BERICHT UND ANTRAG an den Kantonsrat von Appenzell A. Rh.

Herisau, den 18. September 1984

Landsgemeindevorlage: Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG); 1. Lesung

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident,
Sehr geehrte Herren Kantonsräte,

In der Beilage erhalten Sie den Entwurf des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG). Wir gestatten uns, die folgenden Erläuterungen voranzustellen:

1. Ausgangslage

1.1 Der Gesetzgebungsauftrag des Bundes

Am 1. Januar 1980 ist das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) in Kraft getreten. Artikel 36 Abs. 1 dieses Gesetzes lautet: "Die Kantone erlassen die für die Anwendung dieses Gesetzes nötigen Vorschriften".

Die Kantone sind somit verpflichtet, - soweit noch nicht vorhanden - Bestimmungen für die Anwendung dieses neuen Bundesgesetzes auszuarbeiten. Wo kantonale Bau- und Planungsvorschriften bereits bestehen, ist zu prüfen, ob diese den bundesrechtlichen Anforderungen genügen. Dem RPG des Bundes widersprechende kantonale Vorschriften sind nicht mehr länger anwendbar und müssen daher geändert werden. Dies gilt auch für Vorschriften von Gemeinden, Zweckverbänden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

Der Kanton hat ferner auch dafür zu sorgen, dass die im Bundesgesetz vorgesehenen kantonalen Richtpläne spätestens fünf Jahre und die Nutzungspläne spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen (Art. 35 Abs. 1 RPG).

In unserem Kanton sind hauptsächlich folgende Bereiche erstmals neu zu regeln oder anzupassen:

- Information und Mitwirkung (Art. 4 RPG)
- Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile (Art. 5 RPG)
- Kantonale Richtplanung (insbesondere Zuständigkeit und Verfahren, Art. 10 RPG)
- Nutzungsplanung (Anpassung an bundesrechtliche Zonenbegriffe, obligatorische Ausscheidung einer Landwirtschaftszone, Art. 15 ff RPG)
- Erschliessung: Erschliessungspflicht der Gemeinden (Art. 19 Abs. 2 RPG)
- Baubewilligungsverfahren (insbesondere Umfang der Baubewilligungspflicht, Ausnahmen innerhalb und ausserhalb Bauzonen, Zuständigkeiten, Art. 22 ff RPG)
- Rechtsschutz (Art. 33 RPG)

1.2 Die Ausgangslage im Kanton

Als einziger Kanton hat Appenzell A.Rh. kein besonderes Bau- und/oder Planungsgesetz. Allerdings hat am 27. April 1969 unser Kanton das mit Abstand umfassendste aller kantonalen Einführungsgesetze zum ZGB erlassen. In einem speziellen Abschnitt sind darin neben dem privaten baulichen Nachbarrecht auch erstmals das öffentlich-rechtliche Baupolizeirecht einschliesslich der wichtigsten Grundlagen für die Orts- und Regionalplanung auf kantonaler Ebene geregelt worden (Art. 110-139 EG zum ZGB). Unter dem Titel "Bodenverbesserungen" enthält das Gesetz auch bereits Bestimmungen zur Landumlegung (Art. 187) sowie in einem eigenen Abschnitt auch Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz (Art. 189-197 EG zum ZGB).

Die kantonalrechtlichen Bestimmungen über das öffentlich-rechtliche Baupolizeirecht sowie die Orts- und Regionalplanung haben sich seither in der Praxis grösstenteils bewährt. Das EG zum ZGB bildete die gesetzliche Grundlage für die Erarbeitung der heute in allen Gemeinden des Kantons rechtskräftig vorliegenden Orts- und Quartierplanungen. Damit ist eine der wichtigsten Aufgaben, die das Bundesrecht den Kantonen und Gemeinden überträgt, nämlich die Ausarbeitung von Nutzungsplänen, in unserem Kanton schon weitgehend gelöst. Allerdings genügen verschiedene dieser bestehenden Nutzungspläne inhaltlich noch nicht den bundesrechtlichen Anforderungen - insbesondere bezüglich Umfang der Bauzonen und Ausscheidung von Landwirtschaftszonen.

Neben den Gemeinden ist auch der Kanton seit 1972 auf raumplanerischem Gebiet aktiv tätig. Zunächst noch unter dem Regime des eidgenössischen Gewässerschutzrechtes und des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) hat der Kanton über die im EG zum ZGB verankerten Plangenehmigungsbefugnisse hinaus raumplanerische Aufgaben zugewiesen erhalten. Der Regierungsrat hat gestützt auf den dringlichen Bundesbeschluss provisorische Schutzgebiete festgelegt und die Baudirektion mit der Baubewilligungserteilung in diesen Schutzgebieten beauftragt.

