 3 RPG ausdrücklich erwähnt ist, hat in den Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz Aufnahme gefunden. Damit soll nicht gesagt sein, dass das, was im neuen Entwurf nicht mehr explizit erscheint, nicht mehr wichtig wäre. Es lässt sich jedoch zum Teil unter die neuen, etwas genereller und weniger auf Einzelaspekte ausgerichteten Formulierungen subsumieren.

Das im geltenden Recht (Art. 1 Abs. 2 Bst. c RPG) explizit enthaltene Ziel, auf eine angemessenen Dezentralisierung der Besiedlung hinzuwirken, wurde nicht in den Gesetzesentwurf übernommen. Dieses Ziel hat zur Entstehungszeit des RPG fraglos Sinn gemacht. Heute sind die Siedlungsstrukturen gewachsen. Die Tendenz muss - im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung - in Zukunft vermehrt in Richtung innerer Verdichtung gehen. Bei dieser Situation soll der Akzent nicht noch auf die Dezentralisierung der Besiedlung als grundlegendes raumordnungspolitisches Ziel gelegt werden. Die dezentrale Besiedlung behält ihre Bedeutung jedoch im Kontext von Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe c BV, wonach mit den Instrumenten der Landwirtschaftspolitik darauf hingewirkt werden soll, dass die Landwirtschaft auch in den gegebenen räumlichen Strukturen nachhaltig und mit einer auf den Markt ausgerichteten Produktion betrieben werden kann.

Das geltende Recht widmet den für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen relativ breiten Raum (vgl. Art. 3 Abs. 4 RPG). Was in dieser Bestimmung steht, hat jedoch auch über diese Kategorie von Bauten und Anlagen hinaus seine Bedeutung. Eine derart breite Behandlung der öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen rechtfertigt sich daher nicht. Der vorliegende Entwurf nimmt diese Kategorie von Bauten und Anlagen ernst, ohne ihr jedoch eine überproportionale Bedeutung beizumessen.

Das 2. Kapitel des 1. Titels des Entwurfs handelt von den "Raumentwicklungszielen". Die dem geltenden Recht bekannte Unterscheidung zwischen Zielen und Planungsgrundsätzen wird mithin nicht übernommen. Da die Planungsgrundsätze des geltenden Rechts letztlich auch Ausdruck konkreter Zielvorstellungen für einzelne Teilbereiche sind (Landschaft [Art. 3 Abs. 2 RPG], Siedlungen [Art. 3 Abs. 3 RPG] und öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen [Art. 3 Abs. 4 RPG]), macht es keinen Sinn, an dieser begrifflichen Trennung festzuhalten. Dies umso weniger als "Ziele und Grundsätze" schon heute stets in einem Atemzug genannt werden und der qualitative Unterschied zwischen dem einen und dem anderen kaum erkennbar ist. Es erscheint daher konsequent, künftig nur noch von "Raumentwicklungszielen" zu sprechen.

Transparenter als im geltenden Recht werden in Artikel 5 E-REG, der im Wesentlichen Artikel 1 RPG entspricht, zunächst die allgemeinen Ziele formuliert. In je eigenständigen Artikeln werden diese Ziele für die Bereiche "Siedlung und Verkehr" (Art. 6 E-REG) und für die "Offenen Landschaften" (Art. 7 E-REG) danach konkretisiert.

Art. 5 Allgemeine Ziele

Die allgemeinen Ziele orientieren sich an den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.

Richtschnur jeden raumwirksamen Handelns muss die haushälterische Nutzung der unvermehrten Ressource "Boden" sein (Bst. a). Dieses übergeordnete Ziel der Raumentwicklung ergibt sich bereits aus Artikel 75 Absatz 1 BV und findet auch im geltenden Recht ausdrückliche Erwähnung (Art. 1 Abs. 1 RPG).

Im Gegensatz zum geltenden Recht soll neu verdeutlicht werden, dass der Boden in seinen drei Dimensionen, einschliesslich der vertikalen Dimension - in der Höhe wie in der Tiefe -, einzubeziehen ist¹². Theoretisch ist dies heute zwar bereits der Fall. In der Praxis aber werden - von wenigen Ausnahmen abgesehen¹³ - der Untergrund und das Potenzial, das seine Ressourcen bieten, im Rahmen der Planung meist zu wenig berücksichtigt. Der Untergrund wird jedoch vermehrt zu unterschiedlichen Zwecken genutzt: Grundwassernutzung, Kanalisationen, technische Durchgänge, Leitungstunnels, Erdwärmesonden, Lagerung (Keller, Tiefgaragen). Er wird aber nur punktuell und sektoriell, und zwar bei konkreten Bau- oder Installationsvorhaben berücksichtigt. In Vorstudien und Planungsvorhaben, sei dies auf der Stufe der Richt- oder jener der Nutzungsplanung, wird dem Untergrund aber nur selten Rechnung getragen. Dass die Bedeutung des Untergrunds allgemein verkannt wird, bleibt nicht ohne Folgen: schlecht genutzte Ressourcen, Nutzungskonflikte, übermässige Kosten oder Risiko von schwerwiegenden Unfällen. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der vertikalen Dimension des Bodens im Artikel über die allgemeinen Ziele will man eine

¹² Diese Ergänzung und die entsprechenden Erläuterungen basieren auf den Feststellungen und Empfehlungen, die im Rahmen des noch laufenden Forschungsprojekts «Unterirdische Ressourcen und nachhaltige Entwicklung in Städten» des NFP 54 «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung» gemacht worden sind. Weitere Angaben zu diesem Projekt finden sich im Internet unter: <http://geolep.epfl.ch/page26654.html>.

¹³ Zu erwähnen sind namentlich der Sachplan geologische Tiefenlager, der Kataster der belasteten Standorte, die Gewässerschutzbereiche, die Inventare über Grundwasservorkommen und Gewässerschutzanlagen sowie die Bergregale der Kantone.

neue Raumplanungspraxis anstossen. Künftig sollen die massgeblichen Daten namentlich zum Untergrund systematisch berücksichtigt, die Potenziale seiner Ressourcen bestimmt und die künftigen Nutzungen geplant werden. Wenn im vorliegenden Gesetzesentwurf von Raum oder Boden die Rede ist, so schliesst dies daher stets auch die vertikale Dimension mit ein. Dies gilt sowohl mit Bezug auf die Konkretisierung der Ziele als auch bei sämtlichen Planungen, insbesondere bei der Richt- und Nutzungsplanung, ohne dass dies in den verschiedenen einschlägigen Bestimmungen jeweils wiederholt werden müsste. Da es darum geht, in einem eher technischen Bereich eine neue Praxis einzuführen, wird das Gesetz allenfalls auf Verordnungsstufe präzisiert werden müssen. Mit Sicherheit wird aber zu gegebener Zeit ein entsprechender Leitfaden verfügbar gemacht werden müssen.

Buchstabe b entspricht im Wesentlichen Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a RPG. Neu soll anstelle des bisherigen Begriffs "Lebensgrundlage" jener der "Ressource" verwendet werden, da dieser umfassender ist. Ausdrückliche Erwähnung soll neu auch der Schutz bzw. die Erhaltung der biologischen Vielfalt finden. Die Erhaltung der Biodiversität mit ihren Flächen- und Vernetzungsansprüchen gehört mit zu den grundlegenden Zielen der Raumentwicklung in der Schweiz. Anders als im geltenden Recht wird die Landschaft jedoch in einem eigenständigen Buchstaben (Bst. c) angesprochen.

In Buchstabe c werden die Landschaften als wichtige Bestimmungsgrösse der Raumentwicklung angesprochen. Der Begriff "Landschaft" wird bewusst im Plural verwendet, da es *die* Landschaft nicht gibt. Die Akteure der Raumentwicklung sollen dieser Heterogenität bei ihrer Auseinandersetzung mit den Landschaften Rechnung tragen. Die vorgeschlagene Formulierung macht deutlich, dass Landschaften nichts Statisches sind. Sie verändern und entwickeln sich ständig, sei dies ohne, sei dies allenfalls auch mit Zutun des Menschen. Eine bewusste Entwicklung der Landschaft muss jedoch stets eine Verbesserung der vorbestehenden Situation zum Ziel haben. Der Begriff "Entwicklung" ist daher stets in Abhängigkeit zu den konkreten Eigenheiten der betreffenden Landschaft zu setzen und darf keinesfalls als indirekte Aufforderung zur unbesehenen Überbauung der Landschaften verstanden werden. In einer unberührten Landschaft kann daher auch der Schutz der Landschaft, die Bewahrung des bestehenden Zustandes, die gewünschte "Entwicklung" sein. Eine ausschliesslich auf Schutz, Erhaltung oder Schonung der Landschaften ausgerichtete Formulierung würde den Realitäten jedoch nicht gerecht und würde auch falsche Signale aussenden.

Buchstabe d unterstreicht die Bedeutung, die der Raumentwicklung für die Wirtschaft und damit auch für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zukommt. Er übernimmt dabei sinngemäss das, was bereits im geltenden Recht angelegt ist (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und c RPG). Die Schaffung günstiger räumlicher Voraussetzungen für die Wirtschaft impliziert auch die Förderung des sozialen und kulturellen Lebens in den einzelnen Landesteilen. Die Wirtschaft findet dann gute Standortvoraussetzungen, wenn das betreffende Gebiet - in einem umfassenden Sinne verstanden - attraktiv gestaltet wird. Aus diesen Überlegungen wurde darauf verzichtet, Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c RPG wörtlich in den Gesetzesentwurf zu integrieren. Um dieses Ziel zu

erreichen, kann es unter Umständen auch angezeigt sein, auf eine angemessene Dezentralisierung der Wirtschaft hinzuwirken.

Neu soll bei den allgemeinen Zielen der Raumentwicklung auch ein Akzent auf die Förderung des Zusammenhalts zwischen den Landesteilen gelegt werden (Bst. e). Dieser wichtige findet sich im geltenden Recht nirgends. Die Entwicklung einzelner Regionen soll aber nicht zulasten anderer gehen; vielmehr sollen die Massnahmen der Raumentwicklung dazu beitragen, dass jede Region seine Potenziale - unter Beachtung der anderen in diesem Gesetz genannten Ziele - gut nutzen kann. Die gesamtschweizerische Abstimmung hierzu erfolgt namentlich im Raumkonzept Schweiz (Art. 14 E-REG).

Buchstabe f entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG). Die Gewährung einer ausreichenden Versorgungsbasis schliesst dabei die Sicherstellung günstiger Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen mit ein, so dass auf eine Übernahme von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d RPG in den Gesetzesentwurf verzichtet wurde.

Buchstabe g entspricht dem geltenden Recht (Art. 1 Abs. 2 Bst. e RPG).

Art. 6 Siedlung und Verkehr

In Artikel 6 E-REG werden die Massnahmen konkretisiert, welche die Gemeinwesen - angesprochen sind hier die Kantone und Gemeinden - im Bereich "Siedlung und Verkehr" zumindest zu treffen haben, um die in Artikel 5 E-REG formulierten allgemeinen Raumentwicklungsziele zu erreichen. Die Kantone und Gemeinden sind frei, über die in Artikel 6 E-REG ausdrücklich erwähnten Massnahmen hinaus, weitere zu treffen. Die Aufzählung der Massnahmen ist mithin nicht abschliessend.

Die verkehrsmässige Erschliessung der Siedlungen wird in Artikel 6 E-REG wiederholt thematisiert. Es darf nicht sein, dass die Siedlungs- und die Verkehrsentwicklung getrennt voneinander erfolgen. Der diesbezügliche Koordinationsbedarf ist bereits seit geraumer Zeit erkannt. Angesichts der Wichtigkeit der Koordination von Siedlung und Verkehr sollen die Gemeinwesen neu ausdrücklich zur gegenseitigen Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verpflichtet werden (Bst. i). Besondere Bedeutung wird in Artikel 6 E-REG auch der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr beigemessen. Zum einen soll die Siedlungsentwicklung grundsätzlich in jenen Gebieten erfolgen, die durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind (Bst. a) und zum anderen sollen die Gemeinwesen künftig konsequent dafür sorgen, dass Wohn- und Arbeitsgebiete sowie zentrale Einrichtungen wie etwa Schulen, Spitäler, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind (Bst. c). Dabei sind Bedürfnisse und Angebot auch im Sinne der Kostenoptimierung aufeinander abzustimmen. Neben dem öffentlichen Verkehr ist aber auch dem Langsamverkehr, der gerade in dicht besiedelten Stadt- und Agglomerationsräumen eine verkehrsmässige Basisfunktion erfüllt, die nötige Bedeutung beizumessen: Wohn-, Arbeits- und Freizeitgebiete sollen künftig mit einem qualitativ guten Angebot für den Langsamverkehr - zu denken ist hier vorab an Rad- und Fusswege - ausgestattet werden. Dies gilt nicht allein, wenn entsprechende Gebiete neu ausgeschieden werden. Verfügbar bestehende Wohn-, Arbeits- und Freizeitgebiete noch

über keine entsprechende Infrastruktur für den Langsamverkehr, so ist sie zu schaffen (Bst. j). Artikel 6 E-REG legt zwar den Akzent auf den öffentlichen und den Langsamverkehr. Dies ändert aber selbstverständlich nichts daran, dass der motorisierte Individualverkehr bei der verkehrsmässigen Erschliessung der Siedlungen nach wie vor auch eine wichtige Rolle spielen wird.

Deutlicher als im geltenden Recht, in dem bloss - aber immerhin - gefordert wird, dass die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG), sollen die Gemeinwesen in Buchstabe a neu explizit dazu angehalten werden, kompakte Siedlungen zu schaffen. Die Siedlungsentwicklung soll zudem in jenen Gebieten erfolgen, die bereits weitgehend überbaut sind. Auf diese Weise soll dem Entstehen neuer Siedlungsansätze in einem ohnehin schon zersiedelten Land entgegen gewirkt werden.

Buchstabe b entspricht im Wesentlichen Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b RPG, wobei neu nicht mehr bloss die Wohngebiete, sondern genereller die Siedlungen angesprochen werden. Da die Wohngebiete von schädlichen oder lästigen Einwirkungen jedoch am spürbarsten betroffen sind, bleiben sie speziell hervorgehoben.

Buchstabe c entspricht im Wesentlichen Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a RPG. Neben den Wohn- und Arbeitsgebieten werden neu auch die zentralen Einrichtungen erwähnt. Zudem wird neu nicht mehr bloss eine "hinreichende", sondern ein "gute" Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr verlangt. Mit der neu vorgeschlagenen Formulierung wird das, was sich heute in Artikel 3 Absatz 4 RPG findet, inhaltlich weitergeführt und in einen breiteren Kontext gestellt.

Die Gemeinwesen sollen durch Artikel 6 E-REG zudem angehalten werden, vermehrt auch qualitativen Gesichtspunkten Beachtung zu schenken, sei dies mit Bezug auf den Städtebau (Bst. e), sei dies bezüglich der Gestaltung der Siedlungen (Bst. g). Im Zusammenhang mit der Erhaltung angemessener Grün- und Freiflächen ist auch der Erhaltung und der Förderung der biologischen Vielfalt die nötige Bedeutung beizumessen.

In Konkretisierung der allgemeinen Ziele (Art. 5 Bst. d E-REG) wird in Buchstabe d zudem ausdrücklich betont, dass die Gemeinwesen mit geeigneten Massnahmen auf die Verbesserung der Standortattraktivität für die Wirtschaft hinwirken sollen. Auf diese Weise soll auch der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit Rechnung getragen werden.

Und schliesslich findet in Artikel 6 E-REG auch die gesellschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit eine explizite Verankerung, indem dem Schutz vor Gefahren (Bst. h) und der Schaffung attraktiver Siedlungsräume (Bst. f) die nötige Bedeutung beigegeben werden muss. Der Schutz vor Gefahren erfolgt bei der Planung neuer Wohngebiete primär durch die Freihaltung von Gefahrengebieten oder durch eine den Risiken Rechnung tragende, angepasste Bebauung. Mit Buchstabe g soll sichergestellt werden, dass alle raumplanerischen Massnahmen, vor allem aber Einzonungen, allen bestehenden Gefahren (insbesondere Naturgefahren wie Lawinen- oder Hochwassergefahr und technische Risiken) Rechnung tragen. Bei bereits bestehenden

Objekten soll dafür Sorge getragen werden, dass diese angemessen vor diesen Gefahren geschützt werden.

Art. 7 Offene Landschaften

In Artikel 7 E-REG werden die Massnahmen konkretisiert, welche die Gemeinwesen - angesprochen sind hier in gleicher Weise wie in Artikel 6 E-REG die Kantone und Gemeinden - mit Bezug auf die "offenen Landschaften" zumindest zu treffen haben, um die in Artikel 5 E-REG formulierten allgemeinen Raumentwicklungsziele zu erreichen. Die Kantone und Gemeinden sind frei, über die in Artikel 7 E-REG ausdrücklich erwähnten Massnahmen hinaus, weitere zu treffen. Die Aufzählung der Massnahmen ist mithin nicht abschliessend.

Mit dem Begriff der offenen Landschaften sind all jene Gebiete gemeint, die nicht primär Siedlungszwecken gewidmet sind. Im Wesentlichen sind damit jene Gebiete angesprochen, die noch in einem sehr weitgehenden Mass unüberbaut sind, auch wenn dies nicht heisst, dass in eben diesen Gebieten baulich nichts geschehen dürfte.

Die Landschaften in der Schweiz weisen unterschiedliche Typologien auf und erfüllen sehr unterschiedliche Funktionen: In den offenen Landschaften muss vorab die Landwirtschaft den nötigen Raum finden, um ihre mannigfaltigen Aufgaben erfüllen zu können. Unberührte Landschaften - das Kapital unseres Tourismus - sollen in ihrer Schönheit erhalten werden. In den offenen Landschaften sollen aber auch die Erholungssuchenden ihre Bedürfnisse befriedigen können. Dieser komplexen Ausgangslage haben die Kantone und Gemeinden im Umgang mit den offenen Landschaften Rechnung zu tragen und dabei auch die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Landschaften nach Massgabe ihrer spezifischen Eigenheiten und Stärken entwickelt werden können (Bst. a).

Der verfassungsrechtliche Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, gebietet, offene Landschaften von Überbauungen frei zu halten. Anders als die Bauzonen, deren Zweckbestimmung gerade darin besteht, überbaut zu werden, erfüllen die offenen Landschaften andere Funktionen, denen sie nur gerecht werden können, wenn bauliche Aktivitäten zwar nicht ausgeschlossen, aber doch auf spezifische Zwecke beschränkt bleiben. Um dem Wesen der offenen Landschaften gerecht zu werden, haben die Kantone und Gemeinden zudem darauf zu achten, dass grössere zusammenhängende Flächen von Überbauungen frei gehalten werden. Angesichts des Umstandes, dass das Problem der Zersiedelung nach wie vor ungelöst ist, sollen die Gemeinwesen in Buchstabe b verbindlicher in Pflicht genommen werden als dies - bezogen auf die Landwirtschaftszonen - im geltenden Recht der Fall ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 i.V. mit Abs. 2 RPG).

Buchstabe c entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG), ist jedoch insoweit etwas weiter gefasst, als die Aufgaben der Landwirtschaft gemäss Artikel 104 BV generell angesprochen werden und mit der speziellen Erwähnung der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlandes ein besonderes Augenmerk auf die sichere Versorgung der Bevölkerung gelegt wird.

Buchstabe d verpflichtet die Gemeinwesen, bei der Beurteilung der Zulässigkeit baulicher Aktivitäten der Einordnung der Bauten in die Landschaft besondere Beachtung zu schenken. Dabei werden umso höhere Anforderungen zu stellen sein, je sensibler die betroffenen Landschaften sind. Eine ähnliche Bestimmung findet sich bereits in den Planungsgrundsätzen des geltenden Rechts (Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG).

Buchstabe e entspricht weitgehend dem geltenden Recht (Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG). Die Bestimmung stipuliert zwar kein absolutes Bauverbot. Die vorgeschlagene Formulierung macht aber doch deutlich, dass vom Gebot der Freihaltung nur dann abgewichen werden darf, wenn gewichtige öffentliche Interessen dies gebieten. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn es um die Erstellung öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Werke wie etwa Hafenanlagen oder Uferpromenaden oder um Bauten geht, die nötig sind, um Zugang und Begehung der Ufer zu erleichtern (z. B. Wege oder Rastplätze). Damit wird verdeutlicht, dass die Freihaltung die Regel ist, die nur in seltenen Ausnahmefällen durchbrochen werden darf. Zudem ist der Zugang nicht vorbehaltlos zu gewährleisten, sondern zu "erleichtern", womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass See- und Flussufer nicht nur Ort gesellschaftlicher Erholung, sondern genauso Lebensraum für Pflanzen und Tiere sind, deren Schutz ein Zugänglichmachen der Ufer in der Regel verbietet¹⁴.

Buchstabe f basiert auf dem geltenden Recht (Art. 3 Abs. 2 Bst. d RPG), geht aber insofern weiter, als neu explizit auch die Landschaften sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung, die Biotope, die nach dem NHG¹⁵ geschützt sind, sowie die Vernetzung der Landschaften angesprochen werden.

Buchstabe g entspricht dem geltenden Recht (Art. 3 Abs. 2 Bst. e RPG).

Ein prägendes und wichtiges Element der offenen Landschaften sind auch die Gewässer, die ihre Funktionen nur dann erfüllen können, wenn ihnen der nötige Raum zur Verfügung steht. Um den Schutz vor Naturgefahren zu gewährleisten, genügt es nicht, nur das unmittelbar an das Gewässer anstossende Gebiet freizuhalten. Der notwendige Raum umfasst hier auch jene Gebiete, die für das schadlose Zurückhalten oder Ableiten (Retentionsräume, Entlastungskorridore usw.) von Wasser und mitgeführtem Material freigehalten werden müssen. Die Gemeinwesen sollen in Buchstabe h daher neu explizit angewiesen werden, sich im Rahmen ihrer Planungen mit dem Raumbedarf der Gewässer auseinanderzusetzen.

¹⁴ TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 3 Rz. 51.

¹⁵ Vgl. die Artikel 18a und 18b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451).

1.2 2. Titel: Instrumente

1.2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 8 Information und Mitwirkung

Die Absätze 1 und 2 entsprechen im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG). Insbesondere sollen die Einzelheiten der Durchführung von Information und Mitwirkung weiterhin den Kantonen überlassen bleiben.

In Absatz 1 wird der Einfachheit halber nicht mehr von den "mit Planungsaufgaben betrauten Behörden", sondern nur noch von "Behörden" gesprochen. Um welche Behörden es sich handelt, wird aus dem Kontext hinreichend klar, ohne dass es explizit gesagt werden müsste. In den Absätzen 1 und 2 soll im Sinne einer präzisierenden Anpassung an die herrschende Lehre zudem neu der Begriff der Öffentlichkeit anstatt jenem der Bevölkerung verwendet werden. Damit soll klargestellt werden, dass die Informationspflicht der mit Planungsaufgaben betrauten Behörden nicht „nur“ gegenüber natürlichen Personen, sondern gegenüber einem weiten Kreis Interessierter besteht. Darin eingeschlossen sind beispielsweise die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen, Wirtschaftsverbände usw.

Die von der Planung betroffene Öffentlichkeit soll bei allen Planungen nach diesem Gesetz nicht nur frühzeitig über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichtet werden, sondern auch die Möglichkeit erhalten, in geeigneter Weise mitzuwirken. Information und Mitwirkung haben zu einem Zeitpunkt zu erfolgen - dies impliziert der Begriff der Frühzeitigkeit -, in dem noch verschiedene Lösungen möglich sind, die Pläne sich mithin noch im Entwurfstadium befinden. Eine Nutzen stiftende Öffentlichkeitsbeteiligung bedingt, dass die dem Planentwurf zugrunde liegenden Entscheidungen wie z.B. Variantenentscheide, Umweltauswirkungen usw. dem Detaillierungsgrad der Planstufe entsprechend transparent gemacht werden. Die Lösung allenfalls bestehender Koordinationsprobleme kann so zügig an die Hand genommen werden.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Recht (Art. 4 Abs. 3 RPG).

Art. 9 Controlling und Wirkungsbeurteilung

Die Raubeobachtung ist von eminenter Bedeutung, der das geltende Raumplanungsrecht des Bundes nur bedingt gerecht wird. Artikel 45 RPV nimmt vorab das Bundesamt für Raumentwicklung in Pflicht und hält dieses an zu überprüfen, wie sich die Anwendung der Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf die räumliche Entwicklung und die Landschaft auswirkt. Die Kantone haben dem Bundesamt die zu diesem Zweck erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Eine wirksame Raubeobachtung darf in ihrem Anwendungsbereich jedoch nicht auf das Gebiet ausserhalb der Bauzonen beschränkt bleiben. Bund, Kantone, Gemeinden und Städte - der Einfachheit halber werden sie unter dem Sammelbegriff "Gemeinwesen" zusammengefasst - sollen daher neu explizit angehalten werden, die Entwicklung im Raum generell zu beobachten, um bei Bedarf die nötig erscheinenden Massnahmen treffen zu können. Der Akzent wird dabei auf die Frühzeitigkeit gelegt: Je früher

räumliche Fehlentwicklungen erkannt werden, desto leichter lassen sie sich noch korrigieren. Werden sie zu spät erkannt, sind sie häufig nur noch bedingt korrigierbar, wenn nicht sogar irreversibel. Durch die in Absatz 3 ausdrücklich vorgesehene Verpflichtung zur Evaluation der getroffenen Massnahmen werden zudem auch die Voraussetzungen geschaffen, um diese bei Bedarf optimieren zu können. In Absatz 3 sollen somit sämtliche raumwirksam tätigen Gemeinwesen zum Aufbau eines wirkungsvollen Controllings verpflichtet werden.

Wichtiger Teil eines konsistenten Controllings in der Raumplanung ist auch die frühzeitige Abschätzung der Auswirkungen von Planungen. Mit der in Absatz 2 verankerten Wirkungsbeurteilung sollen die voraussichtlichen Auswirkungen von planerischen Entscheiden auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt abgeschätzt, dokumentiert sowie im Planungsentscheid berücksichtigt werden. Die Wirkungsbeurteilung schafft die Grundlage für eine möglichst sachbezogene Zusammenarbeit mit allen an der Planung interessierten Akteuren und eine den Planungsprozess begleitende Optimierung. Im geltenden Raumplanungsrecht ist die Wirkungsbeurteilung in Art. 47 RPV für die Nutzungsplanung bereits verankert. Der hier bei den allgemeinen Bestimmungen verankerte Grundsatz soll auch die übrigen Planungsinstrumente einbeziehen. Er ermöglicht im Sinne einer minimalen Vorgabe grossen Spielraum für eine den konkreten Situationen angepasste Umsetzung.

Art. 10 Berichterstattung

Die Pflicht zur Berichterstattung wird im geltenden Raumplanungsrecht nicht in der nötigen Breite stipuliert. Artikel 9 Absatz 1 RPV verpflichtet die Kantone, das Bundesamt für Raumentwicklung alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung und über wesentliche Änderungen in den Grundlagen zu orientieren. Mit dem neu vorgeschlagenen Absatz 1 sollen die Kantone angehalten werden, dem Bundesrat alle vier Jahre umfassend Bericht über die räumliche Entwicklung ihres Gebiets zu erstatten. Die Berichterstattung soll sich daher nicht nur auf einzelne, isolierte Teilaspekte beschränken, sondern aus einer räumlichen Gesamtsicht heraus offenlegen, wie die Ziele und Grundsätze des neuen Raumentwicklungsgesetzes im Kantonsgebiet - und im Kontext der Planungen der Nachbarkantone - umgesetzt werden. Beispielhaft wird in Absatz 2 auf einzelne wesentliche Punkte hingewiesen, zu denen die Kantone sich im Rahmen ihrer Berichterstattung zwingend äussern müssen.

Um vergleichbare kantonsübergreifende Gesamtsichten zu erhalten, soll der Bundesrat konkrete Vorgaben zu Inhalt und Methodik der Datenerhebung machen können. Im Sinne einer effizienten Datenbeschaffung und zur Entlastung der auskunftgebenden Stellen sollte die Berichterstattung soweit möglich unter Einbezug von bzw. Koordination mit bereits bestehenden oder geplanten Erhebungen raumentwicklungsrelevanter Daten erfolgen.

Art. 11 Entschädigung und Eigentumsbeschränkungen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht (vgl. Art. 5 Abs. 2 und 3 RPG).

Art. 12 *Unterstützung innovativer Vorhaben*

Die seit 2002 praktizierte Unterstützung innovativer und zukunftssträchtiger Projekte - worunter im Wesentlichen die so genannten Modellvorhaben zu verstehen sind - hat bereits zu bemerkenswerten Erfolgen geführt. Aus der Durchführung dieser Vorhaben, die begleitet und regelmässig evaluiert werden, konnten bereits zahlreiche Erfahrungen und neue Erkenntnisse gewonnen werden. Innovative Vorhaben erfüllen damit gewissermassen die Funktion eines Ideenlabors und erlauben es, wichtige Erkenntnisse für die künftige Raumentwicklung zu gewinnen. In den ersten Jahren standen Modellvorhaben für urbane Räume im Vordergrund, aus denen in manchen Fällen Agglomerationsprogramme entstanden sind. Durch eine vom Bund geförderte Weiterentwicklung hat sich der räumliche und thematische Wirkungsbereich der Modellvorhaben jedoch schrittweise erweitert. Zwei Ausschreibungen, 2006 und Ende 2007 richteten sich ausdrücklich an Modellvorhaben in einem der drei folgenden Bereiche: «Agglomerationspolitik», «Nachhaltige Siedlungsentwicklung» oder «Synergien im ländlichen Raum». Der letzt genannte Bereich wird dabei gemeinsam von den Bundesämtern für Raumentwicklung, Landwirtschaft und Umwelt sowie vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) begleitet. Mit dieser engen Zusammenarbeit soll ein wesentlicher Beitrag geleistet werden, um ein gerade in den ländlichen Räumen wichtiges Ziel erreichen zu können, nämlich die verschiedenen Sektoralpolitiken (Raumplanung, Landwirtschaft, Regional- und Tourismuspolitik, Wald und Landschaft, Energie und weitere Bereiche) möglichst optimal aufeinander abzustimmen. Zugleich soll damit aber auch ein Beitrag geleistet werden, um die Ressourcen auf Bundesebene effizient zu nutzen. In der heutigen Zeit werden die räumlichen Fragestellungen immer komplexer und bedürfen neuer Lösungsansätze. Die Unterstützung von Projekten, mit denen neue Wege beschritten und innovative Lösungen und Methoden erprobt werden, ist daher mehr als gerechtfertigt. Die Modellvorhaben leisten einen sehr wichtigen Beitrag, um neue Lösungen für aktuelle raumplanerische Probleme zu finden. Ausserdem entsprechen sie der Absicht des Bundes, künftig mehr auf Anreizmassnahmen als auf Subventionen zu setzen. Es sollen daher vor allem jene Projekte unterstützt werden, die sich in einem Ausschreibungsverfahren als die besten erwiesen haben. Die Erfahrungen, die während der vergangenen Jahre gemacht werden konnten, waren durchwegs positiv. Es erscheint daher sachgerecht, ja nötig diese Form der Unterstützung im Gesetz zu verankern.

Die Formulierung von Absatz 1 ist bewusst weit gefasst. Der Begriff «innovative Vorhaben» soll offener und flexibler sein als der Begriff «Modellvorhaben», der nur eine mögliche Form innovativer Vorhaben umschreibt. Grundsätzlich kann jedes Vorhaben unterstützt werden, das einen neuen und innovativen, allenfalls auch punktuellen und beschränkten Lösungsansatz für ein räumliches Problem bietet. Eine formelle Verknüpfung des Vorhabens mit einem der im Gesetz vorgesehenen raumplanerischen Instrumente soll nicht Voraussetzung für die Unterstützung sein. Vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung werden selbstverständlich auch Vorhaben erfasst, die sich mit dem ländlichen Raum befassen. Der Artikel über die Unterstützung innovativer Vorhaben findet sich denn auch bewusst unter den allgemeinen Bestimmungen. Die hier angesprochene Thematik einem spezifischen Planungsinstrument zuzuordnen, wäre nicht sachgerecht. In Bezug auf die Wahl der Projekte sowie bezüg-

lich Massnahmen und Methoden soll grösstmögliche Freiheit bestehen. Aus Gründen der Effizienz und zur Vermeidung einer zu breiten Streuung muss der Bund sich jedoch vorbehalten, jene Bereiche zu definieren, in denen er seine Unterstützung konzentrieren möchte. Diese Bereiche können sich jedoch von einer Ausschreibung zur anderen auch weiterentwickeln. Im Augenblick sind mehrere innovative Vorhaben im Gang, die sich schwerpunktmässig der Thematik der interkommunalen Planung mit Nutzen- / Lastenausgleichssystemen widmen. Schwergewichtig geht es dabei um eine optimale Aufteilung der verschiedenen Funktionen auf regionaler Ebene (z.B. Zonen für Freizeit, Wohnen und Erholung), die dergestalt mit Kompensationsmechanismen verbunden werden sollen, dass für alle beteiligten Gemeinden eine win-win-Situation entsteht. Es versteht sich von selbst, dass der Bund seine Unterstützung von der Erfüllung bestimmter Kriterien abhängig machen kann. Der Bundesrat soll zu diesem Zweck ermächtigt werden, die Einzelheiten zu regeln (Abs. 2). Wie es der Randtitel besagt, sollen aber auf jeden Fall nur innovative Projekte unterstützt werden. Gemäss den für Finanzhilfen des Bundes geltenden Regeln¹⁶ betragen diese höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten. Die übrigen Kosten gehen zu Lasten der Projektträgerschaft. Erhielte ein innovatives Vorhaben zusätzlich eine Unterstützung gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik¹⁷, würde der Fall in Abstimmung mit dem SECO geregelt, um eine "Mehrfachfinanzierung" zu verhindern.

