

AKTIONSKOMITEE FUER DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Telefon 031 42 65 23

PRESSEAUSSCHUSS

Bern, 20. April 1976
73a/Nr. 462

Verehrte Kollegen

die innenpolitisch eher "dürre" Zeit dieser Tage eignet sich ausgezeichnet, den einen und anderen Beitrag unseres Pressedienstes abzu- drucken. Deshalb wagen wir es auch, Ihnen einen etwas längeren Artikel aus der Feder des Delegierten für Raumplanung, Fürsprecher Marius Baschung, zuzustellen. (Der Beitrag lässt sich auch ohne weiteres halbieren!)

Im übrigen finden Sie im vorliegenden Pressedienst zwei Beiträge zu konkreten Fällen: der eine von den Gegnern aufgezümt, der andere von uns als interessantes und gutes Beispiel einer engen Zusammenarbeit vieler Partner. Beide sprechen auf ihre Weise für sich.

Für Ihr Interesse an unserer Arbeit vielen Dank, für die kommenden Tage die besten Wünsche - auch ein paar erholsame Stunden! - und dazu freundliche Grüsse.

Für den Presseausschuss:
sig. Alois Hartmann

PS: Sollten Sie einen von uns früher bereits publizierten Beitrag nicht mehr finden, stellen wir Ihnen diesen gerne nochmals zu. Rufen Sie uns an! (031 42 65 23)

Das sieht schon etwas anders aus!

Oder: Ein Beispiel, das keines ist

A.H. Im Pressedienst des Aktionskomitees zur Bekämpfung des Raumplanungsgesetzes wird als "praktisches Beispiel im Zusammenhang mit der Raumplanung" erwähnt, dass in Seewen SO bis vor etwa drei Jahren der Südhang "Zihleren" oberhalb des Dorfes eine beliebte Weekend-Gegend für Sport, Privat-Camping, aber auch für die Erstellung von Wochenendhäusern oder Villen gewesen sei. Durch Gemeinderatsbeschluss auf Grund von kantonalen Erlassen sei das Gebiet als reines Landwirtschaftsgebiet eingezont worden. Nun möchte man ein totales Kaufs-, Bau- und Aufenthaltsverbot für Nichteinwohner aussprechen. Der zuletzt bezahlte Landpreis habe Fr. 42.- pro Quadratmeter betragen. Es gebe Leute, die Fr. 28.- pro Quadratmeter bezahlt hätten, in der Absicht, ein Wochenendhaus zu erstellen. Inzwischen sei der Landpreis aber auf Fr. 10.- pro Quadratmeter zurückgegangen. Von Entschädigungen spreche niemand. Diese könnten vor keinem Gericht geltend gemacht werden, weil entsprechende Paragraphen fehlten.

Stimmt diese Darstellung mit den Tatsachen überein? Wohl kaum, denn der Gemeinderat von Seewen liess das Aktionskomitee für das Raumplanungsgesetz folgendes wissen: "Bis 1966 herrschte im erwähnten Gebiet eine unverantwortliche Streubauweise vor, indem wahllos Geräteschuppen und Wochenendhäuschen gebaut wurden, die keinesfalls als Villen bezeichnet werden können. Für die Behörden bestanden keine genügenden Rechtsgrundlagen, diese unregelmässige Bauerei zu steuern. Erst mit dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes ergab sich eine Verbesserung, indem für Wochenendhäuser keine abflusslosen Jauchegruben mehr geduldet wurden."

Zu den Landpreisen stellt die Gemeinde Seewen fest, dass in dieser Gegend kein Land zu Fr. 42.- und auch nicht zu Fr. 28.- pro m² gehandelt wurde. Der Höchstpreis lag und liegt lediglich bei Fr. 4.- bis Fr. 8.- pro m². Nur im erschlossenen Baugebiet lag der Preis bis heute bei Fr. 40.- bis Fr. 45.- pro m².