Als 1980 mit dem Inkrafttreten des RPG gleichzeitig der erwähnte Bundesbeschluss (BMR), die zugehörige Verordnung und die raumplanerischen Vorschriften des eidg. Gewässerschutzgesetzes aufgehoben wurden, hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG eine Verordnung über die vorläufige Einführung des Raumplanungsgesetzes (V RPG) erlassen. In dieser Uebergangs-Verordnung sind neben den sofort erforderlichen Einführungsbestimmungen zum RPG (v.a. bezüglich Bauten und

Anlagen ausserhalb der Bauzone) auch die zwecks Ablösung der provisorischen Schutzgebiete gemäss BMR notwendigen Schutzvorkehren geregelt worden. Gestützt auf diese Verordnung ist auch 1980 der heute gültige kantonale Schutzzonenplan erlassen worden. Durch Bundesrecht sind somit den Kantonsbehörden seit langem raumplanerische Aufgaben übertragen, ohne dass dies bisher auf kantonaler Gesetzesstufe (im EG zum ZGB) seinen Niederschlag gefunden hätte.

Es ist daher auch aus kantonaler Sicht dringend notwendig, die teilweise wichtigen Befugnisse der Kantonsbehörden im ordentlichen kantonalen Gesetzesrecht zu verankern. Im übrigen ist das geltende kantonale Planungsrecht auch aus Sicht der im Kanton mit Planungs- und Bausachen befassten Behörden und Privaten in verschiedenen Punkten verbesserungswürdig. Beim Erlass des EG zum ZGB (1969) war die Raumplanung noch weitgehend wenig bekanntes Neuland. Seither hat sich die raumplanerische Praxis stark entwickelt und an Bedeutung gewonnen. Dieser Entwicklung ist gesetzgeberisch Rechnung zu tragen.

2. Erarbeitung des Gesetzesentwurfs

Mit Beschluss vom 17. August 1982 hat der Regierungsrat für die Erarbeitung des EG zum RPG eine 10-köpfige Expertenkommission eingesetzt:

- Regierungsrat H.J. Niederer, Baudirektor, Trogen, Vorsitz
- E. Brandenberger, Walzenhausen
- H. Eggenberger, Adjunkt Baudirektion
- E. Graf, Gemeindehauptmann , Heiden
- M. Rohner, Kantonsrat, Herisau
- H.J. Schär, Ratschreiber
- Dr. W. Schefer, Kantonsrat, Teufen
- E. Scheuss, Gemeinderatschreiber, Gais
- Prof. R. Widmer, Kantonsrat, Trogen
- U. Zellweger, Kantonsrat, Urnäsch (bis Ende Mai 1984)
- W. Bodenmann, Kantonsrat, Urnäsch (ab Juni 1984)

In einem Arbeitspapier wurde vorerst eine Auslegeordnung der zu regelnden Bereiche und der denkbaren Massnahmen erstellt. Aufgrund dieser Diskussionsgrundlage hat die Expertenkommission vom Oktober 1982 bis im Juni 1983 an insgesamt vierzehn Sitzungen nach gründlicher und abgewogener Meinungsbildung Vorentscheide zu allen bedeutsamen Grundsatzfragen gefällt. Damit wurde der gesetzgeberische Rahmen für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes abgesteckt. Bezüglich der zu regelnden Landwirtschaftszonen hat die Kommission anlässlich einer gemeinsam mit dem Kantonalen Landwirtschaftlichen Verein durchgeführten Tagung Vertreter der ausserrhodischen Landwirtschaft angehört.

Der aufgrund des gesteckten Rahmens ausgearbeitete Vorentwurf wurde auf Ende 1983 zunächst einer aus Mitgliedern der Expertenkommission bestehenden kleinen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Baudirektors vorgelegt. Diese Arbeitsgruppe hat den Vorentwurf in 2 Lesungen an insgesamt 7 Sitzungen vorberaten und erstmals bereinigt. Der bereinigte Entwurf wurde am 2. März 1984 der Expertenkommission zur ersten Lesung vorgelegt. Am 8. März hat die Expertenkommission nach einer 2. Lesung den Entwurf zuhanden des Regierungsrates verabschiedet. Am 10. und 12. April 1984 hat schliesslich der Regierungsrat dem Entwurf

in erster Lesung zugestimmt und die Baudirektion ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung bei Gemeinden, Parteien und interessierten Verbänden ist Ende Juni 1984 abgeschlossen worden. Die zahlreichen Stellungnahmen sind zuerst wiederum von der Arbeitsgruppe und anschliessend von der Expertenkommission an zwei Sitzungen eingehend beraten worden. Bei insgesamt 58 von den 98 Artikeln sind aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens inhaltliche Aenderungen vorgenommen worden.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Gesetzesentwurf stiess im Vernehmlassungsverfahren auf grosses Interesse. Sämtliche Gemeinden und über zwanzig Institutionen, Verwaltungsstellen und Verbände setzten sich intensiv mit der Materie auseinander. Die Reaktionen waren überwiegend sehr positiv; im einzelnen wurden zahlreiche Anregungen gemacht und positive Kritik geübt. Einzelne Missverständnisse zeigten, dass gewisse Artikel klarer zu fassen waren.

