

Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 128 (2002)
Heft: 26: Amtl. bew. Landschaftszerstörung

Artikel: "Massengräber für gute Vorsätze": Interview mit dem Juristen Martin Bertschi über die Redimensionierung der Bauzonen
Autor: Gadiant, Hansjörg
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-80446>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

«Massengräber für gute Vorsätze»

Interview mit dem Juristen Martin Bertschi über die Redimensionierung der Bauzonen

In seiner Dissertation hat Martin Bertschi nicht nur die sattsam bekannte Vollzugskrise in der Schweizer Raumplanung untersucht, sondern auch überraschende Schlüsse aus den Ergebnissen gezogen. Und obschon er die politischen Abhängigkeiten beim Thema Bauzonen kennt, stellt er eine radikale Forderung.

Gadient: Die weitestgehende Konsequenz, die Sie aus Ihrer Arbeit ziehen, ist die Forderung nach starren Bauzonen. Das heisst konkret, dass die Bauzonen einfach nicht mehr vergrössert werden. Was hat Sie auf diese Idee gebracht?

Bertschi: Der Widerspruch zwischen dem Verfassungsziel Nachhaltigkeit und der kaum mehr reversiblen Nutzung des Bodens durch Bauten. Wenn wir in 15-Jahres-Schritten immer weiter einzonen, wird irgendwann einfach kein Boden mehr verfügbar sein. Deshalb muss man die Ausdehnung der Bauzonen stoppen. Aber auch die starre Zonenfestlegung liesse sich nicht so stur durchführen, wie das jetzt klingt.

Gadient: Wo wäre sie nicht starr?

Bertschi: Es müsste eine Lösung sein, bei der die Grössen der Bauzonen festgelegt wären, die aber auch Ausnahmen zulässt. Man müsste das Verhältnis von Grundsatz und Ausnahme umkehren. Das heisst, Vergrösserungen müssten speziell begründet werden. Diese Begründungspflicht müsste strenger sein und detaillierter als die heutige Praxis.

Gadient: Warum überhaupt noch Ausnahmen?

Bertschi: Das wäre schon aus grundrechtlicher Sicht notwendig, aber auch aus planerischen Gründen, weil man nicht Nutzungen ein für alle Mal festlegen kann.

Gadient: Was müsste für die Umstellung auf starre Bauzonen geändert werden?

Bertschi: Die Kriterien, nach denen noch zusätzliche Bauzonen ausgeschieden werden könnten, müssten auf Bundesebene in einem Gesetz festgelegt werden. Dazu gehörten sicher die Berücksichtigung der inneren Reserven, ein konkreter Bedarf, die Sicherung der Überbaubarkeit, die Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungszielen und Entwicklungskonzepten, und zwar nicht nur auf Kantonsebene. Bund und Kantone müssten sich auf solche Konzepte einigen.

Gadient: Welche begleitenden Massnahmen wären notwendig?

Bertschi: Das wären dieselben, die man auch für die Durchsetzung der bestehenden Gesetze gut brauchen könnte, also die ideelle Verbandsbeschwerde, zusätzliche Gremien und die Verbesserung der Bundesaufsicht. Die Baupflicht wäre zumindest in den speziellen Förderungsgebieten wie in den «Entwicklungsschwerpunkten» und den kantonalen Arbeitsgebieten am Platz, vermutlich aber nicht als allgemeines Mittel, weil sie ein sehr starker Eingriff in die Eigentumsrechte ist.

Gadient: Aber man müsste die Baupflicht in bestimmten Situationen zusammen mit der neuen Regelung einführen, um das Ziel überhaupt erreichen zu können?

Bertschi: Ja, denn man weiss, dass die Verfügbarkeit des Baulandes schon heute eines der wesentlichen Probleme ist. Die Sicherung der Überbaubarkeit des eingezonten Landes gehörte sicher zwingend zu einer neuen Lösung.

Gadient: Machen Sie eine Prognose. Werden wir starre Bauzonen als Normalfall noch erleben?