Art. 13 Verpflichtungskredit

Es wird Sache des Parlaments sein, den für die Unterstützung innovativer Vorhaben vorgesehenen Betrag festzulegen. Mit dem Instrument des mehrjährigen Verpflichtungskredits soll die Finanzierungssicherheit über die ganze, sich in der Regel über mehrere Jahre erstreckende Laufdauer solcher Projekte gewährleistet werden. Um dieser Form der Unterstützung ein Minimum an Glaubwürdigkeit und Effizienz zu verleihen, sollten hierfür auch genügend Mittel zur Verfügung stehen. Für die Unterstützung innovativer Vorhaben kann derzeit jährlich maximal eine Million Franken eingesetzt werden. Mit diesem Betrag konnte zwar durchaus etwas erreicht werden, die Unterstützung war aber eher symbolischer Natur. Gleichwohl wurde sie von den Projektträgern geschätzt. Mit solch beschränkten Mitteln kann die gewünschte räumliche Entwicklung aber kaum nachhaltig erreicht werden. Innovative Projekte sind für eine auf Dauer nachhaltige räumliche Entwicklung von besonderer Bedeutung. Um im Raum Wirkung erzielen zu können, bedarf es eines Mehrfachen des heute für die Unterstützung innovativer Vorhaben verfügbaren Betrags.

1.2.2 2. Kapitel: Instrumente des Bundes

Vorbemerkungen

Zu den Planungsinstrumenten des Bundes, den Konzepten und Sachplänen, findet sich im RPG lediglich ein Artikel (Art. 13 RPG). Die übrigen Regelungen dazu finden

¹⁶ Vgl. Art. 17d des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2).

¹⁷ SR 901.1

sich in der RPV (Art. 14 - 23 RPV). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll den Planungsinstrumenten des Bundes nunmehr auch auf Gesetzesstufe jene Bedeutung beigemessen werden, die ihnen für die gesamträumliche Entwicklung der Schweiz zukommt. Dabei sollen wichtige Regelungen zu den Konzepten und Sachplänen, die sich heute in der Raumplanungsverordnung finden, von der Bedeutung her jedoch Gesetzesrang aufweisen sollten, auf Gesetzesstufe gehoben werden.

Art. 14 Raumkonzept Schweiz

Dem Raumkonzept Schweiz (im Folgenden: RKCH) soll für die künftige Raumentwicklung eine zentrale Bedeutung zukommen. Im Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung soll das RKCH sowohl Rahmenstrategien für das gesamte Landesgebiet als auch spezifische Strategien für einzelne Gebiete enthalten. Richtschnur bei der Erarbeitung des RKCH sollen dabei insbesondere folgende Punkte bilden:

- Wettbewerbsfähigkeit;
- Polyzentrismus (System von Metropolen, Agglomerationen, einzelnen Städten und ländlichen Zentren);
- Komplementarität der städtischen und ländlichen Räume;
- haushälterischer Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen;
- Bewahrung der kulturellen Identität durch Bauten und Landschaft.

Angesichts seiner Bedeutung für die strategische Ausrichtung der Raumordnungspolitik des Bundes und - damit verbunden - für die Raumordnungspolitiken von Kantonen, Städten und Gemeinden erscheint es unabdingbar, dass das RKCH in enger Zusammenarbeit mit diesen Partnern erarbeitet wird (Abs. 1). Im RKCH sollen überdies die zahlreichen raumwirksamen Sektoralpolitiken und Tätigkeiten des Bundes, wie die Regional-, Landwirtschafts-, Infrastruktur-, Agglomerations- und Umweltpolitik sowie die Politik der ländlichen Räume und die Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes berücksichtigt werden, welche die räumlichen Strukturen des Landes alle wesentlich mitprägen. Dies bedingt - im Hinblick auf eine kohärente Raumordnungspolitik - auch bundesintern eine intensive Koordination. Das RKCH soll sich am Subsidiaritätsprinzip orientieren und damit den raumplanerischen Zuständigkeiten in der Schweiz Rechnung tragen.

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sollen ihre Planungen und anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf die Ziele des RKCH abstimmen. Mit der gemeinsamen und koordinierten Erarbeitung sollen optimale Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Strategien und Massnahmen auch in die Praxis umgesetzt werden können. Für die Kantone soll das RKCH eine optimale Basis zur Koordination und Zusammenarbeit über ihre institutionellen Grenzen hinaus bilden. Dazu gehört auch die Abstimmung mit dem benachbarten Ausland. Für die Städte und Gemeinden, aber auch für private Träger raumwirksamer Aufgaben soll das RKCH sowohl Standortentscheide als auch die Planung nötiger Infrastrukturen erleichtern. Damit das RKCH seine volle Wirkung entfalten kann, wird es auch in die europäische Raumkonzeption eingebunden sein müssen.

Soweit erforderlich soll das Verfahren zur Erarbeitung des RKCH auf Verordnungsstufe geregelt werden. Das RKCH soll jedoch nicht nur konzeptionell-strategischer Natur sein. Wichtig ist überdies, dass in ihm stufengerecht aufgezeigt wird, wie die gesamtäumlichen Entwicklungsvorstellungen in den einzelnen Räumen umgesetzt werden sollen und welche Folgerungen sich daraus für die Erfüllung der raumwirksamen Aufgaben ergeben. Dies soll in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten werden.

Art. 15 Sachbereichsbezogene Planungen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht (vgl. Art. 13 RPG sowie Art. 14 und 18 Abs. 1 RPV). Neu sollen jedoch bezüglich des frühzeitigen Einbezuges in den Erarbeitungsprozess der Planungen des Bundes auch die Städte und Gemeinden ausdrücklich genannt werden.

Art. 16 Verhältnis zur kantonalen Richtplanung

Absatz 1 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 18 Abs. 2 und Art. 23 RPV). Die Absätze 2 und 3 finden ihre Entsprechung im geltenden Artikel 20 RPV.

Art. 17 Verabschiedung

Angesichts der strategischen Bedeutung, die dem RKCH künftig zukommen soll, erscheint es sachgerecht, dass das RKCH vom Bundesrat verabschiedet wird (Abs. 1).

Grundsätzlich sollen auch Konzepte und Sachpläne sowie deren Anpassungen - wie dies gemäss geltendem Recht gilt (Art. 21 RPV) -, durch den Bundesrat verabschiedet werden. Um den Bundesrat als Kollegialbehörde zu entlasten, soll - analog zu der für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne vorgeschlagenen Regelung (Art. 33 Abs. 3 E-REG) - die Verabschiedung von Anpassungen von untergeordneter Bedeutung an das Departement delegiert werden können (Abs. 2). Dazu gehören etwa blosse Konkretisierungen sowie Anpassungen, die weder zu neuen Konflikten führen noch anderweitig wichtige Entscheide beinhalten.

Art. 18 Verbindlichkeit und Anpassung

Planungen des Bundes werden stets in enger Zusammenarbeit mit den nachgeordneten raumwirksam tätigen Behörden erarbeitet. Aber auch andere Träger, denen öffentliche Aufgaben des Bundes übertragen sind, wie beispielsweise Flughafenkonzessionäre, werden stets sehr eng in den Erarbeitungsprozess einbezogen. Diese Planungen bringen daher auch gewisse vertragliche Elemente zum Ausdruck, weshalb sie gemäss Absatz 1 mit deren Verabschiedung konsequenterweise sowohl für die Behörden aller Stufen als auch für andere Träger öffentlicher Aufgaben des Bundes verbindlich sein sollen. Die Verbindlichkeit nur auf die Bundesbehörden zu beschränken, würde dieser engen Kooperation nicht Rechnung tragen. Zudem würde die Wirksamkeit der Bundesplanungen erheblich relativiert, wenn diese für die Kantone, Städte und Gemeinden gewissermassen nur "Wunschskatalog" wären.

Absatz 2 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 17 Abs. 4 RPV).

Art. 19 Sicherung der Flächen für Vorhaben im nationalen Interesse

Neu soll als bundesrechtliches Instrument der Landsicherung für Vorhaben von nationalem Interesse die Planungszone vorgesehen werden. Solche Vorhaben könnten etwa sein: Sportanlagen für internationale Grossereignisse oder auch das ganze Land durchquerende Leitungen wie Gaspipelines, elektrische Leitungen des strategischen Übertragungsnetzes mittels derer die nationale Energieversorgung sichergestellt werden soll, Anlagen der Verkehrserschliessung oder auch das Verfügbarmachen von Arealen für Bauvorhaben der Wirtschaft usw. Bei Bedarf werden hierzu zu gegebener Zeit Verdeutlichungen auf Verordnungsstufe geprüft werden können. Das vorgeschlagene Instrument lehnt sich an die auf kantonaler Ebene bereits bestehenden kantonalen Planungszonen an (vgl. Art. 27 RPG), an denen auch mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf festgehalten werden soll (Art. 37 E-REG). Da durch die Anordnung von Planungszonen direkt Individualinteressen eingeschränkt werden können, muss der Rechtsweg offen gehalten werden. Die Zuständigkeit zur Festsetzung solcher Planungszonen soll daher beim zuständigen Departement liegen. Die Vorhaben von nationalem Interesse, für welche die Festsetzung einer Planungszone in Betracht kommen kann, müssten ihre Grundlage in einem Sachplan des Bundes haben. Im Gegensatz zu den Projektierungszonen gemäss Spezialgesetzgebung, die stets projektbezogen erlassen werden, sollen die neu vorgeschlagenen Planungszonen bereits dann erlassen werden können, wenn noch kein konkretes Projekt vorliegt. Ihr Anwendungsbereich soll demnach über jenen der Projektierungszonen hinausgehen. Voraussetzung für die Festsetzung einer Planungszone soll sein, dass die begründete Gefahr besteht, dass auf dem für das Vorhaben in Frage kommenden Gelände bauliche Vorkehren getroffen werden könnten, welche die Realisierung des Vorhabens erschweren oder verhindern könnten.

Eine Planungszone soll nicht auf unbestimmte Zeit erlassen werden dürfen. Gemäss Absatz 3 soll sie auf eine Dauer von maximal 10 Jahren beschränkt bleiben. Eine Planungszone würde jedoch schon vor Ablauf dieser Frist ihren Sinn verlieren, sobald ein konkretes Projekt vor- und öffentlich aufliegt. In diesem Zeitpunkt könnte die Planungszone aufgehoben oder allenfalls durch eine Projektierungszone nach Spezialgesetz abgelöst werden (z.B. nach Eisenbahngesetz, Luftfahrtgesetz usw.). Die Planungszone wäre selbstverständlich auch dann aufzuheben, wenn feststeht, dass das Vorhaben von nationalem Interesse, zu dessen Sicherung die Planungszone festgesetzt wurde, nicht realisiert werden wird.

Art. 20 Berichterstattung

Die Bundesversammlung hat verschiedene Möglichkeiten, bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitzuwirken. So kann die Bundesversammlung Planungsberichte des Bundesrates beraten und zur Kenntnis nehmen, dem Bundesrat Aufträge erteilen, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung ändern sowie Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fassen¹⁸. Um das Parlament besser in die Planungen des Bundes einzubeziehen, soll der Bundesrat verpflichtet werden, dem Par-

¹⁸ Vgl. Art. 28 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

lament in regelmässigen Intervallen - beispielsweise einmal pro Legislatur - Bericht über den Stand des RKCH, der sachbereichsbezogenen Planungen des Bundes und der kantonalen Planungen zu erstatten.

Im Rahmen der Möglichkeiten, die der Bundesversammlung durch Artikel 28 ParlG eröffnet werden, kann das Parlament die Planungstätigkeit des Bundes daher in die von ihm gewünschte Richtung lenken, ohne selbst planende Behörde zu sein. Die Planung ist eine eher exekutive Tätigkeit, die sachgerechterweise von Bundesrat und Verwaltung ausgeübt werden sollte. Die vorgeschlagene Pflicht zur periodischen Berichterstattung gibt dem Parlament auch die Möglichkeit zu überprüfen, ob allfällige, im Rahmen von Artikel 28 ParlG gefällte Planungsbeschlüsse im gewünschten Mass berücksichtigt und umgesetzt wurden und nötigenfalls die erforderlichen Zusatzaufträge zu erteilen. Mit dieser Bestimmung soll das Parlament mit Bezug auf die Planungen des Bundes somit eine Art Controllinginstrument in die Hand erhalten.

1.2.3 3. Kapitel: Instrumente zur Planung in funktionalen Räumen

1.2.3.1 Vorbemerkungen

Die Bestimmungen dieses Kapitels sind zwar neu. In der Realität schreiben sie jedoch bloss fest, was in den Kantonen und Gemeinden heute bereits in zunehmendem Masse praktiziert wird. Sie widerspiegeln die Notwendigkeit, die heute anerkannte Realität der funktionalen Räume zu berücksichtigen. Die politisch und administrativ begrenzten institutionellen Räume decken sich nur noch selten mit den funktionalen Räumen. Letztere definieren sich über das Verhalten der Einwohner und Nutzer, die Erreichbarkeiten sowie über die Bestimmung und die Aktivitäten, die in eben diesen Räumen stattfinden¹⁹. Wenn die politischen Entscheidungsstrukturen nicht mehr mit den funktionalen Räumen übereinstimmen, wird es schwierig, die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, der Erhaltung wertvoller Landschafts- und Erholungsräume, der Versorgung, der Infrastrukturen und der Entsorgung stellen, noch innerhalb der Gemeinde-, Kantons- oder sogar der Landesgrenzen lösen zu können. Die Planungen in funktionalen Räumen brauchen sich dabei nicht auf raumplanerische Problemstellungen zu beschränken. Sie könnten vielmehr auch andere Bereiche der öffentlichen Politik, so die Gesellschafts-, Kultur- oder Integrationspolitik, umfassen.

Art. 21 Grundsatz

Diese Bestimmung bringt die Absicht zum Ausdruck, einen neuen Ansatz und eine neue Methode anzuerkennen und zu fördern, deren heute bekanntestes Beispiel das Agglomerationsprogramm ist.

Absatz 1 bringt zum Ausdruck was man unter funktionalen Räumen, bezüglich derer sich gebietsübergreifende Planungen aufdrängen, zu verstehen hat. Es handelt sich um Gebiete, deren räumliche Entwicklung ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinwesen erfordert. Die Zusammenarbeit innerhalb der funktionalen Räume und

¹⁹ Vgl. STEPHANE NAHRATH, FREDERIC VARONE, Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique, in: Faure Alain, Leresche Philippe, Muller Pierre, Nahrath Stéphane (Hrsg.), Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique. Paris: L'Harmattan, 2007, S. 235-252.

unter verschiedenen funktionalen Räumen soll grundsätzlich dann den Vorzug erhalten, wenn die räumliche Entwicklung dieser Gebiete nach einem konzertierten Vorgehen verlangt. Dort, wo diese Gebiete die institutionellen Grenzen überschreiten, sollen die zuständigen Behörden ihre Planungen und Raumkonzepte gemeinsam erarbeiten, ohne sich nur um die Angelegenheiten innerhalb der politischen Grenzen zu kümmern. Ein solch gemeinsames Vorgehen ist vor allem mit Blick auf die Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der Kohärenz und der nachhaltigen räumlichen Entwicklung von besonderer Wichtigkeit, wenn die sich stellenden Probleme und die neuen Herausforderungen nicht an den politischen Grenzen Halt machen. In den Bereichen, die unter Ziffer 1.2.3.1 erwähnt sind, erweist sich eine gemeinsame Problemlösung in den meisten Fällen als unerlässlich. Ein derartiges gemeinsames Vorgehen ist aber zunehmend auch dann erforderlich, wenn es um die Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte geht.

Absatz 2 umschreibt den Begriff des funktionalen Raums. Wenn von funktionalen Räumen die Rede ist, denkt man in der Regel spontan an die urbanen Gebiete, insbesondere an die Agglomerationen. Die Notwendigkeit, gebietsübergreifend zu planen, kann sich aber auch für andere Räume, etwa die Metropolitanräume oder die ländlichen Räume, als notwendig erweisen. Gerade auch in ländlichen Räumen kann sich ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinwesen aufdrängen.

Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan braucht eine gebietsübergreifende Planung nicht notwendigerweise sämtliche für die räumliche Entwicklung massgebenden Bereiche abzudecken. Sie muss gemäss Absatz 3 aber zumindest jene Bereiche umfassen, welche aufeinander abgestimmte Massnahmen erfordern. Für die so identifizierten funktionalen Räume sind die zuständigen Behörden in dem Sinne zur Zusammenarbeit verpflichtet, dass sie ihre Planungen gemeinsam zu erarbeiten haben. Bei Bedarf sind die Behörden des benachbarten Auslands sowie der Bund in den Planungsprozess einzubeziehen, und zwar so früh wie möglich (Abs. 4).

Absatz 5: Gemäss der heutigen Ausrichtung der Politik des Bundes müssen sich die Fördermassnahmen auf die Zusammenarbeit in und zwischen zusammenhängenden funktionalen Räumen beziehen. Wie dies mit Erfolg seit der Lancierung der ersten Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme gehandhabt wurde und auch für die Entwürfe der kantonalen Richtpläne der Fall ist, sollen solche Fördermassnahmen vor allem in Form eines Austausches von Kompetenzen, Wissen und Erfahrungen durchgeführt werden. Die Formulierung «Initiativen, Programme und Projekte» wurde aus Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik²⁰ übernommen.

Art. 22 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Die Regel, nach der alle Pläne aufeinander abgestimmt und koordiniert sein sollen, ist nicht neu. Sie gilt auch für gebietsübergreifende Planungen. Da diese aber formell weder den Status einer sachbereichsbezogenen Bundesplanung noch eines Richtplans besitzen, soll durch die Koordination sichergestellt werden, dass die wesentli-

²⁰ SR 901.1

chen Ergebnisse der gebietsübergreifenden Pläne in die betreffenden Pläne auf Bundes- und kantonaler Ebene übernommen werden. Mit der Verabschiedung bzw. Genehmigung dieser Pläne werden damit auch die Ergebnisse der gebietsübergreifenden Planungen für die Behörden aller Stufen verbindlich (vgl. Art. 18 Abs. 1 bzw. Art. 34 Abs. 1 E-REG).

Art. 23 Agglomerationsprogramm

Mit dieser Bestimmung erhält das Agglomerationsprogramm als neues Instrument der Raumentwicklung für die funktionalen Räume, die eine Agglomeration bilden, eine explizite gesetzliche Grundlage. Da sie Teil eines Rahmengesetzes ist, sollen lediglich einige grundsätzliche Regeln aufgestellt werden. In Bezug auf den Anwendungsbereich, die interne Organisation und die Umsetzung bleiben die Kantone frei.

Das Agglomerationsprogramm kann als strategisches Führungsinstrument verstanden werden, mit dessen Hilfe die Kantone, Städte und Gemeinden einer Agglomeration die Herausforderungen und Probleme, die einer über die Gemeinde- oder Kantongrenzen hinaus reichenden Abstimmung bedürfen, koordinieren und effizient gemeinsam bewältigen können. Gleichzeitig ist das Agglomerationsprogramm jedoch auch ein Aktionsplan: Es konzentriert sich auf die für prioritär erklärten Probleme und legt die Organisation, die Finanzierung sowie den Zeitplan für die Umsetzung der Massnahmen fest.

Das in Absatz 1 näher ausgeführte Instrument des Agglomerationsprogramms ist bereits bekannt und wird in fast allen Agglomerationen der Schweiz eingesetzt. Der Erfolg dieses neuen Instruments bestätigt nicht nur, dass es geeignet, sondern auch, dass es nötig ist. Diesem Umstand soll Rechnung getragen werden, indem man einen Schritt weiter geht und dem Instrument eine solidere Grundlage verleiht. Wenn man eine noch besser verankerte Politik des Bundes wünscht, so muss die Erstellung eines Agglomerationsprogramms - in gleicher Weise wie jene des kantonalen Richtplans - für obligatorisch erklärt werden. Diese Verpflichtung ist jedoch insofern zu nuancieren, als Agglomerationsprogramme nur erstellt werden müssen, wenn abgestimmte Lösungen notwendig sind. Dies belässt den betroffenen Gemeinwesen einen gewissen Ermessensspielraum. Das in der Startphase erprobte, auf Freiwilligkeit basierende System hat zwar positive Ergebnisse gezeitigt. Es steht jedoch nicht fest, ob sich die Agglomerationsprogramme hinreichend solid und nachhaltig weiterentwickeln werden, wenn deren Erstellung weiterhin freiwillig bleibt. Ist aber das Agglomerationsprogramm nicht nur ein nützliches, sondern auch wirklich ein notwendiges Instrument, so erscheint es - zumindest für die grössten Agglomerationen -, angezeigt, dessen Erstellung obligatorisch zu erklären. Zudem ist dies der einzige Weg, um bei der Verteilung der Finanzhilfen des Bundes, für deren Ausrichtung ein Agglomerationsprogramm die Voraussetzung bildet, eine gewisse Gleichbehandlung zwischen den Agglomerationen zu garantieren.

Die Kantone und Gemeinden legen den Perimeter eines Agglomerationsprogramms gemeinsam fest. Dabei können sie sich an der Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS) orientieren. Diese ist nicht verbindlich: Der Perimeter kann daher auch kleiner oder grösser gewählt werden. Es können insbesondere auch benachbarte ländliche Räume miteingeschlossen werden. Der Bund kann die Gewährung seiner

Finanzhilfen aber auf jene Gemeinden beschränken, die Teil des Agglomerationsraums gemäss der Definition des BFS sind.

Bei der Definition der Inhalte des Agglomerationsprogramms wird das Modell übernommen, das in den letzten Jahren mit Erfolg erprobt worden ist. Im Gegensatz zum «Agglomerationsprogramm Teil Siedlung und Verkehr» (das auf dem IFG²¹ und Art. 17a-17d MinVG²² beruht) ist das Agglomerationsprogramm gemäss Absatz 2 jedoch als ein allgemeines Instrument konzipiert, dessen Anwendungsbereich nicht auf bestimmte thematische Bereiche beschränkt ist. Der in Absatz 2 Buchstabe a verwendete Begriff "Bereich" bezieht sich damit auf einzelne Sachthemen (vgl. hierzu etwa die Beispiele unter Ziff. 1.2.3.1, Vorbemerkungen) und nicht auf Teilräume einer Agglomeration. Abgesehen von den zu koordinierenden Bereichen muss das Agglomerationsprogramm - ebenfalls entsprechend dem bereits erprobten Modell - die geeigneten Strategien und Massnahmen sowie die Prioritäten festlegen. Damit wird das Agglomerationsprogramm zu einem sowohl strategischen als auch operativen Instrument.

Gemäss Absatz 3 haben Kantone, Städte und Gemeinden eine für das Agglomerationsprogramm verantwortliche Trägerschaft zu schaffen. Diese Trägerschaft soll vor allem die Beziehungen zum Bund sicherstellen. Der Bund seinerseits ist zudem darauf angewiesen, dass er nur einen Ansprechpartner hat.

Gemäss den Regelungen in den Absätzen 5 und 6 soll das Agglomerationsprogramm verbindlich sein. Im Gegensatz zum Richtplan soll es jedoch nur die beteiligten Behörden binden (Abs. 5). Die in den kantonalen Richtplan übernommenen Elemente (Abs. 6) sollen jedoch gemäss Artikel 22 E-REG für die Behörden aller Stufen verbindlich sein.

Art. 24 Planung in ländlichen funktionalen Räumen

Auch wenn es zutreffend ist, dass sich gebietsübergreifende Planungen vor allem in den Agglomerationen aufdrängen, so kann dies - je nach den Umständen - doch auch in ländlichen Räumen der Fall sein. Der vorliegende Gesetzesentwurf weitet den möglichen Anwendungsbereich gebietsübergreifender Planungen daher auch auf Fälle aus, in denen die nachhaltige Entwicklung eines nicht im Perimeter einer Agglomeration enthaltenen Gebiets gefährdet sein könnte, weil auf regionaler Ebene aufeinander abgestimmte Strategien und Massnahmen fehlen. Derartige Planungen können beispielsweise für Pärke von nationaler Bedeutung, regionale Landschaftsentwicklungskonzepte oder auch für Ansätze im Bereich der integralen Gewässerbewirtschaftung in Betracht kommen. Die Abstimmung mit der Neuen Regionalpolitik muss in jedem Fall sichergestellt sein.

Für diese Art von gebietsübergreifender Planung gelten derselbe Ansatz und dieselben Grundsätze wie für das Agglomerationsprogramm. Im Gegensatz zum Agglomerationsprogramm ist die Erarbeitung der hier vorgesehenen Planungen indessen

²¹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds, SR **725.13**.

²² Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, SR **725.116.2**.

nicht obligatorisch. Es soll funktionalen Räumen mit besonderen Problemen vorbehalten bleiben.

Gemäss Absatz 2 ist Artikel 23 E-REG auf die hier in Frage stehenden Planungen in ländlichen funktionalen Räumen sinngemäss anwendbar. Es kann daher auf die diesbezüglichen Erläuterungen verwiesen werden.

1.2.4 4. Kapitel: Kantonale Richtplanung

Vorbemerkungen

Das geltende Raumplanungsrecht enthält keine inhaltlichen Vorgaben an die kantonalen Richtpläne. Artikel 8 RPG verlangt bloss, dass die Richtpläne mindestens aufzuzeigen haben, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Zu welchen Themen der kantonale Richtplan sich von Bundesrechts wegen zu äussern hat, kann lediglich auf indirektem Weg Artikel 6 RPG entnommen werden, der von den Grundlagen handelt, die im Hinblick auf die Erstellung des kantonalen Richtplans zu erarbeiten sind. Da die wesentlichen Elemente der Grundlagen in den kantonalen Richtplan überführt werden müssen, ist klar, dass der Richtplan zu jenen Themen, zu denen Grundlagen zu erarbeiten sind, entsprechende Aussagen enthalten muss. Inhaltliche Anforderungen an den kantonalen Richtplan sollten jedoch direkt formuliert werden. Im Gesetzesentwurf werden die Grundlagen, die im Hinblick auf die Erstellung des kantonalen Richtplans zu erarbeiten sind, thematisch daher nicht mehr spezifiziert. Stattdessen werden nunmehr konkrete Anforderungen an den Inhalt des kantonalen Richtplans formuliert, und zwar sowohl im Allgemeinen (Art. 27 E-REG) als auch bezüglich einzelner Themenbereiche (Art 28 - 30 E-REG). Mit den konkreten bundesrechtlichen Vorgaben in den Bereichen "Siedlung", "Verkehr" sowie "Natur und Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren" wird auch deutlich gemacht, welche Aspekte der Bund im Rahmen des Genehmigungsverfahrens prüfen wird. Die Prüfungstätigkeit des Bundes wird damit konkret auf spezifische Punkte fokussiert. Sie wird für die Kantone auf diese Weise berechenbarer und für den Bund - vom Prüfungsaufwand her - bewältigbarer. Der Bund kann und will nicht alles prüfen. Er soll sich bei der Prüfung und Genehmigung in Zukunft noch konsequenter auf die wichtigsten Belange konzentrieren können.

Der Umstand, dass zur Ver- und Entsorgung sowie zu den weiteren Raumnutzungen keine konkreten Vorgaben formuliert werden, bedeutet nicht, dass diese Bereiche aus der Sicht des Bundes nicht wichtig wären. Angesichts der Heterogenität dieser Bereiche lassen sich diesbezüglich auf Gesetzesstufe jedoch kaum verbindliche Anforderungen formulieren. Die Richtplanwürdigkeit des in diesen Bereichen vorgesehenen raumwirksamen Handelns ist seitens des Kantons daher jeweils im Einzelfall zu beurteilen. Hinzu kommt, dass es in diesen Bereichen ohnehin häufig um Einzelvorhaben geht, die stets dann im Richtplan behandelt werden müssen, wenn von ihnen erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu erwarten sind (Art. 27 Abs. 5 E-REG).

1.2.4.1 1. Abschnitt: Grundlagen und kantonale Raumkonzepte

Art. 25 Grundlagen

Anders als im geltenden Recht (Art. 6 RPG) soll nicht mehr spezifiziert werden, zu welchen Themen die Kantone Grundlagen zu erarbeiten haben. Von Bundesrechts wegen soll jedoch neu klar gestellt werden, welche Aspekte des raumwirksamen Handelns im kantonalen Richtplan behandelt werden müssen (vgl. Art. 27 - 30 E-REG). In aller Regel werden die inhaltlichen Anforderungen an den Richtplan dabei erst dann erfüllt werden können, wenn auch entsprechende Grundlagen vorliegen. Die Themen, zu denen Grundlagen zu erarbeiten sind, ergeben sich daher zwangsläufig aus den neu ausdrücklich formulierten Anforderungen an den Inhalt des kantonalen Richtplans. Bei dieser Situation genügt es, die Kantone in Artikel 25 E-REG zu verpflichten, jene Grundlagen zu erarbeiten, die erforderlich sind, um die nötigen Festlegungen im kantonalen Richtplan treffen zu können.

Die Notwendigkeit, bei der Erarbeitung der Grundlagen mit den Nachbarkantonen und gegebenenfalls dem benachbarten Ausland zusammenzuarbeiten, ergibt sich direkt aus den Artikeln 3 und 4 E-REG, und bedarf hier keiner zusätzlichen Erwähnung mehr.

Art. 26 Kantonale Raumkonzepte

Gemäss geltendem Recht haben die Kantone für die Erstellung ihrer Richtpläne in den Grundzügen zu bestimmen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 Abs. 1 RPG). Einzelne Kantone kennen - gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 RPG - bereits heute kantonale Raumkonzepte.

Den kantonalen Raumkonzepten soll neu ein eigenständiger Artikel gewidmet werden. Anders als nach geltendem Recht soll der Stellenwert der kantonalen Raumkonzepte in dem Sinne aufgewertet werden, dass sie künftig nicht mehr "bloss" Grundlage, sondern - vgl. hierzu Artikel 27 Absatz 1 E-REG - Teil des kantonalen Richtplans sein sollen.

Bevor im kantonalen Richtplan überhaupt Festlegungen zu einzelnen Teilbereichen (vgl. hierzu die Art. 28 - 30 E-REG) getroffen werden können, bedarf es einer räumlichen Gesamtsicht, einer Vision, in welche Richtung sich der Kanton - abgestimmt auf die planerischen Vorstellungen der benachbarten Kantone und des Bundes - mittel- und längerfristig räumlich entwickeln will (Abs. 2, 1. Satz). Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um Kohärenz in den Handlungen aller beteiligten Akteure zu erreichen. Mit den kantonalen Raumkonzepten soll demzufolge ein gemeinsamer Bezugsrahmen geschaffen werden, um eine möglichst gute Abstimmung der Massnahmen der öffentlichen Hand und der privaten Akteure gewährleisten zu können.

Kantonale Raumkonzepte müssen, soll mit ihnen die gewünschte Wirkung erzielt werden, gut fundiert sein. In Absatz 1 wird denn auch ausdrücklich auf das Raumkonzept Schweiz, das in einem breit abgestützten partizipativen Prozess erarbeitet werden soll (vgl. hierzu Art. 14 E-REG), und auf die von den Kantonen zu erarbeitenden Grundlagen hingewiesen. Wichtige Grundlagen, um die angestrebte räumliche Entwicklung festlegen zu können, sind dabei auch wirtschaftspolitische Strategien

sowie - sofern vorhanden - kantonale Umsetzungskonzepte der Neuen Regionalpolitik. Mit der expliziten Bezugnahme auf das Raumkonzept Schweiz soll sichergestellt werden, dass die räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Kantons sich in die für die Schweiz gemeinsam entwickelte Vision der nachhaltigen räumlichen Entwicklung einpasst. Die kantonalen Raumkonzepte stellen somit eine erste Stufe der räumlichen Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz dar.

Die funktionalen Räume werden in zunehmendem Masse zu treibenden Kräften für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsräume. Es ist daher von eminenter Bedeutung, dass ihnen bereits bei der Erarbeitung des kantonalen Raumkonzepts die nötige Bedeutung beigemessen wird. In Absatz 2 werden die Kantone daher ausdrücklich angehalten, die Rolle, die den funktionalen Räumen bei der Verwirklichung der angestrebten räumlichen Entwicklung des Kantonsgebietes zukommen soll, zu verdeutlichen. Im Interesse eines kohärenten räumlichen Handelns und nicht zuletzt auch im Interesse einer Verbesserung der gesellschaftlichen Kohäsion ist es zudem wesentlich, im kantonalen Raumkonzept auch die Beziehungen der funktionalen Räume untereinander - zu denken ist hier insbesondere an das Zusammenspiel zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen - zu konkretisieren.

1.2.4.2 2. Abschnitt: Inhalt des kantonalen Richtplans

Art. 27 Allgemeines

In Absatz 1 soll klargestellt werden, dass das kantonale Raumkonzept Teil des kantonalen Richtplans und eben nicht bloss Grundlage für den kantonalen Richtplan bildet.