Soweit nicht gegensätzliche Vorschläge sich teilweise neutralisierten, versuchte die Expertenkommission, den vorgebrachten Anliegen weitestgehend zu entsprechen. So wurde das ganze Gesetz nochmals unter dem Aspekt der Erhaltung einer grösstmöglichen Gemeindeautonomie überprüft. Wo kantonale Einschränkungen sich als nicht unbedingt notwendig erwiesen, wurden sie fallengelassen. Im weiteren wurden gegenüber dem Entwurf vom 12. April 1984 folgende wichtigen Aenderungen vorgenommen:

- die Bestandesgarantie wurde erheblich ausgeweitet,
- Antragsrecht der Gemeinden und Anhörungspflicht des Kantons für alle Schutzmassnahmen ausserhalb der Bauzonen wurden festgelegt,
- die Verteilung der Erschliessungskosten wurde ganz den Gemeinden überlassen,
- die vorgesehene Massnahme zur Verflüssigung des Baulandmarktes (Baulandbeschaffung) wurde auf Wohnzonen beschränkt,
- kantonale Kostenbeiträge an Gesamtrevisionen von Ortsplanungen und regionale Planungen wurden wieder eingeführt,
- für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes wurde eine gesetzliche Grundlage betr. Lärmschutz und Wärmedämmung eingeführt,
- die Legitimation ideeller Vereinigungen wurde auf die Zonenpläne der Gemeinden ausgedehnt.

Darüber hinaus fanden zahlreiche Vorschläge für Detailverbesserungen Berücksichtigung.

4. Inhalt und Umfang der Gesetzesvorlage

Der vorliegende Gesetzesentwurf hält sich bezüglich Inhalt und Umfang im wesentlichen an den von der Baudirektion schon in ihrem Bericht an den Regierungsrat am 26. Juli 1982 abgesteckten Rahmen:

Die kantonalen raumplanerischen und baupolizeilichen Bestimmungen in Art. 110 bis 139 EG zum ZGB (= Abschnitt II. Oeffentlich-rechtliche Bauvorschriften) sowie die Art. 189 bis 197 EG zum ZGB (= Abschnitt D. Natur- und Heimatschutz) werden durch das vorliegende Einführungsgesetz zum Raumplanungsgesetz ersetzt. Diese geltenden Bestimmungen konnten weitgehend ins neue Gesetz übernommen werden, z.T. mussten sie überarbeitet und ergänzt werden. Die Expertenkommission hatte zum Ziel, im Bereich des Baupolizeirechtes nach Möglichkeit nicht über den Umfang hinauszugehen, wie er heute im EG zum ZGB enthalten ist. Auf die Schaffung eines eigentlichen Baugesetzes sollte verzichtet werden. Der Erlass der erforderlichen baurechtlichen Bestimmungen wird auch durch das neue Gesetz zur Hauptsache den Gemeinden übertragen. Die Gemeinden werden in Art. 22 ausdrücklich ermächtigt, soweit kantonales Recht nicht besteht, in ihren Baureglementen eigene Vorschriften zu erlassen.

Folgende Gesetzesinhalte aus dem EG zum ZGB sind in mehr oder weniger überarbeiteter oder ergänzter Form ins neue Gesetz übernommen worden:

- Zweckartikel
- Regionalplanung
- Gemeinderichtplan
- Inhalt und Erlass der Baureglemente
- Inhalt und Erlass der Zonenpläne (bisher Bebauungspläne genannt)
- Sondernutzungsplanung (bisher Quartierplanung genannt)
- Planungszonen (bisher Bausperre genannt)
- Landumlegung und Grenzbereinigung
- Enteignung und Entschädigung
- Natur- und Heimatschutz
- Oeffentlich-rechtliche Bauvorschriften
- Ausnahmen
- Rechtsschutz

Ebenfalls nicht grundsätzlich neu sind die Bestimmungen zur Kantonalen Schutzzonenplanung und zu den zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Sie entstammen grösstenteils der geltenden regierungsrätlichen Verordnung über die vorläufige Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 19. Februar 1980 (V RPG, bGS 721.4). Selbstverständlich muss diese gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG erlassene Uebergangsordnung nun durch ordentliches Gesetzesrecht abgelöst werden.

Aufgrund des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrages sind neben den erforderlichen Anpassungen des geltenden Kantonalrechtes folgende Gesetzesinhalte neu hinzugekommen:

- Grundsätze der Raumplanung
- Planungspflicht
- Information und Mitwirkung der Bevölkerung
- Kantonale Richtplanung
- Erschliessung

Mit einer Ausnahme fanden damit alle vom Bundesrecht zwingend verlangten Ausführungsbestimmungen Aufnahme im neuen Gesetz. Einzig der in Art. 5 Abs. 1 RPG verlangte Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile wird, weil materiell eng damit verknüpft, im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision geregelt werden müssen.

