



**Merkblatt  
zum Bereinigungsverfahren  
nach Artikel 7 Absatz 2 und  
Artikel 12 RPG  
(Ausgabe 1998)**

# Merkblatt

## zum Bereinigungsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 12 RPG

### 1. Was ist das Bereinigungsverfahren?

#### 1.1 Umschreibung

Das Bereinigungsverfahren ist der letzte Versuch der gütlichen Einigung bei überkantonalen, räumlichen Konflikten.

#### 1.2 Funktionen

Das Bereinigungsverfahren hat unter anderem folgende Funktionen:

- Schaffung einer Arena, welche die gütliche Beilegung von räumlichen Konflikten begünstigt;
- Entscheid über ungelöste, räumliche Konflikte zwischen verschiedenen Hoheitsträgern im Bundesstaat;
- Förderung der Akzeptanz derartiger Entscheide;
- Verstärkung des Drucks, bereits frühzeitig einvernehmliche Lösungen zu suchen (präventive Funktion).

Das Bereinigungsverfahren hat hingegen *nicht* die Funktion eines Rechtsmittels.

### 2. Wann kann das Bereinigungsverfahren zur Anwendung kommen?

Ein Konflikt kann dann Gegenstand eines Bereinigungsverfahrens sein, wenn:

- es sich um einen überkantonalen Konflikt handelt;
- es sich um einen räumlichen Konflikt handelt, d. h. wenn der Konflikt die Art, wie die beiden Konfliktparteien von ihrem jeweiligen planerischen Ermessen Gebrauch machen wollen, betrifft;
- vorgängig eine intensive Zusammenarbeit stattgefunden und zu keiner Lösung des Konflikts geführt hat;
- der Bundesrat über den Konflikt noch nicht entschieden hat.

#### 2.1 Überkantonaler Konflikt

Gegenstand eines Bereinigungsverfahrens sind überkantonale Konflikte, das heisst Konflikte:

- zwischen zwei Kantonen oder
- zwischen dem Bund und einem Kanton.

Nicht Gegenstand können demnach bundesinterne und kantonsinterne Konflikte sowie räumliche Konflikte mit dem benachbarten Ausland<sup>1</sup> sein.

Die *Grenzkantone* haben zwar die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes zu suchen (Art. 7 Abs. 3 RPG), doch fehlt der Schweiz die

Kompetenz, für *ausländische Behörden* verbindliche Vorschriften aufzustellen oder Entscheide zu treffen. Der Bund kann sich jedoch in einem räumlichen Konflikt mit dem benachbarten Ausland den ausländischen Standpunkt zu eigen machen, womit ein bereinigungsfähiger Konflikt zwischen Bund und Kanton entsteht. Das Resultat des Bereinigungsverfahrens, zu dem auch die ausländischen Behörden eingeladen werden können, bindet den Kanton (und den Bund), nicht aber das Ausland.

#### 2.2 Räumliche Konflikte

Nicht Gegenstand eines Bereinigungsverfahrens sind *Rechtsfragen*.

Rechtsfragen sind nicht verhandelbar und damit einer Bereinigung nicht zugänglich. Zudem ist zu beachten, dass in der Richtplanung über die Rechtmässigkeit von Vorhaben nicht entschieden wird. Der Richtplan ist nur behördenverbindlich und gilt stets nur unter dem Vorbehalt, dass er sich im Rahmen der grundeigentümergeleiteten Umsetzung als rechtmässig erweist. Trotzdem soll der Bundesrat Festlegungen, deren Umsetzung offensichtlich gegen Bundesrecht verstossen würde, die Genehmigung verweigern<sup>2</sup>. So wäre beispielsweise einem Koordinationsblatt, welches die Ausscheidung einer Deponiezone in einem Flachmoor gemäss Flachmoorverordnung vorsähe, die Genehmigung ohne Durchführung eines Bereinigungsverfahrens zu verweigern.

#### 2.3 Vorgängige Zusammenarbeit

Hat vorgängig keine intensive Zusammenarbeit stattgefunden, so werden die Konfliktparteien vor Einleitung des Bereinigungsverfahrens zur Zusammenarbeit aufgefordert.

#### 2.4 Noch nicht entschiedener Konflikt

Das Bereinigungsverfahren kann für den gleichen Konflikt bei gleichbleibenden Verhältnissen *nur einmal* durchgeführt werden, und zwar *bevor* der Bundesrat über den Konflikt entschieden hat.