Die sich im kantonalen Raumkonzept manifestierenden gesamträumlichen Entwicklungsvorstellungen genügen für sich allein genommen noch nicht. Um die gewünschte Wirkung zu erzeugen, bedürfen sie bezüglich einzelner, für die räumliche Entwicklung zentraler Bereiche der Konkretisierung. Diese Bereiche sollen im neuen Raumentwicklungsgesetz - anders als im geltenden Recht - ausdrücklich aufgeführt werden. Die beispielhafte Aufzählung jener Sachbereiche, die im kantonalen Richtplan zu behandeln sind, orientiert sich an dem vom Bundesamt für Raumentwicklung seinerzeit im Hinblick auf die Erarbeitung der Richtpläne der 2. Generation erstellten Leitfaden für die Richtplanung²³. Anders als im Leitfaden werden in Buchstabe c explizit auch die Landwirtschaft und die Naturgefahren erwähnt. Der Landwirtschaft als wirtschaftlich und gesellschaftlich wesentlichem Bereich soll sich der Kanton im Rahmen der kantonalen Richtplanung - neben Natur und Landschaft - als eigenständigem Bereich annehmen müssen. Gleiches gilt mit Bezug auf die Naturgefahren: Da die Schadensummen von Naturkatastrophen in Folge der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung und wegen der Klimaveränderungen im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte zugenommen haben und die Mittel für technische Schutzmassnahmen beschränkt sind, kommt der Gefahrenprävention durch Massnahmen der Raumplanung vermehrt Bedeutung zu. Es erscheint daher sachgerecht, den Naturgefahren im Rahmen der Richtplanung die nötige Bedeutung beizumessen. Im Bereich Ver- und

²³ Bundesamt für Raumplanung (EJPD). Der kantonale Richtplan. Leitfaden für die Richtplanung. Richtlinien nach Art. 8 RPG, Bern, 1997.

Entsorgung sind vor allem die langfristige Versorgung mit Energie, die bedingt, dass ausreichend Raum für Energieinfrastrukturen (Stromübertragung und -versorgung, Gasübertragung und -versorgung sowie Energieerzeugung) vorgesehen wird, sowie die langfristige Sicherung von hinreichenden Deponievolumina wichtig. In diesem Bereich soll im kantonalen Richtplan daher aufgezeigt werden, welche Gebiete für die langfristige Sicherung der Entsorgung bereitgestellt werden müssen und welche Massnahmen dazu erforderlich sind. Selbstverständlich bleibt es den Kantonen unbenommen, in ihren kantonalen Richtplänen auch weitere Sachbereiche zu behandeln. Ein Beispiel hierfür wäre in Bezug auf die Themen Erholung und Nutzung die Übernahme von Inhalten aus den Waldentwicklungsplänen. Thematisch umreisst Absatz 2 somit den bundesrechtlichen Mindestinhalt des kantonalen Richtplans.

Gemäss Absatz 2 sind die Kantone zudem gehalten, die Modalitäten für die Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben festzulegen. Zu diesem Zweck haben die Kantone zumindest aufzuzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Die Festlegung der Modalitäten für die Aufgabenerfüllung deckt sich inhaltlich mit dem heutigen Artikel 8 RPG.

Der Gesetzesentwurf stellt die Richtplanung als Prozess der dauernden Auseinandersetzung mit den sich immer wieder neu stellenden räumlichen Problemen in den Vordergrund. Der Richtplan als Produkt behält natürlich insofern seine wichtige Bedeutung, als die Planung sich zum gegebenen Zeitpunkt in einem konkreten Produkt, dem Richtplan, konkretisieren muss, da nur dieser Gegenstand des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens bilden kann. Raumwirksame Aufgaben, die der Koordination und Steuerung im Richtplan bedürfen, müssen jedoch zeitgerecht erfüllt werden können. Während das kantonale Raumkonzept und die Grundsätze längerfristig Bestand haben müssen, bilden die einzelnen Massnahmen und Vorhaben den eher dynamischen Teil des Richtplans. Der Richtplan darf mit anderen Worten nicht nur blosser Nachvollzug dessen sein, was sich im Raum bereits verwirklicht hat. Aus diesen Überlegungen wird im 1. Satz von Absatz 3 denn auch deutlich gemacht, dass bei der Planung der einzelnen, in Absatz 2 genannten Bereiche den jeweiligen Prioritäten Rechnung getragen werden muss. Der Prozess der Richtplanung soll sich demzufolge nicht erst dann im Richtplan konkretisieren, wenn die Planung bezüglich sämtlicher Bereiche abgeschlossen ist. Stellt sich auch nur in einem der richtplanrelevanten Sachbereiche ein dringendes Problem, soll der Planungsprozess diesbezüglich angestossen, durchgeführt und so rasch als möglich abgeschlossen, d.h. in eine genehmigungsfähige Richtplananpassung überführt werden. Selbstverständlich muss auch bei derartiger, auf spezifische Probleme reagierender Planung die räumliche Gesamtsicht gewahrt werden, worauf im 1. Satz von Absatz 3 ausdrücklich hingewiesen wird. Es muss demzufolge stets sorgfältig geprüft werden, welche Auswirkungen die in einem bestimmten Sachbereich getroffenen Massnahmen auf die anderen Sachbereiche haben können.

Im 2. Satz von Absatz 3 werden einzelne Bereiche, denen die Kantone im Rahmen der Richtplanung besonderes Gewicht beizumessen haben, speziell hervorgehoben. So ist in jedem Fall ein besonderes Augenmerk auf die Koordination von Siedlung

und Verkehr zu legen. Auch Massnahmen im Bereich der Störfallvorsorge - zu denken ist hier etwa an solche zur Minimierung der Risiken, die sich aus dem Transport gefährlicher Güter auf der Bahninfrastruktur ergeben können - und in jenem der Energieversorgung können von hoher Raumrelevanz sein. Im vorliegenden Entwurf wird jedoch darauf verzichtet, konkrete inhaltliche Vorgaben in diesen Bereichen zu formulieren. Die ausdrückliche Erwähnung dieser Themata in Absatz 3 soll die Kantone jedoch entsprechend sensibilisieren, den raumrelevanten Fragen, die sich in diesen Bereichen stellen, die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Gleiches gilt mit Bezug auf die raumwirksamen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf das benachbarte Ausland.

Kohärentes raumwirksames Handeln setzt voraus, dass zum einen auf die natürlichen Ressourcen und deren Begrenztheit Rücksicht genommen wird und die Koordination von Raumplanung und Umweltschutz zum anderen bereits in einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgt. Da es sich bei der Richtplanung um eine übergeordnete Planung handelt, lassen sich die Umweltauswirkungen der in Aussicht genommenen Nutzungen selbstverständlich noch nicht im Detail beurteilen. Soweit sie sich jedoch beurteilen lassen, ist ihnen - stufengerecht - bereits im Rahmen der Richtplanung Rechnung zu tragen. Auf diese Weise lassen sich zumindest umweltrechtliche No-goes rechtzeitig erkennen. Es darf nicht sein, dass die Umweltauswirkungen erst auf der Stufe konkreter Projekte, nachdem die Investoren in der Regel bereits beträchtlichen Aufwand betrieben haben, beurteilt werden. Eine frühzeitige Koordination von Raumplanung und Umweltschutz erhöht damit auch die Investitionssicherheit. Auch wenn die Rechtmässigkeit konkreter Vorhaben mit deren Festsetzung im kantonalen Richtplan noch nicht verbindlich bestätigt werden kann, soll durch eine stufengerechte Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bereits im Rahmen der Richtplanung doch verhindert werden, dass der kantonale Richtplan Festlegungen enthält, deren Umsetzung in den nachfolgenden Verfahren dann an umweltrechtlichen Anforderungen scheitert, die bereits auf Richtplanstufe erkennbar gewesen wären. Der Richtplan muss, um als Planungsinstrument die nötige Akzeptanz zu finden, ein möglichst hohes Mass an Verlässlichkeit schaffen. Im Gesetzesentwurf sollen die Kantone - im Sinne der diesbezüglichen Forderungen des Parlaments²⁴ - daher ausdrücklich dazu verpflichtet werden, die geplanten Nutzungen mit der Umweltschutzgesetzgebung abzustimmen.

Absatz 4 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 6 Absatz 4 RPG. Systematisch erscheint es jedoch sachgerecht, diese Berücksichtigungspflicht im Zusammenhang mit den Regelungen zum Inhalt des kantonalen Richtplans, statt - wie heute - im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Grundlagen zu statuieren. Neu sollen - neben den Planungen des Bundes - auch die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG ausdrücklich erwähnt werden. Da die Bedeutung der funktionalen Räume zunimmt, sollen die Kantone neu auch ausdrücklich zur Berücksichtigung der das Kantonsgebiet betreffenden Ergebnisse der gebietsübergreifenden Planungen verpflichtet werden. Der gebietsübergreifende Ansatz ist indessen auch dem geltenden Recht nicht fremd, wird in Artikel 6 Absatz 4 RPG doch explizit auch auf regionale Entwicklungs-

²⁴ Vgl. hierzu die von beiden Räten angenommene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung (04.3664).

konzepte hingewiesen, denen es Rechnung zu tragen gilt. Die neu vorgeschlagene Formulierung ist jedoch umfassender. Die Aufzählung in Absatz 4 ist bewusst nicht abschliessend formuliert und lässt somit Raum, um beispielsweise auch gewichtige kantonale Nutzungsplanungen der Nachbarkantone im Prozess der Richtplanung mitzubersichtigen.

Der Richtplan als Instrument zur Koordination und Steuerung der gesamträumlichen Entwicklung kann seine Aufgabe nur dann optimal erfüllen, wenn im Rahmen der Richtplanung auch den erheblich raumwirksamen Vorhaben - zu denken ist hier etwa an verkehrsintensive Einrichtungen wie grosse Einkaufszentren, Fachmärkte und grosse Industrieansiedlungen oder an Infrastrukturen im touristischen Bereich - die nötige Beachtung geschenkt wird. Dies ist insbesondere auch wichtig im Zusammenhang mit der vorne erwähnten Koordination von Umweltschutz und Raumplanung. In Absatz 5 soll daher ein ausdrücklicher Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt statuiert werden.

Art. 28 Bereich Siedlung

Der ungebremst hohe Bodenverbrauch sowie die fortschreitende Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft zeigen, dass im Bereich "Siedlung" nach wie vor ein hoher Handlungsbedarf besteht. Das Ziel einer haushälterischen Bodennutzung, wie es die Bundesverfassung in Artikel 75 formuliert, ist noch bei Weitem nicht erreicht. Auch wenn die Siedlungsentwicklung auf Grund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen primär in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, so trägt der Bund diesbezüglich doch auch eine Mitverantwortung. Das bisherige Fehlen bundesrechtlicher Vorgaben im Bereich der Siedlungsentwicklung ist mit ein Grund für die heute immer noch unbefriedigende Situation. Dieses Manko soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf daher behoben werden.

In Absatz 1 wird den Kantonen im Sinne eines bundesrechtlichen Mindestinhalts neu ausdrücklich vorgegeben, zu welchen Themen sich ihre Richtpläne im Bereich "Siedlung" zu äussern haben. Auf diese Themen wird sich der Bund im Rahmen des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens denn auch konzentrieren. Die gezielte Fokussierung auf bestimmte Themen erleichtert es dem Bund, die von den Kantonen im Hinblick auf die Erreichung des verfassungsrechtlichen Ziels der haushälterischen Bodennutzung vorgesehenen Massnahmen im Lichte der im Raumkonzept Schweiz formulierten gesamträumlichen Entwicklungsvorstellungen zu würdigen. Bezüglich der konkret zu treffenden Massnahmen soll das Bundesrecht den Kantonen - in Respektierung der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung - indessen keine inhaltlichen Vorgaben machen. Sollte sich im Rahmen des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens jedoch zeigen, dass die vorgesehenen Massnahmen den Entwicklungsvorstellungen, wie sie sich aus dem Raumkonzept Schweiz ergeben, zuwiderlaufen oder nicht in die anvisierte Richtung gehen, wird der Bund die nötigen Korrekturen einfacher veranlassen können, als wenn es an einem klaren Bezugsrahmen fehlen würde. Die kantonalen Richtpläne werden dank der inhaltlichen Vorgaben untereinander auch besser vergleichbar. Der Bund kann seine Verantwortung, über das Prüfungs- und Genehmigungsverfahren auf eine gesamtschweizerisch kohärentere Raumentwicklung hinzuwirken, auf diese Weise besser wahrnehmen, als wenn die

Auswahl der Themen, die im kantonalen Richtplan behandelt werden, von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

Die Kantone sollen in ihren Richtplänen zunächst transparent machen, wie gross die Siedlungsflächen nicht nur insgesamt, sondern auch in den einzelnen Gemeinden sein sollen (Bst. a). Auf diese Weise soll bereits im Rahmen der übergeordneten Planung steuernd auf die Ausscheidung der Bauzonen (vgl. Art. 40 E-REG) und deren Grösse Einfluss genommen werden.

Im Bereich der Siedlung sollen bestimmte Ziele erreicht werden: So sollen die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen gelenkt (Bst. b), die Siedlungserneuerung und die Verbesserung der Siedlungsqualität gefördert (Bst. c), die Entwicklung der öffentlichen Bauten und Anlagen in die vom Kanton gewünschte Richtung gesteuert (Bs. d) und die Bauzonen bedarfsgerecht dimensioniert werden (Bst. f i.V. mit Art. 40 E-REG). Die kantonalen Richtpläne sollen dabei aufzeigen, mit welchen konkreten Massnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Als Massnahme zur verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen kommt der verstärkten Nutzung von Bracheflächen besondere Bedeutung zu.

Mit Bezug auf die Problematik des Zweitwohnungsbaus übernimmt der vorliegende Gesetzesentwurf in Buchstabe e die Formulierung, wie sie der Bundesrat als flankierende Massnahmen zur Aufhebung der Lex Koller vorgeschlagen hat²⁵. Die Kantone sollen in ihren Richtplänen aufzeigen, in welchen Gebieten - unter Berücksichtigung von Aspekten der Raumplanung, der Umwelt und der Wirtschaft - entsprechende Massnahmen ergriffen werden müssen. Bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen sollen den Kantonen - in Respektierung ihrer Kompetenzen - keine bundesrechtlichen Vorgaben gemacht werden. Die zu treffenden Massnahmen müssen jedoch geeignet sein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Auf diese Weise kann zur Problemlösung - im Sinne eines föderalistischen Ansatzes - jenes System gewählt werden, das mit Blick auf die spezifischen Eigenheiten der betreffenden Gebiete am Ziel führendsten erscheint. In vielen Fällen wird dies wohl ein Kontingentierungssystem sein, das allenfalls durch Quoten vervollständigt werden kann.

Neu sollen die Kantone in Absatz 2 ausdrücklich angehalten werden, in ihren Richtplänen Entwicklungsschwerpunkte festzusetzen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass entsprechende Bauzonen aus einer rein kommunalen Optik festgelegt werden. Soweit ein regionaler Bedarf an Industrie-, Gewerbenutzungen und verkehrsintensiven Einrichtungen besteht und die stufengerechte Abstimmung mit der Umweltgesetzgebung erfolgt ist, sollen daher an geeigneten Standorten entsprechende Entwicklungsschwerpunkte gebildet werden. Auch auf diese Weise kann ein substanzieller Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung geleistet werden. Die in Absatz 2 geforderte "regionale Bedeutung" darf räumlich nicht zu eng verstanden

²⁵ Vgl. BBI **2007** 5785 (Vorschlag für einen neuen Art. 8 Abs. 2 RPG). Vgl. zum Ganzen zudem die Botschaft vom 4. Juli 2007 (07.062) zur Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Flankierende Massnahmen zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland) (BBI **2007**, 5765 ff.).

werden. Insbesondere ist zu betonen, dass sich Regionen auch über Kantonsgrenzen hinweg erstrecken können.

Art. 29 Bereich Verkehr

Im Grundsätzlichen kann hier sinngemäss auf Absatz 2 der Erläuterungen zu Artikel 28 E-REG verwiesen werden.

Im Bereich "Verkehr" müssen sich die Kantone zumindest mit der Frage der Weiterentwicklung des Gesamtverkehrssystems aus regionaler und kantonaler Bedeutung auseinandersetzen. Auch in diesem Bereich soll das Schwergewicht auf die konkret vorgesehenen Massnahmen gelegt werden.

Art. 30 Bereich Natur und Landschaft, Landwirtschaft sowie Naturgefahren

Mit Bezug auf die ausdrückliche Erwähnung von Landwirtschaft und Naturgefahren kann auf Absatz 2 der Erläuterungen zu Artikel 27 E-REG, im Grundsätzlichen zudem sinngemäss auf Absatz 2 der Erläuterungen zu Artikel 28 E-REG verwiesen werden.

Es ist - gerade auch mit Blick auf Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln - von zentraler Bedeutung, dass der Landwirtschaft dauerhaft genügend Flächen für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehen. Während diese Flächen schliesslich im Rahmen der Nutzungsplanung grundeigentümergebunden auszuscheiden sein werden (vgl. Art. 48 Abs. 3 E-REG), soll auf Richtplanstufe aufgezeigt werden, welche Gebiete sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eignen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Fruchtfolgeflächen als die qualitativ besten Landwirtschaftsböden gelegt werden, denen auch im Rahmen der Nutzungsplanung besondere Bedeutung beizumessen ist (vgl. Art. 49 E-REG). Der Richtplan soll aber vor allem auch über jene Massnahmen Aufschluss geben, mit denen diese Gebiete auf Dauer erhalten werden sollen (Bst. a).

In den Buchstaben b, c und d wird der Bereich "Natur und Landschaft" angesprochen. Die Formulierungen machen deutlich, dass es hier zwar auch, aber nicht nur um die Erhaltung unberührter Landschaften geht. Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen sich nach Massgabe ihrer spezifischen Eignung auch weiterentwickeln können. Bei naturnahen Landschaften und Erholungsräumen wird es hier etwa um Formen des sanften Tourismus gehen, die den Eigenheiten der Landschaften bestmöglich Rechnung tragen und diese in Wert setzen. Im Richtplan soll transparent gemacht werden, bei welchen der naturnahen Landschaften und Erholungsräumen der "Schutz" und bei welchen die "Nutzung" im Vordergrund stehen. Die Kantone sollen sich in ihren Richtplänen ausdrücklich auch der Thematik der Biodiversität annehmen. In Buchstabe c sollen sie daher angehalten werden, bereits auf Richtplanstufe - und damit auch als Vorgabe für die nachgelagerte Nutzungsplanung - die Biodiversitätsgebiete und Vernetzungsachsen vorzusehen. In die Vernetzungskonzepte soll dabei auch der Gewässerraum einbezogen werden. In jedem Fall sollen im Richtplan die Massnahmen festgelegt werden, die zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich sind. In Buchstabe d sollen die intensiven Tourismus- und Freizeitnutzungen angesprochen werden. Da derartige Nutzungen regelmässig mit erhebli-

chen räumlichen Auswirkungen verbunden sind, ist deren Thematisierung im Richtplan unabdingbar.

Schliesslich soll auch dem Thema der Naturgefahren im kantonalen Richtplan die nötige und den jeweiligen Verhältnissen angepasste Bedeutung beigemessen werden, worauf in Buchstabe f ausdrücklich hingewiesen wird. Sinnvolle Massnahmen zur Sicherung der Gefahrengebiete sind insbesondere Entlastungskorridore und Rückhalteräume.

Eine nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung des Bodens ist nur möglich, wenn auch auf die Beschaffenheit und die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Bodentypen Rücksicht genommen wird. Die Auseinandersetzung mit Fragen des Bodenschutzes soll daher bereits auf der Richtplanstufe erfolgen (Bst. f).

1.2.4.3 3. Abschnitt: Verfahren

Art. 31 Zuständigkeit und Verfahren

Absatz 1 entspricht dem geltenden Recht (Art. 10 Abs. 1 RPG).

Damit Probleme frühzeitig erkannt und die gegebenenfalls erforderliche Koordination in einem möglichst frühen Stadium eingeleitet werden kann, ist es von eminenter Bedeutung, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die beschwerdeberechtigten Organisationen ihre Anliegen im Rahmen der Richtplanung frühzeitig einbringen können. In Absatz 2 werden den Kantonen daher minimale Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung ihrer Verfahren gemacht. Absatz 2 übernimmt dabei in etwas vereinfachter und modifizierter Form die Formulierung von Artikel 10 Absatz 2 RPG, die mit der Änderung vom 20. Dezember 2006 des Umweltschutzgesetzes²⁶ auf den 1. Juli 2007 in Kraft getreten ist. Die Vereinfachung besteht darin, dass die das Beschwerderecht der Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen regelnden Bestimmungen (Art. 55 USG und Art. 12 NHG²⁷) im Gesetzestext nicht mehr explizit erwähnt werden. Die Modifikation besteht darin, dass die Kantone neu ausdrücklich dafür sorgen sollen, dass die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben (wie z. B. regionale Planungsverbände) sowie Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen ihre Anliegen frühzeitig einbringen können. Diese Formulierung ist klarer als das geltende Recht, wonach die Kantone bloss zu "regeln" haben, wie bei der Erarbeitung der Richtpläne mitgewirkt werden kann.

Art. 32 Bereinigung

Das Bereinigungsverfahren ist bereits dem geltenden Recht bekannt (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 RPG). Auch wenn dessen praktische Bedeutung in der Vergangenheit gering geblieben ist²⁸, soll daran festgehalten werden. Es ist im Konfliktfall allemal

²⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).

²⁷ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451).

²⁸ Bis anhin wurde erst in drei Fällen ein Bereinigungsverfahren durchgeführt: 1982 betreffend militärische Anlage im Kanton Nidwalden, 1999 betreffend Kiesabbaustandort in Bremgarten und betreffend Linienführung der NEAT im Kanton Uri.

besser, im Dialog eine Alternative zu den umstrittenen, nicht genehmigungsfähigen Punkten zu suchen als den betreffenden Richtplaninhalt nicht zu genehmigen und dem Kanton den Auftrag zur Überarbeitung des Richtplans zu erteilen. Gemäss geltendem Recht kann das Bereinigungsverfahren nicht nur im Rahmen des formellen Genehmigungsverfahrens, sondern generell im Rahmen der Zusammenarbeit (Art. 7 Abs. 2 RPG), d.h. - wie die Raumplanungsverordnung es ausdrückt (Art. 13 Abs. 1 RPV) - "jederzeit" verlangt werden. Da die Durchführung eines Bereinigungsverfahrens aufwändig ist, soll es künftig indessen nur noch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens verlangt werden können. Ordnet der Bundesrat zu den umstrittenen Punkten eine Einigungsverhandlung an, soll dies die Fortsetzung des Genehmigungsverfahrens zu den unbestrittenen Punkten nicht hindern. Bezüglich der umstrittenen Punkte soll das Genehmigungsverfahren indessen sistiert werden.

Die im Rahmen des Bereinigungsverfahrens einvernehmlich gefundene Lösung kann für die Behörden aller Stufen jedoch erst nach der Genehmigung durch den Bund verbindlich werden (vgl. Art. 34 Abs. 1 E-REG). Der Kanton hat das Ergebnis der Einigungsverhandlung dem Bund daher zur Genehmigung einzureichen (Abs. 3).

Absatz 2 entspricht bezüglich der Verfügung allenfalls nötiger vorsorglicher Massnahmen dem geltenden Recht (Art. 12 Abs. 2 RPG). Solche Massnahmen werden regelmässig nur dann anzuordnen sein, wenn dadurch Vorkehren verhindert werden sollen, die den Ausgang des Bereinigungsverfahrens nachteilig beeinflussen könnten.

Nach geltendem Recht entscheidet der Bundesrat - sofern keine Einigung erzielt wurde - spätestens drei Jahre nach Anordnung der Einigungsverhandlung (Art. 12 Abs. 3 RPG). Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung soll der Bundesrat künftig bereits nach Ablauf eines Jahres seit Anordnung der Einigungsverhandlung entscheiden können (Abs. 4). Das Bereinigungsverfahren soll damit rasch und beförderlich abgewickelt werden. Die vorgeschlagene Kann-Formulierung belässt aber gleichwohl einen gewissen Spielraum: Ist ein Jahr abgelaufen, aber eine Einigung in Sicht, soll diese nicht durch einen zwingend vor Ablauf der Jahresfrist auszufällenden bundesrätlichen Entscheid verunmöglicht werden.

Bereinigungsverfahren sollen auch künftig nur Konflikte sein, bei denen Handlungsspielräume bestehen. Andere Mängel eines Richtplans wie etwa Formfehler oder allfällige Verstösse gegen das übergeordnete Recht oder gegen eine übergeordnete Planung können nicht Gegenstand des Bereinigungsverfahrens bilden.

Art. 33 Genehmigung der kantonalen Richtpläne

Richtpläne und deren Anpassungen sind gemäss Artikel 11 Absatz 1 RPG durch den Bundesrat zu genehmigen. An diesem Grundsatz soll auch künftig festgehalten werden (Abs. 1). Es macht jedoch keinen Sinn, dass auch sämtliche, noch so geringfügigen Anpassungen durch den Bundesrat als Kollegialbehörde genehmigt werden. Der Bundesrat soll in Absatz 3 in Fällen von untergeordneter Bedeutung neu im formellen Gesetz - und nicht mehr bloss, wie dies heute der Fall ist, auf Verordnungsstufe - zur Delegation der Genehmigungskompetenz an das für die Raumentwicklung zuständige Departement ermächtigt werden.

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 11 Abs. 1 RPG). Die Genehmigung von Richtplänen und deren Anpassungen setzt unbestrittenermassen deren Übereinstimmung nicht nur mit dem Raumplanungsgesetz, sondern mit dem Bundesrecht insgesamt voraus. Dies soll neu verdeutlicht werden, indem nicht mehr bloss die Übereinstimmung mit "diesem Gesetz" (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG), sondern mit dem "Bundesrecht" verlangt wird. Ausdrücklich sollen zudem neu auch die Raumentwicklungsziele nach den Artikeln 5 - 7 E-REG und die raumwirksamen Aufgaben des benachbarten Auslands erwähnt und die Genehmigung von deren sachgerechten Berücksichtigung abhängig gemacht werden.

Der Genehmigungsbehörde kommt somit weder eine blossе Rechtmässigkeitkontrolle noch eine umfassende Kognition zu. Im Rahmen der Überprüfung des Richtplans auf seine Vereinbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz, den raumwirksamen Aufgaben des Bundes, der Nachbarkantone und des benachbarten Auslands überprüft sie auch die Zweckmässigkeit der getroffenen Lösung. Sie setzt aber nicht ihr eigenes Ermessen an Stelle desjenigen des Kantons, namentlich dort nicht, wo beim Kanton bessere Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse anzunehmen sind. Offensichtlich unzweckmässige Lösungen wären durch die Genehmigungsbehörde indessen zu korrigieren. In Absatz 2 soll zudem ausdrücklich sichtbar gemacht werden, dass die Richtpläne nur genehmigt werden dürfen, wenn sie auch mit den Planungen in den funktionalen Räumen abgestimmt sind.

Art. 34 Verbindlichkeit und Anpassung

Nach geltendem Recht werden die kantonalen Richtpläne für den Bund und die Nachbarkantone erst mit der bundesrätlichen Genehmigung verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Innerkantonal können die Richtpläne - je nach kantonalrechtlicher Regelung - bereits mit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde, in der Regel ist dies die Legislative, verbindlich werden. Diese Regelung kann dazu führen, dass die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden auf der Grundlage des kantonalen Richtplans einen Nutzungsplan erstellen, noch bevor der Richtplan durch den Bund geprüft und genehmigt wurde. Problematisch kann dies vor allem in jenen Fällen sein, in denen der Richtplan nicht oder nur teilweise genehmigt werden kann. Die Genehmigung durch den Bund soll daher künftig für die Behörden aller Stufen konstitutiv wirken. Das bedeutet, dass ein kantonaler Richtplan auch für die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden erst mit der Genehmigung durch den Bund verbindlich wird. Am bewährten Prinzip der Behördenverbindlichkeit der Richtpläne soll festgehalten werden.

Absatz 2 entspricht dem geltenden Recht (Art. 9 Abs. 2 RPG). Auf die gesetzliche Verankerung eines bestimmten Überprüfungsrythmus soll verzichtet werden. Räumliche Probleme sind dann zu lösen, wenn sie sich stellen. Der Richtplan soll mit anderen Worten ein flexibles und dynamisches Steuerungs- und Koordinationsinstrument sein. Wird die Überprüfung in bestimmten Zeitabständen gefordert, besteht die Gefahr der Erstarrung des Richtplans in dem Sinne, dass der Richtplan erst wieder zum Thema wird, wenn die nächste "verordnete" Überprüfung ansteht. Richtplananpassungen sollen das Resultat einer permanenten Raubeobachtung sein. Dies

wird durch den aus dem geltenden Recht übernommenen Absatz 2 hinreichend klar. Auf Artikel 9 Absatz 3 RPG kann jedoch verzichtet werden.

1.2.5 5. Kapitel: Nutzungsplanung

1.2.5.1 1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 35 Begriff und Inhalt des Nutzungsplans

Die Nutzungsplanung, mit der die zulässige Nutzung des Bodens grundeigentümerverbindlich geordnet wird, hat sich als Instrument bewährt. Absatz 1, mit dem die Funktion des Nutzungsplans umschrieben wird, entspricht daher wörtlich dem geltenden Recht (Art. 14 Abs. 1 RPG).

Das geltende Recht sieht vier Zonentypen vor: Bauzonen (Art. 15 RPG), Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG), Schutzzonen (Art. 17 RPG) und Spezialzonen (Art. 18 RPG), deren Kombination insgesamt 11 mögliche Grundnutzungstypen ergibt. Diese Vierteilung steht im Kontrast zu der Zweiteilung in den Artikeln 23 und 24 RPG, in denen zwischen Gebieten innerhalb und solchen ausserhalb der Bauzonen unterschieden wird. Um diese unübersichtliche Situation zu vereinfachen soll künftig konsequent von einer Zweiteilung ausgegangen werden: Es soll nur noch Bauzonen geben und, komplementär dazu, Nichtbauzonen. Die Bauzonen werden von den Kantonen - wie bis anhin - insbesondere für die Funktionen Wohnen, Arbeiten, öffentliche Nutzungen sowie Ver- und Entsorgung vorzusehen sein. Die Nichtbauzonen bzw. das Gebiet ausserhalb der Bauzonen soll künftig unter dem Begriff der Kulturlandzonen zusammengefasst werden. Mit den Kulturlandzonen sollen die Funktionen Landwirtschaft, Schutz, Wald und Erholung abgedeckt werden.

Gemäss Absatz 2 sollen im Rahmen der Nutzungsplanung vorab die Bau- und Kulturlandzonen voneinander abgegrenzt werden. Mit der Gebietsabgrenzung allein ist es jedoch nicht getan. Im Rahmen der Nutzungsplanung soll nämlich auch festgelegt werden, was in den einzelnen Zonen konkret getan werden darf. Schon heute gehört es zu den zentralen Aufgaben der Nutzungsplanung, die Bauzonen hinsichtlich Nutzungsart und -dichte zu differenzieren. In den Nichtbauzonen wurde von solchen Differenzierungsmöglichkeiten bisher allerdings eher zurückhaltend Gebrauch gemacht. Gleiches soll künftig grundsätzlich auch für die Kulturlandzonen gelten, bezüglich derer die Kantone neu entsprechende Handlungsspielräume erhalten sollen, die ihnen das geltende Recht nur bedingt zubilligt (vgl. Art. 51 E-REG).

In Absatz 3 soll schliesslich klar zum Ausdruck gebracht werden, dass den Schutzaspekten im Rahmen der Raumplanung - in den Bauzonen wie in den Kulturlandzonen - auch künftig eine wichtige Rolle zukommen soll. So soll mit geeigneten Schutzmassnahmen etwa schützenswerten Biotopen, Landschaften, Ortsbildern, Kulturdenkmälern und archäologisch wertvollen Gebieten angemessen Rechnung getragen werden. Gleiches gilt mit Blick auf den Schutz vor Naturgefahren. Auch wenn den Kantonen von Bundesrechts wegen keine konkreten Massnahmen, wie etwa die Ausscheidung von Schutzzonen, vorgeschrieben werden, so müssen die von den Kantonen getroffenen Massnahmen doch geeignet sein, den beabsichtigten Schutz auch tatsächlich zu bewirken. Als Beispiele geeigneter Schutzmassnahmen

werden in Absatz 3 ausdrücklich die Schutz- und Gefahrenzonen genannt. Das Festlegen der geeigneten Schutzinstrumente (Schutzzone oder andere Massnahme, vgl. Art. 17 Abs. 2 RPG) und die inhaltliche Umschreibung der Schutzzonen oder anderer Ziel führender Massnahmen soll weiterhin Sache der Kantone bleiben.

Das Geoinformationsgesetz²⁹, das am 1. Juli 2008 in Kraft getreten ist, schränkt zwar inhaltlich die Möglichkeiten der Nutzungsplanung nicht ein. Formal wird es aber eine gewisse Vereinheitlichung bringen. So werden die Kantone und Gemeinden bestimmen müssen, welchen Typen des minimalen Geodatenmodells die von ihnen festgelegten Zonen entsprechen. Die Vorgabe des minimalen Geodatenmodells wird dabei Sache des Bundesamtes für Raumentwicklung sein (vgl. Art. 9 GeoIV³⁰). Die neu im E-REG vorgeschlagene vereinfachte Unterteilung der Zonen (konsequente Zweiteilung) soll auch erlauben, den Aufbau des minimalen Geodatenmodells zu vereinfachen.

Absatz 4 knüpft an Artikel 18a RPG an und stellt diesen in einen breiteren Kontext, indem nicht mehr nur von Solaranlagen die Rede ist. Neu sollen über die Nutzungsplanung ausdrücklich auch Massnahmen zur rationellen Energienutzung und zur Nutzung der vor Ort vorhandenen erneuerbaren Energiequellen unterstützt werden. Mit Bezug auf die Solaranlagen in den Kulturlandzonen wird Absatz 4 durch Artikel 55 E-REG ergänzt.

Grundsätzlich können von dieser Bestimmung auch Wind, Wasser und Geothermie als erneuerbare Energiequellen erfasst werden. Allerdings soll es zulässig und notwendig bleiben, die Vor- und Nachteile der Nutzung dieser Energiequellen sollen jedoch gegeneinander abgewogen werden, damit im Rahmen der Nutzungsplanung sachgerechte Regelungen getroffen werden können. Mit dieser Bestimmung soll deutlich gemacht werden, dass den energiepolitischen Aspekten in der Interessenabwägung das nötige Gewicht beizumessen ist.