Selbstverständlich versucht das neue Gesetz, über den bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag hinaus, auch Aenderungs- und Ergänzungswünschen Rechnung zu tragen, die von Vertretern der Gemeinden, der Verwaltung und anderen interessierten Kreisen vorgetragen worden sind und die sich in der Regel aus praktischen Erfahrungen ergeben. Diese Begehren führten nicht zu umfangreichen neuen Gesetzesinhalten, sondern fanden Niederschlag in der Anpassung oder Ergänzung einzelner Bestimmungen. Es betrifft dies insbesondere:

- Natur- und Kulturobjekte (Art. 16)
- Instand- und Wiederherstellung (Art. 17)
- Kurzonen (Art. 31)
- Intensiv-Erholungszonen (Art. 33)
- Landwirtschaftliche Vorranggebiete (Art. 35 Abs. 2)
- Gestaltungsplan (Art. 45)
- Vorprüfung (Art. 47)
- Erschliessungsetappierung (Art. 56)
- Mitbenützung von Erschliessungsanlagen (Art. 58)
- Baulandbeschaffung (Art. 61)
- Auszonung landwirtschaftlich genutzten Baulandes (Art. 62)

Die Gliederung des Entwurfes lehnt sich, dem Charakter eines Einführungsgesetzes entsprechend, soweit möglich an das RPG an:

Im 1. Abschnitt werden allgemeine Bestimmungen vorangestellt, die in Ergänzung zum RPG auch eine Bestandesgarantie sowie eine allgemeine Zuständigkeitsregelung umfassen.

Der 2. Abschnitt umfasst alle Instrumente der Raumplanung, angefangen von der Kantonalplanung (mit Richt- und Schutzzonenplanung), über die Regionalplanung bis hin zur Ortsplanung, bestehend aus Gemeinderichtplan, Baureglement, Zonenplan und den verschiedenen Sondernutzungsplänen.

Der 3. Abschnitt: Durchführung und Förderung umfasst flankierende Massnahmen, die der Verwirklichung der in der Raumplanung festgelegten Nutzungsordnung dienen sowie eine allgemeine Kosten- und Beitragsregelung.

Im 4. Abschnitt sind ergänzend zu den raumplanerischen Schutzmassnahmen des Kantons und der Gemeinden Einzelmassnahmen des Natur- und Heimatschutzes vorgesehen.

Im 5. Abschnitt: Oeffentlich-rechtliche Bauvorschriften sind schliesslich die unmittelbar für konkrete Bauvorhaben verbindlichen Vorschriften zusammengefasst, und es ist das jeweils zu durchlaufende Baubewilligungsverfahren geregelt.

Im 6. Abschnitt, den Schluss- und Uebergangsbestimmungen, wird u.a. das Rechtsmittelverfahren für das ganze Gesetz einheitlich geregelt und auf die erforderlichen Vollzugsvorschriften hingewiesen.

5. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Nachfolgend werden v.a. diejenigen Bestimmungen näher erläutert, die wegen ihrer Neuheit oder Bedeutung besondere Aufmerksamkeit verdienen. Zu beachten sind in jedem Fall auch die direkt im Entwurf angeführten Hinweise zu den einzelnen Artikeln, insbesondere die Querverweise zum RPG, zum EG zum ZGB und zu anderen Erlassen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 und 2 ersetzen nicht nur Art. 110 EG zum ZGB, sondern ergänzen Art. 1 und insbesondere die Planungsgrundsätze in Art. 3 RPG. Wie der Zweckartikel im EG zum ZGB richten sich diese Bestimmungen vorwiegend an die mit Planungsaufgaben betrauten Gemeinde- und Kantonsbehörden. Der breite Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörden verlangt, dass bei allen Entscheiden die berührten Interessen gegeneinander abgewogen werden. Die Grundsätze sind dabei jeweils als einheitlicher Beurteilungsmassstab zu beachten.

Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes umreisst den minimalen, im übrigen aber weit gesteckten Rahmen, der den Gemeinden beim Erlass ihrer Baureglemente eingeräumt wird.

Durch **Art. 3** wird der Kanton in Ausführung des Bundesrechtes neu zum Erlass des kantonalen Richtplanes verpflichtet. Dagegen wird mit der kantonalen Schutzzonenplanung dem Kanton nicht eine neue Aufgabe übertragen, sondern bloss die Weiterführung der bereits rechtskräftig vorliegenden Schutzzonenplanung, wie sie 1980 gestützt auf Art. 7 ff der V RPG vom Regierungsrat erlassen worden ist. Im übrigen ermächtigt auch bereits der nun durch dieses Gesetz abzulösende Art. 190 EG zum ZGB den Kanton zum Erlass kantonaler Schutzzonen. Durch Abs. 2 werden die Gemeinden zur Ortsplanung verpflichtet.

Art. 4 Abs. 1 gewährt die Bestandesgarantie im Umfange, wie sie sich direkt aus der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie ergibt. Darüber hinaus gewährleistet **Abs. 2** unter gewissen Bedingungen auch eine Erweiterungsgarantie für bestehende Bauten, die der Nutzungsordnung widersprechen. **Abs. 3** gewährt unter ähnlichen Bedingungen innerhalb der Bauzonen den Wiederaufbau bestehender Bauten, die durch Elementargewalt zerstört worden sind. Diese Regelung ist das öffentlich-rechtliche Gegenstück zu den hofstattrechtlichen Bestimmungen in Art. 101/102 EG zum ZGB.