Bertschi: Auch wenn wir so weitermachen würden wie heute, ginge es ja noch mehrere hundert Jahre, bis das gesamte Landwirtschaftsgebiet vollständig überbaut wäre. Der Leidensdruck ist also nicht sonderlich gross. Man darf aber umgekehrt nicht vergessen, dass wir in den letzten rund fünfzig Jahren von der völligen Baufreiheit zum heutigen Zustand einen beachtlichen Weg zurückgelegt haben. In welcher Form auch immer, ob mit einem Systemwechsel zu einer starren Grösse der Bauzonen oder mit einer sanften Modifizierung von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes, sind die Chancen gut, dass die Begründungspflicht für Neueinzonungen in absehbarer Zeit verschärft wird, sagen wir innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte.

Gadient: Die heutige Vollzugskrise in der Raumplanung ist eine alte Klage. Wenn man Ihr Buch liest, gewinnt man den Eindruck, dass die Rechtshierarchie Kopf steht. Die Gemeinden machen, was sie wollen, die Kantone kontrollieren sie nicht, und der Bund greift nicht ein. Am Schluss hat man auf Verfassungsebene das hehre Ziel der Nachhaltigkeit, und in der Praxis wird beliebig herumgewurstelt. Ich möchte gerne mit Ihnen die Akteure und ihre Fehler einmal näher betrachten. Beginnen wir mit dem Souverän, dem Volk.

Bertschi: 1976 wurde ein erster Entwurf für ein Raumplanungsgesetz abgelehnt; er hätte wesentlich mehr Kontrollmöglichkeiten enthalten.

Gadient: Warum wurde er abgelehnt?

Bertschi: Er enthielt verschiedene Bestimmungen, die man als «Giftzähne» bezeichnet hatte, nämlich die Zonenenteignung und den Mehrwertausgleich, und die wurden für die neue Fassung auch prompt gezogen. Im Gegensatz zum heutigen Gesetz war damals ein Planungsausgleich bindend und ziemlich detailliert vorgehen.

Gadient: Was hätte der Mehrwertausgleich konkret bedeutet?

Bertschi: Heute ist es so, dass man mit einer Zonenplanung Vermögen schafft, weil das in die Bauzone aufgenommene Land um ein Vielfaches wertvoller ist als das ausserhalb der Bauzone. Das Prinzip des Mehrwertausgleichs wäre es, diese Planungsgewinne zu Gunsten der Gemeinwesen und der Betroffenen abzuschöpfen. Dass sich das nicht hat durchsetzen lassen, liegt daran, dass so viel Geld im Spiel ist. Und dass so viel Geld im Spiel ist, ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass unser heutiges Raumplanungsgesetz nicht durchgesetzt werden kann.

Gadient: Wäre die Abschöpfung der Planungsgewinne nicht die Konsequenz aus der Erzeugung des Mehrwertes?

Bertschi: Ja, und die fehlt heute. Neuenburg und Genf haben zwar solche Regelungen, aber sonst ist so eine Regelung weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene durchgesetzt worden. Von Zürich weiss ich, dass es dafür schubladisierte Vorschläge gibt; sie umzusetzen ist an den politischen Widerständen gescheitert.

«Dass so viel Geld im Spiel ist, ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass unser heutiges Raumplanungsgesetz nicht durchgesetzt werden kann.»

Gadient: Die nächste Stufe wäre das Parlament; gab es bei der damaligen Debatte zur Einführung des Raumplanungsgesetzes Hinweise, dass die Parlamentarier das Gesetz im vollen Bewusstsein verabschiedet haben, dass es in der Praxis nicht so angewendet werden wird?

Bertschi: Zumindest einige der Meinungsführer und auch der Vertreter des Bundesrates waren sich dessen bewusst. Kurz nach der Ablehnung der ersten Vorlage hat man nämlich dieses Gesetz aufgestellt, das nur sehr wenige Durchsetzungsmittel bietet.

Gadient: Wurde der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen einer nachhaltigen Entwicklung und einer permanenten Ausdehnung der Bauzonen damals schon thematisiert?

Bertschi: Durchaus, obwohl der Begriff «Nachhaltigkeit» damals nicht in seinem heutigen Gebrauch üblich war. Man sprach vom haushälterischen Umgang mit dem Boden, und das wurde auch ins Gesetz geschrieben. In der juristischen Lehre wurde schon bald nach dem Erlass des Raumplanungsgesetzes darauf hingewiesen, dass ein Widerspruch zwischen dem Ziel der haushälterischen Nutzung und Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes besteht, weil man einfach alle 15 Jahre neue Bauzonen ausweisen kann, also einfach einen neuen «Jahrring» anlegt.

