

Planungs- und Baurecht in der Schweiz

Geschichte und Stand der Debatte

Forum Raumwissenschaften 2021

Inhalt

1. Vielfältige staatliche Interventionen zur Raumordnung
2. Der hindernisreiche Weg zu einer gesamtheitlichen, vorausschauenden und gestaltenden Raumplanung
3. Das Bundesgesetz über die Raumplanung und seine kantonalen Ausprägungen
4. Weiterentwicklung des Planungsrechts im Spannungsfeld von Demokratie, Rechtsschutz und Föderalismus

Neuordnung des Bodenrechts im Jahre 1969

Keine Raumplanung ohne Sicherung des Eigentums

Art. 22quater BV - Raumplanung

- ¹ Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.
- ² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
- ³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Art. 22ter BV – Eigentum

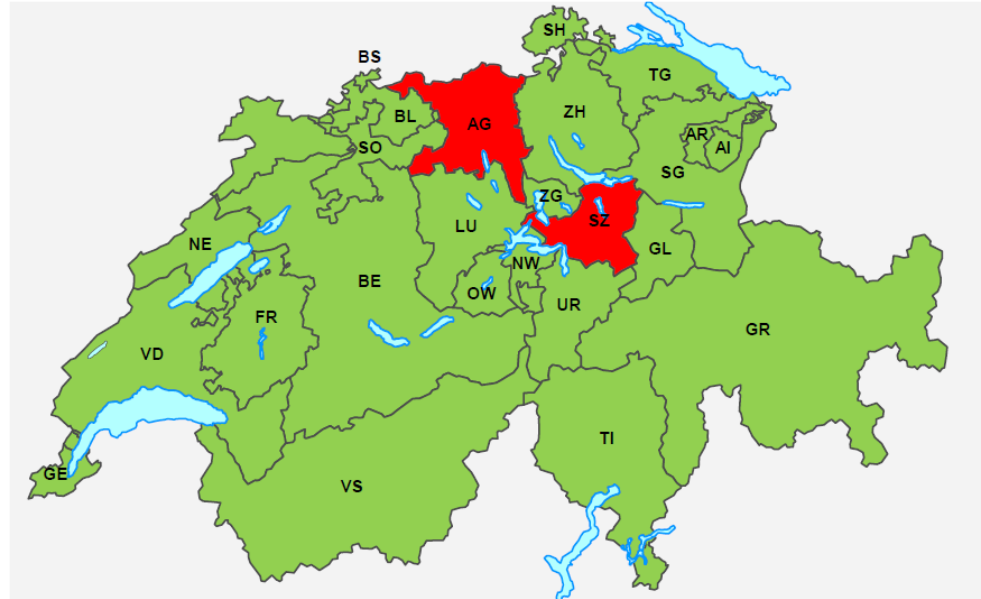
- ¹ Das Eigentum ist gewährleistet.
- ² Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.
- ³ Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Neuordnung des Bodenrechts

Verfassungsartikel über die Raumplanung und das Eigentum

Volksabstimmung
14. September 1969

55,9% ja – 44,1% nein
Ablehnende Kantone:
Aargau und Schwyz



Vielzahl von früheren staatlichen Interventionen zur Raumordnung



Vielzahl von früheren Interventionen zur Raumordnung



1907: Zivilgesetzbuch (Sachenrecht)

Sicherung Wegrechte und andere Rechte (Aussichtsschutz) über Dienstbarkeiten.

Nachbarrecht: Abwehr übermässiger Eigentumseingriffe.

Vorbehalt öff. rechtlicher Eigentumsbeschränkungen (Art. 702)

Kant. Einführungsgesetze zum ZGB

Vielzahl von früheren staatlichen Interventionen zur Raumordnung



Vielzahl von früheren staatlichen Interventionen zur Raumordnung



Vielzahl von früheren staatlichen Interventionen zur Raumordnung



Spätere staatliche Interventionen zur Raumordnung



Staatliche Interventionen zur Raumordnung

Die verschiedenen Phasen der staatlichen Interventionen

- 19 Jh.
- 
1. Gefahrenschutz: Abwehr von Naturgefahren, Schutz des Grundwassers ... → polizeiliche Massnahmen
 2. Industrialisierung: Schutz der Wohngebiete vor übermässigen Immissionen durch Funktionstrennung
 3. Wirtschaftsentwicklung: Sicherung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur
 4. Wirtschaftsboom nach dem Krieg: Förderung des Wohnungsbaus, Schutz von Natur und Umwelt
 5. Neuzeit: Gestaltende Raumplanung unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des RPG
- 21 Jh.