Im Bereich der rationellen Energienutzung soll insbesondere verhindert werden, dass Gebäudeisolationen erschwert werden, weil Vorschriften über die maximale Ausnutzung oder über Abstände entgegenstehen.

Schliesslich soll in Absatz 5 neu ausdrücklich sichtbar gemacht werden, dass in der Nutzungsplanung auch den Aspekten der Störfallvorsorge die nötige Bedeutung beizumessen ist.

Art. 36 Verbindlichkeit und Anpassung

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 21 RPG).

²⁹ Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation, GeoIG, SR **510.62**.

³⁰ Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (Geoinformationsverordnung; SR **510.620**).

Art. 37 Planungszone

Die Regelung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 27 RPG).

Planungszone sind Sicherungsinstrumente. Mit der Planungszone soll verhindert werden, dass gestützt auf die noch gültige Nutzungsordnung Gegebenheiten geschaffen werden, durch welche die angestrebte räumliche Entwicklung negativ präjudiziert werden könnte. Die Festlegung von Planungszone kann sich demzufolge dann als nötig erweisen, wenn die geltenden Nutzungspläne nicht mehr die in Aussicht genommene räumliche Entwicklung widerspiegeln und daher angepasst werden müssen. Dass die Festlegung von Planungszone immer einen Zusammenhang mit der Nutzungsplanung und deren Anpassung hat, ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus dem zweiten Satz von Absatz 1, ohne dass dies - wie im geltenden Recht (Art. 27 Abs. 1 RPG) - noch explizit gesagt werden müsste. Da es heute, beinahe 30 Jahre nach dem Inkrafttreten des RPG, zudem kaum mehr Fälle geben dürfte, in denen noch keine Nutzungspläne vorliegen, kann Absatz 1 gegenüber dem geltenden Recht entsprechend vereinfacht werden.

Das Instrument der Planungszone soll durch die negative Vorwirkung öffentlich aufgelegter Nutzungspläne ergänzt werden (Art. 38 Abs. 5 E-REG).

Art. 38 Verfahren

Neu soll vorgeschrieben werden, dass die öffentliche Auflage der Nutzungsplanentwürfe im amtlichen Publikationsorgan des Kantons bekannt gemacht wird (Abs. 1). Dadurch soll die Transparenz zum Beispiel für ausserkantonale Grundeigentümer oder interessierte Organisationen erhöht werden.

Der Grundsatz der negativen Vorwirkung besagt, dass ein Vorhaben, welches öffentlich aufgelegten Plänen widerspricht, gleich zu behandeln ist, wie wenn es genehmigten Plänen widersprechen würde. In vielen Kantonen bestimmt bereits heute das kantonale Recht, dass öffentlich aufgelegten Nutzungsplänen negative Vorwirkung zukommt. Im Detail können die Lösungen unterschiedlich ausgestaltet sein. Absatz 5 belässt den Kantonen grundsätzlich die entsprechende Regelungskompetenz. Für den Fall allerdings, dass das kantonale Recht die notwendige Rechtsgrundlage für eine negative Vorwirkung öffentlich aufgelegter Nutzungspläne nicht enthält, soll jedoch im E-REG eine solche Rechtsgrundlage geschaffen werden (Abs. 5 Satz 1). Gestützt darauf soll die planende Behörde mit dem Beschluss über die Planaufgabe *im Einzelfall* den Plänen die negative Vorwirkung verleihen können.

Die negative Vorwirkung muss sich als verhältnismässig erweisen³¹; das kantonale Recht soll daher festlegen müssen, wie der Rechtsschutz zu gewähren ist (Absatz 5 Satz 2). Eine Überprüfung muss sicher im Moment der Anordnung möglich sein. Für Auswirkungen, die in diesem Moment noch nicht absehbar waren (z. B. wenn sich das Verfahren bis zum Beschluss über die aufgelegten Pläne unerwartet in die Länge zieht) muss auch später eine Rechtsschutzmöglichkeit gegeben sein.

³¹ Ein ungenügendes öffentliches Interesse oder eine lange Dauer bis zum Beschluss über die Nutzungspläne können die Anordnung beispielsweise als unverhältnismässig erscheinen lassen.

Der Begriff der Einwendung ist dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren³² entnommen. Die konkrete Ausgestaltung des Einwendungsverfahrens soll wie bisher Sache der Kantone sein. Diese regeln beispielsweise auch, ob die Genehmigungsbehörde erstmals über die Einwendungen entscheidet, oder ob Einwendungen, die von der Planungsbehörde nicht berücksichtigt worden sind, der Genehmigungsbehörde noch einmal ausdrücklich vorgebracht werden müssen.

Die Genehmigungsbehörde soll gemäss Absatz 3 Satz 2 auch überprüfen, ob die Nutzungspläne mit den sachbereichsbezogenen Planungen des Bundes (Konzepte und Sachpläne) übereinstimmen.

Im kantonalen Nutzungsplanverfahren dürfte die Planungsbehörde in der Regel auch Genehmigungsbehörde sein.

Art. 39 Rechtsmittel

Artikel 39 E-REG dient der Verfahrensbeschleunigung. Die Rechtmässigkeit eines Nutzungsplans wird heute - je nach Kanton - von teilweise bis zu drei Rechtsmittelinstanzen (Einsprache mit Rechtsmittelfunktion/(Verwaltungs-) Beschwerde/Verwaltungsgerichtsbeschwerde) überprüft. Ein Nutzungsplan, welcher bereits im Entwurfstadium öffentlich aufgelegt wurde und nach erfolgter Einspracheverhandlung zu einem differenzierteren und somit optimierten Ergebnis ausgereift ist, bedarf aufgrund seiner breit abgestützten demokratischen Legitimation indessen keiner extensiven Rechtmässigkeitskontrolle mehr. Zum einen wird der Nutzungsplan durch die kantonale Behörde im Hinblick auf die ersuchte Genehmigung geprüft. Zum anderen entscheidet dieselbe Behörde mit voller Kognition über allenfalls noch strittige Punkte. Die Beschränkung auf eine einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist deshalb gerechtfertigt und drängt sich auch auf, weil zusätzlich die Beschwerde ans Bundesgericht offen steht. Diese kantonale Rechtsmittelinstanz ist regelmässig das obere Gericht im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005³³, mithin also das kantonale Verwaltungs- bzw. Obergericht.

Da es nur noch eine Rechtsmittelinstanz gibt, ist in Verfahren, bei welchen Koordinationspflicht besteht, auch kein "Splitting" im Rechtsmittelverfahren mehr möglich, weshalb eine Regelung, wie sie Artikel 33 Absatz 4 RPG enthält, obsolet wird.

1.2.5.2 2. Abschnitt: Ausscheidung von Bauzonen

Art. 40

Gemäss Absatz 1 sollen sich durch die Ausscheidung von Bauzonen kompakte Siedlungen ergeben. Zu diesem Zweck kann es allenfalls sinnvoll sein, Siedlungsbegrenzungslinien festzulegen. Um das Konzentrationsgebot nicht zu unterlaufen, soll der Begriff der kompakten Siedlung eng verstanden werden. Nicht jede zufällige Ansammlung von Bauten soll daher die Zuweisung zu einer Bauzone rechtfertigen. Eine Einzonung soll vielmehr erst dann gerechtfertigt sein, wenn die in Frage stehende

³² Vgl. Artikel 30a Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021).

³³ SR 173.110

Häusergruppe Siedlungsqualität aufweist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Baugruppe als geschlossene Einheit von mindestens zehn bewohnten Gebäuden in Erscheinung tritt. Für die Beantwortung der Frage, ob eine bestimmte Häusergruppe Siedlungsqualität aufweist, dürfen allerdings nur die typischerweise in eine Bauzone gehörenden Bauten, wie namentlich Wohn-, Gewerbe- und Industriebauten, berücksichtigt werden. Kleinbauzonen, die ausschliesslich einzelnen bestimmten Personen zur Befriedigung ihrer privaten Bedürfnisse dienen, sollen auch künftig unzulässig bleiben.

Anders als beim Erlass des ersten RPG von 1979 geht es nun nicht mehr darum, den Kantonen und Gemeinden in genereller Weise vorzugeben, welches Land die Bauzonen umfassen sollen. Das Schwergewicht soll im neuen Bauzonenartikel vielmehr darauf gelegt werden, unter welchen Voraussetzungen Land neu einer Bauzone zugewiesen werden darf. Die diesbezüglichen Klarstellungen finden sich in Absatz 2.

Selbstverständlich soll - wie bis anhin (vgl. hierzu den Einleitungssatz zu Art. 15 RPG) - nur Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, das sich für die Überbauung eignet³⁴. Anders als im geltenden Recht sollen im Bauzonenartikel die Begriffe "weitgehend überbaut" (Art. 15 Bst. a RPG) und "erschlossen" (Art. 15 Bst. b RPG) nicht mehr ausdrücklich verwendet werden. Damit soll aber selbstverständlich nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass diese Aspekte bei der Beantwortung der Frage, welches Land bei Bedarf neu eingezont werden soll, keine Bedeutung mehr haben sollen. Der Verzicht auf deren explizite Erwähnung hängt vielmehr damit zusammen, dass sich diese beiden Aspekte unter den Begriff der Eignung subsumieren lassen: Sollen mit einer Neueinzonung Baulücken innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets geschlossen werden, wird das betreffende Land stets als für die Überbauung geeignet erscheinen. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass damit auch dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung Nachachtung verschafft wird. Ebenso wird nur jenes Land als für die Überbauung geeignet gelten können, das bereits erschlossen ist.

Gemäss Buchstabe b darf neues Land nur eingezont werden, wenn ein entsprechender Bedarf besteht. Das Erfordernis einer bedarfsgerechten Bauzonendimensionierung ist bereits dem geltenden Recht bekannt (Art. 15 Bst. b RPG). Mit Blick auf die erstmalige Schaffung bundesrechtskonformer Bauzonen war es damals sinnvoll, den planenden Gemeinwesen einen Zeithorizont von 15 Jahren vorzugeben, auf den hin sie ihre Bauzonen zu dimensionieren hatten. Die Situation präsentiert sich mittlerweile jedoch insofern anders, als es heute nicht mehr die erstmalige Schaffung von Bauzonen, sondern bloss noch um punktuelle Erweiterungen geht. Sollen die Bauzonen zudem von Gesetzes wegen auf einen bestimmten Zeitraum hin dimensioniert werden, birgt dies die Gefahr von Erweiterungsautomatismen in dem Sinne in sich, dass die Bauzone - ausgehend von dem nach 15 Jahren erreichten Stand - für den mutmasslichen Bedarf von jeweils weiteren 15 Jahren erweitert wird. Die vielerorts ohnehin schon sehr grosszügig dimensionierten Bauzonen³⁵ würden - über die

³⁴ Vgl. zum Erfordernis der Eignung etwa FLÜCKIGER, Kommentar RPG, Art. 15 Rz 42 ff.

³⁵ Vgl. dazu BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, 2008; Bauzonenstatistik Schweiz 2007, Bern.

Zeit hinweg betrachtet - tendenziell damit immer grösser. Aus diesem Grund soll künftig keine Frist mehr bestehen, auf die hin die Bauzonen dimensioniert werden sollen. Neueinzonungen sollen daher - wenn überhaupt - nur noch dann erfolgen dürfen, wenn tatsächlich ein Bedarf ausgewiesen ist. Ob ein Bedarf besteht, soll sich künftig nicht mehr aus kommunaler, sondern ausschliesslich aus regionaler Sicht beurteilen. Es soll künftig nicht mehr sein, dass in einer Gemeinde neues Bauland eingezont wird, obwohl die Nachbargemeinde noch über beträchtliche Bauzonenreserven verfügt. Bei der Beurteilung des Baulandbedarfs soll daher über die Gemeindegrenzen hinaus zusammengearbeitet werden. Wenn neu eine "regionale" Sicht gefordert werden soll, wird dabei begrifflich an Bekanntes angeknüpft: Der Begriff "Region" ist gut eingeführt. Gerade grössere Kantone kennen beispielsweise heute schon regionale Richtpläne. Von den "Regionen" handelt zudem auch das Bundesgesetz über Regionalpolitik. Im Zusammenhang mit den Fragen der Bauzonendimensionierung ist zudem auch Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a E-REG zu beachten, wonach die Kantone in ihren Richtplänen aufzuzeigen haben, wie gross die Siedlungsfläche im betreffenden Kanton insgesamt und in den einzelnen Gemeinden sein soll. Dadurch wird die wichtige Frage der Bauzonendimensionierung auch auf gesamtkantonalen Ebene zu einem wichtigen Thema. Das genaue Vorgehen bei der Bedarfsermittlung soll dabei - gemäss Absatz 3 - durch den Bundesrat geregelt werden.

Neues Land soll gemäss Buchstabe c schliesslich nur dann eingezont werden dürfen, wenn es den Bauwilligen auch tatsächlich zur Verfügung steht. Dies impliziert, dass das Bauland auch erschlossen sein muss. Mit dieser Voraussetzung soll namentlich auch die Baulandhortung bekämpft werden. Die Verfügbarkeit kann auf verschiedene Weise sichergestellt werden. Ein geeignetes Mittel hierfür sind beispielsweise Verträge mit den Grundeigentümern.

In Absatz 3 soll dem Bundesrat generell die Möglichkeit eingeräumt werden, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Speziell genannt werden Vorschriften über die Berechnung des Baulandbedarfs. Dies nicht von ungefähr, führt die heute bestehende Methodenvielfalt doch dazu, dass die für eine haushälterische Bodennutzung zentrale Frage der sachgerechten Bauzonendimensionierung von Kanton zu Kanton unterschiedlich beantwortet wird. Künftig soll hier ein einheitlicher Massstab gelten.

1.2.5.3 3. Abschnitt: Erschliessung innerhalb der Bauzonen

Art. 41 Grundsätze

Absatz 1 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 19 Absatz 2 Satz 1 RPG³⁶. Träger der Erschliessung soll weiterhin das Gemeinwesen sein.

In Absatz 2 sollen die Erschliessungserfordernisse geregelt werden, die erfüllt sein müssen, damit Land als erschlossen gelten kann.

Buchstabe a entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 19 Absatz 1, erster Satzteil RPG³⁷. Der Begriff „hinreichende Zufahrt“, wie er heute im Gesetz steht, fokus-

³⁶ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBl 1994, Band III, S. 1079 f.

siert jedoch zu einseitig auf die "befahrbare" strassenmässige Erschliessung. Neu wird daher eine offenere Formulierung vorgeschlagen. Das Land soll künftig als erschlossen gelten, wenn eine hinreichende Zugänglichkeit durch Strassen, Wege oder andere Einrichtungen sichergestellt ist. Auf diese Weise soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Zugänglichkeit in gewissen Gegenden oftmals nur durch Wege, durch die Einrichtung von Eisenbahn- oder Seilbahnhaltestellen oder auf andere Weise geschaffen werden kann.

Im Regelfall wird allerdings auch künftig eine hinreichende strassenmässige Zugänglichkeit verlangt sein, die sowohl für die öffentlichen Dienste als auch für die privaten Benützer der Baute oder Anlage hinreichend sein muss. Zur genügenden Zugänglichkeit soll dabei nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Grundstück gehören, sondern auch die weiterführende öffentliche Strasse, soweit der Besucher sie zwingend als Zugang benützen muss³⁸.

Die Zugänglichkeit soll dabei - wie dies bereits heute gilt - sowohl tatsächlich als auch rechtlich gesichert sein. Nur dann kann sie als "hinreichend" gelten. Dafür, dass der Zugang verkehrs- und bautechnischen Anforderungen genügt, hat das kantonale Recht zu sorgen.

Buchstabe b entspricht wörtlich dem bisherigen Artikel 19 Absatz 1 zweiter Satzteil RPG³⁹.

In Buchstabe c soll - in Konkretisierung von Artikel 6 Buchstabe c E-REG - neu die Erschliessung von Bauzonen mit öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Langsamverkehr geregelt werden. Ein Teil der Bevölkerung hat keinen oder zumindest zeitweise keinen Zugang zu privaten motorisierten Verkehrsmitteln und ist somit auf den öffentlichen Verkehr angewiesen. Die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln soll zwingend vorgeschrieben werden. Benutzer der öffentlichen Verkehrsmittel sind ausserhalb der Fahrzeuge in der Regel mit dem Langsamverkehr unterwegs. Möglichst kurze, sichere und attraktive Zugänge zu den Haltestellen und deren attraktive Gestaltung sind daher für einen funktionierenden und wirtschaftlichen öffentlichen Verkehr, gerade auch ausserhalb der Stadtzentren von grosser Bedeutung. Öffentlicher und Langsamverkehr sollen dabei auf die Siedlungsstruktur abgestimmt werden. Die Art der öffentlichen Verkehrsmittel (z.B. Rufbus, Minibus, Postauto, Linienbus, Tram, Bahn) und der Fahrplankontakt (z.B. auf Anruf, mehrmals pro Tag, mehrmals pro Stunde) sollen dabei in Abhängigkeit von geographischer Lage, Grösse und Bevölkerungszahl, Arbeitsplatzdichte und Nutzung des zu erschliessenden Gebiets bestimmt werden. So sollen beispielsweise dicht besiedelte Wohn- und Arbeitsgebiete mit leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmitteln wie Linienbus, Tram oder Bahn erschlossen werden, während dünn besiedelte, abseits liegende Baugebiete auch bloss mit Rufbus, Minibus oder Postauto erschlossen werden können.

³⁷ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBI 1994, Band III, S. 1079 f.

³⁸ Vgl. BGE 116 Ib 166, Erw. 6 b (Gemeinde Eschlikon).

³⁹ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBI 1994, Band III, S. 1079 f.

Verkehrsintensive Anlagen wie Einkaufszentren, Freizeit- und Erholungsanlagen, sind mit dem öffentlichen Verkehr häufig nur ungenügend erreichbar. Um diese Lücke zu beheben und auch jenem Teil der Bevölkerung, der über keinen Zugang zu privaten motorisierten Verkehrsmitteln verfügt, den Zugang zu verkehrsintensiven Anlagen zu ermöglichen, sollen diese mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen werden. Diese Forderung ergibt sich auch aus dem Umweltschutzrecht. Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so hat die zuständige Behörde gemäss Artikel 44a des Umweltschutzgesetzes⁴⁰ und Artikel 9 Absatz 4 der Luftreinhalte-Verordnung⁴¹ einen Plan der Massnahmen zu erstellen, die zur Verminderung oder Beseitigung der Einwirkungen innert angesetzter Frist beizutragen haben. Um den Privatverkehr zu Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr zu vermindern und damit einen Beitrag zur Verminderung der Luftverunreinigungen zu leisten, sollen die genannten Bauten und Anlagen deshalb künftig mit leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmitteln (z.B. S-Bahn, Tram) gut erreichbar sein. Die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs müssen sich zwar nicht unmittelbar vor den verkehrsintensiven Anlagen befinden, sie müssen aber schnell und sicher erreichbar sein, das heisst innert weniger Gehminuten und über eine sichere und behindertengerechte, wenn möglich kreuzungsfreie Fusswegverbindung.

Art. 42 Erschliessungsplanung

Die Erschliessungsplanung soll neu ausdrücklich zum Thema der Nutzungsplanung gemacht werden. Es soll jedoch darauf verzichtet werden, den Gemeinwesen, wie dies das geltende Recht mit dem Erschliessungsprogramm tut (Art. 19 Abs. 2, 1. Satz RPG), ein bestimmtes Instrument vorzugeben. Im Rahmen der Nutzungsplanung sollen die Gemeinwesen gemäss Absatz 1 jedoch zwingend festzulegen haben, wie und innerhalb welcher Fristen die ausgeschiedenen Bauzonen erschlossen werden sollen. Die Gemeinden müssen somit erstens die Art und Weise der Erschliessung festlegen, also die Erschliessungsanlagen und deren Lage bestimmen und zweitens bestimmen, in welcher zeitlichen Reihenfolge und bis wann die Bauzonen erschlossen werden sollen. Die zeitliche Reihenfolge soll dabei in erster Linie nach planerischen Gesichtspunkten bestimmt werden.

Das Ausmass der Erschliessung hat sich an der in Aussicht genommenen Nutzung zu orientieren und soll daher nur jene Elemente umfassen, die für den jeweiligen Zweck auch tatsächlich erforderlich sind. Die Erschliessung soll zudem umweltschonend, Land sparend und wirtschaftlich erfolgen. Erschliessungsanlagen sollen infolgedessen nach Möglichkeit in oder neben bereits bestehenden Erschliessungsanlagen in öffentlichem Grund erstellt werden (z.B. Leitungen unter einer bereits bestehenden Strasse) und nicht überdimensioniert sein. Für den Bau von Erschliessungsanlagen sollen nach Möglichkeit umweltfreundliche Materialien verwendet werden.

⁴⁰ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR **814,01**).

⁴¹ Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR **814.41**).

Gemäss Absatz 2 sollen die Gemeinwesen im Rahmen der Erschliessungsplanung zumindest die Art und Lage der Grund-, Grob-, und Feinerschliessungsanlagen sowie die Fristen für die Erschliessung festlegen. Es soll ihnen jedoch selbstverständlich unbenommen bleiben, die Erschliessung detaillierter zu regeln. Die Erschliessung kann in folgende Kategorien unterteilt werden:

- Grunderschliessung: Darunter ist die Versorgung eines grösseren zusammenhängenden Gebietes mit den übergeordneten Erschliessungsanlagen des Verkehrs, der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Energieversorgung sowie weiterer aufgrund kantonaler Gesetzgebungen erforderlicher Erschliessungsanlagen zu verstehen.
- Groberschliessung: Darunter ist die Versorgung eines Siedlungsgebietes mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen zu verstehen.
- Feinerschliessung: Darunter ist der Anschluss einzelner oder mehrerer Grundstücke an die Groberschliessungsanlagen zu verstehen.
- Private Gebäudeerschliessung: Darunter ist der Anschluss eines Gebäudes oder einer zusammengehörenden Gebäudegruppe mittels Hauszufahrt, Hauszugang sowie Hausanschlussleitungen an die Anlagen der Feinerschliessung zu verstehen.

Die Begriffe sollen in diesem Sinne in der Verordnung definiert werden.

Artikel 19 Absatz 2 RPG verlangt von den Gemeinwesen eine „fristgerechte“ Erschliessung der Bauzonen, was den Gemeinden einen gewissen Spielraum ermöglicht. Gemäss Absatz 3 Buchstabe b sollen die Gemeinwesen im Rahmen der Erschliessungsplanung neu festzulegen haben, wie und in welcher zeitlichen Folge die Bauzonen zu erschliessen sind. Die Fristen für die Erschliessung sollen durch das zuständige Gemeinwesen genau bestimmt werden.

Art. 43 Erschliessung durch die Grundeigentümer

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 19 Abs. 3 RPG⁴²).

Art. 44 Finanzierung der Erschliessungsanlagen

Den Kantonen sollen im Zusammenhang mit der Finanzierung der Erschliessungsanlagen neu von Bundesrechts wegen gewisse Vorgaben gemacht werden. So soll das kantonale Recht gemäss Absatz 1 künftig zumindest die Finanzierung für die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt der Erschliessungsanlagen regeln. Die neu vorgeschlagene Regelung ist indessen insoweit offener als das geltende Recht, als den Kantonen nicht mehr von Bundesrechts wegen vorgeschrieben wird, die Finanzierung mittels Beiträgen zu regeln. Sie können auch andere Formen der Finanzierung vorsehen.

⁴² Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 30. Mai 1994, BBl 1994, Band III, S. 1079 f.

In Absatz 2 sollen die Kantone neu ausdrücklich angehalten werden, die Erschliessungskosten - im Sinne des Verursacherprinzips - zumindest teilweise auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu überwälzen. Deren finanzielle Beteiligung an den Erschliessungskosten soll sich nach dem Vorteil richten, den diese aus der Erschliessung ziehen. Ein wirtschaftlicher Sondervorteil entsteht dann, wenn einer Grundeigentümerin oder einem Grundeigentümer durch den Bau oder Ausbau einer Erschliessungsanlage ein besonderer Nutzen entsteht, durch den seine Liegenschaft an Wert gewinnt. Ein solcher Sondervorteil rechtfertigt einen Grundeigentümerbeitrag jedoch nur dann, wenn der Vorteil realisierbar ist, also in Geld umgesetzt werden kann (z.B. durch Verkauf oder Neuüberbauung eines Grundstücks). Dass der Sondervorteil auch sofort realisiert wird, ist nicht erforderlich⁴³. Wer von der Erschliessungsanlage hingegen nicht mehr als jedermann profitiert, soll auch keine Kosten zu tragen haben.

Damit die Erschliessung von Bauzonen nicht durch die fehlende Sicherstellung der Finanzierung (z.B. in Folge Ablehnung des Kredites durch die Gemeindeversammlung) verzögert oder verhindert werden kann, soll in Absatz 3 ausdrücklich vorgesehen werden, dass die Finanzierung jener Anlagen, die für die Erschliessung neuer Bauzonen erforderlich sind, mit deren Ausscheidung sichergestellt sein müssen. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass die Vorlage an die Gemeindeversammlung über die Einzonung eines bestimmten Gebiets mit der Kreditvorlage für die erforderlichen Erschliessungsanlagen gekoppelt wird. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Erschliessungsinvestitionen für Groberschliessungsanlagen als gebundene Ausgaben zu betrachten, so dass die Exekutive mit Beschlussfassung über die Nutzungsplanung zugleich die Kompetenz erhalten würde, die für die Erfüllung der Erschliessungsaufgabe erforderlichen Ausgaben zu tätigen. Die Einzelheiten hiezu hat das kantonale Recht zu regeln.

1.2.5.4 4. Abschnitt: Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

1.2.5.4.1 Vorbemerkungen

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. I., 6.3) ist eines der grundlegenden Ziele des Gesetzesentwurfs eine geordnetere Siedlungsentwicklung. Bei den Bauzonen geht es insbesondere darum, ihre Erweiterungen und ihre Streuung zu bremsen. Sie sollen dem künftigen Bedarf entsprechend bemessen und am geeigneten Ort ausgeschieden werden, d.h. dort, wo der Bedarf am grössten und am dringendsten ist. Eine zweckmässige Ausscheidung der Bauzonen allein reicht jedoch nicht aus - die entsprechenden Grundstücke müssen auch verfügbar sein und tatsächlich bebaut werden.

Dieses Anliegen ist im Übrigen nicht neu. Mit der Verabschiedung von Artikel 15 RPG beabsichtigte der Gesetzgeber nicht nur eine Begrenzung der Bauzonen. Es ging ihm auch - und vor allem - um ein ausreichendes Angebot an verfügbarem Bauland (BBl 1978, 1024 f.). Er war sich bewusst, dass das Funktionieren des Baulandmarktes sicher auch von der Grösse, der Lage und der Erschliessung der Bauzonen abhängt, zusätzlich aber auch von der tatsächlichen Verfügbarkeit der Grundstücke. Heute weiss man, dass dieses letzte Ziel nur unzulänglich erreicht worden ist. Viele

⁴³ BGE 94 I 276.

Baulandparzellen bleiben während langer Zeit unbebaut, da sie schlecht gelegen oder die Parzellenaufteilung und ihre Bodenbeschaffenheit ungünstig sind, aber auch weil sie zu spekulativen Zwecken oder zur Erhaltung eines Grundstückbestandes gehortet werden. Diese Verknappung wirkt sich äusserst negativ auf den Baumarkt, die Immobilienpreise und die Wohnungsknappheit aus. Durch die Baulandhortung verstärkt sich der Druck auf die umliegenden Gebiete und auf das Landwirtschaftsland. Dies trägt zur Zersiedlung bei, was den Zielsetzungen einer konzentrierten Siedlungsentwicklung und Verdichtung zuwiderläuft. Laut der Rechtsprechung zum heutigen Artikel 15 Buchstabe b RPG (BGE 116 Ia 333) ist dieses gehortete Land zudem bei der Schätzung der für die Baubedürfnisse erforderlichen Reserven zu berücksichtigen, was mit Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe b des Entwurfs die Regel bleibt. Artikel 40 des vorliegenden Entwurfs trägt diesem Anliegen Rechnung: Er präzisiert die Definition der Bauzone und schreibt in Absatz 2 Buchstabe c vor, dass die Verfügbarkeit des Landes sichergestellt sein muss. Die nachstehend beschriebenen Massnahmen sollen zur wirksamen Sicherstellung dieser Verfügbarkeit beitragen. Zu diesem Zweck werden zwei einander ergänzende Instrumente vorgeschlagen: Das in Artikel 45 E-REG vorgesehene Instrument betrifft den technischen Teil der Verfügbarkeit, d.h. die Baureife des Baulandes, das zweite Instrument in Artikel 47 E-REG den wirtschaftlichen Teil, d.h. die effektive Zurverfügungstellung von Bauland auf dem Markt.

Vergleichbare Massnahmen waren im Gesetz vom 4. Oktober 1974 festgeschrieben (BBl 1974 II 816). Auf die Übernahme des dort vorgesehenen Instruments der Enteignung wurde jedoch verzichtet (BBl 1974 II 826). Die Massnahme galt als zu einschneidend und war einer der Hauptgründe für das Referendum, welches das Gesetz zu Fall brachte. Rund 30 Jahre Anwendung des RPG haben jedoch die Schwächen des heutigen Gesetzes und die Notwendigkeit, über effiziente bodenrechtliche Instrumente zu verfügen, klar nachgewiesen. Wenn keine Enteignung möglich ist, muss deshalb für die Kantone zumindest die Möglichkeit vorgesehen werden, eine Bauverpflichtung durchzusetzen.

Art. 45 Sicherstellung der Baureife

Die bodenrechtlichen Massnahmen wurden in der Raumplanung lange Zeit vernachlässigt, weil man sie dem Landwirtschaftsland vorbehalten glaubte. Sie sollten nun wieder als Instrument in Wert gesetzt werden, um die Angemessenheit und Wirksamkeit der Nutzungspläne zu verbessern. Wenn bei der Erarbeitung von Nutzungsplänen die bodenrechtlichen Vorgaben frühzeitig berücksichtigt und die bodenrechtlichen Massnahmen koordiniert umgesetzt werden, so kann die Verfügbarkeit der Bauzonen sichergestellt und beschleunigt werden. Das durch die Planung bereitgestellte Angebot an Bauland wird so ergänzt, indem seine Baureife hergestellt wird, was gemäss Bundesgericht⁴⁴ einem wichtigen öffentlichen Interesse entspricht.

Die Kantone haben zwar bereits heute die Möglichkeit, solche Instrumente zu nutzen. Insbesondere die Landumlegung ist in Artikel 20 RPG bereits vorgesehen. Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung in der Botschaft vom 27. Februar 1978 sind

⁴⁴ Urteil des Bundesgerichts vom 9. Januar 2008, 1C_90/2007.

auch heute noch uneingeschränkt gültig und können hier unverändert übernommen werden: «Die Landumlegung soll die Nutzung im Sinne der Nutzungspläne ermöglichen. Sie kann sowohl im Zusammenhang mit der Erstellung als auch für die Durchführung der Nutzungspläne notwendig sein. Sie dient im Blick auf die Zoneneinteilung der Entflechtung der Interessen und ermöglicht mit der Neueinteilung der Grundstücke eine bessere Nutzung» (BBl 1978 I 1027).

Grundsätzlich ermöglicht es Artikel 20 RPG den Kantonen damit, ein effizientes Instrument zur Sicherstellung der tatsächlichen Umsetzung der Nutzungspläne anzuwenden. In der Raumplanung wurden die Bedeutung und der Nutzen dieses Instruments jedoch lange unterschätzt⁴⁵. Nur in wenigen Kantonen besteht eine fortschrittliche Ausführungsgesetzgebung und noch weniger Kantone setzen diese tatsächlich um. Dieser relative Misserfolg von Artikel 20 RPG zeigt, dass der bodenrechtliche Ansatz im Bereich der Planungen zu verallgemeinern ist und wieder jene Bedeutung erhalten muss, die ihm zusteht. Nur so wird es gelingen, die Nutzungspläne tauglicher und wirksamer zu gestalten.

Die in Artikel 45 E-REG vorgeschlagene Regelung lehnt sich speziell an das im Kanton Waadt gültige System an, das sich bewährt hat⁴⁶.

Absatz 1 sieht vor, dass bei der Festlegung oder Anpassung einer Bauzone in jedem Fall geeignete bodenrechtliche Massnahmen ergriffen werden. In Absatz 2 wird die Funktion dieser Massnahmen erläutert. Gegebenenfalls betreffen diese das Gebiet verschiedener Gemeinden, insbesondere bei der Bildung von Gewerbe- oder Industriezonen mit grossen Auswirkungen.

Absatz 3 übernimmt die Regel des heutigen Artikels 20 RPG, welche die Anordnung einer Landumlegung von Amtes wegen und bei Bedarf deren Durchführung durch die zuständige Behörde zulässt, falls die Umsetzung eines Nutzungsplans es erfordert.

In Absatz 4 soll der Grundsatz der Koordinationspflicht festgehalten werden. Den Kantonen bleibt es jedoch überlassen, das System und die umzusetzenden Massnahmen zu wählen. Aufgrund dieser Wahlfreiheit werden nicht alle Kantone verpflichtet, das Instrument einer Machbarkeitsstudie anzuwenden, wie es im Kanton Waadt erfolgreich umgesetzt wurde. Es wird jedoch möglich sein, das Instrument in einem Leitfaden zu empfehlen. Ein solcher wird in diesem Bereich wahrscheinlich ohnehin nötig sein.

Gemäss Absatz 5 sollen neue oder geänderte Nutzungspläne künftig erst genehmigt werden dürfen, nachdem die nötigen bodenrechtlichen Massnahmen getroffen wurden und deren Finanzierung geregelt worden ist.

⁴⁵ Vgl. JOMINI, Kommentar RPG, Art. 20, N. 3.