Gadient: Eine weitere Stufe stellt das Bundesgericht dar. Unter allen Akteuren kommt es Ihrer Einschätzung nach am besten weg. Warum?

Bertschi: Das Bundesgericht ist am konsequentesten. Es ist am wenigsten den politischen Einflüssen ausgeliefert. Und es ist mit Personen besetzt, die darauf trainiert sind, der Verfassung und den Gesetzen entsprechend zu urteilen und weniger «Realpolitik» zu betreiben. Die grosse Leistung des Bundesgerichtes ist es, und damit hat es bereits lange vor Erlass des Raum-

planungsgesetzes angefangen, den Tatbestand der materiellen Enteignung recht restriktiv zu fassen. Das war so überzeugend, dass man bei der Schaffung des Verfassungsartikels und des Raumplanungsgesetzes nur noch auf die Bundesgerichtspraxis verweisen konnte. Man hat so dem Bundesgericht auch zu verstehen gegeben, dass man diese Praxis billigt. Indirekt hat man so auch versucht, ihm die Reduktion der Bauzonen zu delegieren.

Gadient: Hat das funktioniert?

Bertschi: Es hatte wohl nicht die Auswirkungen, die man erwartet hatte. Das Prozessrisiko ist nach wie vor zu gross für eine Gemeinde, die ihre Bauzone restriktiv dimensionieren will. Die Angst vor Entschädigungsforderungen ist einer der Hauptgründe, warum Gemeinden Bauland nicht auszonieren.

Gadient: Wo könnte das Bundesgericht weiter gehen, als es das normalerweise tut?

Bertschi: Bei der Beanstandung der Berechnung des Bedarfes für die nächsten 15 Jahre, zum Beispiel. Es heisst immer noch Methoden gut, die den Verbrauch der letzten 15 Jahre teilweise unbesehen in die Zukunft extrapolieren. Das reicht zwar für die Belange des Gerichtes häufig, weil es nur darum geht, eine grundsätzliche Aussage zur Grösse der Bauzone zu machen. Es sollte aber stärker darauf pochen, die inneren Nutzungsreserven zu berücksichtigen. Immerhin hat es in einem Leitescheid festgestellt, dass auch gehortetes, also nicht verfügbares Bauland in die Baulandreserve einer Gemeinde einzurechnen ist.

Gadient: Wo könnte das Gericht sonst noch dem Gesetz zu mehr Geltung verhelfen?

Bertschi: Qualitative Gesichtspunkte, also die normativen Prognosen und deren Übereinstimmung mit den Gesetzen und den Verfassungszielen, könnten verstärkt eingefordert werden. Auch der bisherige Flächenverbrauch wird nicht in Frage gestellt, genauso wenig wie Möglichkeiten, ihn einzudämmen, in Betracht gezogen werden.

Gadient: Kommen wir zur Bundesaufsicht. Wer muss diese Aufsicht ausüben?

Bertschi: Die Aufsicht obliegt grundsätzlich dem Bundesrat. Nachgeordnet dann dem Bundesamt für Raumentwicklung, das zum Beispiel Grundlagen und Stellungnahmen ausarbeitet. Das Bundesamt gibt – in letzter Zeit verstärkt – Arbeitshilfen heraus, etwa wie man nachhaltig planen kann und wie man einen Richtplan richtig aufstellt. Es wird viel auf Kooperation gesetzt, und das kann auch Erfolge zeitigen.

Gadient: Welches sind die grössten Versäumnisse?

Bertschi: Es werden beispielsweise mögliche Zwangsmassnahmen zu wenig genutzt. Es wäre etwa legitim, Finanzhilfen zu verweigern. Es gibt eine ausdrückliche Bestimmung im Raumplanungsgesetz, die besagt, dass nur Projekte unterstützt werden, die den genehmigten Richtplänen und damit diesem Gesetz entsprechen.

«Mehr als ein Drittel der Kantone hat kein ausreichendes Datenmaterial. Daraus kann man den Schluss ziehen, dass es ihnen mit der Durchsetzung des Gesetzesauftrages nicht so ernst ist.»

Gadient: Die kantonalen Richtpläne müssen vom Bund genehmigt werden. Wie sieht es da aus?

Bertschi: Die Genehmigungspraxis ist in einigen Fällen viel zu lasch. Es werden Pläne genehmigt, die ungenügende Redimensionierungsmassnahmen vorsehen, obwohl sie viel zu grosse Bauzonen ausweisen, oder solche, die sich nicht einmal eindeutig äussern, wie gross diese Zonen sind.