Ausserhalb der Bauzonen sind die Rahmenbestimmungen für Erweiterung und Wiederaufbau bereits durch das RPG festgelegt. **Art. 80** übernimmt und präzisiert diese Regelung.

Mit **Art. 5** (Information und Mitwirkung der Bevölkerung) wird ein in Art. 4 RPG vorgegebener Grundsatz näher ausgeführt.

Die allgemeine Zuständigkeitsregelung in **Art. 6** führt mit Abs. 1 und 3 eigentlich die geltende Praxis weiter; auf den Erlass des kantonalen Richtplanes durch den Regierungsrat wird später eingetreten (Art. 9). Einzig **Abs. 2** bringt eine Neuerung, indem der kantonale Schutzzonenplan aus den im Hinweis im Entwurf angeführten Gründen durch die

Baudirektion erlassen werden muss. In diesem Zusammenhang ist jedoch die Uebergangsregelung für den rechtskräftig vorliegenden kantonalen Schutzzonenplan in Art. 93 Abs. 3 zu beachten, wonach dieser geltende Schutzzonenplan weiterhin in Kraft bleibt.

2. Abschnitt: Raumplanung

A. Kantonalplanung

1. Kantonale Richtplanung

Art. 6 RPG in Verbindung mit Art. 35 RPG verpflichtet die Kantone, bis Ende 1984 kantonale Richtpläne auszuarbeiten. Da unser Kanton nicht auf bereits bestehende kantonale Richtpläne zurückgreifen kann und mit diesem Gesetz auch erst die gesetzliche Grundlage dazu schaffen muss, ist die bundesrechtlich angesetzte Frist für unsere Verhältnisse eindeutig zu knapp bemessen, so dass der Bundesrat einer Fristverlängerung gemäss Art. 35 Abs. 2 RPG wohl kaum die Zustimmung versagen wird. Gemäss Art. 8 RPG zeigen Richtpläne mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. D.h. der kantonale Richtplan legt im Unterschied zu den Nutzungsplänen (z.B. Zonenpläne der Gemeinden) nicht die Bodennutzung fest, sondern stimmt die verschiedenen bodenbeanspruchenden Nutzungen bzw. die räumlichen Planungen der Gemeinden, der Regionen und des Kantons aufeinander ab **(Art. 7)**. Bei der Richtplanung ist somit einerseits eine Gesamtschau anzustreben, die von den bestehenden Regional-, Orts- und Sachplanungen und ergänzenden Grundlagen **(Art. 8)** ausgeht. Andererseits ist die Koordination der sich teilweise konkurrenzierenden Nutzungen eine laufende Aufgabe, die nie abgeschlossen ist. Auf neue Vorhaben der einzelnen Planungsträger muss laufend eingetreten werden können. Der kantonale Richtplan ist deshalb als Protokollplan zu verstehen, in dem die erzielten Koordinationsergebnisse laufend nachzutragen sind. Der Richtplan ist daher v.a. als Führungs- und Koordinationsinstrument der kantonalen Exekutive konzipiert. Sein Inhalt entspricht dem, was das Bundesrecht dazu festlegt (vgl. **Art. 9 Abs. 2**). **Art. 9 Abs. 1** überträgt den Erlass des kantonalen Richtplanes dem Regierungsrat. Der Richtplan ist zuvor dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. **Art. 10** des Gesetzes verlangt zudem, dass vor Erlass des Richtplanes die Gemeinden anzuhören sind und eine Volksdiskussion durchgeführt wird. Damit wird sichergestellt, dass der Regierungsrat seine Entscheide möglichst unter Abwägung aller Interessen trifft. Dagegen wurde davon abgesehen, die Planerlass- oder Genehmigungsbefugnis dem Kantonsrat zu übertragen, weil damit die politische Diskussion des Richtplanes erschwert würde. Der kantonsrat ist freier, über Angelegenheiten einzelner Gemeinden zu diskutieren, wenn er nicht die Verantwortung für den Erlass tragen muss. Zudem verlangt die Natur des Richtplanes nach einer flexiblen (und raschen) Anpassungsmöglichkeit. Eine genügende Einflussnahme des Kantonsrates wird dadurch gesichert, dass der Richtplan vor Erlass durch den Kantonsrat umfassend diskutiert werden kann. Der Regierungsrat wird den vorgebrachten Anliegen Rechnung zu tragen haben.

2. Kantonale Schutzzonenplanung

Die gestützt auf Art. 7-13 der V RPG erlassenen kantonalen Schutzzonenpläne bleiben gemäss **Art. 93 Abs. 3** des Gesetzes vorbehältlich der nachstehenden Anpassungen in Kraft.

1. Im Unterschied zur geltenden Regelung in Art. 7 Abs. 2 V RPG wird der Kanton künftig gemäss **Art. 12 Abs. 1** des Gesetzes nur noch Ortsbildschutzzonen von nationaler Bedeutung bezeichnen. Die Ausscheidung der Ortsbildschutzzonen von lokaler und regionaler Bedeutung überlässt das Gesetz gemäss Art. 93 Abs. 3 in Verbindung mit **Art. 37** neu den Gemeinden.