Raumplanung auf kantonaler und kommunaler Ebene

- Städte kannten schon lange Zonenpläne.
- Einzelne Kantone schufen in ihren Baugesetzen früh erste rechtliche Grundlagen.
- z.B. Baugesetz des Kantons Zürich (1893) mit besonderen Vorschriften über das Bauen in städtischen Gebieten.



Übersichtsplan Stadt Zofingen

Quelle: Hans Marti, Pionier der Raumplanung, S. 96

Grundsätzliche rechtliche Fragestellungen

- Zuständigkeit der Kantone oder des Bundes?
- Verbindlichkeit der Pläne?
- Vereinbarkeit öffentlich-rechtlicher Nutzungsbeschränkungen mit der Eigentumsgarantie?

ETH-Prof. Peter Liver

an einer Veranstaltung der Vereinigung für Landesplanung, 1944

Grundsätzliche rechtliche Fragestellungen

Problematisch waren vor allem Bauverbotszonen (übermässiger Eigentumseingriff), während die Unterscheidung in Wohn- Gewerbe- und Industriezonen nicht als schwerer Eingriff betrachtet wurde.

Lichtblick 1941: Bundesgericht stützte die Verweigerung der Baubewilligung durch den Kanton Zürich für Ferienhäuser am Greifensee aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes

1948: Bundesgerichtsentscheid Uitikon ZH

- Ausscheidung einer Landwirtschaftszone in der Bauordnung ist rechtswidrig (Verhinderung einer Wohnsiedlung).
→ Beschränkung der Baufreiheit «in einem Masse (...), wie es bisher in der Schweiz nicht gebräuchlich ist.»
- Keine ausreichende gesetzliche Grundlage
- Möglicher Ausweg: Gemeindeübergreifende Gesamtplanung mit Ausscheidung von Landwirtschafts- und Forstzonen (§ 8b Baugesetz Kanton Zürich).

Rechtsprechung Bundesgericht

Rückschlüsse

1951: Bundesgerichtsentscheid Bauordnung Stadt Zürich

- Fehlende gesetzliche Grundlage für Grünzone in Zürich Seebach (Begrenzung des Siedlungsgebiets, Siedlungstrenngürtel).
- Eigentumsbeschränkungen für öffentliche Anlagen nur zulässig, wenn im Zeitpunkt der Planung ein «unmittelbares öffentliches, baulich manifestierbares Bedürfnis» besteht.
- Folge: Grünzonen können nur ausgeschieden werden, wenn:
 - ein vom Regierungsrat genehmigter Gesamtplan dies vorsieht
 - ein manifestes Bedürfnis dafür vorhanden ist.

Ausweg: Schaffung von Grünzonen über den Erwerb von Grundstücken.

Raumplanung und Eigentumsgarantie

Tiefbetrückt, geknickt und zerknirscht

Schweizerischer Juristentag 1947 in Engelberg
zum Spannungsfeld von Raumplanung und Eigentumsgarantie

Grosse Diskrepanz zwischen den raumplanerischen Vorstellungen der Planungsfachleute und den (vorherrschenden) rechtswissenschaftlichen Planungs- und Eigentumsvorstellungen.

Fazit einer Delegation der Vereinigung für Landesplanung:
«Verprügelt, beschimpft und verlacht verliessen (wir) den Tagungsort, tiefbetrückt, geknickt und zerknirscht flüchteten wir auf den Bürgerstock.» «Von der VLP zu EspaceSuisse», Jubiläumsbroschüre 2018, S.10

Katalysator für den Verfassungsartikel über die Raumplanung

Initiative gegen die Bodenspekulation

Ergreifung von Massnahmen zur

- Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise,
- Verhütung von Wohnungsnot und
- Förderung einer Raumplanung, die der Volksgesundheit und Volkswirtschaft dient.

Mittel: Vorkaufsrecht des Bundes und der Kantone bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten sowie Enteignungsrecht von Grundstücken gegen Entschädigung.



Plakat zur Abstimmung vom 2. Juli 1967.
Quelle: Historisches Lexikon der Schweiz.

Verfassungsrechtliche Ausgangslage heute

Art. 3 BV: Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

→ **Baurecht**

Art. 75 BV: Raumplanung

¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen (...).

² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

³ (...).