Mit der Genehmigung des Bebauungsplanes der Gemeinde Seewen wurde, so schreibt der Gemeinderat weiter, alles Land, das ausserhalb des Baugebietes liegt, als Landwirtschaftszone ausgeschieden. Diese drängte sich umso mehr auf, als eine eventuelle Ferienhauszone im erwähnten Gebiet wegen der Höhenlage und der ungenügenden Wasserdrukverhältnisse nicht mit Trinkwasser hätte versorgt werden können. Das sind die Fakten von Seewen. Ein bisschen anders, als es die Gegner gerne sehen würden.

"Richtigerweise wird die Raumplanung schwergewichtig als Aufgabe der Kantone verstanden; sie beschliessen über die Gesamt- und Teilrichtpläne und über die zukünftige nutzungs- und besiedlungsmässige Entwicklung ihres Gebietes. Die Sachplanung des Bundes im Bereich seiner eigenen Zuständigkeiten, wie Eisenbahn oder Militärwesen, ist zwar zu berücksichtigen, dominiert die kantonale Planung aber keinesfalls. Die Funktion des Bundes ist eine koordinierende und fördernde."

Professor Leo Schürmann

Raumplanung heisst Zusammenarbeit

Weder die "Planung von oben" noch jene "von unten" bringt die Lösung, sondern nur die Zusammenarbeit. Sie ist das Hauptanliegen des neuen Raumplanungsgesetzes. Am Beispiel des Herblingertals im Kanton Schaffhausen lässt sich nachweisen, wie fruchtbar solche Zusammenarbeit sich auswirkt.

r. Was soll da der Bund sich in die Raumplanung einmischen; das ist doch Sache der Kantone! So argumentieren viele Skeptiker des Raumplanungsgesetzes. Andere gehen noch weiter, indem sie einwenden, dass die Raumplanung ausschliesslich eine Aufgabe der Gemeinde sei. Die Planung habe, so wird etwa argumentiert, von unten nach oben zu erfolgen.

"Planung von unten nach oben", das ist so unrichtig wie das Umgekehrte, nämlich die "Planung von oben nach unten". Das Raumplanungsgesetz will weder das eine noch das andere, sondern die Zusammenarbeit. Die Aufgaben, die der Bund, die Kantone und die Gemeinden zu erfüllen haben, sind für die räumliche Ordnung in unserem Land alle gleich bedeutsam. Wir erleben, wenn wir durch unsere Gegenden fahren, genügend Beispiele von mangelnder Koordination. Was nützt der Zonenplan einer Gemeinde, der zum Beispiel ohne Einvernehmen mit dem Kanton beschlossen wird, wenn hernach die Bewohner der Einfamilienhauszone durch den Lärm der kantonalen Hochleistungsstrasse oder durch den Rauch der Kehrichtverbrennungsanlage belästigt werden? Das rechtzeitige Gespräch unter allen beteiligten Gemeinwesen kann solche Ueberraschungen verhindern. Der Gesamtrichtplan des Kantons, wie ihn das Raumplanungsgesetz vorsieht, vermittelt den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden eine frühzeitige Uebersicht über die anstehenden Probleme und die Art, wie sie koordiniert gelöst werden können.

Ein Beispiel der Zusammenarbeit

Was das Raumplanungsgesetz mit seiner starken Betonung der Zusammenarbeit will, lässt sich am Beispiel der Industriezone Herblingertal in Schaffhausen anschaulicher erklären. Anfangs der sechziger Jahre haben sich die zuständigen Behörden des Kantons und der Stadt Schaffhausen in engem Kontakt mit Vertretern der Industrie und des Gewerbes zur Aufgabe gemacht, das Herblingertal, ein Gebiet von rund 100 ha Land, als Industriezone zu erschliessen. Zur gleichen Zeit befassten sich die SBB mit der Frage des Ausbaus des Güterbahnhofs Schaffhausen, und das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau war gerade im Begriffe, zusammen mit dem Kanton und der Stadt die Führung der Nationalstrasse N4 von Barga nach Schaffhausen festzulegen.