Gadient: Heisst das, dass es Kantone gibt, die gar nicht wissen, wie gross ihre Bauzonen sind?

Bertschi: Ja, die gibt es. Zum Teil stellen sie erst noch sehr sehr vage Grundsätze auf, wie sie diese Zonen redimensionieren wollen. Im Genehmigungsverfahren wird das dann oft nur in milden Worten beanstandet und manchmal überhaupt nicht.

Gadient: Warum?

Bertschi: Da gibt es offensichtlich enorme kantonale Empfindlichkeiten, auf die man Rücksicht nimmt. Nach der Verfassung sind im Wesentlichen die Kantone für die Raumplanung zuständig und verteidigen entsprechend hartnäckig ihre Souveränität. Trotzdem ist Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes über die Grösse der Bauzonen eine direkt anwendbare Gesetzesbestimmung des Bundes, und da dürfte der Bund durchaus darauf achten, dass sie auch durchgesetzt wird.

Gadient: Und warum tut er es nicht?

Bertschi: Die Bundesämter haben keine politische Unterstützung, zum Beispiel beim Parlament. Dessen Haltung zeigt sich etwa bei der letzten Revision des Raumplanungsgesetzes, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen noch einmal erleichtert hat.

Gadient: Sie meinen die Öffnung der Landwirtschaftszonen für neue Nutzungen und Bauten?

«Bei der Ausscheidung der Bauzonen wird häufig nicht nach raumplanerischen Kriterien entschieden, sondern nach wirtschaftlichen oder sogar nach personellen.»

Bertschi: Ja, da wurde das Raumplanungsgesetz aufge-
weicht. Es gibt eindeutig einen starken politischen
Gegenwind.

Gadient: Zu den kantonalen Planungsstellen. Sie wären
eigentlich verpflichtet, Richtpläne zu erstellen, die auf
Bedarfsanalysen beruhen, und müssten sich zusätzlich
Gedanken über die Ziele ihrer Planung machen. Sie
haben im Verlauf Ihrer Recherchen herausgefunden,
dass es Kantone gibt, die überhaupt kein Datenmate-
rial haben, aufgrund dessen sie eine Bedarfsprognose
machen könnten. Sind das Einzelfälle, oder ist das häu-
fig so?

Bertschi: Erstaunlich häufig. Mehr als ein Drittel der
Kantone hat kein ausreichendes Datenmaterial. Daraus
kann man den Schluss ziehen, dass es ihnen mit der
Durchsetzung des Gesetzesauftrages nicht so ernst ist.

Gadient: Die Kantone verstehen ja unter Richtplan
sowieso ziemlich unterschiedliche Sachen...

Bertschi: Die Qualität der Richtpläne ist die eine Sache,
viel hängt aber auch von der Durchsetzung ab. Es gibt
Richtpläne, die sich damit begnügen, einfach allgemein
bekannte Grundsätze zu wiederholen, wie etwa, man
solle Bauzonen haushälterisch ausscheiden.

Gadient: Also viel zu schwammige Formulierungen?

Bertschi: Ja, und zum Teil werden sogar solche Formu-
lierungen noch relativiert, indem man zum Beispiel
«überwiegende öffentliche» Interessen vorbehält.

Gadient: Die Durchsetzung scheint neben der miesen
Qualität vieler Richtpläne das Hauptproblem zu sein.
Sie schreiben in Ihrer Dissertation: «Betrachtet man
ihre Auswirkung auf die Praxis, so machen manche
Richtpläne den Eindruck von Massengräbern für gute
Vorsätze.»

Bertschi: Ja, es gibt in den ersten Richtplänen sehr
schöne Ankündigungen für all das, was man machen
will. Es gab zum Beispiel Kantone, die den genossenschaf-
tlichen Wohnungsbau fördern wollten, um die Bauent-
wicklung zu steuern. Aber man hat gesehen, dass man-
che guten Vorsätze auf die Praxis keinen Einfluss haben.

Gadient: Nach dem Motto «Papier ist geduldig». Sie
schreiben auch, dass bei der Durchsetzung der Richt-
pläne das Verhältnis von Kooperation und autoritati-
ven Massnahmen nicht optimal sei. Wo müssten die
kantonalen Planungsämter weniger auf Kooperation
setzen und stärker durchgreifen?