Ändern sich die Verhältnisse, so entsteht eine neue Konfliktsituation, die – z.B. aufgrund eines Gesuchs um Anpassung des Richt- oder Sachplans – wiederum Gegenstand der Zusammenarbeit und eines allfälligen Bereinigungsverfahrens sein kann.

1 Erläuterungen, N. 5 zu Art. 12.

2 Vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 11 Rz. 35.

### 3. Wie wird das Bereinigungsverfahren ausgelöst?

Das Bereinigungsverfahren bei einem bereinigungsfähigen Konflikt wird ausgelöst:

- *von Amtes wegen* im *Genehmigungsverfahren* des kantonalen Richtplans (Art. 12 RPG); oder
- auf *Gesuch* einer Konfliktpartei hin, sobald ein *schutzwürdiges Interesse* an der Bereinigung des Konflikts besteht.

#### 3.1 Von Amtes wegen (Art. 12)

Das Bereinigungsverfahren wird *von Amtes wegen* eingeleitet, wenn im Verfahren um Genehmigung von Richtplänen (oder Teilen davon) noch offene, bereinigungsfähige Konflikte festgestellt werden.

##### 3.1.1 Verzicht

Auf die Durchführung eines Bereinigungsverfahrens kann dann verzichtet werden, wenn beide Konfliktparteien sich ausdrücklich mit dem Verzicht einverstanden erklären. Soweit der gesuchstellende Kanton die Zuständigkeiten dafür nicht speziell geregelt hat, muss seine Verzichtserklärung von jener Behörde ausgehen, welche den Richtplan beschlossen hat, da der Verzicht auf ein Bereinigungsverfahren einer Zustimmung zur Änderung von Richtplaninhalten nahe kommt.

##### 3.1.2 Folgen der Nichtdurchführung

Wird ein Bereinigungsverfahren zu Unrecht nicht durchgeführt, so leidet der (Nicht-) Genehmigungsentscheid des Bundesrates an einem rechtlichen Mangel. Da gegen diesen Entscheid jedoch kein Rechtsmittel zur Verfügung steht, kann er auch nicht angefochten werden. In einer derartigen Situation könnte der Kanton nochmals ein Gesuch um Genehmigung der von ihm gewünschten und beschlossenen Richtplanaussagen stellen und die Durchführung eines Bereinigungsverfahrens verlangen. Das Nachholen eines zu Unrecht nicht durchgeführten Bereinigungsverfahrens wäre wohl als «veränderte Verhältnisse» im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 RPG zu interpretieren, was eine erneute Überprüfung rechtfertigen würde.

#### 3.2 Auf Gesuch hin (Art. 7)

Wurde ein Begehren um Anpassung des Richtplans gestellt, das vom Kanton abgelehnt wird, so hat das

Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) dem Bundesrat zu beantragen, eine Einigungsverhandlung anzuordnen (Art. 12 Abs. 2 RPV).

Ansonsten ist jede der Parteien (s. Ziff. 4.1) berechtigt, das Bereinigungsverfahren zu verlangen, sobald sich ein bereinigungsfähiger Konflikt abzeichnet, der trotz intensiver Zusammenarbeit nicht gelöst werden kann.

Ein schutzwürdiges Interesse an der Bereinigung besteht dann, wenn der Konflikt die weitere Arbeit der einen oder anderen Partei behindern würde, wenn er unbereinigt bliebe<sup>3</sup>.

### 4. Wie läuft das Bereinigungsverfahren ab?

- Gesuch um Einleitung des Bereinigungsverfahrens (in den Fällen von Art. 7 Abs. 2 RPG);
- Anhörung der Beteiligten;
- Anordnung des Bereinigungsverfahrens durch den Bundesrat;
- Anordnung allfälliger vorsorglicher Massnahmen durch den Bundesrat;
- Erfüllung des mit der Anordnung des Verfahrens verbundenen Auftrages (Einigungsversuch);
- Bei Einigung: Einholen der innerkantonal notwendigen Zustimmung;
- Entscheid durch den Bundesrat (s. Ziff. 5). Gegen diesen Entscheid steht kein Rechtsmittel zur Verfügung<sup>4</sup>.

#### 4.1 Gesuch

Von Seiten der Kantone ist das Gesuch durch die Regierung – oder auf Beschluss der Regierung durch eine von ihr ermächtigte Stelle – einzureichen<sup>5</sup>.

Von Seiten des Bundes ist jede mit raumwirksamen Aufgaben betraute Bundesstelle<sup>6</sup> zur Einreichung eines Gesuchs ermächtigt (Art. 13 Abs. 1 RPV).

Das Gesuch ist beim EJPD zuhanden des Bundesrates schriftlich einzureichen. Das EJPD stellt dem Bundesrat Antrag.