Die Aufgaben, die für das neue Industriequartier bedeutsam wurden, waren wie folgt verteilt:

- Bund: Nationalstrasse N4, Ausbau Güterbahnhof Schaffhausen, Waldrodung.
- Kanton: Anschlüsse an das Strassennetz und an die Nationalstrasse, Korrektur der bestehenden, durch das Industriequartier führenden Kantonsstrasse, Verlegung des Baches "Fulach".
- Stadt: Quartierstrassen, Kanalisation, Werkleitungen, Baulandumlegung.

Mitbeteiligt waren ferner die Deutschen Bundesbahnen, die der Verlegung und teilweisen Untertunnelung ihrer Teilstrecke Herblingen-Schaffhausen zustimmen mussten.

Was will dieses Beispiel einer vorbildlichen Zusammenarbeit bei der Schaffung eines Gemeinschaftswerkes sagen? In erster Linie doch nichts anderes als das, was das Raumplanungsgesetz selber will: Zusammenarbeit auf allen Ebenen über alle Stufen. Nicht immer werden so ideale Verhältnisse, von denen her sich die Zusammenarbeit geradezu aufdrängt, vorliegen wie bei unserem Beispiel. Doch gerade bei schwierigen Situationen wird die Koordination mit den im Raumplanungsgesetz vorgesehenen Mitteln umso notwendiger sein. Denken wir bloss an die Landumlegung. Ohne sie hätte auch im Herblingertal keine einzige industrielle oder gewerbliche Baute aufgestellt werden können. Die Um-

legung war aber nur möglich, weil die Stadt Schaffhausen schon seit den vierziger Jahren recht viel Land erworben hatte.

Für ein bisschen mehr Gerechtigkeit

Die Planung im Herblingertal bewirkte, dass innert zweier Jahren der Bodenpreis um mehr als das Fünfzehnfache des Verkaufspreises vor Beginn der Planung anstieg. Die Kosten der Planung und Erschliessung mussten die Stadt und der Kanton mit je 30 Prozent sowie die nachfolgenden Grundeigentümer (Industrie und Gewerbe) mit 40 Prozent decken. Nicht beteiligt daran waren die ursprünglichen Grundeigentümer, die allein vom stark gestiegenen Landpreis profitierten. Die Mehrwertabschöpfung des Raumplanungsgesetzes, die nur erhebliche Mehrwerte erfasst, hätte hier ein wenig mehr Gerechtigkeit geschaffen; die Steuerzahler und die Betriebsinhaber hätten etwas weniger für die aufwendige Erschliessung aufbringen müssen.

Wir haben doch alle ein grösseres und sicher auch berechtigtes Interesse daran, dass die Wirtschaft günstigere Betriebsvoraussetzungen erhält, als dass einige wenige Grundeigentümer über Nacht Millionäre werden.

Redaktionen, die ein Bild zu diesem Artikel wünschen, mögen sich bitte mit unserem Sekretariat in Verbindung setzen:
031 42 65 23.

Was wird dem Raumplanungsgesetz folgen?

Von Fürsprecher Marius Baschung,
Delegierter des Bundesrates für Raumplanung

Die Frage, ob vom Bund nach Annahme des Raumplanungsgesetzes (RPG) noch weitere Vorschriften zu erwarten sein werden, entspringt der Sorge vieler Mitbürger, die zwar die Raumplanung bejahen, aber gewisse Bedenken haben, diese würde dann doch etwas zentralistisch - also gleichsam von oben herab - durchgeführt.

Beim Raumplanungsgesetz wird dies nicht der Fall sein. Nach Art. 22quater der Bundesverfassung ist der Bund lediglich befugt, Grundsätze über die Raumplanung aufzustellen. Im Übrigen hat der Bund die Kantone und Gemeinden in ihren Anstrengungen für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Er ist ferner verpflichtet, in der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben, die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen.

Der besorgte Mitbürger wird indessen entgegenhalten, dass im Gesetz da und dort von Ausführungsbestimmungen (Verordnungen) und Richtlinien die Rede sei, die der Bundesrat zu erlassen habe. So verlangt das Gesetz zum Beispiel eine Verordnung über die Planungszeiträume und die formellen Anforderungen an die Gesamt- und Teilrichtpläne. Ferner soll der Bundesrat Vorschriften über die Ausbildung von Raumplanern und die Anforderungen für die Berufsausübung aufstellen, und in Art. 72 beauftragt das Gesetz den Bundesrat zum Erlass der "erforderlichen Ausführungsbestimmungen". Ernste Bedenken erwecken sodann die Richtlinien, die der Bundesrat in vier Bereichen aufstellen soll.