Bertschi: Sie hätten heute schon ein wirksames Mittel in
Händen: die Genehmigung der Zonenpläne. Sie wären
nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, bun-
desrechtswidrige Zonenpläne nicht zu genehmigen. In
der Praxis läuft das anders ab. Da werden zwar die
Zonenpläne schon einer Vorprüfung durch den Kanton
unterzogen, und dann wird zum Teil hart um die
Flächen, die man noch auszonen könnte, gefeilscht.
Aber meist wird die Bauzone nicht bis auf den Bedarf
zurückgestutzt, den das Gesetz vorschreibt.

Gadient: Und das ist der Normalfall?

Bertschi: Bei einer Planertagung habe ich den Eindruck
erhalten, dass es als ganz selbstverständlich gilt, dass
man «miteinander redet». Das autoritative Durchgrei-
fen dagegen ist eher eine Idee der Juristen, weit entfernt
von der Praxis.

Gadient: Haben die Planer einfach Angst?

Bertschi: Es liegt vor allem an der fehlenden politischen
Rückendeckung der Planer.

Gadient: Welches sind denn die schlechten Beispiele?

Bertschi: Wenn man Namen nennen will: Das Tessin ist
ein Musterbeispiel für einen Richtplan, in dem am
Schluss eigentlich gar nichts über die Verkleinerung der
Bauzonen steht. Der Kanton Schwyz ist sehr stark auf
reines Wachstum ausgerichtet.

Gadient: Und welches sind gute Beispiele?

Bertschi: Der Kanton Zug hat ein recht konsequentes
System für die Bauzondimensionierung. Für den
ganzen Kanton wurde der Bedarf errechnet und nach
einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden ver-
teilt. Das scheint sich bewährt zu haben.

Gadient: Wirklich unerfreulich sieht es ja auch bei den
Gemeinden aus. Dort wird meist einfach ein Bedarf
grob geschätzt und dann eingezont. Was auf der
Strecke bleibt, ist die normative Prognose, also die an
den Entwicklungszielen der Gemeinde orientierte Kor-
rektur der reinen Bedarfsermittlung. Wozu ist sie nötig?

Bertschi: Dass sie nötig ist, ergibt sich aus dem Wider-
spruch der dynamischen Bauzonenausscheidung und
dem Hauptziel des Raumplanungsgesetzes, nämlich
der haushälterischen Bodennutzung, heute zurückzu-
führen auf das Verfassungsziel der Nachhaltigkeit. Man
muss die Bauentwicklung als fast nicht reversible

«Die idelle Verbandsbeschwerde würde die Auslagerung einer an sich staatlichen Aufgabe bedeuten, weil der Bund nicht überall alles kontrollieren kann und weil die Exekutive einfach zu stark in das politische Geschehen eingebunden ist.»

Bodennutzung einschränken. Daraus leite ich die Forderung ab, dass man hierzu alle im Raumplanungsgesetz vorhandenen Möglichkeiten nutzen muss. Dazu gehört auch, die Bauentwicklung nicht so weiterlaufen zu lassen wie bisher, indem man einfach den Trend hochrechnet. Man muss vielmehr – gestützt auf die Verfassungs- und Gesetzesziele – die Ziele der Bauentwicklung definieren und entsprechend bestimmen, wie stark man eigentlich wachsen will.

Gadient: Was für andere grobe Fehler machen die Gemeinden?

Bertschi: Bei der Ausscheidung der Bauzonen wird häufig nicht nach raumplanerischen Kriterien entschieden, sondern nach wirtschaftlichen oder sogar nach persönlichen. Leute, die im Dorf etwas zu sagen haben, können ihre Grundstücke leichter in der Bauzone behalten als andere, etwa Leute, die nicht ortsansässig sind.

Gadient: Ist die Ausweisung der Bauzonen durch die Gemeinden überhaupt noch sinnvoll?

Bertschi: Das ist ein Schwachpunkt, der auf das Raumplanungsgesetz zurückgeht. Das Gesetz schreibt zwar nicht vor, dass die Gemeinden die Zonen ausweisen, geht aber davon aus. Heute ist es aber nicht mehr so, dass man den Bedarf gemeindeweise festlegen kann. Man muss das regional oder kantonal regeln. Es ist ein Versäumnis der Kantone, das nicht vorzusehen und nicht durchzusetzen. Den Gemeinden fehlt eine Sichtweise über ihre Grenzen hinaus.