2. Auf die Ausscheidung einer Landschaftsschonzone wird zugunsten einer allgemein ausserhalb der Bauzonen geltenden Einpassungsvorschrift verzichtet. Der betreffende **Art. 77** (Abs. 2+3) stellt an Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzone sinngemäss etwa die gleichen gestalterischen Anforderungen wie die geltende Vorschrift in Art. 9 V RPG.

3. **Art. 12 Abs. 2** in Verbindung mit **Art. 16** des Gesetzes ermöglicht neuerdings den Schutz schützenswerter Natur- und Kulturobjekte und insbesondere auch den Schutz erhaltenswerter Brücken, wie dies die Brückeninitiative kürzlich angeregt hat. Dies ist jedoch nicht eine grundsätzliche Neuerung, denn der Regierungsrat konnte subsidiär solche Schutzmassnahmen gestützt auf Art. 191 EG zum ZGB auch bisher schon verfügen. Einzelne Kulturobjekte waren zudem bereits im Rahmen des BMR unter Schutz gestellt.

4. Neu ist hingegen die in **Art. 12 Abs. 4** vorgesehene Möglichkeit, in speziellen Schutzverordnungen oder durch Einzelverfügung die allgemein gehaltenen Schutzbestimmungen dieses Gesetzes zu präzisieren. Dies ist deshalb notwendig, weil die oft recht unterschiedlichen Schutzgebiete und -absichten in der Praxis auch differenzierte Schutzmassnahmen erfordern.

5. Grundsätzlich neu sind auch die in **Art. 14 Abs. 4** verankerte Bewirtschaftungspflicht für Naturschutzzonen, die Unterhaltspflicht für Natur- und Kulturobjekte in **Art. 16 Abs. 3** sowie die damit verbundenen Instand- und Wiederherstellungsmassnahmen gemäss **Art. 17** des Gesetzes. Die Notwendigkeit dieser Bestimmungen ergibt sich unmittelbar aus den Erfahrungen mit den bestehenden kantonalen Schutzzonen: Ohne geeignete Unterhalts- und Pflegemassnahmen verlieren nämlich die meisten Schutzgebiete und -objekte sehr rasch ihre Schutzwürdigkeit. Auf die Gründe für den Erlass der Schutzzonenpläne und -verordnungen durch die Baudirektion wurde bereits bei Art. 6 hingewiesen. Im übrigen entspricht **Art. 18** weitgehend dem bisherigen Erlassverfahren. (Zur Einsprache- und Rekurslegitimation vgl. im einzelnen Art. 91 Abs. 2).

B. Regionalplanung

Da die Regionalplanung durch die neu eingeführte kantonale Richtplanung an Gewicht verlieren und sich künftig stärker einzelnen Sachaufgaben zuwenden wird, ist hier eine gegenüber der geltenden Bestimmung in Art. 119 EG zum ZGB stark gestraffte Grundsatzregelung aufgenommen worden. **Art. 19 Abs. 2** entspricht sinngemäss der gelten-

den Bestimmung in Art. 26 EG zum ZGB. Die Rechtswirkung der Regionalpläne oder von regionalen Vereinbarungen ist im Gesetz bewusst nicht festgelegt, da diese gerade bei Sachplanungen nur im Einzelfall sinnvoll bestimmt werden kann.

C. Ortsplanung

1. Instrumente und Inhalt der Ortsplanung

Bereits Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes hält fest, dass die Ortsplanung grundsätzlich den Gemeinden obliegt. **Art. 20** verpflichtet die Gemeinden zum Erlass eines Gemeinderichtplanes, eines Baureglementes, eines Zonenplanes und soweit erforderlich auch von Sondernutzungsplänen.

I. Gemeinderichtplan **(Art. 21)**:

Im Unterschied zum kantonalen Richtplan (als Koordinationsplan) ist der Gemeinderichtplan wie bisher in Art. 126 EG zum ZGB als Vornutzungsplan konzipiert, der zeigt, wie das Gemeindegebiet längerfristig genutzt, erschlossen und geschützt werden soll. Wie bisher ist der Gemeinderichtplan zwar für die Behörden verbindlich, nicht aber für die Grundeigentümer. Im Unterschied zur geltenden Regelung ist der Mindestinhalt des Gemeinderichtplanes näher umschrieben. Der Gemeinderichtplan ist im Sinne einer Grundlage in der Regel vor Erlass der Zonenpläne zu erarbeiten.

II. Baureglement **(Art. 22)**:

Die Gemeinden können nach wie vor im Rahmen des Gesetzes frei über Umfang und Inhalt ihrer Baureglemente bestimmen. Abs. 3 dieses Artikels entspricht sinngemäss der geltenden Regelung in Art. 111 Abs. 2 EG zum ZGB. Für Gebühren, Beiträge und Ersatzabgaben wird die bisher fehlende gesetzliche Grundlage geschaffen.
Art. 23 entspricht inhaltlich grösstenteils den aufzuhebenden Bestimmungen in Art. 191/192 EG zum ZGB.