⁴⁶ Vgl. Etat de Vaud, DINF/SAF-SAT, Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir: Les études préliminaires en améliorations foncières, Lausanne 1999; BENOÎT BOVAY, Vereinheitlichung oder Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts der Schweiz?, in RDS/ZSR 127/2008 II/1, S. 100 ff.

Art. 46 Zusammenarbeit

Die bodenrechtlichen Massnahmen und insbesondere die Landumlegungen können auch im Rahmen grosser Vorhaben umgesetzt werden, die das Gebiet verschiedener Gemeinden oder Kantone betreffen. Solche Vorhaben sind im Übrigen im Hinblick auf eine rationelle Bodennutzung, die vor institutionellen Grenzen nicht Halt macht, zu fördern. Die vorgeschlagene Bestimmung übernimmt das in Artikel 3 E-REG bereits festgehaltene Prinzip. Diese Wiederholung ist bewusst gewählt, da so die besondere Bedeutung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Fall bekräftigt werden soll, dass bei der Planung eines funktionalen Raums bodenrechtliche Massnahmen zu ergreifen sind.

Art. 47 Bauverpflichtung

Ein effizientes Mittel gegen die Baulandhortung besteht darin, den Eigentümer oder die Eigentümerin von Bauland zu verpflichten, das Grundstück entweder selbst zu überbauen oder es für die Überbauung zur Verfügung zu stellen. Im Bundesrecht ist eine solche Verpflichtung bereits in Artikel 9 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974⁴⁷ vorgesehen. Betroffen sind dort Grundstücke, die Gegenstand einer Baulandumlegung waren. Der vorgeschlagene Artikel lehnt sich an diese Bestimmung sowie in Bezug auf das Kaufsrecht an Artikel 24 WEG an.

In der Botschaft vom 19. September 1973 zum WEG wurde zu dieser Bauverpflichtung Folgendes ausgeführt: Die Umlegung im Sinne des vorliegenden Entwurfs «ermöglicht, die Grundstückformen und Rechtsverhältnisse derart zu gestalten, dass mit dem Bau der Erschliessungsanlagen begonnen werden kann. Auch ist vorgesehen, im Umlegungsfall die Zuteilung von Grundstücken mit einer Bauverpflichtung zu verbinden. Damit soll der Boden in nützlicher Frist derjenigen Nutzungsart zugeführt werden, die im allgemeinen Interesse liegt» (BBl 1973 II 697).

Im Gegensatz zu Artikel 9 WEG ist die Bauverpflichtung in Artikel 47 des Gesetzesentwurfs nicht nur als Ausführungsmassnahme im Zusammenhang mit einer Landumlegung vorgesehen. Eine derartige Beschränkung hätte insoweit keinen Sinn, als der Gesetzesentwurf bezweckt, dass Land, das neu einer Bauzone zugewiesen wird, verfügbar und baureif ist (Art. 40 Abs. 2 und 45 E-REG). Dies kann unter Umständen eine vorgängige Landumlegung nötig machen. Die Bauverpflichtung soll daher auf jegliches Bauland Anwendung finden. Es handelt sich um eine direkt anwendbare Norm des Bundesrechts, die keiner Ausführungsgesetzgebung durch die Kantone bedarf. Eine so konzipierte Bauverpflichtung sollte sich in doppelter Hinsicht auswirken: Zum einen sollte sie dazu beitragen, dass die Bauzonen rascher ihrer eigentlichen Bestimmung - der Bebauung - zugeführt werden, zum anderen sollte sie die Gemeinden aber auch dazu anhalten, ihren Baulandbedarf sorgfältiger und zurückhaltender zu bemessen.

Insoweit eine solche Verpflichtung dem öffentlichen Interesse der rationellen Bodennutzung und der Bekämpfung der Baulandhortung dient, tangiert sie die Eigentums-

⁴⁷ WEG; SR 843

garantie nicht unverhältnismässig. Es handelt sich um eine Massnahme, die erst als ultima ratio zum Tragen kommen soll, nämlich dann, wenn keine anderen, weniger einschneidenden Mittel vorhanden sind, um die Überbauung eines Grundstücks sicherzustellen. Überdies ist ihre Umsetzung an bestimmte Bedingungen geknüpft⁴⁸. Die in Absatz 1 Buchstaben a bis c aufgeführten drei Bedingungen sind mit den Voraussetzungen für die Enteignung gemäss Artikel 35 des oben erwähnten Gesetzes vom 4. Oktober 1974 (BBl 1974 II 826) vergleichbar. Diese Bedingungen zeigen, dass die Bauverpflichtung als subsidiäre Massnahme konzipiert ist: Zunächst ist eine Frist zur Überbauung anzusetzen und nachzuweisen, dass die anderen Massnahmen unzureichend sind oder nicht die gewünschte Wirkung gezeitigt haben. Die Frist ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls festzusetzen und muss gemäss der Bestimmung «zumutbar» sein, worunter etwa 5 - 10 Jahre zu verstehen sind. Ausserdem muss das Angebot an erschlossenem Bauland ungenügend sein oder es muss - anders ausgedrückt - ein Mangel an Bauland bestehen. Schliesslich kann ein Grundeigentümer von der Bauverpflichtung befreit werden, wenn er wichtige Gründe vorbringen kann.

Da das in Artikel 45 E-REG vorgesehene System eine Form des Realausgleichs und eine finanzielle Verpflichtung der betroffenen Eigentümer beinhaltet, dürften die Fälle, in denen nach Anwendung dieses Artikels die Bauverpflichtung tatsächlich durchgesetzt werden müsste, die Ausnahme bleiben, da die Eigentümer einen Anreiz haben, die im Rahmen der Landumlegung getätigten Investitionen möglichst rasch zu rentabilisieren.

Das in Absatz 2 vorgesehene Kaufsrecht für das zuständige Gemeinwesen bildet das logische und notwendige Gegenstück zur Bauverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist⁴⁹. In einigen Kantonen wird dieses Recht im Übrigen bereits heute anerkannt. Hingegen ist es nicht nötig, zusätzlich ein Vorkaufsrecht vorzusehen, da aus dem Titel des Artikels klar hervorgeht, dass die Bauverpflichtung mit dem Grundstück verknüpft ist und gegebenenfalls mit diesem an den neuen Käufer des Landes übertragen wird.

Konsequenterweise werden in Absatz 3 auch Gemeinwesen, die auf diesem Weg ein Grundstück erworben haben, der Bauverpflichtung unterworfen. Da das Instrument der Bauverpflichtung für ein Gemeinwesen nicht zur Erhöhung seines Immobilienvermögens verwendet werden soll, ist vorgesehen, dass das erworbene Grundstück im Prinzip in Privatbesitz zu überführen ist. Der Ausdruck «in der Regel» zeigt, dass eine andere Lösung anstelle der Übertragung des Grundstücks bevorzugt werden könnte, so beispielsweise die Überlassung im Baurecht. Theoretisch müsste im Bundesrecht keine bestimmte Übertragungsart vorgesehen werden; dies würde die Kantone aber dazu zwingen, in diesem Zusammenhang zu legiferieren. Deshalb wurde eine bundesrechtliche Regel vorgeschlagen, von der die kantonalen Gesetzgeber jedoch abweichen können.

⁴⁸ Vgl. GEORG MÜLLER, Baupflicht und Eigentumsordnung, in Festschrift für Ulrich Häfelin; Zürich 1989, S.176 f.; im gleichen Sinne, vgl. BGE 88 I 257 betreffend die Enteignung.

⁴⁹ Gleiches wird auch im WEG vorgesehen (Art. 24 Abs. 2).

1.2.5.5 5. Abschnitt: Kulturlandzonen, Allgemeines

Art. 48 Umfang und Funktion

Der Begriff "Kulturlandzone" wird bewusst im Plural verwendet, werden doch unter diesem Grundzonentyp alle Zonen zusammengefasst, welche nicht als Bauzonen nach Artikel 40 E-REG gelten. Darunter fallen demnach Zonen für Landwirtschaft, Naturschutz, Gewässer und unproduktive Gebiete, die sehr unterschiedlichen Funktionen dienen. Je nach konkretem Nutzungszweck können sich die Funktionen mehr oder weniger überlagern. So ist etwa denkbar, dass Freizeit- und Erholungsnutzungen mehr oder weniger gut mit einer landwirtschaftlichen Nutzung des entsprechenden Gebiets kombiniert werden können⁵⁰.

In Absatz 1 soll zunächst noch einmal festgehalten werden, dass die Kulturlandzonen komplementär zu den Bauzonen sind (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 35 E-REG).

Absatz 2 lehnt sich an Artikel 16 Absatz 1 RPG an. Landwirtschaft - worunter auch die Alpwirtschaft zu subsumieren ist -, Wald, Schutz und Erholung sind die hauptsächlichen Funktionen der Kulturlandzonen. Die Aufzählung der verschiedenen Funktionen ist nicht abschliessend. Was in den Kulturlandzonen möglich sein soll, ergibt sich im Einzelnen insbesondere aus den Artikeln 51 bis 57 E-REG.

An der heutigen Konzeption (vgl. Art. 18 Abs. 3 RPG), wonach das Waldareal durch die Waldgesetzgebung umschrieben und geschützt wird, soll gemäss Absatz 5 nichts geändert werden.

Das Bauen soll in diesen Zonen nur insoweit zulässig sein, als dies zur Erreichung der spezifischen Zonenzwecke nötig und mit Blick auf die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet tragbar ist. Konsequenterweise soll in Absatz 2 - wie dies bereits im geltenden Recht der Fall ist (Art 16 Abs. 1 RPG) - denn auch klargestellt werden, dass die Kulturlandzonen von Überbauungen weitgehend frei zu halten sind.

Die Landwirtschaft wird in den Kulturlandzonen auch künftig eine sehr wichtige Rolle spielen. Die Kantone sollen in Absatz 3 daher ausdrücklich angewiesen werden, insbesondere dafür zu sorgen, dass für die landwirtschaftliche Produktion genügend Flächen zur Verfügung stehen. Nur so kann die Ernährungsbasis langfristig gesichert werden. Bei einer Planung, die den verschiedenen Funktionen der Kulturlandzonen Rechnung trägt, werden auch dem Schutz der biologischen und landschaftlichen Vielfalt die nötige Bedeutung beizumessen und entsprechende Flächen sicherzustellen sein. Die Kulturlandzonen sollen daher auch die Biodiversitätsflächen enthalten, damit dem Schwund an biologischer Vielfalt entgegengewirkt werden kann. Bei Bedarf könnten im Rahmen einer sachbereichsbezogenen Planung auf Bundesebene zudem auch Lage, Umfang und Funktion dieser Flächen festgelegt werden. Schliess-

⁵⁰ Ein Golfplatz lässt in der Regel kaum mehr eine landwirtschaftliche Nutzung zu. Gebiete hingegen, auf denen sich im Winter Skipisten befinden, können landwirtschaftlich genutzt bleiben, im Sommer für den Tourismus andere wichtige Funktionen erfüllen, landschaftlich wertvoll sein, Teil eines Vernetzungskorridors für Tiere darstellen und bei intensiven Niederschlägen der Wasserretention dienen - ein Beispiel für eine in hohem Masse multifunktionale Nutzung.

lich sollen sich die Kantone bei der Planung der Kulturlandzonen aber auch mit der Frage auseinandersetzen, wo und in welchem Mass Erholungs- und Freizeitnutzungen im Sinne von touristischen Nutzungen - abgestimmt auf die Potenziale der in Frage stehenden Räume - möglich sein sollen⁵¹.

Absatz 4 lehnt sich an das geltende Recht an (Art. 16 Abs. 3 RPG). Eine Planung, die den verschiedenen Funktionen der Kulturlandzonen Rechnung trägt, wird auch den unterschiedlichen Ausprägungen der Landwirtschaft Rechnung tragen müssen. Soweit relevant sollen bei der Planung der Kulturlandzonen daher beispielsweise auch die Sömmerungsgebiete, welche die traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen umfassen, bezeichnet werden. In den Kulturlandzonen sollen aber beispielsweise auch Weiler und Streusiedlungen ihren Platz finden. Bei den Weilern steht die Erhaltung der bestehenden Gebäudestruktur im Vordergrund. Bestehendes soll jedoch umgenutzt und allenfalls massvoll erweitert werden dürfen. Bei der Planung der Kulturlandzonen können zudem beispielsweise auch Bedürfnisse nach Campingplätzen, Infrastruktureinrichtungen im Zusammenhang mit Freizeitnutzungen (z. B. Reithallen) oder Deponien befriedigt werden, selbst wenn die dafür benötigten Flächen relativ gering sind.

Neu sollen die Kantone ausdrücklich angewiesen werden, bei der Planung der Kulturlandzonen gezielt auch die örtlichen sowie die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Es braucht mit anderen Worten nicht überall im Kanton alles in gleichem Umfang zulässig zu sein. So können sich beispielsweise Differenzierungen bezüglich der zulässigen landwirtschaftlichen Nutzungen (vgl. Art. 53 E-REG) oder auch bezüglich jener Nutzungen aufdrängen, die - unter Wahrung der Landschaftsverträglichkeit - im Bereich Erholung und Freizeit möglich sein sollen.

Über die Planung der Kulturlandzonen - im Rahmen von Richt- und Nutzungsplanung sowie der Gesetzgebung - werden die Kantone die ihnen durch den vorliegenden Gesetzesentwurf eröffneten Spielräume (vgl. Art. 51 E-REG) gezielt und bedürfnisgerecht nutzen können, ohne dass dabei allerdings die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet grundsätzlich in Frage gestellt werden dürfte.

Art. 49 Fruchtfolgeflächen

Die Landwirtschaftszonen dienen gemäss geltendem Recht unter anderem der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis (Art. 16 Abs. 1 RPG). Mit dieser Formulierung wird zumindest indirekt auf die Fruchtfolgeflächen Bezug genommen. Ausdrückliche Regelungen zu den Fruchtfolgeflächen finden sich heute auf Verordnungsstufe (Art. 26 - 30 sowie Art. 46 RPV) und im Sachplan Fruchtfolgeflächen. Genügende Fruchtfolgeflächen sichern aber nicht nur die Ernährungsbasis, sondern stellen auch quantitativen Bodenschutz dar. Sie tragen massgeblich zur langfristigen Erhaltung von geeignetem Landwirtschaftsboden, zur Erhaltung von Grünflächen zwischen den Siedlungen usw. bei. Angesichts ihrer zentralen räumlichen Bedeutung erscheint es

⁵¹ Im Vordergrund stehen dabei Erholungs- und Freizeitnutzungen, die gewisse Bauten oder Anlagen bedingen und trotzdem nicht sinnvoll innerhalb der Bauzonen untergebracht werden können. Zu beachten ist, dass die Kulturlandzonen als solche, auch ohne dafür speziell errichtete Bauten oder Anlagen, weiterhin wichtige Erholungsfunktionen erfüllen werden.

angezeigt, den Fruchtfolgeflächen auf Gesetzesstufe künftig ein grösseres Gewicht beizumessen.

Absatz 1 knüpft an Artikel 26 Absatz 1 RPV an. Unter ackerfähigem Kulturland sollen auch künftig vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen verstanden werden. Im Zusammenhang mit der Sicherung der Fruchtfolgeflächen mit Massnahmen der Raumplanung sollen die Kantone angewiesen werden, die Fruchtfolgeflächen in ihren Nutzungsplänen parzellenscharf auszuscheiden und kartografisch darzustellen. Fruchtfolgeflächen sind grundsätzlich von Bauten und Anlagen freizuhalten, sofern diese nicht für die Bewirtschaftung der Fruchtfolgeflächen selbst notwendig sind. Der letzte Satzteil von Satz 2 verlangt denn auch einen Schutz im Sinne von Artikel 35 Absatz 3 E-REG. Sollen Böden mit Fruchtfolgequalität einer anderen als der bodenerhaltenden landwirtschaftlichen Nutzung zugewiesen werden (Umwidmung), haben die Behörden aller Stufen den festgelegten Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen - durch Kompensation oder andere im gleichen Masse geeignete Mittel - zu wahren.

Absatz 2 ist nicht so zu verstehen, dass der gesamtschweizerische Mindestumfang mit Inkrafttreten des neuen Rechts neu festgesetzt und dessen Verteilung auf die Kantone neu festgelegt werden müsste. Die bestehende Sachplanung und insbesondere der Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992⁵² behalten diesbezüglich, insbesondere auch bezüglich des von den einzelnen Kantonen zu sichernden Mindestumfangs, ihre Gültigkeit. In Absatz 2 soll jedoch klargestellt werden, dass - wenn sich diesbezüglich dereinst Fragen stellen sollten - für die Festsetzung des Mindestumfangs und dessen Aufteilung auf die Kantone der Bundesrat zuständig sein soll. Die vorgängige Anhörung der Kantone ist Ausfluss des Grundsatzes der engen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Raumentwicklung.

Um die regionale und insbesondere interkantonale Kooperation zu verbessern, soll den Kantonen in Absatz 3 die Möglichkeit eröffnet werden, sich Fruchtfolgeflächen eines anderen Kantons an den von ihnen zu sichernden Mindestumfang anrechnen zu lassen. Als Vertragskriterien gelten sowohl die Grösse der Fläche wie auch die Qualität des Bodens. Solche Vereinbarungen würden jedoch nicht nur zu einer Anpassung der kantonalen Richt- und Nutzungspläne führen, sondern auch eine Anpassung der Sachplanung auf Bundesebene notwendig machen. Deshalb sollen derartige Vereinbarungen nur mit bundesrätlicher Zustimmung zulässig sein. Dabei wird auch darauf zu achten sein, dass dies keine qualitative Verschlechterung der gesicherten Fruchtfolgeflächen zur Folge hat.

Art. 50 Koordination

Eine sachgerechte räumliche Entwicklung setzt voraus, dass im Raum geltende Regelungen sich an den Eigenheiten des entsprechenden Gebietes orientieren und nicht an - zufälligen - politischen Grenzen. Während unterschiedliche gesetzliche Regelungen, die einzelne Personen betreffen (z. B. Steuersätze, Feuerwehrpflicht u. dgl.), nach aussen kaum in Erscheinung treten und nach einiger Zeit nicht mehr er-

⁵² Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone BBl 1992 II 1649.

kennbar sind, sieht es im Bereich der Raumentwicklung ganz anders aus: an politischen statt an sachlichen Grenzen orientierte Regelungen führen zu einer wenig sinnvollen, von unsachgemässen Zäsuren gezeichneten räumlichen Entwicklung, die noch Jahrzehnte spürbar sein kann. Daher wird es von der Bevölkerung besonders schlecht verstanden, wenn das, was im Bereich der Raumentwicklung jenseits einer politischen Grenze möglich ist, diesseits dieser Grenze ohne erkennbar unterschiedliche Verhältnisse nicht möglich sein soll. Die Akzeptanz einer Regelung ist höher, wenn in gleichen oder vergleichbaren Situationen auch das Gleiche gilt. Gemäss Absatz 1 sollen die Kantone daher von Bundesrechts wegen überall dort zu einem koordinierten Handeln angehalten werden, wo über die Kantonsgrenzen hinweg gleiche oder zumindest vergleichbare naturräumliche, siedlungs- oder landschaftstypologische Gegebenheiten bestehen. Sachgerechte Lösungen lassen sich nämlich nur in enger Kooperation über die politischen Grenzen hinweg finden. Dafür, dass kantonsintern über Gemeindegrenzen hinweg kohärente Regelungen für die Kulturlandzonen geschaffen werden, haben die Kantone besorgt zu sein (vgl. Art. 51 E-REG).

Die Koordination der Bestrebungen der Kantone gehört zu den verfassungsrechtlichen Aufgaben des Bundes (Art. 75 Abs. 2 BV). Es erscheint daher sachgerecht, die Kantone in Absatz 2 ausdrücklich anzuhalten, den Bund in diesen Koordinationsprozess einzubeziehen. Sind die in Absatz 1 formulierten Voraussetzungen für eine überkantonale Zusammenarbeit erfüllt, soll diese auch durch den Bund angestossen werden können. Die Rolle des Bundes soll in diesem Koordinationsprozess im Wesentlichen jene des Vermittlers sein.

Die überkantonale Zusammenarbeit ist fraglos anspruchsvoll und in aller Regel auch zeitaufwändig. Können aber in diesem Rahmen gute, kommunizierbare und auf allgemeine Akzeptanz stossende Lösungen gefunden werden, so rechtfertigt es sich allemal, den entsprechenden Aufwand zu treiben.

Art. 51 Handlungsspielräume der Kantone

Die Kantone sollen künftig insgesamt etwas mehr Gestaltungsmöglichkeiten für das Gebiet der Kulturlandzonen erhalten. Die eingeräumten Spielräume müssen jedoch mit Augenmass genutzt werden. Der Respekt vor den Zielen der Raumentwicklung und insbesondere dem Gebot der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verlangen daher nach genügend griffigen Massnahmen und Grenzen

Die kantonalen Bewilligungsbehörden zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sind sowohl bezüglich Gesuchszahlen als auch bezüglich der zu entscheidenden Abgrenzungsfragen massiv gefordert. So hat etwa die zuständige Behörde des Kantons Bern pro Jahr um die 2'800 Gesuche zu beurteilen. Je mannigfaltiger die Ansprüche sind, die im Nichtbaugebiet befriedigt werden sollen, desto zahlreicher können sich auch Abgrenzungsprobleme stellen. Die Vollzugsbehörden sollen sich daher bei ihrer täglichen Arbeit auf einigermaßen messbare Abgrenzungskriterien stützen können, die sich aus einem Bundeserlass, der diesbezüglichen Rechtsprechung, aus Vollzugsempfehlungen des Bundes, kantonalen Ausführungserlassen oder kantonalen Richtlinien ergeben können. Im Bundesrecht soll daher nicht ersatzlos auf die Festlegung einigermaßen präziser Grenzen verzichtet werden. Dadurch würden Probleme

me bloss auf die Vollzugsbehörden und die Gerichte abgewälzt, womit letztlich niemandem gedient wäre.

Die vorgeschlagene neue Konzeption der Gesetzgebung zum Bauen in den Kulturlandzonen sieht daher vor, auf der Stufe des formellen Gesetzes Grundsätze festzulegen und diese gemäss Absatz 3 durch eine (subsidiäre) Regelung in der Verordnung zu präzisieren. Diese Regelung soll jedoch nur solange und insoweit gelten, als im kantonalen Recht keine eigene Präzisierung vorgenommen wurde. Die Kantone sollen so die Möglichkeit erhalten, eine Regelung zu treffen, die den konkreten Verhältnissen und Bedürfnissen im betreffenden Kanton besser Rechnung trägt als die bundesrechtliche. Eine solche Regelung darf im Ergebnis aber nicht darauf hinauslaufen, dass dadurch die nach wie vor fundamentale Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet unterlaufen würde.

Eine solche kantonalrechtliche Regelung soll der subsidiären Regelung in der Bundesverordnung mit Blick auf die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet mindestens gleichwertig sein müssen. Dieses Erfordernis soll - im Sinne einer exemplifikativen Aufzählung - bereits auf Gesetzesstufe (Abs. 3) eine Konkretisierung erfahren. Die Belastung der Erschliessung und die landschaftliche Beeinträchtigung sind keine exakt messbare Grösse und können nicht im engeren Sinn nachgewiesen werden. Auch die Frage, ob die eine oder andere Lösung insgesamt zu einer grösseren versiegelten Fläche führen würde, dürfte kaum auf den Quadratmeter genau berechenbar sein. Die Erfüllung der Voraussetzungen ist jedoch glaubhaft zu machen, allenfalls mit verbindlichen Aussagen bezüglich der vorgesehenen Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe.

Das kantonale Ausführungsrecht zu den Bestimmungen zum Bauen in den Kulturlandzonen soll der Genehmigungspflicht nicht generell unterworfen werden. Genehmigungspflichtig sollen vielmehr nur kantonale Konkretisierungen des E-REG sein, die an die Stelle der subsidiären Regelung in der bundesrätlichen Verordnung treten, diese mithin derogieren sollen.

Werden die Grenzen, die für das Bauen gelten, geändert, führt dies zwangsläufig zu neuen Rechtsunsicherheiten. So stellt sich etwa die Frage, ob die bisherige Praxis noch anwendbar ist bzw. wo welche neuen Grenzen gelten. Die in vielen Fällen bewährten Grenzen sollen durch den E-REG daher nicht in Frage gestellt werden. Es wäre kaum sinnvoll, völlig neue bundesrechtliche Grenzen vorzugeben, die dann relativ rasch durch eine neue kantonalrechtliche Grenzziehung abgelöst werden könnten. Es ist daher vorgesehen, einen möglichst grossen Teil des heute geltenden Rechts als subsidiäre Regelung in die neue Verordnung zu überführen⁵³. Wo durch

⁵³ Geprüft wurde auch die Möglichkeit, die bisherigen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen für jene Kantone weiter gelten zu lassen, die noch über keine eigene, genehmigte Regelung verfügen. Dies wurde aus verschiedenen Gründen verworfen. Eines der praktisch grössten Probleme bestünde darin, dass die weiter geltende Regelung in der Systematischen Rechtssammlung des Bundesrechts nicht mehr zu finden wäre, und dass die bloss noch fortwirkende Regelung eines alten Erlasses bei Bedarf auch kaum mehr geändert werden könnte. Im *Ergebnis* wäre eine solche Lösung der hier gewählten jedoch sehr nahe gekommen. Mit dem Unterschied allerdings, dass die vorgeschlagene Lösung erlaubt, zentrale Errungenschaften des neuen Rechts ab Inkrafttreten des REG in allen Kantonen zur Anwendung zu bringen.

das neue Recht neue Akzente gesetzt werden sollen, müsste die subsidiäre Regelung allerdings bereits entsprechend ausgestaltet werden. So wäre etwa der Grundsatz der befristeten Bewilligung für unbewohnte Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen (vgl. Art. 61 E-REG) bereits ab Inkrafttreten des REG zur Anwendung zu bringen.

Die Landwirtschaftszone⁵⁴ wird der mit Abstand bedeutendste Zonentyp in den Kulturlandzonen bleiben müssen. Daneben wird aber die Bedeutung spezieller Zonen für spezifische Bedürfnisse weiter zunehmen. Typische Bedürfnisse, die nur in speziellen Zonen abgedeckt werden können, sind sicher Abbau und Deponie, Infrastruktur, Freizeit und Erholung, aber auch die Erhaltung bestimmter Gebiete, die nur sichergestellt werden kann, wenn auch spezifische bauliche Veränderungsmöglichkeiten bestehen (Erhaltungszonen). In diesen Zonen sollen auch die zur Befriedigung der entsprechenden Bedürfnisse erforderlichen Bauten und Anlagen zulässig sein. Selbstverständlich müssen auch derartige Zonen die allgemeinen Ziele und Grundsätze (insbesondere 5 - 7 und Art. 48 - 57 E-REG) respektieren. Um dies besser gewährleisten zu können, soll die Kompetenz, von solchen Spielräumen Gebrauch zu machen, gemäss Absatz 1 grundsätzlich dem Kanton zugewiesen werden⁵⁵. Gemäss Absatz 2 soll den Gemeinden einerseits die Kompetenz erhalten bleiben, baupolizeiliche Vorschriften und Schutzmassnahmen nach Artikel 35 Absatz 3 E-REG für die Kulturlandzonen zu erlassen. Andererseits soll der kantonale Richtplan den Gemeinden weitere Spielräume für die Nutzungsplanung in den Kulturlandzonen gewähren können. Dies muss aber konkret genug erfolgen, damit die räumlichen Folgen der im Richtplan vorgenommenen Delegation abgeschätzt werden können. Dem Bund verbleibt auf dem Weg der Richtplangenehmigung eine genügende Kontrollmöglichkeit.

1.2.5.6 6. Abschnitt: Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Art. 52 Grundsätze für alle Bauten und Anlagen

In diesem Artikel sollen die Grundsätze zusammengefasst werden, die stets einzuhalten sind, wenn Bewilligungen in den Kulturlandzonen erteilt werden. Sie stellen keine eigenständigen Bewilligungstatbestände dar. So ist Absatz 1 beispielsweise nicht so zu verstehen, dass jedes Bedürfnis durch neues Gebäudevolumen in den Kulturlandzonen befriedigt werden müsste (bzw. von den Kantonen befriedigt werden dürfte), wenn dies weder innerhalb der Bauzonen noch im bestehenden Gebäudevolumen möglich ist.

Absatz 1 tönt - in den Kulturlandzonen - nach einer Selbstverständlichkeit. Der Grundsatz, die Schaffung neuer Bauvolumen auf das Nötigste zu beschränken, erhält durch die explizite Erwähnung im Gesetz jedoch ein besonderes Gewicht. Dahinter steht die Absicht, künftig tendenziell höhere Anforderungen an die Schaffung neuen Gebäudevolumens zu stellen.

⁵⁴ Mit „Landwirtschaftszone“ ist hier und nachfolgend ein primär für die Landwirtschaft bestimmter Zonentyp gemeint, der je nach Kanton künftig auch einen anderen Namen haben könnte, dem aber in den Kulturlandzonen generell eine grosse Bedeutung zukommen muss.

⁵⁵ Ähnlich wie bereits heute Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nur mit Zustimmung der kantonalen Behörde erteilt werden dürfen.

Kann ein Eigentümer oder eine Eigentümerin ihm bzw. ihr gehörendes Gebäudevolumen mit zumutbarem Aufwand für die vorgesehene Nutzung verwenden, dürfen dafür keine neuen Bauten und Anlagen bewilligt werden. Ist bestehendes, für die vorgesehene Nutzung aber nicht geeignetes Gebäudevolumen vorhanden, darf dieses beseitigt und - im Sinne des Ersatzbaus - durch neu geschaffenes ersetzt werden.

Wer Gebäudevolumen veräussert hat, soll dadurch keinen Anspruch auf einen Neubau erhalten. In Gegenden, in denen erhebliche, für den ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigte Gebäudevolumen vorhanden sind, wird Neubausvolumen nur zugelassen werden dürfen, wenn der Kanton durch geeignete Massnahmen dafür sorgt, dass primär die bestehenden Volumen zur Befriedigung berechtigter Bedürfnisse zur Verfügung stehen und wenn die Bedürfnisse - trotz solcher Massnahmen - im konkreten Fall nicht befriedigt werden können.

Der Grundsatz von Absatz 1 führt auch dazu, dass innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens jene Nutzungen Vorrang haben müssen, für welche ansonsten Anspruch auf die Schaffung neuen Gebäudevolumens bestünde (insbesondere landwirtschaftliche und standortgebundene Nutzungen). Nur so kann das Ziel, die Zahl neuer Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen möglichst tief zu halten, erreicht werden.

Gemäss Absatz 2 sollen Bauten und Anlagen vorab auf bereits versiegelten Flächen oder bereits beeinträchtigten Böden errichtet werden. Das Verb „sollen“ bringt zum Ausdruck, dass es auch Situationen geben kann, in denen gewichtige andere Interessen gegen die Errichtung neuer Bauten oder Anlagen auf derartigen Flächen oder Böden sprechen. In der Interessenabwägung sind auch die anderen Anliegen der Raumentwicklung zu berücksichtigen.

Der in Absatz 3 enthaltene Grundsatz der umfassenden Interessenabwägung gilt bereits heute für alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen.

Die Diskussionen um die RPG-Revision vom 21. März 2007 haben gezeigt, dass der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch gewerbliche Betriebe ausserhalb der Bauzonen grosses Gewicht beigemessen wird. Der damals nur für die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe explizit im Gesetz verankerte Grundsatz (Art. 24b Abs. 1^{quater} RPG) soll in Absatz 4 nunmehr für alle Bauvorhaben in den Kulturlandzonen verankert werden.

In Absatz 5 soll ein gesetzliches Pfandrecht für die Sicherstellung der Kosten geschaffen werden, die dem Gemeinwesen dann erwachsen können, wenn es ersatzvornahmeweise, d. h. anstelle des pflichtigen Privaten den rechtmässigen Zustand herstellen muss. Die Ausgestaltung dieses Pfandrechts lehnt sich an jene in den Artikeln 808, 810, 819 und 836 des Entwurfs zur Revision des Zivilgesetzbuches an (BBI 2007, 5353 f.).

Das Pfandrecht soll allfällige Kosten einer Ersatzvornahme durch das Gemeinwesen decken. Eine solche kann nötig werden, wenn:

- eine Baute oder Anlage unrechtmässig erstellt oder geändert wurde,

- die befristete Bewilligung für eine Baute oder Anlage abgelaufen ist und diese daher beseitigt werden muss oder
- eine Baute oder Anlage unter auflösender Bedingung bewilligt wurde, die Bedingung inzwischen eingetreten ist und die Baute oder Anlage daher zu beseitigen ist.

Das Pfandrecht selbst führt im Ergebnis zu keiner neuen Belastung. Mit ihm werden nur jene Kosten sichergestellt, für die der jeweilige Grundeigentümer aufgrund der Beseitigungspflicht ohnehin aufzukommen hätte. Mit dem Vollzug des Abbruchs durch das Gemeinwesen wird in diesem Sinn ein Mehrwert geschaffen, der die Belastung durch das Pfandrecht kompensiert. In diesem, durch das Gemeinwesen geschaffenen Mehrwert, liegt auch die Begründung dafür, weshalb das Pfandrecht allen anderen Pfandrechten vorgehen soll.

Analog zu den gesetzlichen Pfandrechten in den Artikeln 808, 810, 819 und 836 des Entwurfs zur Revision des Zivilgesetzbuches (BBl 2007, 5353 f.) soll das Pfandrecht zwar ohne Eintragung im Grundbuch entstehen, aber nicht beliebig lang ohne Eintragung im Grundbuch gutgläubigen Dritten entgegengehalten werden können. Bezahlt der Pflichtige nicht, so hat das Gemeinwesen ab Abschluss der Ersatzvornahme sechs Monate Zeit, das Pfandrecht im Grundbuch eintragen zu lassen.