Gadient: Könnten sie denn, wenn sie wollten?

Bertschi: Vielen Gemeinden fehlt das ganze technische Know-how. In kleineren Gemeinden ist es gar nicht möglich, dass aufgrund einer Abwägung der Verfassungs- und Gesetzesziele entschieden wird; es sind einfach politische Auseinandersetzungen.

Gadient: Was viele PlanerInnen heute beschäftigt, ist die Vermutung, dass der Extremföderalismus, den wir pflegen, heute nicht mehr funktioniert. Was versprechen Sie sich von einer Verlagerung der Nutzungsplanung auf eine höhere hierarchische Ebene, also Kanton oder Bund?

Bertschi: Ich halte sie für unausweichlich. Sicher notwendig ist das bei den Arbeitszonen. Da wird immer noch auf Gemeindeebene herumgebastelt; die Probleme lassen sich aber auf Gemeindeebene gar nicht mehr lösen. Das muss mit Ausnahme der Zonen für lokales Gewerbe auf kantonaler Ebene geregelt werden; in vielen Fällen sind aber auch die Kantone heute schon zu klein, um allein planen zu können. Sie müssten zumindest miteinander kooperieren.

Gadient: Wechseln wir zu den Vorschlägen, die Sie zur Verbesserung der misslichen Zustände machen, wenn man von der heutigen gesetzlichen Situation ausgeht. Was schwebt Ihnen vor?

Bertschi: Solange Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes, also die Dimensionierung der Bauzonen für den ausschliesslichen Bedarf der kommenden 15 Jahre, beibehalten wird, geht es vor allem darum, wie man den Vollzug verbessern könnte.

Gadient: Sie schreiben in Ihrer Dissertation, dass wir die Interessen des nichtmenschlichen Lebens und die unserer eigenen Nachfahren ständig verletzen, und fordern dafür eine Interessenvertretung. Wie sähe die aus?

Bertschi: In Ansätzen gibt es sie schon. Das Prinzip liegt etwa der idellen Verbandsbeschwerde zugrunde, die es bereits im Natur- und im Umweltschutzgesetz gibt. Verbänden, die gewisse Voraussetzungen erfüllen, wie etwa dem Heimatschutz, wird das Recht zuerkannt, gegen staatliche Akte, welche die von ihnen vertretenen Interessen tangieren, Beschwerde zu erheben, ohne dass sie persönlich betroffen wären wie etwa als Eigentümer eines Nachbargrundstückes. Sie sind allein aufgrund ihrer ideellen Zielsetzung zur Beschwerde berechtigt. Wenn man so ein Recht auf das Raumplanungsrecht erweitern würde, würde das mit Sicherheit zu einer besseren Durchsetzung des Artikels 15 führen.

Gadient: Wie würde das konkret funktionieren? Gesetz der Fall, eine Gemeinde hat eine massiv zu grosse Bauzone. Was müsste so ein Verband, der das Beschwerderecht innehat, tun?

Bertschi: Es müsste gesetzlich so eingerichtet sein, dass der Verband Beschwerde ergreifen könnte, die er an eine kantonale Gerichtsinstanz und schliesslich ans Bundesgericht richten würde, und zwar direkt gegen den Zonenplan selbst, mit der Begründung, dass Raumplanungsrecht des Bundes verletzt werde.

Gadient: Was würde der Verband erreichen?

Bertschi: Einerseits würde der Einflussbereich der Gerichte vergrössert. Sie können bisher häufig nur ganz einseitig über zusätzliche Vergrösserungen von an sich bereits zu grossen Bauzonen entscheiden.

Gadient: Das heisst, das Bundesgericht könnte endlich einmal inhaltlich zu einem Zonenplan Stellung nehmen?

Bertschi: Ja, und es sollte zudem den Effekt haben, dass die von den ideellen Verbänden vertretenen Interessen schon innerhalb der kommunalen Planung besser berücksichtigt würden. Erfahrungsgemäss haben Personen oder Interessengruppen, die eine Nutzungsplanung zu Fall bringen können, in der Gemeinde einfach grösseres Gewicht. Dahinter steht die Idee, dass die Interessen der kommenden Generationen und des nichtmenschlichen Lebens im politischen Prozess Gefahr laufen, unterzugehen. Das heisst, dass die politischen Kompromisse auf dem Buckel jener geschlossen werden, die sich nicht dagegen wehren können, weil sie nicht vertreten werden.