III. Zonenplan **(Art. 24)**:

Art. 14 RPG verlangt zumindest die Ausscheidung von Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Der Kanton erlässt neben dem kantonalen Schutzzonenplan insbesondere auch Grundwasserschutzzonen; deren Vorrang musste daher in **Art. 24 Abs. 3** ausdrücklich gesichert werden. Bundesrecht verlangt eine klare Trennung in Bauzonen, Nicht-Bauzonen und allenfalls dieses Prinzip nicht gefährdende überlagerte Zonen. **Art. 25 Abs. 1** in Verbindung mit den in **Art. 26-38** verankerten Zonendefinitionen gewährleistet diese bundesrechtliche Anforderung. Die Zonendefinitionen sind jedoch auf das unbedingt Notwendige beschränkt. Wie bisher obliegt es den Gemeinden, im Rahmen von **Art. 25 Abs. 2** diese Zonendefinitionen zu ergänzen. Weil die Zonendefinitionen nicht zu eng gefasst sind, konnte andererseits der Zonenkatalog abschliessend ausgestaltet werden. Aus diesem Grund ist der Zonenkatalog noch um einige Spezialzonen wie Kurzonen, Intensiv-Erholungszonen und Zonen mit Quartierplanpflicht erweitert worden.

Bei den Zonendefinitionen in **Art. 26-30** ist v.a. die Umschreibung der in den einzelnen Zonen zulässigen Immissionen zu beachten. Die Begriffe "nicht-störend", "mässig-störend" und "mit erheblichen Immis-

sionen" sind zwar alles unbestimmte Rechtsbegriffe, wie sie übrigens in den meisten Baureglementen in gleicher oder ähnlicher Form auch verwendet werden. Zu diesen Begriffen wird sich und hat sich z.T. schon namentlich bei der Rekursbehandlung durch den Regierungsrat eine einheitliche Praxis herausgebildet.

Die in **Art. 33** vorgesehenen Intensiv-Erholungszonen ermöglichen eine gesonderte planerische Behandlung der immer mehr zunehmenden Erholungs- und Sportbauten. Solche Zonen sollen jedoch nicht auf Vorrat ausgeschieden werden, sondern nur von Fall zu Fall aufgrund ausgewiesener Bedürfnisse.

Bei der Landwirtschaftszone **(Art. 35)** wurde bewusst von der sonst geübten Zurückhaltung abgewichen, da der Schutz geeigneten landwirtschaftlichen Kulturlandes nach Ansicht der Kommission eines der wichtigsten Anliegen der Raumplanung darstellt. Nicht zuletzt auf Anregung aus bäuerlichen Kreisen wurde daher über die bundesrechtlich verlangte Landwirtschaftszone hinaus ein landwirtschaftliches Vorranggebiet vorgesehen, das langfristig und ungeschmälert der bodenabhängigen landwirtschaftlichen Nutzung vorzubehalten ist; insbesondere sollen diese Teile der Landwirtschaftszone langfristig von einer Einzonung in die Bauzone verschont bleiben. Diesen Flächen kommt auch im Hinblick auf die vom Bund verlangte Sicherung genügender Fruchtfolgeflächen im Rahmen der Kriegsvorsorge grosse Bedeutung zu. In diesen Gebieten sollen gemäss Abs. 5 künftig denn auch keine landwirtschaftlichen Bauten mehr bewilligt werden, die blossem Hobby eines nicht in der Landwirtschaft Erwerbstätigen dienen. **Art. 35 Abs. 3 und 4** verlangen zudem, dass in der gesamten Landwirtschaftszone nur noch Bauten und Anlagen bewilligt werden, die auch tatsächlich bodenabhängiger landwirtschaftlicher Nutzung dienen. Bezüglich der Nutztierhaltung ist diese Forderung mit Blick auf die innere Aufstockung etwas eingeschränkt auf "überwiegend bodenabhängig". Immerhin können künftig aufgrund dieser Bestimmung in der Landwirtschaftszone Bauten für industrielle Mastbetriebe ohne eigene Futterbasis nicht mehr bewilligt werden. Solche Betriebe werden je nach Immissionsgrad in geeignete Industrie- oder Gewerbezonen verwiesen. Grundsätzlich neu ist auch die Bestimmung in **Art. 35 Abs. 7**, die für Landwirtschaftsbetriebe in Abweichung vom Grundsatz in Art. 75 Abs. 1 ein gewisses Sonderrecht schafft. Damit wird die landwirtschaftliche Bewirtschaftung am Bauzonenrand von zu weitgehenden Beschränkungen befreit; bei übermässigen Immissionen werden die Behörden gemäss Art. 75 Abs. 2 jedoch auch da einschreiten müssen.

Die Bestimmungen in **Art. 38** über die Zonen für Skisport ersetzen Art. 161 EG zum ZGB. Neu ist die Verankerung eines Regressrechtes der Gemeinden gegenüber den Betreibern bzw. Benützern der Anlagen.

IV. Sondernutzungspläne **(Art. 39 ff)**:

In Anlehnung an den im RPG verwendeten Begriff der Nutzungspläne (der auch den Zonenplan und die Zonendefinitionen eines Baureglements mitumfasst) wird hier für Baulinien-, Quartier- und Gestaltungspläne der Oberbegriff Sondernutzungspläne eingeführt.