Art. 53 Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft

Einleitend sei darauf hingewiesen, dass mit Landwirtschaft nachfolgend stets auch der produzierende Gartenbau mit gemeint ist.

Gemäss Konzeption des Raumplanungsgesetzes von 1979 sollte der Boden in den Landwirtschaftszonen grundsätzlich für jene Aktivitäten reserviert sein, für welche die Bewirtschaftung des Bodens eine unabdingbare Voraussetzung ist. Dies sind im Sinne des Raumplanungsrechts denn auch die eigentlichen landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Aktivitäten.

Vor dem Hintergrund des Strukturwandels der Landwirtschaft wurden jedoch im Verlauf der Zeit durch entsprechende Rechtsänderungen auch weitere Aktivitäten zugelassen, bei denen die Bewirtschaftung des Bodens eher in den Hintergrund tritt. Dazu gehören vor- und nachgelagerte Arbeitsprozesse wie Pflanzenanzucht, Aufbereitung, Lagerung und Verkauf, bodenunabhängige Betriebszweige, nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, temporäre Abtretung momentan nicht benötigter Räumlichkeiten (insbesondere der Wohnung für die abtretende Generation in Phasen, in denen eine solche gar nicht vorhanden ist), landwirtschaftliche Energiegewinnung aus Biomasse sowie die Möglichkeit, innerhalb der landwirtschaftlich genutzten Räumlichkeiten auch nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben (beispielsweise der Landwirt, der an seinem Arbeitsplatz auch die Buchhaltung der landwirtschaftlichen Viehzuchtgenossenschaft führt). Für diese speziellen Tätigkeiten setzt das geltende Recht je separat mehr oder weniger präzise Grenzen. Dabei wird nicht berücksichtigt, ob ein Landwirt von vielen dieser Möglichkeiten Gebrauch macht oder nicht. So sind die Grenzen dessen, was im Rahmen einer inneren Aufstockung nach Artikel 16a Absatz 2 RPG heute gemacht werden darf, weitgehend unabhängig davon, ob auf dem Betrieb auch ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb nach Artikel 24b RPG, Einrich-

tungen zur Aufbereitung, Lagerung und Verkauf und vielleicht auch eine Anlage zur Energiegewinnung aus Biomasse steht⁵⁶.

Auch künftig sollen die Kantone fast alle diese Möglichkeiten zulassen dürfen. In der entsprechenden Aufzählung von Absatz 1 fehlen einzig die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe ohne engen sachlichen Bezug zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe⁵⁷.

Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe können zwar den notwendigen landwirtschaftlichen Strukturwandel hemmen: Sie verzögern den Prozess, dass von ihrer Grösse her nicht überlebensfähige Betriebe aufgegeben werden und das Land zur Verfügung steht, damit andere Betriebe die für das Überleben notwendige Grösse erreichen können. Sie können aber auch die Folgen des landwirtschaftlichen Strukturwandels für die Betroffenen abfedern helfen. Mit einem daraus erzielbaren Zusatzeinkommen kann einem Bewirtschafterpaar beispielsweise erspart werden, den Betrieb aufgeben zu müssen, bevor ein solcher Schritt altershalber ansteht. Da die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe nach Artikel 24b Absatz 1 RPG (ohne engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe) schon heute eher selten sind, an sich sachfremd sind und besondere Probleme bezüglich Konkurrenzierung des Gewerbes innerhalb der Bauzonen bereiten, sollen solche Bewilligungen künftig nicht mehr möglich sein⁵⁸. Wichtiger erscheint, die nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG, neu Absatz 1 Buchstabe f) mitsamt den 2007 geschaffenen Privilegien weiterhin bewilligen zu können. Mit dieser Bereinigung soll auch die Komplexität der Regelung reduziert werden.

Unter den in Absatz 1 als bewilligungsfähig aufgeführten Bauten und Anlagen wird jenen, die für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche - bodenabhängige oder bodenunabhängige - Bewirtschaftung nötig sind (Bst. a), auch künftig die grösste Bedeutung zukommen. Gerade im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus werden häufig Bauten und Anlagen erforderlich sein, die sich von ihrer Grösse her erheblich auf Raum, Erschliessung und Umwelt auswirken können. Die Voraussetzungen für die Ansiedlung neuer und die Weiterentwicklung bestehender Betriebe sind daher über die Planung zu schaffen.

⁵⁶ Ansätze zu einer globalen Betrachtungsweise gibt es heute beispielsweise bereits in Art. 34 Abs. 2 Bst. c RPV, Art. 34a Abs. 3 RPV und Art. 40 Abs. 1 Bst. c RPV.

⁵⁷ Den einzelnen Buchstaben von Absatz 1 entsprechen nach geltendem Recht:

Bst. a: Art. 34 Abs. 1 Bst. a und Art. 34 Abs. 3 RPV (gestützt auf Art. 16a Abs. 1, 2 und 3 RPG: bodenabhängige und bodenunabhängige Landwirtschaft),

Bst. b: Art. 34 Abs. 1 Bst. b RPV (gestützt auf Art. 16a Abs. 1 RPG),

Bst. c: Art. 34 Abs. 2 RPV (gestützt auf Art. 16a Abs. 1, 2 und 3 RPG),

Bst. d: Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG und Art. 34a RPV,

Bst. e: Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG,

Bst. f: Art. 24b Abs. 1^{bis} RPG.

⁵⁸ Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe, die *keinen* engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe aufweisen, werden - wie am Ende der Erläuterungen zu Artikel 53 E-REG ausgeführt wird - durchwegs nicht als Bestandteil der "Paralandwirtschaft" angesehen. Auch dies ist ein Hinweis darauf, dass die hier vorgeschlagene Feinkorrektur richtig ist.

Neu soll in Absatz 1 Buchstabe b klar gestellt werden, dass auch die für die Nutztierhaltung nötigen Bauten und Anlagen bewilligt werden können. Als Nutztiere gelten Raufutter verzehrende Tiere gemäss Artikel 27 Absatz 2 LBV⁵⁹. Mit Bezug auf die Stallbauten ist dies eine Selbstverständlichkeit. Mit Buchstabe b soll indessen auch eine Klarstellung mit Bezug auf die Aussenanlagen erreicht werden. Zulässig sollen nur jene Aussenanlagen sein, die für eine tiergerechte Haltung nötig sind. Was als "tiergerecht" gilt, wird sich dabei im Wesentlichen aus der Tierschutzgesetzgebung ergeben müssen. Aus der Sicht der Raumplanung wichtig ist, dass die Aussenanlagen reversibel gestaltet werden, so dass der Boden, wenn der Bedarf für die Aussenanlagen wegfallen sollte, wieder seiner ursprünglichen Verwendung zugeführt werden kann. Dies wird in der Praxis vor allem dann wichtig sein, wenn Aussenanlagen für Tiere der Pferdegattung in Frage stehen.

Die in Absatz 1 Buchstabe a bis f aufgezählten Tätigkeiten haben sehr unterschiedlich intensive Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Würden nun aber alle dafür notwendigen Bauten und Anlagen schrankenlos in allen, primär für die Landwirtschaft vorgesehenen Kulturlandzonen zugelassen, liessen sich die verfassungsrechtlichen Ziele der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes wohl kaum mehr verwirklichen. Bauten und Anlagen von Betrieben, die einen besonders dichten Bestand an Bauten und Anlagen bedingen oder aus anderen Gründen insgesamt als Fremdkörper in einem primär der landwirtschaftlichen Nutzung dienenden Gebiet erscheinen, sollen daher im Rahmen der Nutzungsplanung in speziell dafür vorgesehenen Zonen zusammengefasst werden. Im Gegensatz zum geltenden Recht soll aber nicht mehr primär massgebend sein, ob die einzelnen, nicht der eigentlichen Bewirtschaftung des Bodens dienenden Aktivitäten bestimmte Grenzen einhalten. Vielmehr soll eine Beurteilung des Betriebs als Gesamtheit erfolgen. Dieses Ziel soll mit dem in Absatz 2 umschriebenen Kriterium erreicht werden, wonach Bauten und Anlagen für Landwirtschaftsbetriebe, bei denen insgesamt die bodenbewirtschaftende Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, in speziell dafür vorgesehenen Zonen zusammenzufassen sind. Eine Präzisierung dieser Bestimmung wird im Sinne von Artikel 51 E-REG vorerst auf Verordnungsstufe vorzunehmen sein und durch kantonale Präzisierungen abgelöst werden können.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf das vom Nationalrat am 14. März 2007 angenommene Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (07.3006. Klärung des Begriffs "Paralandwirtschaft") in Aussicht gestellt, im Rahmen dieser Vernehmlassung den Begriff der Paralandwirtschaft zur Diskussion zu stellen. Dies insbesondere im Hinblick auf die Klärung der Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang paralandwirtschaftliche Tätigkeiten künftig als zonenkonform zugelassen werden sollen. Abklärungen haben nun ergeben, dass der Begriff "Paralandwirtschaft" im angrenzenden Ausland - soweit ersichtlich - kaum gebräuchlich ist. So wird er etwa weder in Deutschland noch in Österreich oder dem Südtirol verwendet.

Gemäss einer Begriffsumschreibung des Schweizerischen Bauernverbands gelten als paralandwirtschaftliche Tätigkeiten wirtschaftliche Aktivitäten, wenn diese von

⁵⁹ Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91).

einem Bewirtschafter oder einer Bewirtschafterin eines Landwirtschaftsbetriebes oder unter deren Verantwortung durch Familienangehörige oder Angestellte ausgeübt werden und einen engen Bezug zur Nutztierhaltung, zum Pflanzenbau oder zur Bewirtschaftung von Landwirtschaftsland haben.

Verwendet wird der Begriff "Paralandwirtschaft" zudem im Fürstentum Liechtenstein. Im Landwirtschaftlichen Leitbild der Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2004 wird der Begriff wie folgt umschrieben: "Die Paralandwirtschaft umfasst Nebenaktivitäten eines Landwirtschaftsbetriebes, die nicht unmittelbar mit der ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion oder mit landwirtschaftlichen Dienstleistungen zusammenhängen. Die Unterscheidung zum nichtlandwirtschaftlichen Gewerbe liegt darin, dass paralandwirtschaftliche Tätigkeiten vom Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Betriebes und von landwirtschaftlichen Infrastrukturen oder Betriebsmitteln abhängig sind (Maschinen, Gebäude oder Landwirtschaftsboden). Beispiele für paralandwirtschaftliche Angebote sind: Agrotourismus wie Ferien auf dem Bauernhof, Bauernfrühstück u.d.g., Handel und Verarbeitung vorwiegend hofeigener Produkte (Direktvermarktung), Pflege und Betreuung von Dritten durch Einbezug in landwirtschaftliche Tätigkeiten, Arbeiten für Dritte mit landwirtschaftlichen Maschinen, Haltung und Pflege von Pensionstieren usw."

Der Begriff der Paralandwirtschaft umfasst somit Nebenerwerbsaktivitäten, welche die landwirtschaftliche Bevölkerung deshalb ausüben kann, weil sie über einen Bauernhof, über Felder, Tiere, Ökonomiebauten und über landwirtschaftliche Produkte verfügt.

Diese Umschreibungen decken sich weitgehend mit dem, was auch seitens des Bundesrates unter "Paralandwirtschaft" verstanden wird. Aus seiner Sicht wird eine "paralandwirtschaftliche" Tätigkeit dadurch qualifiziert, dass die in Frage stehende Aktivität oder Dienstleistung nur von einem landwirtschaftlichen Gewerbe angeboten werden kann, dieses mit anderen Worten einen integrierenden Bestandteil des nebenbetrieblichen Angebots darstellt. Dies ist beispielsweise bei Besenwirtschaften, Schlafen im Stroh, Gästezimmern auf dem Bauernhof, Heubädern oder ähnlichen Wellness-Angeboten der Fall, aber auch bei sozialtherapeutischen Angeboten, bei denen das Leben auf dem Bauernhof einen wesentlichen Teil der Betreuung ausmacht⁶⁰. Eine beispielhafte Aufzählung solcher Aktivitäten und Dienstleistungen findet sich heute in Artikel 40 Absatz 3 RPV⁶¹.

Mit Blick auf die Begriffs Umschreibungen sowohl des Schweizerischen Bauernverbandes als auch der Regierung des Fürstentums Liechtenstein drängen sich einige präzisierende Ausführungen zum Anknüpfungspunkt "Bewirtschaftung von Landwirtschaftsland" (SBV) bzw. "Arbeiten für Dritte mit landwirtschaftlichen Maschinen" (FL) auf: Wenn ein Landwirt seine Maschinen auch für die Bewirtschaftung fremden Landes einsetzt, kann dies noch als "Paralandwirtschaft" gelten. Reine Landmaschinenwerkstätten oder landwirtschaftliche Lohnunternehmen, die ausschliesslich Arbeiten

⁶⁰ Vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (BBl **2005** 7112 f.).

⁶¹ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen zur Revision der Raumplanungsverordnung, 2007, S. 5 (abrufbar auf <http://www.are.admin.ch/bab>).

für Dritte ausführen, ohne dass eigenes Land bewirtschaftet würde, fallen jedoch nicht mehr unter den Begriff der Paralandwirtschaft. Es handelt sich hierbei um Gewerbebetriebe, die - ungeachtet ihres direkten oder indirekten Bezugs zur Landwirtschaft - nicht notwendigerweise an die Existenz eines landwirtschaftlichen Gewerbes gebunden sind⁶².

Die Haltung und Pflege von Pensionstieren schliesslich wird dann als "paralandwirtschaftliche" Tätigkeit angesehen werden können, wenn die Tiere mit betriebseigenem Futter ernährt werden. Die in diesem Zusammenhang allenfalls vorgesehene Infrastrukturbereitstellung hat - je nach Ausmass - zum Teil erhebliche Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen und wo solche Anlagen zulässig sein sollen, werden die Kantone daher im Rahmen der Nutzungsplanung zu beantworten haben (vgl. Art. 53 Abs. 2 E-REG).

Der Begriff der Paralandwirtschaft in diesem Sinn stimmt mit dem Begriff der *nicht-landwirtschaftlichen Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe* gemäss Artikel 24b Absatz 1^{bis} RPG, der am 1. September 2007 in Kraft getreten ist, überein. Aus Gründen der Kontinuität und der Rechtssicherheit schlägt der Bundesrat vor, die bisher verwendete Begriffsumschreibung beizubehalten und auf die Verwendung des Begriffs der Paralandwirtschaft im Gesetz zu verzichten.

Art. 54 Standortgebundene Bauten und Anlagen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 24 RPG). Da die umfassende Interessenabwägung bereits in Artikel 52 Absatz 3 E-REG vorgesehen ist, braucht sie in Artikel 54 E-REG nicht nochmals aufgeführt zu werden. Inhaltlich ist das Erfordernis, wonach ein Vorhaben mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sein muss, mit dem heute in Artikel 24 Buchstabe b RPG enthaltenen Kriterium identisch, wonach keine überwiegenden Interessen entgegenstehen dürfen.

In den letzten Jahren waren gestützt auf Artikel 24 RPG viele Gesuche für Mobilfunkanlagen zu beurteilen. Es hat sich daher die Frage gestellt, ob für derartige Anlagen eine Spezialbestimmung geschaffen werden sollte, insbesondere um die Integration solcher Anlagen in bestehende Bauten und Anlagen zu fördern. Darauf wird aus zwei Gründen verzichtet. Erstens trägt die heutige bundesgerichtliche Praxis diesem Anliegen bereits sachgerecht Rechnung. Zweitens würde damit von der Idee abgewichen, auf Sonderbestimmungen für einzelne Anlagentypen zu verzichten.

Art. 55 Solaranlagen

Mit Artikel 55 E-REG soll, soweit die Kulturlandzonen betreffend, der heutige Artikel 18a RPG ins neue Recht überführt werden. Mit dem Einschub des Worts „grundsätzlich“ soll im Gesetzestext transparent gemacht werden, dass auch Ausnahmen möglich sind. So war es beispielsweise nie die Idee und wäre sachlich auch nicht vertretbar, mit dieser Bestimmung das Umweltschutzgesetz auszuschalten und beispiels-

⁶² Vgl. BBI 2005 7113.

weise die Reduktion der Blendwirkung von Grossanlagen auf Nachbarliegenschaften auf ein tragbares Mass verlangen zu können⁶³.

Art. 56 Andere Bauten und Anlagen

Neubauten in den Kulturlandzonen sollen weiterhin nur zugelassen werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen oder standortgebunden sind. Darüber hinaus sollen auch künftig unter erleichterten Voraussetzungen Änderungen an bestehenden Bauten und Anlagen vorgenommen werden können. Um dies systematisch zum Ausdruck zu bringen, werden die Grenzen, welche für die Änderung bestehender Bauten gelten, unter der Sachüberschrift „Andere Bauten und Anlagen“ zusammengefasst.

Einleitend sei kurz auf das Verhältnis zu Artikel 61 E-REG (Befristete Baubewilligungen) hingewiesen: Ist die Frist, für die eine Baute bewilligt wurde, abgelaufen, so kommt die Anwendung von Artikel 56 E-REG nicht mehr in Frage. Es verbleibt jedoch ein relativ weiter Anwendungsbereich: bewohnte Bauten; Bauten und Anlagen, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts bewilligt wurden; befristet bewilligte Bauten und Anlagen, für welche der ursprüngliche Bedarf vor Ablauf der Frist wegfällt.

Wie in den Erläuterungen zu Artikel 51 E-REG dargestellt, sollen diese Bestimmungen zunächst durch den Bundesrat präzisiert werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass konkrete Bauvorhaben bereits ab Inkrafttreten des neuen Rechts gestützt auf hinreichend klare rechtliche Grundlagen auf ihre Bewilligungsfähigkeit hin überprüft werden können. Von diesen (bundesrechtlichen) Präzisierungen sollen die Kantone mit Genehmigung des Bundesrates indessen abweichen können.

Bezüglich der Grenzen werden einige Neuerungen vorgeschlagen. Die Hauptstossrichtung kann wie folgt zusammengefasst werden: Zweckänderungen sollen erleichtert, Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens im Gegenzug erschwert⁶⁴ werden. Im Bestreben, den Bestand an Bauten mittelfristig zu stabilisieren, längerfristig allenfalls sogar zu reduzieren, soll insbesondere die heute in Artikel 24c Absatz 2 RPG vorgesehene und in Artikel 42 RPV konkretisierte Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens wegfallen⁶⁵. Damit würde unerheblich, ob eine Baute 1972 noch landwirtschaftlich genutzt war oder nicht, womit auch ein immer wieder nachdrücklich vorgetragenes Postulat der Kantone erfüllt werden könnte. In der Tat würde sich der Vollzug vereinfachen, wenn derartige Abklärungen künftig nicht mehr nötig wären⁶⁶. Hinzu kommt, dass derartige Erweiterungen des

⁶³ Vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2007.00307 vom 7. November 2007.

⁶⁴ In Übereinstimmung mit Artikel 52 Absatz 1 E-REG.

⁶⁵ Geht man davon aus, dass das REG kaum vor Mitte 2012 wird in Kraft treten können und dass Bauten, die in den Anwendungsbereich von Artikel 24c RPG fallen, in der Regel 1972 zonenwidrig geworden sind, so hätten die Eigentümer bei Inkrafttreten des REG eine Frist von mindestens 40 Jahren gehabt, um von den zur Vermeidung von Härten zugestandenen Möglichkeiten massvoller Erweiterungen zu profitieren. Dies soll genügen.

⁶⁶ Es wurde auch geprüft, statt des Referenzdatums von 1972 ein anderes einzufügen. Damit hätten sich allerdings die Nachteile kumuliert: Es wären nämlich trotzdem Recherchen bezüglich der Nutzung zu einem bestimmten Zeitpunkt notwendig (und dieser Zeitpunkt würde laufend weiter in die Vergan-

bestehenden Gebäudevolumens häufig auch aus der Sicht der Landschaftsentwicklung negativ zu beurteilen sind.

Konkret sollen neben Erneuerungen grundsätzlich auch Zweckänderungen rechtmässig bestehender und in ihrer Substanz erhaltener Bauten und Anlagen zugelassen werden dürfen, wenn dadurch keine erheblichen neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (Absatz 1). Mit der Zweckänderung und der Erneuerung dürfen auch bauliche Veränderungen im und am bestehenden Gebäude zugelassen werden, soweit das bestehende Gebäudevolumen dadurch nicht erweitert wird.

Die wichtigste Einschränkung der Zweckänderungen liegt darin, dass grundsätzlich nur bereits rechtmässig bewohnte Gebäude einer Wohnnutzung zugeführt werden dürfen und - analog - nur bereits gewerblich genutzte Bauten einer (anderen) gewerblichen Nutzung (Absatz 2). Davon sollen beim Vorliegen triftiger Gründe auch künftig Ausnahmen möglich sein (heute beispielsweise Art. 24d Abs. 2 RPG und Art. 39 Abs. 2 RPV).

Bei Bauten, die sich aus funktional und/oder statisch weitgehend eigenständigen Gebäudeteilen zusammensetzen, soll die Erweiterung der Wohn- oder Gewerbenutzung künftig nur innerhalb des gleichen Gebäudeteils erfolgen können. Damit soll verhindert werden, dass künftig landwirtschaftliche Wohn- und Ökonomiegebäude zusammengebaut erstellt werden, um bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung den (in der Regel grossen) Ökonomieanteil mit Wohnraum füllen zu können.

Absatz 3 nimmt das Anliegen auf, dass die Baute oder Anlage keine Ersatzbaute zur Folge haben soll, die nicht notwendig ist, bzw. dass sie für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird⁶⁷. Auf Grund der heute geltenden Regelung vermag die Bewilligungsbehörde häufig schlecht abzuschätzen, ob später wieder ein Bedarf auftauchen könnte. Zudem dürfte, wenn ein solches Wiederaufleben des Bedarfs möglich ist, die Zweckänderung gar nicht bewilligt werden. Hier soll nun eine etwas flexiblere Lösung dieses Kriteriums vorgeschlagen werden, das nach wie vor kumulativ zu den anderen Voraussetzungen erfüllt sein muss. Eine (temporäre) Umnutzung soll auch dann zulässig sein, wenn ein gewisses Restrisiko besteht, dass später der ursprüngliche (in der Regel landwirtschaftliche) Bedarf wieder auftauchen könnte. Dafür soll die Bewilligung von Gesetzes wegen unter der auflösenden Bedingung stehen, dass die Zweckänderung rückgängig gemacht werden muss, wenn der landwirtschaftliche oder standortgebundene Bedarf wieder auftaucht.

In Absatz 4 kommt die neu vorgeschlagene Tendenz zum Ausdruck, bei Erweiterungen über das bestehende Gebäudevolumen hinaus strenger zu sein, dafür bei Erwei-

genheit rutschen. Schliesslich würde eine solche Regelung eher zu einer Zunahme als zu einer Abnahme des Zuwachses an Gebäudevolumen in den Kulturlandzonen führen, was den Revisionsbestrebungen zuwiderliefe.

⁶⁷ Nach geltendem Recht finden sich derartige Bestimmungen explizit in Artikel 24d Absatz 3 Buchstabe a RPG, Artikel 39 Absatz 3 Buchstabe a RPV, implizit auch in Artikel 24a Absatz 1 Buchstabe a RPG und gestützt auf die nach Artikel 24b und Artikel 24c RPG sowie Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe f RPV notwendige Interessenabwägung.

terungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens die Grenzen eher weiter zu stecken. Liegt weder landwirtschaftlicher noch zonenkonformer Bedarf vor, sollen massvolle Erweiterungen über das bestehende Gebäudevolumen hinaus zulässig bleiben, wenn die Erweiterung im doppelten Umfang kompensiert wird und die weiteren Voraussetzungen dieses Artikels erfüllt sind. Diese Kompensation bezieht sich sowohl auf das Gebäudevolumen als auch auf die beanspruchte Fläche. Sie soll ebenfalls in einer Kulturlandzone erfolgen müssen. Selbstverständlich müssen die Bauten und Anlagen, welche zur Kompensation zurückgebaut werden, rechtmässig bestehen⁶⁸.

Der Sinn einer solchen Regelung besteht darin, dass ein mögliches Bedürfnis Privater befriedigt und gleichzeitig dem Anliegen der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet gedient werden soll. Im Rahmen der Konkretisierung durch den Bundesrat bzw. die Kantone wären Kriterien aufzustellen, welche sicherstellen, dass Bewilligungen nur erteilt werden, wenn den Anliegen der Raumplanung mit der Kompensation auch tatsächlich gedient wird.

Nach heute geltendem Recht (Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG) können in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen bauliche Massnahmen zugelassen werden, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine besonders tierfreundliche Haltung gewährleisten. Hintergrund dieser Regelung war insbesondere das politische Anliegen, die Möglichkeiten zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone zu verbessern. Diesem Anliegen wurde auch mit der Parlamentarischen Initiative Darbellay vom 8. Oktober 2004 (04.472. Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone) Nachdruck verliehen. Um diesen Anliegen Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, dass die für eine tiergerechte Haltung nötigen Aussenanlagen nicht kompensiert werden müssen, wenn sie - wie dies auch im Bereich der bäuerlichen Nutztierhaltung gefordert wird (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 53 E-REG) - reversibel gestaltet werden (Abs. 4 Satz 2).

Art. 57 Wiederaufbau

Ein Wiederaufbau ist selbstverständlich zulässig, wenn die Voraussetzungen für einen Neubau erfüllt sind, weil die Baute zonenkonform oder standortgebunden ist (Abs. 1).

Die heute geltende Regelung bezüglich Wiederaufbau von Wohnbauten, die weder zonenkonform noch standortgebunden sind (Art. 24c und Art. 24d Abs. 1 RPG), ist im Vollzug auf grosse Probleme gestossen.

Zur Diskussion gestellt wird hier eine Lösung, die von einem weiteren Anwendungsbereich ausgeht, dafür aber bei den Voraussetzungen im Einzelfall gewisse Grenzen setzt. Demnach sollen alle Bauten, die bereits ganzjährig bewohnt waren, als der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet im Bundesrecht verankert wurde, in den Anwendungsbereich der Bestimmung fallen. Das Recht des Wie-

⁶⁸ Befristet bewilligtes Gebäudevolumen eignet sich nicht zur Kompensation, da sonst die Befristung des zur Kompensation beseitigten Volumens auf die Erweiterung übertragen werden müsste, selbst wenn die zu erweiternde Baute als Wohnbaute nicht unter Artikel 61 E-REG fallen sollte.

deraufbaus auch auf nicht mehr zonenkonforme Wohnbauten auszudehnen, die errichtet wurden, als bundesrechtlich bereits eine strenge Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet galt, besteht kein Anlass⁶⁹. Die entsprechende Einschränkung ist im letzten Satzteil von Absatz 2 enthalten.

Nicht jede ehemals landwirtschaftliche Baute, in der sich historisch einmal eine Feuerstelle befand oder in der je einmal jemand übernachtet hat, soll abgebrochen und wieder aufgebaut werden dürfen. Dies soll mit dem Kriterium klargestellt werden wonach die Wohnbaute ganzjährig bewohnt sein musste (Abs. 2).

Bei den Voraussetzungen von Absatz 3 sind die Buchstaben a (sinngemäss) und b dem geltenden Recht entnommen (Art. 42 Abs. 4 RPV). Buchstabe d ergibt sich nach geltendem Recht aus der vorzunehmenden Interessenabwägung und wäre demnach inhaltlich ebenfalls nicht neu. Da der Abbruch und Wiederaufbau, wenn er allzu breit zur Anwendung gelangen sollte, das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen dürfte⁷⁰, soll er nur dann bewilligt werden, wenn Sanierung und Erneuerung unzumutbar wären (Bst. c). Dies trifft beispielsweise dann zu, wenn bei alten Wohnbauten die Raumhöhe zu gering ist, um ein zeitgemässes Wohnen zu ermöglichen. Weiter darf die bisherige, rechtmässig bestehende Wohnnutzung nicht ausgedehnt werden (Bst. e, 2. Satzteil). Damit soll beispielsweise verhindert werden, dass ein grosses, zusammengebautes landwirtschaftliches Wohn- und Ökonomiegebäude abgebrochen und an seiner Stelle ein Mehrfamilienhaus mit gleichem Volumen erstellt wird.

Die neu explizit vorgeschlagene Frist von 5 Jahren von der Zerstörung oder dem Abbruch bis zur Einreichung des Gesuchs für den Wiederaufbau soll der Rechtssicherheit dienen (Abs. 3 Bst. e, 1. Satzteil).

Art. 58 Erschliessungspflicht und Finanzierung

Gemäss Absatz 1 soll die Erschliessung von Grundstücken in den Kulturlandzonen grundsätzlich Sache der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sein. Dies bedeutet nicht, dass eine solche Erschliessung generell zulässig wäre. Vielmehr soll klargestellt werden, dass die Erschliessung von Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen nicht Sache des Gemeinwesens ist. Ob eine Erschliessung im Einzelfall zulässig ist, richtet sich nach den Artikeln 48 - 57 E-REG. Da insbesondere die strassenmässige Erschliessung regelmässig weitreichende Folgen hat, gilt diesbezüglich eine besondere Zurückhaltung.

Absatz 2 verbietet es den Gemeinwesen sämtlicher Stufen, Kosten für Erschliessungsanlagen ausserhalb der Bauzonen zu übernehmen. Ausgenommen sind nur Erschliessungsanlagen, die auch im öffentlichen Interesse liegen⁷¹. Auch bei diesen

⁶⁹ Auch innerhalb der Bauzonen wäre solches regelmässig nicht zulässig und es besteht kein Anlass, diesbezüglich ausserhalb der Bauzonen grosszügiger zu sein.

⁷⁰ Die Praxis hat gezeigt, dass es im Vollzug für alle Beteiligten undankbar ist, wenn darüber gestritten werden muss, wie fundamental ein Ersatzbau bezüglich Erscheinung von der zu ersetzenden Baute abweichen darf, und dass im Ergebnis oft unbefriedigende Ersatzbauten resultieren.

⁷¹ Im öffentlichen Interesse kann beispielsweise ein Wander- oder Veloweg als Teil eines entsprechenden Netzes sein oder eine Strasse, die für die Bewirtschaftung von Wäldern nötig ist oder die ein

müssen die Kosten indessen proportional zum Interesse an der Erschliessungsstrasse geteilt werden und dürfen, bei privatem Mitinteresse, nicht vollständig vom Gemeinwesen getragen werden.

Von dieser Bestimmung nicht erfasst sind selbstverständlich Infrastrukturanlagen, welche durch Kulturlandzonen führen, aber als Bestandteil übergeordneter Netze der Erschliessung von Bauzonen dienen.

1.2.6 6. Kapitel: Baubewilligung

1.2.6.1 1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 59 Bewilligungspflicht

Die Bestimmung entspricht wörtlich dem geltenden Recht (Art. 22 Abs. 1 RPG).

Art. 60 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 22 Abs. 2 und 3 RPG). Aus Gründen der Transparenz sollen die Bewilligungsvoraussetzungen jedoch in einem eigenständigen Artikel geregelt werden.

Neu soll die Erteilung der Baubewilligung zusätzlich davon abhängig gemacht werden, dass das Land, auf dem die Baute oder Anlage erstellt werden soll, nicht nur erschlossen, sondern zusätzlich auch baureif ist (Bst. b). Bedarf es nach erteilter Baubewilligung noch zusätzlicher Vorkehren, um die Baureife herbeizuführen, vergeht regelmässig viel Zeit. Mit dem Erfordernis, dass die Baureife bereits bei Erteilung der Baubewilligung gegeben sein muss, soll daher sichergestellt werden, dass das Grundstück unverzüglich seiner bestimmungsgemässen Nutzung, d. h. der Überbauung zugeführt werden kann.

Das kantonale Recht soll innerhalb der Bauzonen - wie bisher - Ausnahmen von kantonalen und kommunalen Bauvorschriften vorsehen können. Absatz 2 soll es weiterhin ermöglichen, ausnahmsweise von der Pflicht zur Wahrung der Zonenkonformität abzuweichen. Dies ist vor allem für die Erneuerung oder Erweiterung von bestehenden zonenwidrigen Bauten wichtig. Dagegen soll eine Ausnahme von der Erschliessungspflicht auch unter dem neuen Gesetz ausgeschlossen bleiben.

Art. 61 Befristete Baubewilligungen

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bleibt ein zentrales Anliegen der Raumplanung. Je mehr Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen neu errichtet werden, desto eher rechtfertigt sich die Beseitigung nicht mehr benötigter Bauten und Anlagen, um auf diese Weise wieder ein gewisses Gleichgewicht herzustellen. Gerade für die Landwirtschaft ist es wichtig, möglichst rasch auf den Strukturwandel

wichtiges Ausflugsziel erschliesst. Nicht im öffentlichen Interesse sind Erschliessungsanlagen, für deren Erstellung das Gemeinwesen besorgt sein muss, die aber privaten Interessen dienen (etwa der Anschluss einer Gruppe privater Wohnbauten an das Kanalisationsnetz, soweit sich dies nach den Bestimmungen der Raumentwicklung als zulässig erweist; vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991; GSchG, SR **814.20**).

und veränderte Marktverhältnisse reagieren zu können. So profitiert die Landwirtschaft davon, wenn im Gegenzug zur Befristung von Bewilligungen die Anforderungen an die längerfristige Existenzfähigkeit eines Betriebs erheblich gesenkt werden können, stellt doch dieses Kriterium heute eine der gravierendsten Einschränkungen für die Errichtung landwirtschaftlicher Ökonomiegebäude dar. Aber auch im Bereich von Tourismus- und Freizeitnutzungen oder beim Ausbau weiterer Infrastrukturanlagen wird es weiterhin eine erhebliche Neubautätigkeit ausserhalb der Bauzonen geben. Umso wichtiger ist es, dass nicht mehr Benötigtes auch wieder beseitigt wird.