Gadient: Sie schlagen ausserdem besondere Gremien vor?

Bertschi: Ja, diese Gremien – man könnte sie probeweise «Nachhaltigkeitsräte» nennen – hätten die Aufgabe, diese ungenügend geschützten Interessen in die politischen Prozesse einzubringen.

Gadient: Aber das wären ja auch Menschen von heute. Würden die denn nicht die gleichen Fehler machen?

Bertschi: Ich bin überzeugt, dass sich diese Beauftragten mit ihrer Aufgabe identifizieren würden. Das ergäbe mindestens einen gewissen Druck zugunsten der Natur und der Nachgeborenen. Es gibt heute schon Konsultativgremien, die den Bundesrat beraten. Das genügt aber nicht. Sie müssten aktiv in die Politik eingreifen können, mit einem Initiativrecht etwa oder einem Antragsrecht im Parlament oder zuhänden des Volkes. Und sie bräuchten ein Beschwerderecht. Sie dürften dann aber nicht wesentlich an den eigentlichen Entscheidungen beteiligt sein, weil das mit dem Demokratieprinzip in Widerspruch geraten würde.

Gadient: Müssten nicht eigentlich heute schon die Planungsbehörden diese Rolle inne haben? Dass sie es nicht tun, wissen wir. Aber es wäre doch ihre Aufgabe?

Bertschi: Ja, das wäre es. Die ideelle Verbandsbeschwerde würde die Auslagerung einer an sich staatlichen Aufgabe bedeuten, weil der Bund nicht überall alles kontrollieren kann und weil die Exekutive einfach zu stark in das politische Geschehen eingebunden ist und diese Verantwortung nicht wahrnehmen kann.

Gadient: Auch die Bundesaufsicht läuft harzig...

Bertschi: Die Bundesaufsicht steht vor dem Problem, dass dieses Gesetz eins zu eins nicht durchsetzbar ist und man doch an dieser Fiktion festhalten will, dass es so sein müsse.

Gadient: Was müsste konkret geändert werden, um die Bundesaufsicht zu stärken?

Bertschi: Die Durchsetzungsmittel würden wahrscheinlich heute schon weitgehend ausreichen: Genehmigung der Richtpläne, Streichung oder Nichtgewährung von finanziellen Mitteln bei nicht konformer Planung. Was es zusätzlich brauchte, ist eine gewisse Ersatzvornahme.

Gadient: Was heisst das?

Bertschi: Das würde bedeuten, dass der Bund eingreifen kann, wenn er sieht, dass ein Kanton zu grosse Bauzonen belässt. Er könnte zum Beispiel verfügen, dass in diesem Kanton das jetzt schon weitgehend bebaute Gebiet als Bauzone gilt und nichts mehr.

Gadient: Und der ganze Kanton würde aufschreiben: «Bern vogtet uns».

Bertschi: Ja bestimmt. Bern würde das nie machen, aber schon die Drohung hätte ihren Effekt. Politisch wäre das natürlich nicht durchsetzbar, das ist mir klar.

Dr. Martin Bertschi hat 2001 mit der Dissertation «Die Umsetzung von Art. 15 lit.b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen» an der Universität in Zürich promoviert. Davor war er Assistent bei Prof. Dr. Alfred Kölz. Seit 2001 ist er Gerichtssekretär am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Martin Bertschi, Roggenstr. 4, 8005 Zürich

Seine Dissertation ist entgegen allen Erwartungen an eine rechtswissenschaftliche Arbeit trotz der komplexen Inhalte leicht verständlich und mitunter sogar amüsant. Das Buch fasziniert neben der Beleuchtung der rechtlichen Verflechtungen und politischen Abhängigkeiten durch seinen Praxis- und Realitätsbezug sowie durch den Detailreichtum, beispielsweise was die einzelnen Kantone und ihre Handhabung der Richtplanung betrifft. Die Dissertation ist in der Reihe Zürcher Studien zum öffentlichen Recht erschienen. Sie ist zum Preis von sFr. 70.– im Buchhandel erhältlich oder zu bestellen bei: Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, Postfach 2799, 8022 Zürich, Tel. 01 251 93 36, Fax 01 261 63 94, auslieferung@schulthess.com.