Vorrang der kantonalen Gesetzgebung

Der Katalog von Vorschriften und Richtlinien sieht auf den ersten Blick voluminös aus. Die immer wieder geäusserten Bedenken, der Bund erhalte mit dem Raumplanungsgesetz zu viele Kompetenzen, lassen sich aber mit ein paar Hinweisen über den Inhalt und die Wirkungen der Vorschriften und Richtlinien zerstreuen.

Zunächst ist ganz allgemein zu beachten, dass der Bund gestützt auf Art. 22quater BV lediglich die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung besitzt. Detailbestimmungen sind ausgeschlossen. Die im Raumplanungsgesetz enthaltenen Grundsätze, zum Beispiel über die Begrenzung des Siedlungsgebietes, über die Landwirtschaftszonen oder über die in den verschiedenen Nutzungszonen (z.B. Bauzone, Landwirtschaftszone) zulässigen Bauten, bedürfen der Verdeutlichung durch die kantonale Gesetzgebung und nicht durch Vorschriften des Bundes. Es ist also die bestehende kantonale Gesetzgebung auf die Grundsätze des Bundes auszurichten. In mehreren Kantonen ist dies bereits geschehen, weil diese ihre neuen Bau- und Planungsgesetze an das damals im Entwurf vorliegende Bundesgesetz über die Raumplanung angepasst haben.

Andere, im Verlaufe der letzten zehn bis fünfzehn Jahre erlassene Gesetze kommen den heutigen Grundsätzen des Bundes ebenfalls sehr nahe. Sie bedürfen aber da und dort einzelner Ergänzungen, so hinsichtlich der Nutzungsarten, der kantonalen Gesamtplanung oder des Rechtsschutzes.

Zu erwähnen sind schliesslich jene Kantone, die beabsichtigen oder schon im Begriffe sind, ihre Bau- und Planungsgesetzgebung von Grund auf neu zu erarbeiten. Als Beispiel sei der Kanton Solothurn erwähnt, der diese Arbeit bereits abgeschlossen hat und jetzt nur noch auf die Annahme des Bundesgesetzes wartet.

Damit kann festgehalten werden, dass die Kantone in der Ausführung der Grundsätze der Bundesgesetzgebung einen relativ breiten Ermessensspielraum zur Verfügung haben. Für ihre gesetzgeberischen Arbeiten räumt das Bundesgesetz über die Raumplanung den Kantonen eine Zeitspanne von drei Jahren ein.

Die Ausführungsvorschriften des Bundes

Wie bereits erwähnt, hat der Bundesrat zum Gesetz im allgemeinen und zu verschiedenen Vorschriften des Gesetzes Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Ob er diese Aufgabe mit einer einzigen Verordnung oder schrittweise - je nach Dringlichkeit - in verschiedenen Vollzugserlassen erfüllen wird, ist zur Zeit noch nicht entschieden. Die bisherigen Vorarbeiten beschränken sich auf die Beschaffung des Grundlagenmaterials und insbesondere auf die Frage, in welchen Bereichen Voll-

zugsvorschriften überhaupt notwendig sind und wie weit solche Vorschriften eine bestimmte Materie zu ordnen haben. Beim Erlass von Vorschriften muss der Bundesrat sehr zurückhaltend sein.

Wie bereits festgestellt wurde, ist nach dem Auftrag der Verfassung der Bund auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt. Den Kantonen obliegt die Rolle der Führung und der Koordination in der Raumplanung auf ihrem Gebiet. Sie benötigen dafür den ebenfalls bereits erwähnten Spielraum. Die Grenzen ihres Tätigkeitsbereiches sind durch die Grundsätze des Bundes im Raumplanungsgesetz abgesteckt. In einzelnen Bestimmungen wird zwar ausdrücklich darauf verwiesen, dass das kantonale Recht die Einzelheiten zu regeln habe. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass die Verdeutlichung der Grundsätze überall dort, wo nicht ausdrücklich auf die Zuständigkeit der Kantone verwiesen wird, durch Vorschriften des Bundes zu erfolgen habe. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass das Raumplanungsgesetz die Verfassungskompetenzen genügend ausgeschöpft hat.