→ **Raumplanungsrecht**

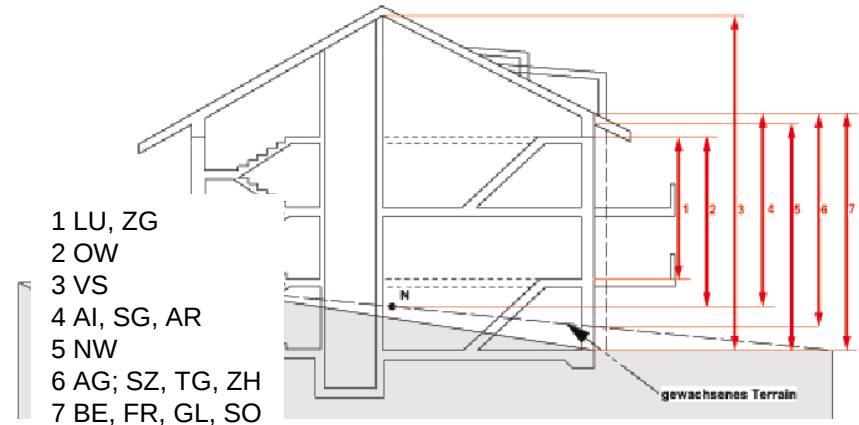
Föderalismus

...hat seine guten und schlechten Seiten

- ✓ Föderalismus als Praxislabor
plus schweizerischer Pragmatismus
- ✓ Bodenhaftung in der Raumplanung
verstärkt durch direktdemokratische Entscheidungsprozesse
- ✓ Übergeordnete Steuerung der Raumentwicklung
Trennung Baugebiet/Nichtbaugebiet als zentrale Errungenschaft



«Kantönligeist»



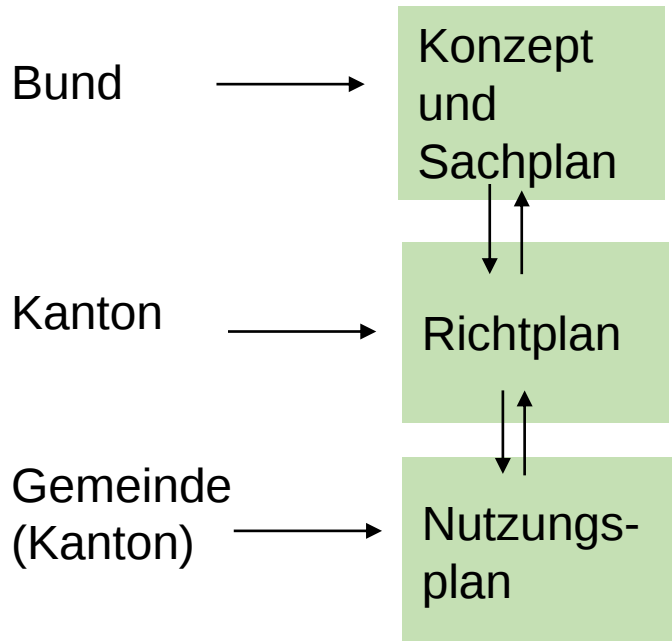
Vollzugsprobleme
z.B. Zersiedlung

Bundesgesetz über die Raumplanung

Grundsatzgesetzgebung mit vielen Freiheiten

Regelung der wichtigsten Planungsinstrumente

und ihres Zusammenwirkens



Regelung der Hauptnutzungszonen

- Bauzonen
- Landwirtschaftszonen
- Schutzzonen

Grundsatzgesetzgebung mit vielen Freiheiten

Gewisse formale Anforderungen:

- Information und Mitwirkung (Art. 4 RPG)
- Genehmigung der Richtpläne durch den Bund und der Nutzungspläne durch den Kanton (Art. 11 und 26 RPG)
- Baubewilligungspflicht (Art. 22 RPG)
- Rechtsschutzanforderungen (Art. 33 und 34 RPG; BGG)
- Demokratische Legitimierung der Nutzungsplanung (BV und Rechtsprechung)

Bundesgesetz über die Raumplanung

Folgen der Grundsatzgesetzgebung

Sondernutzungsplanung ist Sache der Kantone, grosse Vielfalt

- Gestaltungsplan (ZH, AG, SO, TG...)
- Bebauungsplan (LU, ZG)
- Quartierplan (VD, BL, SH, ZH, TG...)
- Überbauungsordnung (BE)
- Detailnutzungsplan (VS)
- Detailbebauungsplan (FR)
- Sondernutzungsplan (SG)
- (...)

Zone mit Planungspflicht (BE)

- Grundordnung (BZO) gibt Rahmen für die Art und das Mass der Nutzung vor.
- Präzisierung des Vorhabens in der Überbauungsordnung ÜO (Erlass Exekutive)
- Keine ÜO für kleine Vorhaben oder wenn ein *Wettbewerb* durchgeführt wurde.

Bundesgesetz über die Raumplanung

Folgen der Grundsatzgesetzgebung

Vielzahl an informellen und wertvollen Planungsinstrumenten:

- Räumliche Entwicklungskonzepte
- Stadtentwicklungskonzepte
- Siedungsleitbilder
- Kommunale Richtpläne
- Masterpläne
- Pflichtenhefte
- (...)