Gemäss Absatz 1 gilt Artikel 61 E-REG für sämtliche neu zu bewilligenden unbewohnten Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen. Somit werden Bauten und Anlagen in sämtlichen Gebieten erfasst, welche nicht Bauzonen im Sinne von Artikel 40 E-REG darstellen.

Die Bestimmung findet insbesondere auf unbewohnte Gebäude und Gebäudeteile Anwendung. Bezüglich Wohnbauten erscheint eine Befristungspflicht nur punktuell als notwendig und politisch realisierbar: Es spricht jedoch nichts dagegen, leicht entfernbare Wohnbauten, insbesondere Fahrnisbauten, ebenfalls dieser Pflicht zu unterstellen.

Als unbewohnt gilt sicher jede Baute oder Anlage, in welcher gemäss Gesuch und Bewilligung keine Wohnnutzung vorgesehen ist. Mit Wohnnutzung sind die eigentlichen Wohnflächen gemeint, die regelmässig genügend befenstert, isoliert und beheizbar sind, also den allgemeinen wohnhygienischen Erfordernissen entsprechen. Eine frei stehende Garage dient einer Wohnnebennutzung, ist aber im Sinne dieser Bestimmung nicht bewohnt. Gleiches gilt für einen Gartenpavillon. Auch Aufenthaltsräume für Arbeitskräfte (z. B. eine kleine Waldarbeiterhütte) gelten nicht als bewohnt. Bewilligungen für derartige Bauten sollen künftig entsprechend befristet werden.

Erfasst werden sollen auch unbewohnte Gebäudeteile. Man soll also nicht dadurch der Befristung entgehen können, dass beispielsweise ein Wohn- und ein Ökonomiegebäude zusammengebaut werden.

Die Frist soll auf Gesuch hin erstreckt werden können (Satz 2). Ein Anspruch auf Erstreckung würde jedenfalls dann bestehen, wenn die Voraussetzungen für einen Neubau erfüllt wären. Eine Erstreckung der Frist wird auch dann erfolgen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der weiteren Nutzung der Baute oder Anlage besteht. Das Gesuch muss so rechtzeitig eingegeben werden, dass vor Ablauf der Frist rechtskräftig darüber entschieden werden kann, da sonst die Beseitigungspflicht greift (Abs. 2).

Die Pflicht zur Befristung gilt grundsätzlich. Dies impliziert, dass Ausnahmen möglich sind. Denkbar ist insbesondere, dass sich im konkreten Fall die Bewilligung unter auflösender Bedingung als sinnvoller erweist und eine solche Bedingung die Befristung ersetzen kann. Da die Befristung im Vollzug einfacher ist und den Eigentümern mehr Sicherheit als eine auflösende Bedingung bietet, ist sie im Gesetz als Normalfall vorgesehen.

Ob Situationen denkbar sind, in denen sowohl auf die Befristung als auch auf eine auflösende Bedingung verzichtet werden kann, erscheint eher fraglich. Die Bestimmung will bewirken, dass künftig Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die ihre Zweckbestimmung verloren haben, früher oder später auch wieder beseitigt werden. Ein Verzicht auf die Befristung oder die Statuierung einer auflösenden Bedingung scheint aber auch sachlich nicht notwendig zu sein. Gerade bei kapitalintensiven, langlebigen Infrastrukturanlagen wird erstens eine entsprechend lange Frist gesetzt werden können und zweitens wird sich diese Frist bei fortdauerndem öffentlichem Interesse später problemlos erstrecken lassen.

Vom Grundsatz, wonach unbewohnte Bauten, Anlagen und Gebäudeteile in den Kulturlandzonen grundsätzlich befristet zu bewilligen sind, sollen auch solche in der Bewilligungskompetenz des Bundes erfasst werden. Während bei eigentlichen Eisenbahnlinien oder Nationalstrassen die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass man je eine befristete Bewilligung unverlängert auslaufen lassen wird, sind doch viele Arten von bundesrechtlich bewilligten Bauten und Anlagen in den Kulturlandzonen denkbar, die mittel- oder längerfristig wieder überflüssig werden könnten und dann beseitigt werden sollen (militärische Einzelbauten, Bauten bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, GSM-Rail-Antennen, elektrische Leitungen und Transformatorstationen, Druckreduzier- und Messstationen zu Rohrleitungen). Der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedensten Bauten und Anlagen wird mit unterschiedlich langen Fristen Rechnung getragen werden können. Als oberste Grenze einer erstmalig anzusetzenden Frist könnte man sich - in Anlehnung an die maximale Konzessionsdauer gemäss Art. 58 des Wasserrechtsgesetzes für die Verleihung von Wasserrechten - 80 Jahre vorstellen.

Gemäss Absatz 2 soll auf Ablauf der Frist grundsätzlich jener Zustand herzustellen sein, der vor Erteilung der entsprechenden Bewilligung bestand. Vorbehalten bleiben neue Baubewilligungen für das betreffende Grundstück, welche eine andere künftige Nutzung zulassen. So kann beispielsweise der Bedarf für einen Schweinestall wegfallen, dafür aber neu landwirtschaftlicher Bedarf für eine Baute für die Haltung von schottischen Hochlandrindern gegeben sein.

Soll die Baubewilligung künftig beschränkt auf eine festgelegte Frist erteilt werden, so ändert dies nichts daran, dass im Fall von Ersatzbauten eine Beseitigung auch vor Ablauf der Frist notwendig werden kann. Ein Landwirt, der von der Schweinehaltung auf die Haltung schottischer Hochlandrinder umstellt, hat keinen Anspruch darauf, den nicht mehr benötigten Schweinestall bis zum Fristablauf stehen zu lassen und daneben eine neue Baute für die Rinderhaltung zu erstellen.

Muss der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt werden, so ist nicht nur eine allfällige Baute oder Anlage bis auf das gewachsene Terrain zu beseitigen, sondern es ist insbesondere ein korrekter Bodenaufbau vorzunehmen, welcher die Bodenfruchtbarkeit wiederherstellt.

Bei grösseren, mit einer Baute oder Anlage verbundenen Eingriffen kann es sinnvoll sein, die Details der Wiederherstellung bereits als Auflage zur Bewilligung festzulegen. Darauf weist Satz 2 hin. Unumgänglich ist dies insbesondere dort, wo wegen der Natur des Eingriffs die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes nicht

möglich ist (z. B. bei Steinbrüchen oder anderen mit Felsausbrüchen verbundenen Veränderungen), oder wo eine Wiederherstellung bestimmter Elemente unerwünscht ist (veränderte Bodenmodellierung, wo bei der Wiederherstellung ein intakter Bodenaufbau zerstört würde).

Mit Absatz 3 soll eine direkt anwendbare Rechtsgrundlage für die Ersatzvornahme geschaffen werden. Die Zuständigkeit liegt in der Regel bei der kantonalen Behörde nach Artikel 62 Absatz 4 E-REG. Für Bauten und Anlagen, die in einem Plangenehmigungsverfahren durch eine Bundesbehörde bewilligt werden, soll diese Kompetenz bei der Plangenehmigungsbehörde liegen. Die Kosten sollen auf die Eigentümerinnen und Eigentümer überwälzt werden können.

1.2.6.2 2. Abschnitt: Verfahren und Rechtsmittel

Art. 62 Verfahren

Die Regelung des Baubewilligungsverfahrens ist grundsätzlich Sache der Kantone. Daran soll auch der Gesetzesentwurf nichts ändern. Das Bundesgesetz soll sich auch künftig auf einige wenige wichtige Eckpfeiler beschränken. Angesichts der beschränkten verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes müssen weitergehende verfahrensbeschleunigende Massnahmen durch den kantonalen Gesetzgeber getroffen werden.

Neu sollen die Kantone verpflichtet werden, Baubewilligungsgesuche hinreichend bekannt zu machen (Abs. 1). Durch diese Regelung soll die in vielen Kantonen vorgesehene Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens innerhalb der Bauzonen indessen nicht tangiert werden. Sobald jedoch ein Bauvorhaben in einer Kulturlandzone realisiert werden soll, soll das entsprechende Gesuch künftig im kantonalen Publikationsorgan publiziert werden müssen. Diese Publikation soll nebst der Information auch einer gewissen Kontrolle dienen.

Die in Absatz 2 vorgeschlagene Einführung des Einwendungsverfahrens - in den Kantonen oft Einspracheverfahren genannt - bedeutet für die wenigsten Kantone eine Neuerung.

Absatz 3 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 25 Abs. 1^{bis} RPG). Der Begriff der Änderung schliesst dabei auch Zweckänderungen mit ein, was die ausdrückliche Erwähnung der Zweckänderungen überflüssig macht.

Gemäss Absatz 4 soll - wie bisher - eine einzige kantonale Behörde über Bauvorhaben in den Kulturlandzonen entscheiden. Die Aufteilung der Zuständigkeit auf regionale Behörden soll mit anderen Worten auch künftig nicht statthaft sein. Der kantonalen Behörde soll damit - ebenfalls wie bisher - mindestens die Kompetenz zukommen, über die Zulässigkeit aller Vorhaben in den Kulturlandzonen zu befinden. Neu soll auch die allfällige Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in deren Zuständigkeit fallen. Damit soll verhindert werden, dass die kantonale Behörde zwar ein nachträgliches Baugesuch ablehnt, die Gemeinde oder die zuständige regionale Behörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes jedoch nicht verfügt. Die Erfahrungen unter dem Regime des RPG haben gezeigt, dass die kommunalen Behörden - insbesondere in kleineren Gemeinden - oft nicht über aus-

reichendes Fachwissen verfügen, um unrechtmässigen baulichen Vorkehren in den Kulturlandzonen entgegenzuwirken. Selbstverständlich wird die kantonale Behörde auf die Anzeige der Behörden vor Ort angewiesen bleiben. Dennoch scheint die Hürde, einen rechtswidrigen Zustand lediglich zu melden, weniger hoch zu sein als die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes gleich selber verfügen zu müssen.

Ein Element der Verfahrensbeschleunigung stellt die vorgeschlagene Möglichkeit dar, gegebenenfalls durch das Bauvorhaben tangierte zivilrechtliche Ansprüche im Einwendungsverfahren einbringen zu können (Abs. 5). Die Vorschrift stützt sich auf Artikel 122 BV, wonach die Gesetzgebung im Bereich des Zivilprozessrechts Sache des Bundes ist. Wird das zivilprozessuale Schlichtungsverfahren im Rahmen des öffentlichrechtlichen Einwendungsverfahrens abgewickelt, so kann auf ein späteres Schlichtungsverfahren unter den genau gleichen Parteien verzichtet werden. Die Baubewilligungsbehörde soll dabei als Schlichtungsbehörde im Sinne der Schweizerischen Zivilprozessordnung amten und deren Bestimmungen (Art. 199 bis 209) direkt anwenden. Scheitert die Einwendungs- bzw. Schlichtungsverhandlung, soll die Baubewilligungsbehörde beim Entscheid über das Baugesuch und die Einwendungen auch gleich die Klagebewilligung erteilen. Unterlässt es der Berechtigte, seine zivilrechtlichen Ansprüche im Einwendungsverfahren einzubringen, führt dies nicht automatisch zu deren Verwirkung. Nach den Grundsätzen von Treu und Glauben und aufgrund der Pflicht zur Schadensminderung kann die Unterlassung dennoch zum Verlust oder zur Herabsetzung von Ansprüchen führen. Durch die vorgeschlagene Regelung wird die Praxis einiger Kantone, die im Einwendungsverfahren die Anzeige möglicher oder bestehender zivilrechtlicher Ansprüche im Sinn einer Information für die Bauherrschaft zulassen (sog. Rechtsverwahrung), nicht betroffen.

Art. 63 Grundsätze der Koordination

Diese Bestimmung entspricht vollumfänglich dem geltenden Recht (Art. 25a RPG).

Art. 64 Rechtsmittel

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem geltenden Recht (Art. 33 RPG). Es wurde hingegen auf eine Wiederholung der sich bereits aus Artikel 111 Absatz 1 des Bundesgerichtsgesetzes⁷² ergebenden Verpflichtung der Kantone verzichtet, im kantonalen Verfahren die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vorzusehen.

Zum Zweck der Verfahrensbeschleunigung soll neu eine Limitierung der kantonalen Rechtsmittelinstanzen auf maximal zwei statuiert werden, wobei die Mehrheit der Kantone diese Anforderung bereits heute erfüllt. Auch die Gewährung mindestens einer vollumfänglichen Überprüfung ist heute in den meisten Kantonen bereits geltendes Recht.

⁷² Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110).

1.2.7 7. Kapitel: Abgaben

1.2.7.1 Vorbemerkungen zu den Artikeln 65 - 67 E-REG

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bewirkt einen gespaltenen Bodenmarkt: Der Preis für Bauland liegt in der Regel um Faktoren über dem Preis von Nichtbauland. Dieser Mechanismus soll es der Landwirtschaft erlauben, Landwirtschaftsland als Produktionsgrundlage zu einem Preis zu erwerben, welcher durch die landwirtschaftlichen Erträge auch finanzierbar ist.

Dieses Phänomen des gespaltenen Bodenmarkts bewirkt, dass es finanziell in der Regel äusserst lukrativ ist, in einer Kulturlandzone eine bauliche Nutzung einrichten oder erweitern zu können. Die Privaten sind daher regelmässig daran interessiert, sich möglichst weit gehende Nutzungen in einer Kulturlandzone bewilligen zu lassen. Damit laufen die ökonomischen Interessen der Privaten dem Ziel der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zuwider. Die damit verbundenen negativen Begleiterscheinungen sollen nun dadurch gedämpft werden, dass die nichtlandwirtschaftliche bauliche Nutzung von Grundstücken in einer Kulturlandzone durch zwei sich ergänzende Abgaben verteuert wird. Damit sollen einerseits Mehrwerte, welche dadurch entstehen, dass im Nichtbaugebiet ausnahmsweise gebaut werden darf, teilweise abgeschöpft werden. Andererseits können durch die konkrete Ausgestaltung der Abgabe das Verhalten der Privaten sanft in eine aus der Sicht der Raumentwicklung erwünschte Richtung gelenkt und ein praktikabler Vollzug erleichtert werden. Daher soll hier als Bemessungsgrundlage nicht der konkrete Mehrwert zugrunde gelegt werden, sondern der konkrete Umfang der Nutzung.

Die beiden Abgaben sollen insbesondere erlauben, neue oder erweiterte Wohn- und Gewerbenutzungen zu erfassen.

Beiden Abgaben ist gemeinsam, dass Bauten und Anlagen für landwirtschaftliche Zwecke nicht erfasst werden sollen.

Art. 65 Versiegelungsabgabe für Grundstücke in Kulturlandzonen

Gemäss Absatz 1 soll künftig für jeden Quadratmeter Boden ausserhalb der Bauzonen, der nach Inkrafttreten des neuen Rechts versiegelt bzw. überbaut wird, eine Abgabe entrichtet werden müssen. Unterschieden wird dabei einzig, ob auf der betreffenden Fläche eine Hochbaute steht oder nicht (Abgabesatz; Abs. 3). Von der Abgabe sollen von Gesetzes wegen jene Bauten und Anlagen befreit sein, die gestützt auf Artikel 53 E-REG, also für landwirtschaftliche Zwecke, bewilligt werden. Der Bundesrat und das kantonale Recht können weitere Bauten und Anlagen, deren Erstellung im öffentlichen Interesse liegt, von der Abgabepflicht befreien (Abs. 2). Das kantonale Recht kann zudem eine Befreiung von der Abgabe vorsehen, wenn die Flächen an anderer Stelle qualitativ und quantitativ mindestens gleichwertig kompensiert werden (Art. 67 E-REG).

Den Kantonen kommt bezüglich der Frage, welche Bauten und Anlagen sie gemäss Absatz 2 von der Abgabe befreien wollen, ein grosser Ermessensspielraum zu. Regelmässig werden sie eine solche Abgabebefreiung wohl für Strassen im öffentlichen Interesse vorsehen, sinnvoll kann auch die Abgabebefreiung für Wasserreservoirs

sein. Wo es schwierig ist, die Kategorie der wirklich im öffentlichen Interesse liegenden, durch Abgabebefreiung zu fördernden Typen von Bauten und Anlagen generell abstrakt zu umschreiben, kann das kantonale Recht die Befreiung von der Abgabe auch von einem Ermessensentscheid der Entscheidbehörde abhängig machen⁷³. Auch der Bundesrat kann entsprechende Befreiungen vorsehen. Er wird sich dabei sinnvollerweise auf die bundesrechtlich geregelten Verfahren konzentrieren. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat beispielsweise Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen sowie militärische Bauten und Anlagen von der Abgabe befreien wird.

Die Abgabehöhe soll sich nach der Art richten, wie der Boden verändert wird. In der (insbesondere deutschen) Literatur wird unter dem Begriff der Flächennutzungssteuer ein System vorgeschlagen, bei dem relativ viele verschiedene Nutzungsarten unterschieden werden⁷⁴. Aus Gründen der Praktikabilität sollen gemäss Absatz 3 bloss zwei Kategorien unterschieden werden:

- mit Hochbauten überbaute Flächen (300 Franken pro m²) und
- versiegelte Flächen wie Strassen und Plätze (100 Franken pro m²).

Die innerhalb der Baute vorhandene Nutzfläche ist für die Bemessung der Abgabe nicht relevant. Wer beispielsweise eine dreistöckige Baute mit einer Grundfläche von 50 m² bauen darf, bezahlt dafür 50 x 300 Franken = 15'000 Franken.

Wird eine versiegelte Fläche, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes rechtmässig bestand oder für welche die entsprechende Abgabe bereits bezahlt wurde, mit einer Hochbaute überbaut, so ist noch die Differenz von 200 Franken / m² zu bezahlen.

Art. 66 Abgabe auf neuen Wohnflächen in Kulturlandzonen (Wohnflächenabgabe)

Die Schaffung neuen Gebäudevolumens für nichtlandwirtschaftliche Wohnzwecke soll gemäss Artikel 48 ff. E-REG nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. Viel häufiger wären die Fälle, in denen Erweiterungen der Wohnnutzung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen können. Für solche Fälle, in denen keine Versiegelungsabgabe geschuldet ist, soll die Abgabe auf neuen Wohnflächen in Kulturlandzonen greifen.

⁷³ Sollen beispielsweise SAC-Hütten, in denen nicht ertragsorientiert Schutz, Übernachtung und einfache Verpflegung für Berggänger angeboten wird und die ins touristische Angebotskonzept einer Region passen, von der Abgabe befreit werden, so kann dies etwa durch eine entsprechend präzise Umschreibung des betreffenden Tatbestands der Abgabebefreiung im kantonalen Gesetz geschehen. Es ist aber auch möglich, den Tatbestand der Abgabebefreiung allgemeiner zu umschreiben und den Entscheid über die Befreiung im Einzelfall ins Ermessen der Entscheidbehörde zu stellen (mittels einer „kann“-Formulierung).

⁷⁴ So unterscheidet Raimund Krumm (RAIMUND KRUMM, Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungs politik, IAW-Forschungsberichte Nr. 62, Tübingen 2004, Kapitel 6, S. 89) etwa:

- Naturbelassene Flächen
- Naturschonend genutzte Flächen
- Forstwirtschaftlich genutzte Flächen
- Sonstige Freiflächen
- Versiegelte Flächen in Nichtbauzonen („im Aussenbereich“)
- Versiegelte Flächen in Bauzonen („im Innenbereich“)
- Besonders naturschädlich genutzte Flächen.

Da die Abgabe praktisch nur bei Erweiterungen im bestehenden Gebäudevolumen zur Anwendung kommt, muss bei der Festsetzung des Abgabesatzes berücksichtigt werden, dass solche Erweiterungen tendenziell aufwändiger sind, als wenn neu gebaut werden könnte. Vor diesem Hintergrund wird in Absatz 1 eine Abgabe von Fr. 50.-- / m² neuer Wohnfläche vorgeschlagen.

Es stellt sich die Frage, ob eine Freigrenze festzulegen ist. Wo im ehemaligen Estrich auf 3 m² eine Nasszelle mit Dusche und WC eingebaut wird, kann die Veranlagung einer Abgabe von Fr. 150.-- als kleinlich und unverhältnismässig erscheinen. Da ohnehin für verschiedenste Gebühren Rechnung gestellt wird, ist dies jedoch kein reales Problem und eine lückenlose Abgabbeerhebung ist einer - willkürlich anzusetzenden und Umgehungsmöglichkeiten öffnenden - Freigrenze vorzuziehen.

Weiter stellt sich die Frage, wie die der Abgabe unterworfenene Wohnfläche genau zu bestimmen ist. Dafür kann auf die SIA-Norm 416 verwiesen werden: Unter die Abgabe soll grundsätzlich jede Erweiterung der Fläche fallen, die dem Wohnen im engeren Sinn dient (Ziff. 2.1.1.1 der genannten Norm).

Gemäss Absatz 2 sollen, analog zur Versiegelungsabgabe, Wohnflächen, die wegen landwirtschaftlichen Bedarfs (Art. 53 E-REG) bewilligt werden, von der Abgabe befreit sein. Fällt später der landwirtschaftliche Bedarf dahin und wird die Baute gestützt auf Artikel 56 E-REG (in Ausnahmefällen auch Art. 54 E-REG) einer nichtlandwirtschaftlichen Wohnnutzung zugeführt, so soll die Abgabe bei Erteilung dieser Bewilligung nachträglich erhoben werden (Abs. 3). Dies erscheint insbesondere aus Gründen der Rechtsgleichheit als richtig.

In Fällen, in denen die Erweiterung nichtlandwirtschaftlicher Wohnflächen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens erfolgen darf, wäre es nicht gerechtfertigt, beide Abgaben kumulativ zu erheben. In solchen Fällen soll nur die Versiegelungsabgabe, nicht aber die Wohnflächenabgabe erhoben werden (vgl. Abs. 1).

Art. 67 Befreiung von der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgaben

Das kantonale Recht soll eine Befreiung von der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgabe vorsehen können, wenn die Flächen an anderer Stelle qualitativ und quantitativ mindestens gleichwertig kompensiert werden. Der von den Abgaben anvisierte Anreizeffekt wird damit sogar besser erreicht, weshalb eine Abgabebefreiung gerechtfertigt ist⁷⁵.

Es fragt sich, in welchem Verhältnis diese Bestimmung zu Artikel 56 Absatz 4 E-REG steht. Diese Bestimmung stellt allein auf das Gebäudevolumen und die beanspruchten Flächen ab, unabhängig von der Nutzung, weshalb ein Rückbau nach dieser Bestimmung nicht automatisch von der Bezahlung der hier geregelten Abgabe befreit.

⁷⁵ Angerechnet werden kann allerdings nur die Beseitigung von Bauten und Anlagen, die rechtmässig bestehen und weiter bestehen bleiben könnten, und für deren Beseitigung nicht gleichzeitig eine Rückerstattung einer bereits bezahlten Versiegelungsabgabe nach Artikel 68 Absatz 3 geltend gemacht wird.

Die Kompensation soll qualitativ und quantitativ mindestens gleichwertig sein müssen. Das kantonale Recht kann präzisere Kriterien aufstellen, um dies sicherzustellen. Die qualitative Beurteilung soll sich an den Raumentwicklungszielen orientieren. Dabei kann der Intensität der Nutzung (saisonale Ferienutzung ⇔ Dauerwohnsitz), der Lage (Schutzgebiet ⇔ vorbelastetes Gebiet), der äusseren Erscheinung usw. Rechnung getragen werden.

Art. 68 Veranlagung und Fälligkeit der Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe

Gemäss Absatz 1 Satz 1 sind beide Abgaben in der Regel durch die nach Artikel 62 Absatz 4 E-REG zuständige Behörde festzusetzen und in Rechnung zu stellen, und zwar im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens oder eines allfälligen Verfahrens um Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. In bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren wäre, sollte ein Abgabetatbestand erfüllt sein, die verfügende Behörde für die Veranlagung zuständig.

Dass die Abgaben spätestens bei der Realisierung fällig werden und nicht bezahlte Abgaben zu verzinsen sind (Abs. 2), wirkt sich bei unbewilligten Veränderungen aus. Kann die Bewilligung nachträglich erteilt werden, soll die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer nicht besser gestellt sein, als wenn er korrekt um eine Bewilligung ersucht hätte. Wird eine illegale Baute später beseitigt, so soll eine Abgabe geschuldet sein, welche sich aus der Multiplikation der für die Veränderung geschuldeten Abgabe mit dem Zinssatz und der Anzahl Jahre, während welcher die illegale Nutzung bestand, ergibt.

Die für die Veranlagung zuständige Behörde entscheidet auch über die Rückerstattung nach Absatz 3.

Art. 69 Gemeinsame Bestimmungen für alle Abgaben

Mit der Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe wird ein Vermögensvorteil, der durch eine Leistung des Gemeinwesens geschaffen wurde, teilweise auf dieses übertragen. Wird eine Grundstückgewinnsteuer fällig, so sind die entsprechenden Kosten – gleich wie etwa Erschliessungskosten oder bezahlte Vorzugslasten – vom Gewinn in Abzug zu bringen bzw. den Gestehungskosten („Anlagekosten“ im Sinne von Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]) hinzuzurechnen⁷⁶.

⁷⁶ Das folgende Beispiel zeigt, dass das hier vorgeschlagene Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer zu sachgerechten Ergebnissen führt:

Drei Brüder haben 1993 in der gleichen Gemeinde je ein Grundstück von 1000 m² gekauft. Das Grundstück von A. lag in der Bauzone und kostete 300 Franken pro m², die Grundstücke von B und C lagen in der Landwirtschaftszone und kosteten 12 Franken / m². Nach Inkrafttreten des REG wird das Grundstück von B der Wohnzone 2 zugewiesen, in welcher schon das Grundstück von A. liegt. Der Mehrwert wird auf 360 Franken / m² (geschätzter Baulandpreis von 380 Franken / m² abzüglich geschätzter Landwirtschaftslandwert von 20 Franken / m²) festgelegt, die Mehrwertabgabe demnach auf 90 Franken / m². Fünf Jahre später verkaufen alle drei Brüder ihre Grundstücke. A. und B. erhalten je 400 Franken / m² für ihr Bauland, C. 25 Franken / m² für sein Landwirtschaftsland. Alle Brüder müssen nun die Grundstückgewinnsteuer bezahlen. Der Rohgewinn beträgt bei A. 100 (400 - 300) Franken / m², insgesamt 100'000 Franken. Bei B. beträgt er 298 (400 - 12 - 90 [Mehrwertabgabe]) Franken / m², insgesamt 298'000 Franken. Bei C. schliesslich beträgt er 13 (25 - 12) Franken / m², insgesamt 13'000

Art. 70 Kantonale Abgaben

Der heute geltende Artikel 5 Absatz 1 RPG verlangt von den Kantonen die Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen. Dieser verpflichtende Auftrag ist ungenügend umgesetzt worden. Anstatt die Kantone weiterhin in die Pflicht zu nehmen, einen solchen Ausgleich vorzusehen, soll dies ausdrücklich fakultativ werden. In Absatz 1 wird mit dem Wort „weitere“ darauf Bezug genommen, dass mit der Versiegelungs- und der Wohnflächenabgabe in den Kulturlandzonen (Art. 65 und 66 E-REG) gewisse Mehrwerte von Bundesrechts wegen abgeschöpft und im Rahmen der Entschädigung bei materieller Enteignung (Art. 11 E-REG) die gravierendsten Nachteile ausgeglichen werden sollen.

In Absatz 2 soll zudem klar gestellt werden, dass die Kantone die Ziele der Raumentwicklung auch mit weiteren Lenkungs- und Ersatzabgaben verfolgen können. Als Grenze genügt das im Bereich des Abgaberechts strenge Legalitätsprinzip.

1.2.8 8. Kapitel: Aufsicht

Art. 71 Aufsicht des Bundes

Gemäss Artikel 49 Absatz 2 BV hat der Bund darüber zu wachen, dass das Bundesrecht durch die Kantone eingehalten wird. Die Aufsicht über die Einhaltung des Bundesrechts bedürfte daher keiner expliziten gesetzlichen Grundlage. Die ausdrückliche Erwähnung der Aufsicht des Bundes erscheint jedoch gleichwohl angezeigt zu sein, und zwar deshalb, weil der Fokus der Aufsicht gemäss Absatz 1 gezielt darauf gerichtet wird, wie die Kantone die ihnen gewährten Spielräume bei der Umsetzung des Gesetzes ausnutzen. Die Raumplanung obliegt zwar den Kantonen (Art. 75 Abs. 1 BV). Trotzdem trägt auch der Bund eine substanzielle Mitverantwortung dafür, dass die verfassungsrechtlichen Ziele der Raumplanung eingehalten werden. Mit der Aufsicht durch den Bund kann ein wichtiger Beitrag geleistet werden, um die im vorliegenden Gesetzesentwurf konkretisierten verfassungsrechtlichen Ziele - in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Kantonen - möglichst optimal zu erreichen. Ob Bundesrat, Departement oder das für die Raumentwicklung zuständige Bundesamt die Aufsicht ausübt, soll nicht generell-abstrakt festgelegt werden. Vielmehr soll dies im Sinne grösstmöglicher Flexibilität von der Bedeutung der jeweils in Frage stehenden Aufsichtsmassnahme abhängig gemacht werden.

Die Umsetzung des Gesetzes und die Art und Weise, wie die Spielräume durch die Kantone ausgenutzt werden, ist stets in einem grösseren räumlichen Kontext zu sehen. Dem Raumkonzept Schweiz (vgl. hierzu Art. 14 E-REG) kommt dabei als Be-

Franken. Für die weitere Rechnung wird angenommen, dass mit Blick auf den Besitzesdauerabzug und die Steuerprogression folgende Grundstückgewinnsteuern zu entrichten sind:

- A.: 7 Prozent von 100'000 Franken = 7'000 Franken.
- B: 10 Prozent von 298'000 Franken = 29'800 Franken.
- C: 3 Prozent von 13'000 Franken = 390 Franken.

Im Ergebnis verbleibt A. ein Gewinn von 93'000 (100'000 – 7'000) Franken, B. ein solcher von 268'200 (298'000 - 29'800) Franken und C. ein Gewinn von 12'610 (13'000 - 390). B. verdankt den ihm verbleibenden, im Vergleich zu C. höheren Gewinn einzig und allein der durch die Gemeinde vorgenommenen Einzonung.

zugsrahmen massgebliche Bedeutung zu. Die Aufsicht soll damit zu einem - gesamthaft betrachtet - kohärenten räumlichen Verhalten beitragen. Unerwünschte oder gesetzwidrige Entwicklungen sollen bereits präventiv vermieden werden. In Absatz 3 soll der Bund daher ausdrücklich ermächtigt werden, entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Mit der Erwähnung dieser Massnahmen soll auch zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bund seine Verantwortung für eine gesamträumlich kohärente Entwicklung und die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben durch die Kantone künftig verstärkt wahrnehmen will.

Art. 72 Vorübergehende Nutzungszonen

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 37 RPG).

Art. 73 Ersatzvornahme

In der Regel ist davon auszugehen, dass die Kantone das Bundesrecht weitgehend korrekt anwenden. In Einzelfällen kann die Fachstelle des Bundes mit ihrem Beschwerderecht korrigierend eingreifen. Es kommt jedoch vor, dass sich Kantone in gewissen Bereichen systematisch über Bestimmungen und Grenzen des Bundesrechts hinwegsetzen. Dies ist sowohl aus der Sicht des Bundes als auch aus der Sicht jener Kantone, welche im langfristigen Interesse der Allgemeinheit die Regelungen respektieren, unhaltbar und auf dem Weg der Beschwerde im Einzelfall nicht wirkungsvoll zu korrigieren. In Zeiten, in welchen viel Gewicht auf eine effiziente Aufgabenerfüllung auch in der öffentlichen Verwaltung gelegt wird, sind dem Bund die hierfür notwendigen Instrumente zu geben. Wenn der Bund die Möglichkeit hat, einem Kanton – als ultima ratio – in einem bestimmten Bereich oder insgesamt die Entscheidkompetenz zu entziehen und diese im Sinne einer Ersatzvornahme selber auszuüben, dürfte dies nicht zuletzt auch präventive Wirkung entfalten.

Dass die Vorschrift wirklich als ultima ratio gemeint ist, ergibt sich daraus, dass erstens vorgängig eine Mahnung an den Kanton ergehen muss, und dass es der Bundesrat selber ist, welcher diese Massnahme anordnen müsste.

Formell würde die Vollzugskompetenz an die Fachstelle des Bundes übertragen. Um eine reibungslose Weiterführung der Geschäfte zu ermöglichen und um nicht unnötig hohe Kosten zu Lasten des Kantons zu generieren, wäre auch denkbar, dass die bisher für den Kanton tätigen Funktionäre die entsprechende Arbeit unter der Weisungs- und Entscheidbefugnis der Fachstelle des Bundes weiterführen würden. Details, wie der Bund die ihm entstehenden Kosten verrechnen würde, wären allenfalls in der Verordnung zu regeln.

Der Übergang von der Bewilligungskompetenz an die Fachstelle des Bundes sowie der analoge Übergang der Kompetenz wiederum zurück an den Kanton wären mit erheblichem Aufwand verbunden. Wenn die Bewilligungskompetenz wiederum dem Kanton übergeben werden soll, muss daher als genügend wahrscheinlich erscheinen, dass die Aufgabe künftig korrekt erfüllt wird.

Art. 74 Kürzung von Bundesbeiträgen

Der heute geltende Artikel 30 RPG verpflichtet den Bund, Beiträge an raumwirksame Massnahmen davon abhängig zu machen, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen. Statt einer solchen sehr punktuellen, dafür aber verpflichtenden Sanktion soll eine Sanktion mit breiterem Anwendungsbereich treten, welche dafür von höheren Anforderungen abhängig gemacht werden soll. Auch hier geht es darum, in Extremfällen griffigere Instrumente zur Durchsetzung des Bundesrechts zu erhalten. Und wie bei der Ersatzvornahme muss auch diese Sanktion zuerst explizit angedroht werden.