<sup>3</sup> Wegelin, Ziff. 2.d.

<sup>4</sup> Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 9.

<sup>5</sup> Vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 7 Rz. 26.

<sup>6</sup> Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 7 Rz. 26.

Das Gesuch muss einen Antrag, eine einlässliche Begründung sowie die zur Bereinigung des Konflikts erforderlichen Planungsunterlagen enthalten<sup>7</sup>.

#### 4.2 Anhörung der Beteiligten

Vor der Anordnung des Bereinigungsverfahrens sind die Beteiligten anzuhören<sup>8</sup>. Sie können sich zum Grundsatz des Bereinigungsverfahrens und zum Plankonflikt äussern. Die Anhörung erfolgt mündlich oder schriftlich<sup>9</sup>.

#### 4.3 Anordnung des Bereinigungsverfahrens durch den Bundesrat

Bei der Anordnung des Bereinigungsverfahrens hat der Bundesrat früher auch festgelegt<sup>10</sup>:

- die beteiligten Behörden und Personen;
- die Leitung (Vorsitz, Sekretariat);
- einen präzisen Auftrag;
- den Zeitrahmen (max. 3 Jahre);
- die erwarteten Ergebnisse;
- allfällige Ermächtigungen (Ressourcen, Kompetenzen).

Bei der Anordnung des Bereinigungsverfahrens zwischen dem Kanton Aargau und dem Bund am 14. Januar 1998 hat sich der Bundesrat nun – mit Blick auf die Bestrebungen zu seiner Entlastung – darauf beschränkt, den Zeitrahmen zu bestimmen und das EJPD zu beauftragen, einen Mediator einzusetzen und die Einzelheiten des Verfahrens zu regeln<sup>11</sup>.

#### 4.4 Vorsorgliche Massnahmen<sup>12</sup>

Der Bundesrat ergreift von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei vorsorgliche Massnahmen. Die Massnahmen haben zum Zweck, eine Präjudizierung der Bereinigungsergebnisse zu verhindern. Sie können namentlich untersagen, raumwirksame Vorhaben weiter voranzutreiben oder über sie Beschlüsse zu fassen oder sonstwie vollendete Tatsachen zu schaffen<sup>13</sup>.

Artikel 12 Absatz 2 RPG stellt keine gesetzliche Grundlage für Eigentumsbeschränkungen dar. Vorsorgliche Massnahmen können sich daher nicht gegen Private richten<sup>14</sup>, soweit sich der Bundesrat nicht auf eine spezielle gesetzliche Grundlage (beispielsweise Art. 37 RPG) stützen kann.

#### 4.5 Zustimmung zu einer Einigung

Das Bereinigungsverfahren ändert an den kantonalrechtlichen Zuständigkeiten für Richtplanbeschlüsse nichts. Einigen sich die Konfliktparteien auf die Abänderung der

kantonalen Richtplanbeschlüsse, so muss die nach kantonalem Recht zuständige Behörde zustimmen.

### 5. Entscheid durch den Bundesrat

Haben sich die Konfliktparteien geeinigt, so müssen die daraus resultierenden Richtplan- und Sachplan- oder Konzeptänderungen noch vom Bundesrat genehmigt bzw. gutgeheissen werden.

Führt das Bereinigungsverfahren zu keinem Erfolg, so entscheidet der Bundesrat über den planerischen Konflikt. Dieser Entscheid muss aber nicht auf eine Festsetzung der zu realisierenden Nutzung hinauslaufen. Er kann beispielsweise auch darin bestehen, eine Festsetzung in ein Zwischenergebnis zurückzustufen, weil die Planung der anderen Konfliktpartei noch zu wenig weit gediehen ist, um endgültig entscheiden zu können.

Der Entscheid des Bundesrates, mit dem das Bereinigungsverfahren abgeschlossen wird, kann identisch sein mit dem Entscheid über die Genehmigung des Richtplans oder die Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans. Er kann aber auch in Form eines eigenständigen Feststellungsentscheides ergehen.

Konflikte sind so zu lösen, dass unter Berücksichtigung aller Interessen die gesamthaft beste Lösung resultiert.

Die Suche nach der gesamthaft besten Lösung bedingt eine Interessenabwägung. Je besser die Planungsgrundlagen sind, über welche die Konfliktparteien verfügen, desto grösser ist die Chance, dass die eigenen Anliegen optimal berücksichtigt werden.

7 Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 7 Rz. 27.

8 Art. 12 Abs. 1 RPG; Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 12; Wegelin, Ziff. 3a.

9 Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 12.