Spielräume nutzen

Unterschiedliche Umsetzung in den Kantonen

föderalistisch



zentralistisch

Graubünden

- Baugesetzgebung ist Sache der Gemeinden.
- Kein kantonales Baugesetz, lediglich ein Raumplanungsgesetz.

Zürich

- Weitgehende kant. Legiferierung
- Abschliessender Katalog möglicher Nutzungszonen
- Anpassung PBG, um neuen Zonentyp zu schaffen.

Genf

- Kanton erlässt Nutzungspläne.
- Kaum Spielraum für die Gemeinden.

Spielräume und ihre Grenzen

Eigentumsgarantie

Bundesverfassung (CH)

Art. 26 Abs. 1 BV

«Das Eigentum ist
gewährleistet.»

Grundgesetz (D)

Art. 14 Abs. 2 GG

«Eigentum verpflichtet. Sein
Gebrauch soll zugleich dem Wohle
der Allgemeinheit dienen (...).»

Inhalt und Schranken des Eigentums werden in beiden Ländern durch die Gesetzgebung bestimmt.

CH: Die Raumplanung schränkt heute – wenn man an die Grundsatzdiskussionen in der Mitte 20. Jh. denkt – das Eigentum erheblich ein.

Teilweise schwere Eigentumseingriffe

Baulandmobilisierung

Art. 15a RPG

- Ergreifung von Massnahmen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen (Abs. 1).
- Einführung einer Baupflicht für unbebaute Grundstücke in der Bauzone (Abs. 2).

Schwerpunktzonen Kanton St. Gallen

- Schwerpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind (Art. 19 Abs. 1 PBG).
- Enteignungsrecht beim Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses in Schwerpunktzonen, wenn die Grundeigentümer von $\frac{3}{4}$ der betroffenen Flächen dem Erlass der Schwerpunktzone zustimmen (Art. 39 Abs. 1 PBG).

Verwaltungsrechtliche Verträge

Begründung von Rechten und Pflichten zwischen der öffentlichen Hand und Privaten zur (städte-) baulichen Entwicklung eines Areals.

Verwaltungsrechtliche Verträge sind zulässig, wenn

- die Rechtsordnung sie ausdrücklich vorsieht oder Sinn und Zweck des Gesetzes dafür Raum lassen;
- die von Privaten erbrachten Leistungen im öffentlichen Interesse liegen bzw. der besseren Durchsetzung des Gesetzes dienen und sich zumindest mittelbar auf eine gesetzliche Grundlage zurückführen lassen.



Sehr liberale Praxis; keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

Nutzungskonflikte, hohe Regulierungsdichte, lange Verfahren, Planungsunsicherheit, unbefriedigende Ergebnisse ...

Wie weiter?

Biel und Nidau: Ende oder «weitere Ehrenrunde» für Agglolac?

Vorerst ist Agglolac gescheitert. Die Stadträte von Biel und Nidau lehnten die für das neue Stadtquartier auf der ehemaligen Expo-Brache am Bielersee nötigen vertraglichen und planerischen Grundlagen ab.

Die Siedlung «Ringling» wird nicht gebaut
Das Bundesgericht hebt die von den Zürcher Behörden erteilte Baubewilligung für das Grossprojekt «Ringling» im Zürcher Stadtteil Höngg auf. Die Wohnsiedlung falle zu sehr aus dem Rahmen.

Planungs- und Rechtsunsicherheiten

Es braucht sicherere und einfachere Verfahren, trotz erhöhten Anforderungen. Von Franziska Bürki und Maurice Lindgren

Fehlende Planungssicherheit bei komplexen Bauprojekten nimmt in der Diskussion um aktuelle Herausforderungen rund um die innere Siedlungsentwicklung

passiert aber das Gegenteil: Es entsteht Unklarheit über die Gewichtung und die Vereinbarkeit von widersprüchlichen Zielen oder Vorgaben und gleichzeitig erstarkt der Gestaltungsspielraum für Innovationen.





Nutzungsplanung entsorgen – rezyklieren - neudenken
Herausforderung Innenentwicklung

Föderalismus

Nutzungsansprüche
Schutzinteressen

Demokratie
Partizipation

Rechtsschutz

Eigentumsfreiheit

Entsorgen – rezyklieren – neudenken

Deregulierung als Lösung? Abschaffung des Nutzungsplans?
Neue Instrumente?

- Spielräume nutzen (Föderalismus als Praxislabor).
- Lernen mit der Komplexität umzugehen.
- Prozesse neu definieren und Rollen klären.
- Grundrechte und rechtsstaatliche Anforderungen nicht vergessen.
- Direktdemokratische Spielregeln beachten.



Nutzungsplanung rezyklieren und weiterentwickeln,
aber nicht voreilig entsorgen!