Der Betrag, um den die Beiträge gekürzt werden, muss sich mit Blick auf die in Frage stehende Verletzung von Bundesrecht als verhältnismässig erweisen.

Die Sanktion kann nur bei der Verletzung von materiellem Raumentwicklungsrecht des Bundes zur Anwendung kommen.

1.4 3. Titel: Rechtsschutz

Art. 75

Artikel 75 E-REG entspricht inhaltlich in weiten Teilen der Bestimmung von Artikel 34 RPG. Neu soll der Kanton auch im Nutzungsplanverfahren Beschwerde beim Bundesgericht führen können. In erster Linie ist dabei an diejenigen Fälle gedacht, in welchen der Kanton die Nutzungsplanung selber durchführt und vor der kantonalen Rechtsmittelinstanz mit seinen Anliegen unterliegt. Zu denken ist aber auch an jene Fälle, bei denen der Kanton bloss Genehmigungsbehörde ist, der gerichtliche Entscheid jedoch kantonale Planungsinteressen berührt. In beiden Fällen ist es sachlich richtig, dass der Kanton als wichtiger Planungsträger seine Interessen auch vor dem Bundesgericht geltend machen kann.

Die Aufzählung in Absatz 2 schliesst selbstverständlich die Fälle nicht aus, in denen dem Gemeinwesen aus andern Gründen Parteistellung und damit die Beschwerdelegitimation zukommt, so etwa dann, wenn der Kanton oder die Gemeinde als Bauherr oder Grundeigentümer auftritt.

1.5 4. Titel: Schlussbestimmungen

1.5.1 1. Kapitel: Reservebauzonen

Vorbemerkungen zu den Artikeln 76 - 79 E-REG

Hintergrund dieser Bestimmungen ist der Umstand, dass es unter der Herrschaft des RPG nicht gelungen ist, die Bauzonen auf ein bundesrechtskonformes Mass zu reduzieren. So weist der Raumentwicklungsbericht des ARE von 2005 60'000 ha unüberbauter Bauzonen aus und zeigt auf, dass gerade Gemeindetypen mit einer eher schwachen baulichen Entwicklung (Agrargemeinden und periurbane ländliche Gemeinden) über Bauzonenreserven in der Grössenordnung von 35 Prozent verfügen

(Ziff. 2.4.2, S. 33 ff.). Zu den politischen Schwierigkeiten, die bei einer Verkleinerung der Bauzonen zu überwinden sind, kommt die Angst vor hohen Forderungen aus materieller Enteignung hinzu. Eine Erfolg versprechende neue Regelung ist daher nur denkbar, wenn die öffentlichen Interessen an gesetzeskonformen Bauzonen-grössen durchgesetzt werden können, ohne dass die Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer derart eingeschränkt werden, dass eine Entschädigung zu Lasten der Gemeinwesen als notwendig erscheint. Zu diesem Zweck wird übergangsrechtlich die Möglichkeit von Reservebauzonen geschaffen. Ohne Änderung der Nutzungsplanung soll zwar auch in Reservebauzonen nur nach den für die Kulturlandzonen geltenden Regeln gebaut werden können. Dafür sollen die Eigentümerinnen und Eigentümer die Garantie haben, dass ihr Land entweder bei späteren Einzonungen berücksichtigt oder dann gegen eine angemessene Entschädigung einer Kulturlandzone zugewiesen wird. Diese Entschädigung soll primär durch jene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geleistet werden, deren Grundstücke aus einer Kulturlandzone der Bauzone zugewiesen und dabei - aus wichtigen Gründen - Grundstücken aus der Reservebauzone vorgezogen wurden.

Verglichen mit dem geltenden Recht bietet eine solche Lösung allen Beteiligten Vorteile:

- Muss nach geltendem Recht eine Gemeinde ihre Bauzonen redimensionieren, so kann mit den bisher noch unüberbauten Grundstücken Folgendes geschehen:
 - Verbleib in der Bauzone,
 - Zuweisung in eine Kulturlandzone gegen volle Entschädigung (Fälle der materiellen Enteignung),
 - entschädigungslose Zuweisung zu einer Kulturlandzone.

Für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer gibt es daher faktisch nur ein „Alles oder Nichts“. Die vorgeschlagene Lösung mit den Reservebauzonen soll diese Härte mildern, indem für gewisse Eigentumsbeschränkungen zwar keine volle Entschädigung, aber trotzdem eine wesentlich bessere Rechtssituation geschaffen werden soll, als sie bei entschädigungsloser Zuweisung zu einer Kulturlandzone gilt.

- Für die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, welche bisher nicht in einer Bauzone lagen, die sich aber dafür eignen würden, vergrössert die vorgeschlagene Regelung dank des Ausgleichsmechanismus (Art. 78 E-REG) die Chance, dass ihr Land trotzdem noch einer Bauzone zugewiesen werden kann.
- Dem planenden Gemeinwesen schliesslich erlaubt diese Regelung ein Maximum an Spielraum bei einem Minimum an finanzieller Belastung.

Art. 76 Zuweisung zu Reservebauzonen

Reservebauzonen sollen sich nicht als neuer Zonentyp definitiv etablieren. Es handelt sich vielmehr um ein übergangsrechtliches Instrument, welches eine Verstärkung der geordneten Besiedlung des Landes ermöglichen soll, ohne Gemeinwesen oder Private finanziell untragbar zu belasten.

Die Ausscheidung von Reservebauzonen ist nach der in Absatz 1 vorgeschlagenen Konzeption freiwillig. Das für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen kann bei überdimensionierten Bauzonen Land auch einer eigentlichen Kulturlandzone zuweisen. Wo die Realisierungschancen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer so gering waren, dass keine Entschädigungspflicht zu befürchten ist, wird dies in der Regel auch der sinnvollere Weg sein.

In Fällen, in welchen die Zuweisung zu einer eigentlichen Kulturlandzone möglicherweise entschädigungspflichtig wäre⁷⁷, ist es sinnvoll, das entsprechende Land einer Reservezone zuzuweisen. Dass dies in der Regel entschädigungsfrei zu dulden ist, rechtfertigt sich dadurch, dass die Rechtsstellung der Grundeigentümerschaft mit Blick auf die Zukunft wesentlich besser ist. Bei der Zuweisung zu einer Reservebauzone handelt es sich um den minimalen Eingriff, der notwendig ist, um die von der Bundesverfassung geforderte haushälterische Bodennutzung und damit eine Bauzonendimensionierung zu erreichen, die mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung im Einklang steht.

Es ist denkbar, dass in einem besonders gravierenden Einzelfall ein Gericht zum Schluss kommt, eine entschädigungslose Zuweisung zu einer Reservezone sei mit der Eigentumsgarantie der Bundesverfassung und damit auch mit Artikel 11 Absatz 1 E-REG nicht vereinbar. Absatz 1 Satz 2 enthält den entsprechenden Vorbehalt ausdrücklich

Bezüglich der aktuellen Möglichkeiten der Überbauung gelten die gleichen Regeln wie für die Kulturlandzonen, sowohl inhaltlich wie auch verfahrensmässig (Erteilung von Baubewilligungen [Abs. 2] sowie Verfahren für Umzonungen [Abs. 3]).

Art. 77 Wiedereinzonungen

Die privilegierte Situation bei künftigen Einzonungen ist der zentrale Vorzug von Reservebauzonen gegenüber eigentlichen Kulturlandzonen. Grundsätzlich sollen bei künftigen Einzonungen nämlich zuerst die Reservebauzonen berücksichtigt werden.

Das für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen soll im Rahmen seines planerischen Ermessens frei sein zu entscheiden, welche der in der Reservezone gelegenen Gebiete neu der Bauzone zugewiesen werden. Ein Anspruch darauf, dass im gleichen Verfahren sämtliche Reservebauzonen zu Bauzonen werden, soll mit der vorgeschlagenen Regelung selbstverständlich nicht geschaffen werden.

Vom Grundsatz, dass zuerst die Reservebauzonen zu berücksichtigen sind, soll aus sachlichen Gründen abgewichen werden können. So ist denkbar, dass für den bestimmten Zweck, für den eine künftige Einzonung erfolgen soll, keines der in der Reservebauzone gelegenen Gebiete geeignet ist. Zudem muss wohl regelmässig sichergestellt sein, dass das aus einer Kulturlandzone eingezonte Gebiet verfügbar ist und innerhalb nützlicher Frist zu einem der Zonenumschreibung entsprechenden Zweck genutzt wird.

⁷⁷ Dieses Problem dürfte sich insbesondere bei bereits erschlossenen Bauzonen stellen.

Art. 78 Ausgleichende Massnahmen bei Neueinzonungen und Wiedereinzonungen

Werden Grundstücke aus einer Kulturlandzone einer Bauzone zugewiesen, obwohl - auf dem Hoheitsgebiet des für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinwesens - noch Reservebauzonen vorhanden sind, so soll in zweierlei Hinsicht ein Ausgleich zu leisten sein. Als erster Ausgleich wird vorgeschlagen, dass gleichzeitig geeignete Gebiete der Reservebauzone einer Kulturlandzone zuzuweisen sind (Abs. 1), und zwar mindestens flächengleich⁷⁸. Damit wird verhindert, dass die Summe von Bauzonen und Reservebauzonen weiter anwächst. Welche Flächen aus der Reservebauzone tatsächlich einer Kulturlandzone zugewiesen werden, soll das für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen im Rahmen seines planerischen Ermessens frei entscheiden können. Wo mehrere zweckmässige Lösungen möglich sind, kann es sinnvoll sein, auf allenfalls unterschiedliche Wünsche der Grundeigentümerschaft Rücksicht zu nehmen.

Für die Grundeigentümerschaft zentral ist der in Absatz 2 geregelte zweite Ausgleich: Die Zuweisung von der Reservebauzone in eine Kulturlandzone soll nämlich nicht entschädigungslos geduldet werden müssen. Vielmehr sollen die Grundeigentümer eine Entschädigung zugute haben. Dafür sollen primär die Eigentümer jener Grundstücke aufzukommen haben, die bei der Einzonung berücksichtigt wurden, ohne dass sie Teil der Reservebauzone gewesen sind.

Können sich die beteiligten Parteien selber über die Entschädigung einigen, so geht eine solche Lösung vor. Sie muss nicht zwingend in Geldzahlung erfolgen, sondern kann beispielsweise auch in einen Landabtausch münden. Ansonsten richtet sich die Entschädigung nach Artikel 79 E-REG.

Art. 79 Bemessung der Entschädigung

Können sich die Parteien über eine Entschädigung einigen, so soll die einvernehmlich gefundene Lösung in jedem Fall vorgehen. Können sie sich nicht einigen, so soll die Höhe der Entschädigung durch eine durch das kantonale Recht zu bestimmende Behörde festgelegt werden (Abs. 1). Bemessungsgrundlage ist die Differenz zwischen dem Wert, welchen das der Kulturlandzone zugewiesene Land bei einer Zuweisung zur Bauzone gehabt hätte, abzüglich des Werts, den es neu in der Kulturlandzone hat. Die Höhe der Entschädigung hat der Hälfte dieser Wertdifferenz zu entsprechen (Abs. 2).

Anspruch auf eine solche Entschädigung soll für das gesamte Gebiet bestehen, das von der Reservebauzone der Kulturlandzone zugewiesen wird. Ist dieses Gebiet gleich gross wie das von der Kulturlandzone in die Bauzone eingezonte Gebiet, so führt diese Regelung dazu, dass die Grundeigentümer der neu eingezonten Gebiete faktisch etwa die Hälfte des Mehrwertes, welcher durch die Einzonung entsteht, für die Entschädigung verwenden müssen. Je grösser das ausgezonte im Vergleich zum eingezonten Gebiet ist, desto grösser wird die Belastung der Eigentümer des eingezonten Gebiets. Daher soll eine Obergrenze der zulässigen Belastung festgelegt

⁷⁸ Die Fläche der einer Nichtbauzone zugewiesenen Gebiete muss mindestens der Fläche jener Gebiete entsprechen, die von einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen wurden.

werden (Abs. 3). Können damit nicht sämtliche Entschädigungen bezahlt werden, hat das planende Gemeinwesen für den Rest aufzukommen⁷⁹.

Eine Obergrenze der Belastung von drei Vierteln des planungsbedingten Mehrwertes erscheint relativ hoch. Sie ist jedoch gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass mit einer Einzonung dieser Grundstücke überhaupt nicht gerechnet werden konnte (angesichts der gesetzlichen Regelung, wonach die Reservebauzonen Priorität geniessen) und regelmässig nur auf Wunsch (bzw. mit konkreten Überbauungsabsichten) der Grundeigentümerschaft erfolgen wird. Damit profitieren letztlich auch die Grundeigentümer der neu eingezonten Grundstücke von der unerwarteten Privilegierung im Rahmen der Nutzungsplanung.

1.5.2 2. Kapitel: Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Art. 80 Vollzug

Absatz 1 entspricht dem geltenden Recht (Art. 36 Abs. 1 RPG). Mit Bezug auf den Erlass von Ausführungsbestimmungen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Aufzählung der Aufsichtsinstrumente des Bundesrates in Artikel 71 Absatz 3 E-REG nicht abschliessend ist und dass auch der Erlass von Verordnungsrecht des Bundesrates in Frage kommen kann.

Absatz 2 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 31 RPG). Neu soll anstelle des Begriffs "Fachstelle" jedoch jener der "Behörde" verwendet werden. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass irgendein beliebiges Gremium von Fachleuten nicht genügt. Zu bezeichnen ist vielmehr - wie dies heute in allen Kantonen bereits der Fall ist - eine Behörde, die auch die Befugnisse hat, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben im Bereich der Raumentwicklung nötig sind.

⁷⁹ Folgendes Beispiel möge dies erläutern:

In der Gemeinde A. bestehen 15 ha Bauzonen und 4 ha Reservebauzonen. Nun soll 1 ha neue Bauzonen ausgeschieden werden. 0.6 ha davon liegen in den Reservebauzonen, 0.4 ha sollen aus der bisherigen Landwirtschaftszone der Bauzone zugewiesen werden, um eine kompakte Bauzonenbegrenzung zu erreichen. Zum Ausgleich beschliesst die Gemeinde, 0.8 ha aus der Reservebauzone der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Als Ergebnis dieser Planung wird die Gemeinde A. anschliessend über 16 (15 + 0.4 + 0.6) ha Bauzonen und 2.6 (4 - 0.6 - 0.8) ha Reservebauzonen verfügen. Liegen die Preise für Bauland in A. bei 350 Fr. / m² und die Preise für Landwirtschaftsland bei 10 Fr. / m², so haben die Eigentümer der von der Reservezone in die Landwirtschaftszone umgezonten Grundstücke eine Entschädigung von 170 [(350 - 10) / 2] Fr. / m² zugute, was einer Summe von 1'360'000 (170 * 0.8 * 10'000) Fr. entspricht.

Die Eigentümer der von der Landwirtschaftszone in die Bauzone eingezonten Gebiete erzielen einen Gewinn von 340 (350 - 10) Fr. / m², was bei einer Fläche von 0.4 ha 1'360'000 (340 * 0.4 * 10'000) Fr. entspricht. Müssten sie für die gesamte Entschädigung aufkommen, so verbliebe ihnen vom Mehrwert der Einzonung nichts mehr. Daher kommt die Grenze von Absatz 3 zum Tragen: sie müssen höchstens 255 (340 * ¾) Fr. / m² an die Entschädigung bezahlen, was einem Total von 1'020'000 (255 * 0.4 * 10'000) Fr. entspricht. Für die fehlenden 340'000 (1'360'000 - 1'020'000) Fr. hätte die Gemeinde aufzukommen.

1.5.3 3. Kapitel: Übergangsbestimmungen

Art. 83 Anpassungen durch die Kantone

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen neu klare inhaltliche Anforderungen an die kantonalen Richtpläne gestellt werden (vgl. Art. 27 - 30 E-REG). Dies hat zur Konsequenz, dass kantonale Richtpläne, die diesen neuen Anforderungen bei Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung nicht bereits entsprechen, durch die Kantone entsprechend angepasst werden müssen. Die kantonalen Richtpläne sollen gemäss Absatz 1 bis spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechts angepasst sein.

Die Regelungen in Absatz 2 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 36 Abs. 2 RPG).

Noch heute, fast dreissig Jahre nach Inkrafttreten des RPG gibt es Nutzungspläne, die den bundesrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Nutzungspläne, die noch aus der Zeit vor dem RPG stammen, und bis Ende 1987 (vgl. hierzu Art. 35 Abs. 1 Bst. b RPG) nicht mit den bundesrechtlichen Anforderungen in Einklang gebracht wurden, haben bezüglich der Umschreibung des Baugebiets keine Bedeutung mehr; in den betreffenden Gemeinden gilt bloss das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone (Art. 36 Abs. 3 RPG)⁸⁰. Sollte es auch bei Inkrafttreten des neuen Rechts noch Nutzungspläne geben, die den mit dem Inkrafttreten des RPG geschaffenen bundesrechtlichen Anforderungen nicht genügen, soll diese Rechtsfolge gemäss Absatz 3 auch weiterhin gelten.

Art. 84 Anpassung bestehender Bauzonen

Gemäss Absatz 1 soll das für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen explizit angehalten werden, die von ihm ausgeschiedenen Bauzonen daraufhin zu überprüfen, ob sie mit Artikel 40 E-REG im Einklang stehen. Sind die Bauzonen zu gross, so müssen sie innerhalb von 5 Jahren angepasst werden. Andernfalls ist keine weitere Aktivität erforderlich.

Abgeschlossen ist die erforderliche Anpassung dann, wenn die rechtskräftigen Bauzonen den Bedarf von Artikel 40 E-REG (präzisiert gemäss Art. 40 Abs. 3 E-REG durch den Bundesrat) nicht mehr überschreiten. Die in Absatz 2 umschriebene Rechtsfolge tritt automatisch dann ein, wenn die Anpassung nicht fristgerecht erfolgt. Aus Gründen der Rechtssicherheit werden daher genügend präzise Vorgaben für die Berechnung des Baulandbedarfs gemacht werden müssen.

Für die Frage, was als weitgehend überbautes Gebiet zu gelten hat, kann auf die umfangreiche Rechtsprechung zu Artikel 15 Buchstabe a und Artikel 36 Absatz 3 RPG abgestellt werden.

⁸⁰ Vgl. hierzu etwa BGE 1C.135/2007 vom 1. April 2008; BGE 1A.43/2002 vom 6. Juni 2002; BGE 127 I 103; BGE 118 Ib 39.

Art. 85 Bestehende Bauten und Anlagen in Kulturlandzonen

Gemäss Artikel 56 Absatz 2 E-REG dürfen ursprünglich unbewohnte Bauten, Anlagen und Gebäudeteile nur dann zu Wohnzwecken genutzt werden, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Bei Bauten, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits rechtmässig bewohnt wurden, soll eine Erweiterung der Wohnnutzung in einen bisher unbewohnten Gebäudeteil möglich bleiben.

Erläuterungen zum Anhang (Änderung bisherigen Rechts [Art. 82])

Mehrere der vorgesehenen Änderungen rühren daher, dass ausdrückliche Verweise auf das RPG an den Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz angepasst werden müssen (Ziff. 1 [BGBB: Art. 2 Abs. 1 Bst. a, Art. 60 Abs. 1 Bst. e, Art. 64 Abs. 1 Bst. b und Art. 85], Ziff. 2 [LPG], Ziff. 3 [NHG: Art. 25b Abs. 1], Ziff. 4 [MG], Ziff. 6 [WRG], Ziff. 7 [EleG], Ziff. 8 [EBG], Ziff. 9 [Alpentransit-Beschluss], Ziff. 10 [BG über die Anschlussgleise], Ziff. 11 [LFG] und Ziff. 14 [WaG]).

Die übrigen vorgeschlagenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Ziffer 1 (BGBB):

Da der Begriff der Zonenkonformität im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht mehr verwendet wird, soll in Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe e BGBB nicht mehr von "zonenkonformer", sondern - unter Bezugnahme auf Artikel 53 E-REG - von "landwirtschaftlicher" Verwendung gesprochen werden.

Mit der Anpassung von *Artikel 62 Buchstabe d BGBB* soll klargestellt bzw. präzisiert werden, dass die Ausübung eines Kaufs- oder Rückkaufsrechts nicht nur dann von der Bewilligungspflicht entbindet, wenn dieses im BGBB vorgesehen ist. Die gleiche Wirkung soll auch ein in einem anderen Bundeserlass vorgesehenes Kaufs- oder Rückkaufsrecht haben (vgl. Art. 47 Abs. 2 E-REG). Mit dieser Anpassung soll aber auch klargemacht werden, dass ein kantonrechtlich vorgesehenes Kaufs- oder Rückkaufsrecht diesen Effekt nicht haben kann, könnte doch ansonsten die umfassende bundesrechtliche Regelung über die Bewilligungspflicht für den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke unterlaufen werden.

Das gesetzliche Pfandrecht nach Artikel 52 Absatz 5 E-REG soll keinen Einfluss auf die Belastungsgrenze nach Artikel 73 BGBB haben. Der Ausnahmekatalog von Artikel 75 Absatz 1 BGBB ist daher entsprechend zu ergänzen.

Zu Ziffer 3 (NHG):

Neu stellen aufgrund des zentralen verfassungs- und bundesrechtlichen Grundsatzes der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet alle Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen eine Bundesaufgabe dar. Diese Ergänzung der Bundesaufgaben in *Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b* stellt die einheitliche Beurteilung der Interessen des Landschaftsschutzes bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sicher. Damit wird auch den Feststellungen der GPK-N hinsichtlich der ungenügenden Wirksamkeit des Instruments des Bundesinventars der

Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und dem vom Bundesrat in der Folge erteilten Auftrag zur Stärkung der Wirksamkeit des Inventars Rechnung getragen.

Die mangelnde Vernetzung der vorhandenen wertvollen, auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen basierenden Biodiversitätsflächen ist ein Hauptgrund für den fortschreitenden Artenschwund. Ein weiterer Grund dafür sind die grossen Unterschiede im Vollzug. Notwendig ist deshalb eine in *Artikel 24f* neu vorgeschlagene sachbereichsbezogene Planung im Bereich der Biodiversität. Planungen sind aber auch notwendig für den Landschafts- und Ortsbildschutz. So gehört dazu etwa das bestehende Landschaftskonzept Schweiz (LKS).

Zu Ziffer 5 (StHG):

Auf den ersten Blick scheint die vorgesehene Änderung von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e StHG nur terminologischer Natur zu sein. Die Bestimmung ist aber in Zusammenhang mit Artikel 70 E-REG zu sehen. Den Kantonen soll es unbenommen sein, Tatbestände, mittels derer Mehrwerte geschaffen werden, einer Abgabe zu unterstellen und diese sofort, d.h. ohne dass eine Veräusserung des Grundstücks erfolgen müsste, zu veranlagern. Zu denken ist etwa an die Abschöpfung von Mehrwerten, die bei Zuweisung von Grundstücken zu einer Bauzone entstehen, an die sofortige Abschöpfung von Mehrwerten, die durch eine Umzonung in eine Zone mit besseren Nutzungsmöglichkeiten entstehen (so genannte Aufzonungen), oder an die Abschöpfung von Mehrwerten, die durch den Wegfall nutzungseinschränkender Bestimmungen entstehen.

Zu Ziffer 12 (USG)

Der Gesetzgeber hat in zahlreichen Umweltschutzbereichen die Verwirklichung von Umweltzielen mit planerischen Mitteln vorgesehen. Beispielhaft seien hier die Gewässerschutzplanung, die Massnahmenplanung Luftreinhaltung, die Abfallplanung oder die Lärmempfindlichkeitsstufenzuordnung bzw. -planung genannt. Diese Fachplanungen sind in den Planungen nach dem E-REG, namentlich bei der Richt- und Nutzungsplanung, als Grundlage zu berücksichtigen.

Raumpläne enthalten eine Vielzahl von Festlegungen, die sich direkt oder indirekt erheblich auf die Umwelt auswirken. Namentlich ist dies bei bedeutenden Vorhaben, wie etwa Infrastrukturanlagen, der Fall. Deren Umweltauswirkungen sind frühzeitig zu ermitteln und im Planungsbericht zu beschreiben. Um zu optimierten Lösungen zu gelangen, sind zudem Alternativen zu prüfen und zu beschreiben. Die Ermittlung der Umweltauswirkungen soll auf jeder Planungsstufe so präzise wie notwendig und möglich, also stufengerecht, erfolgen. Entscheide, die solchermassen fundiert sind, bieten für die nachfolgenden Planungen und Bewilligungsverfahren Sicherheit und die Gewähr, dass Vorhaben an geeigneten Standorten realisiert werden können. Zudem wird dadurch die Projekt-UVP entlastet, indem diese Ermittlungen und Bewertungen in den Umweltbericht übernommen werden.

Zusammen mit der Berücksichtigung der Fachplanung nach Artikel 2 Absatz 1 E-REG, der Wirkungsbeurteilung der Planungen nach Artikel 9 Absatz 2 E-REG und

der Abstimmung auf die Umweltgesetzgebung nach Artikel 27 Absatz 3 E-REG setzt diese Ergänzung des USG den Bericht des Bundesrates vom 3. September 2008 über die bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung auf Gesetzes-ebene um.

Zu Ziffer 13 (GschG):

Die in Artikel 12 Absatz 4 Buchstabe a GschG vorgeschlagene Änderung rührt daher, dass im Bundesrecht der Begriff der Landwirtschaftszone durch jenen der Kulturlandzonen ersetzt werden soll.

Zu Ziffer 14 (WEG):

Im vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Erschliessung innerhalb der Bauzonen umfassender geregelt werden, als dies im heutigen RPG der Fall ist. Die explizit auf das Erschliessungsrecht Bezug nehmenden Bestimmungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), die noch aus der Zeit vor dem RPG stammen (Art. 4 - 6 WEG), werden damit obsolet. Die heute in Artikel 4 WEG enthaltenen Begriffsdefinitionen sollen - in Ausführung von Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe a E-REG und im Sinne dessen, was in den Erläuterungen zu Artikel 42 E-REG ausgeführt ist - stufengerecht auf Verordnungsstufe vorgenommen werden. Was heute Gegenstand der Artikel 5 ("Erschliessungspflicht") und 6 ("Erschliessungsbeiträge") WEG ist, soll in den Kernelementen in den Artikeln 41 Absatz 1 und 42 E-REG geregelt werden. Artikel 44 E-REG schliesslich nimmt auf, was heute in Artikel 6 WEG geregelt ist. Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind indessen wesentlich weniger detailliert als dies die heutigen Bestimmungen des WEG sind. Dies hängt damit zusammen, dass auf Bundesebene nur noch das geregelt werden soll, was aus gesamtschweizerischer Sicht unabdingbar erforderlich erscheint, während die detailliertere Ausgestaltung - innerhalb des bundesrechtlich abgesteckten Rahmens - Sache des kantonalen Rechts sein soll. Dieser Logik - Beschränkung auf das Wesentliche - folgt auch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 15 WEG. Es soll genügen, wenn die Bundeshilfe an die Voraussetzung geknüpft wird, dass die Grundeigentümer anteilmässig an den Erschliessungskosten beteiligt werden.

Artikel 3 WEG soll auf die Aspekte der Förderung der Erschliessung zurückgenommen werden. In einem neuen Absatz 2 soll - was die Anforderungen an die Erschliessung anbetrifft - ausdrücklich auf die erschliessungsrechtlichen Bestimmungen des Raumentwicklungsgesetz verwiesen werden.

2 Das neue Gesetz bleibt ein Grundsatzgesetz

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 75 BV. Danach legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Abs. 1). Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Abs. 2). Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Abs. 3).

Der Bundesgesetzgeber hat im Bereich der Raumplanung somit keine umfassende Kompetenz, gesetzliche Bestimmungen, sondern eben nur „Grundsätze“ zu erlassen. Der Bundesgesetzgeber muss demnach entscheiden, ob er zum Erlass der von ihm intendierten Regelungen zuständig ist. Der Begriff der Grundsätze ist ein offener Begriff und in sich wandelbar: Auch wenn der Text der Verfassungsnorm unverändert bleibt, so verändert sich ihr Inhalt im Lauf der Zeit. Die Norm (bzw. der Begriff) wird zeitgemäss fortgebildet sowie durch die Gesetzgebung an die Entwicklungen und Notwendigkeiten angepasst⁸¹.

In seiner Botschaft zum geltenden Raumplanungsgesetz hat der Bundesrat seinerzeit festgehalten, eine Beschränkung auf Grundsätze bedeute, «das gesamtstaatlich Grundlegende zu ordnen, um so in den wesentlichen Punkten eine gewisse Einheitlichkeit des Rechts und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen»⁸². Anderswo hielt der Bundesrat drei Kriterien einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz für massgebend⁸³:

- Die *Föderative Gesetzgebung*: Die Bundes- und die Kantonsgesetzgebungen sollen sich ergänzen. Der Bund soll dabei vor allem die Aufgabe der Koordination wahrnehmen.
- Das *Subsidiaritätsprinzip*: Den Kantonen soll eine substantielle Rechtssetzungskompetenz verbleiben, damit sie den eigenen Gegebenheiten Rechnung tragen können. Eine Bundesregelung soll demnach nur geboten sein, soweit sie im gesamtschweizerischen Interesse liegt.
- *Mindestvorschriften des Bundes*: Der Bund kann den Kantonen Rechtssetzungsaufträge erteilen; besonders Wichtiges soll aber jedenfalls durch den Bund geregelt werden.

Von grundsätzlicher Bedeutung sind stets Zielnormen, wie sie sich im vorliegenden Gesetzesentwurf in den Artikeln 5 - 7 E-REG finden. Wenn nun aber der Bund bestimmte Ziele und Grundsätze vorgibt, die für eine Ziel gerichtete Raumentwicklung unerlässlich erscheinen, muss er auch die Kompetenz haben, die Kantone auf einen Grundstock an Instrumenten zu verpflichten, diese mit Inhalt zu füllen und die im Hinblick auf die Zielerreichung nötigen Kontroll- und Korrekturmittel bereitzustellen.

Im Bereich der Raumentwicklung gibt es überdies zahlreiche wichtige Fragen, die - ohne dass dadurch der Rahmen der Grundsätzlichkeit gesprengt würde - auch dichter normiert werden dürfen. Dies kann etwa nötig sein, wenn "Kernfestlegungen zugunsten der Raumordnung Schweiz"⁸⁴ in Frage stehen wie die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet einschliesslich die Nutzung des Gebiets ausserhalb der Bauzonen - das neu unter dem Begriff "Kulturlandzonen" zusammengefasst wird -, die Erschliessung als Bauvoraussetzung, die Instrumente der Raumplanung sowie

⁸¹ Vgl. KURT EICHENBERGER, in Kommentarg aBV, Verfassungsrechtliche Einleitung (1995), Rz. 50 f.

⁸² Botschaft vom 27. Februar 1978 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl 1978 I 1007.

⁸³ Botschaft vom 7. Dezember 1987 zum Energieartikel, BBl 1988 I 377 ff.

⁸⁴ MARTIN LENDI, in: St. Galler Kommentar BV, 2. Auflage, Art. 75 Rz. 25. Vgl. dort auch die im Text angeführten Beispiele.

der Rechtsschutz. Eine bestimmte Normierung ist sodann nötig, wenn es um Materien geht, die neu ins Gesetz aufgenommen werden, wie etwa die Bestimmungen über die Planung in funktionalen Räumen (Art. 21 ff. E-REG), über die der Gesetzgeber sein Verständnis und seinen Normierungswillen erst noch bekannt machen muss. Detailliertere Vorschriften müssen jedoch stets Schwerpunktbereiche betreffen⁸⁵. Diesem Erfordernis wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf Rechnung getragen.

Nach vorherrschender Ansicht darf der Bund mit einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz keine behörden- oder grundeigentümergebundenen nationalen Raumpläne erlassen. Er darf indessen verbindliche Vorgaben machen, die "den Kantonen aufzeigen, auf welche Ziele, mit welchen Instrumenten, mittels welcher Massnahmen und gestützt auf welche Verfahren die Aufgabe der Raumplanung an die Hand genommen werden soll"⁸⁶.

Schliesslich darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Frage nach dem Grundsatzcharakter von Vorschriften stets auch vor dem Hintergrund der Zeit zu beantworten ist. Es drängen sich daher - auf Grund der Erfahrungen, die seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes gemacht worden sind - gewisse Schwerpunktverlagerungen auf. Gerade was das Eindämmen der Zersiedelung anbetrifft, konnten die Ziele nicht erreicht werden. Es wird immer noch zu viel Boden verbraucht und die Hortung von Bauland stellt unverändert ein Problem dar. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält daher - verglichen mit dem geltenden Recht - klarere Vorgaben im Bereich der Siedlung (vgl. Art. 28 E-REG) sowie Bestimmungen, die auf eine bessere Verfügbarkeit von Bauland abzielen (vgl. in diesem Zusammenhang vor allem die Art. 45 - 47 E-REG). Zudem enthält der vorliegende Gesetzesentwurf neu auch diverse abgaberechtliche Bestimmungen (Art. 65 ff. E-REG). Die hier vorgeschlagenen Detaillierungen ergeben sich aus den Anforderungen des Legalitätsprinzips. Dieses verlangt, dass die wesentlichen Elemente einer Abgabe wie namentlich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand und die Bemessungsgrundlage auf formell-gesetzlicher Stufe geregelt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bleibt damit ein Grundsatzgesetz in dem durch Artikel 75 BV abgesteckten Rahmen.

⁸⁵ JAGMETTI, in: Kommentar aBV, Art. 24^{quater} Rz. 116.

⁸⁶ LENDI, in: St.Galler Kommentar BV, 2. Auflage, Art. 75 Rz. 24.