10 Art. 13 Abs. 2 RPV; Wegelin, Ziff. 3b.

11 BBl 1998 504.

12 Art. 12 Abs. 2 RPG; ausführlich: Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 15 ff.

13 Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 15.

14 Tschannen, Kommentar RPG, Artikel 12 Rz. 16.

## 6. Welche Rechtswirkungen hat das Bereinigungsverfahren?

Da das Bereinigungsverfahren primär der Konfliktlösung und der Entscheidvorbereitung dient (Ziff. 1.2), hat es nur geringe Rechtswirkungen:

- Unter Vorbehalt des Verzichts (Ziff. 3.1.1) ist es Voraussetzung dafür, dass der Bundesrat wegen eines noch nicht entschiedenen, räumlichen Konflikts die Genehmigung einer Aussage im kantonalen Richtplan verweigern kann, und
- es entfaltet Wirkung durch die Anordnung vorsorglicher Massnahmen durch den Bundesrat.

Als Verweigerung der Genehmigung gilt auch die unmittelbare Änderung (durch Anpassungen, Streichungen, Hinzufügungen) des Richtplans durch den Bundesrat<sup>15</sup>. Selbstverständlich liegt dann keine Verweigerung der Genehmigung vor, wenn der Entscheid über die Genehmigungsfähigkeit bloss aufgeschoben wird.

Die Verweigerung der Genehmigung durch den Bundesrat setzt nur dann ein Bereinigungsverfahren voraus, wenn es sich um einen noch nicht entschiedenen, räumlichen Konflikt handelt (Ziff. 2.2 und 2.4), und wenn die Konfliktparteien nicht auf die Durchführung eines Bereinigungsverfahrens verzichtet haben (Ziff. 3.1.1).

## 7. Rechtsgrundlagen

### Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung

#### Art. 7

##### Zusammenarbeit der Behörden

<sup>1</sup> Die Kantone arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusammen, soweit ihre Aufgaben sich berühren.

<sup>2</sup> Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann das Bereinigungsverfahren (Art. 12) verlangt werden.

<sup>3</sup> Die Grenzkantone suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.

#### Art. 12

##### Bereinigung

<sup>1</sup> Kann der Bundesrat Richtpläne oder Teile davon nicht genehmigen, so ordnet er nach Anhören der Beteiligten eine Einigungsverhandlung an.

<sup>2</sup> Für die Dauer der Einigungsverhandlung verfügt er, dass nichts unternommen wird, was ihren Ausgang nachteilig beeinflussen könnte.

<sup>3</sup> Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat, spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat.

### Verordnung vom 2. Oktober 1989 über die Raumplanung

#### Art. 12

##### Begehren um Anpassung

<sup>1</sup> Die Anpassung eines kantonalen Richtplanes (Art. 9 Abs. 2 RPG) kann von den Nachbarkantonen beim Kanton und von den Bundesstellen über das Departement verlangt werden.

<sup>2</sup> Entspricht der Kanton dem Begehren, wird das Verfahren für die Genehmigung (Art. 11) durchgeführt; lehnt er ab, beantragt das Departement dem Bundesrat, eine Einigungsverhandlung anzuordnen (Art. 12 RPG).

#### Art. 13

##### Begehren um Bereinigung

<sup>1</sup> Der Kanton, die Nachbarkantone und die Bundesstellen können jederzeit beim Departement das Bereinigungsverfahren (Art. 7 Abs. 2 und 12 RPG) verlangen.

<sup>2</sup> Das Departement leitet das Begehren an den Bundesrat weiter und beantragt, wer an der Einigungsverhandlung teilnimmt und wie vorzugehen ist.

<sup>3</sup> Kommt keine Einigung zustande, stellt das Departement dem Bundesrat Antrag zum Entscheid (Art. 12 Abs. 3 RPG).

## 8. Literaturhinweise

EJPD/BRP, «Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung», Bern 1981, zitiert «Erläuterungen»

EJPD/BRP, «Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG)», Bern 1998

EJPD/BRP, «Leitfaden für die Richtplanung», Bern 1997

ALFRED KUTTLER, «Bundessachplanung und kantonale Richtplanung», Bern 1998

PIERRE TSCHANNEN, «Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben», Bern 1986

PIERRE TSCHANNEN, in «Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung», Bern 1998<sup>16</sup>, zitiert «Tschannen, Kommentar RPG»

FRITZ WEGELIN, Bereinigungsverfahren, in «Informationshefte BRP 1/83», S. 19 ff., zitiert «Wegelin»

<sup>16</sup> Publikation für 1998 vorgesehen.