Wenn Art. 72 Abs. 2 des Gesetzes dem Bundesrat den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen überträgt, so kann es sich dabei auf jeden Fall grundsätzlich nur um eine Ausführungsverordnung und niemals etwa um eine Verordnung handeln, die das Gesetz vertreten würde. Als Ausführungsverordnung muss sie sich innerhalb der vom Gesetz gewollten Ordnung halten. Sie kann gewisse Gesetzesvorschriften näher präzisieren, eventuell "echte" Lücken ausfüllen und ergänzende Verfahrensvorschriften aufstellen. Sie darf hingegen keine neuen Vorschriften enthalten, welche die Rechte der Kantone und der Bürger beschränken, oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln sich mit dem allgemeinen Zweck des Gesetzes vertragen würden.

Auch in Bereichen, wo das Gesetz ausdrücklich auf Vollzugsbestimmungen des Bundesrates - es handelt sich hier um sogenannte gesetzesvertretende Verordnungen - hinweist, darf die von der Verfassung gewollte Aufgabenteilung nicht übersehen werden. Als Beispiel sei Art. 7 Abs. 4 RPG erwähnt, wonach der Bundesrat Vorschriften über die Planungszeiträume und die formellen Anforderungen an die Gesamt- und Teilrichtpläne erlässt. Beim Erlass solcher Bestimmungen, insbesondere über die formellen Anforderungen an die Richtpläne, muss der Zweck, der mit der angestrebten Vereinheitlichung verfolgt wird, sorgfältig analysiert werden. Es kann hier ja nicht nur eine Ordnung um der blossen Ordnung willen gemeint sein. Für solche Vorschriften muss

es Gründe geben, die im Verfassungsauftrag und in der Art und Weise der Erfüllung dieses Auftrages durch das Gesetz liegen.

Im Vordergrund steht die Koordination. Richtpläne sind ja typische Koordinationsinstrumente. Also sollen sie so gestaltet sein, dass sie diese Aufgabe zu erfüllen vermögen. Vom Bund aus gesehen müssen sie jene Hinweise enthalten, die für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton nötig sind. Ferner müssen sie so gestaltet sein, dass die Zusammenhänge im interkantonalen Verhältnis sichtbar werden. Eher zurückhaltend werden solche Vollziehungsvorschriften aber in bezug auf das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sein.

Die Richtlinien des Bundes

Das Gesetz verpflichtet, wie erwähnt, den Bundesrat, in vier Fällen über eine bestimmte Materie Richtlinien zu erlassen. Diese Aufgabe wird gelegentlich "hochgespielt". Viele erblicken in der Richtlinienkompetenz den Beweis für die zentralistische Tendenz des Gesetzes. Oft wird einfach ignoriert, was der bundesrätliche Sprecher im Verlaufe der parlamentarischen Debatte über die Rechtsnatur der Richtlinien ausgesagt hat: Richtlinien sind unverbindliche Empfehlungen. Die Richtlinienkompetenz bewirkt keine Rechtssetzungsbefugnis des Bundes. Demgemäss können Richtlinien keine Rechtssätze darstellen. Richtlinien sind auch keine Anweisungen. Das Raumplanungsgesetz statuiert den Erlass von Richtlinien in Bereichen, die nicht der Kompetenz des Bundesgesetzgebers unterstehen. Daher basieren diese Richtlinien nicht auf einer Vollziehungsverordnung, sondern werden direkt vom Bundesgesetzgeber angeordnet. Er will damit erreichen, dass in bestimmten Fällen, wo die Beschränkung des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung dies nicht ermöglicht, trotzdem eine (wünschbare) einheitliche und sachlich richtige Regelung ermöglicht wird.