Baulinien- und Quartierpläne kennt auch das geltende Recht (z.B. Art. 121 EG zum ZGB); sie sind jedoch in **Art. 40 bis 43** inhaltlich etwas präziser umschrieben als bisher. Wichtig ist insbesondere **Art. 43 Abs. 2**, der verbindlich umschreibt, unter welchen Voraussetzungen mit

Sonderbauvorschriften von Zonenvorschriften abgewichen werden darf. Gleichzeitig ermöglicht **Art. 50 Abs. 2** den Gemeinden, die Annahme der Sondernutzungspläne an den Gemeinderat zu delegieren. Dieser soll daher nur innerhalb gewisser Schranken vom in der Gemeindeabstimmung genehmigten Zonenplan abweichen können. Neu sind die Bestimmungen in **Art. 43 Abs. 4**, welche die Errichtung gemeinsamer Energieversorgungs-, Antennen- und Zivilschutzanlagen regeln. Die Quartierplanpflicht in **Art. 44** stellt sicher, dass insbesondere die Erschliessung in grösseren, unüberbauten Gebieten rechtzeitig und zusammenhängend geplant wird.

In anderen Kantonen hat man bei Gesamtüberbauungen gute Erfahrungen mit dem neu vorgesehenen Gestaltungsplan gemacht **(Art. 45)**. Die Festlegungen gehen dabei wesentlich weiter als beim Quartierplan, in der Regel bis ins projektmässige Detail. Dieser weitgehende Eingriff ins Grundeigentum ist jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass dem Gestaltungsplan mindestens zwei Drittel der betroffenen Grundeigentümer, welchen auch mindestens zwei Drittel der einzubeziehenden Fläche gehören, schriftlich zustimmen.

Da der private Bauherr in aller Regel nicht über das nötige rechtliche und planerische Wissen verfügt, welches die Erarbeitung eines Sondernutzungsplanes erfordert, und die öffentlichen Interessen bereits bei der Planerarbeitung berücksichtigt werden müssen, verlangt **Art. 46**, dass Sondernutzungspläne in der Regel vom Gemeinderat in Auftrag gegeben werden. Allfällige Planentwürfe von Privaten werden nicht ausgeschlossen. Sie sind jedoch von der Behörde zu überprüfen und nötigenfalls zu bereinigen.

2. Erlass von Nutzungsplänen und Baureglementen

Nach geltendem Recht ist der Erlass einer Bauordnung Voraussetzung für die Durchführung der Ortsplanung (Art. 121 EG zum ZGB). Zudem wurde bisher die Bauordnung nicht öffentlich aufgelegt. Von diesem Grundsatz musste im neuen Gesetz abgewichen werden:
Art. 33 Abs. 1 RPG verlangt, dass Nutzungspläne öffentlich aufgelegt werden. Der bundesrechtliche Begriff der Nutzungspläne umfasst neben den eigentlichen Plänen auch die zugehörigen Zonendefinitionen im Baureglement. Entsprechend verlangt **Art. 48** des neuen Gesetzes ausdrücklich, dass Nutzungspläne und Zonenvorschriften des Baureglementes öffentlich aufgelegt werden. Diese Regelung scheint auch deshalb gerechtfertigt, weil der einzelne Grundeigentümer von der Ausgestaltung einer Zonenvorschrift weit stärker betroffen sein kann als von der eigentlichen Zonenabgrenzung. Hingegen brauchen alle übrigen Vorschriften des Baureglementes, insbesondere die auf alle Bauten anwendbaren Bauvorschriften, nicht aufgelegt werden.

Art. 26 RPG verlangt im Rahmen der Genehmigung der Nutzungspläne durch die kantonalen Behörden eine Prüfung auf Uebereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen. **Art. 50** Abs. 3 des neuen Gesetzes ist entsprechend ausgestaltet. Neben der Rechtmässigkeitsprüfung ist eine allerdings zurückhaltend formulierte Zweckmässigkeitsprüfung vorgesehen, die in dieser Form insbesondere auch Art. 2 Abs. 3 RPG Rechnung trägt.

Art. 51 Abs. 1 führt Art. 21 Abs. 2 RPG näher aus, wobei für die Aenderung von Baureglementen und Nutzungsplänen gewisse Voaussetzungen erfüllt sein müssen.

Zum Problembereich der Planungsinitiative wird ein separater Antrag auf Aenderung der Kantonsverfassung vorgelegt.

3. Abschnitt: Durchführung und Förderung

A. Vorwirkung der Pläne

Die bisher in Art. 115 EG zum ZGB verankerte Bausperre wird in Anlehnung an Art. 27 RPG in **Art. 52** in eine Planungszone umgewandelt. In der Praxis ist nämlich eine Bausperre, d.h. eine Sistierung aller Baugesuche, nur ausnahmsweise nötig. Nach der neuen, flexibleren Regelung können Bauvorhaben, die der revidierten Nutzungsplanung entsprechen, in der Regel bewilligt werden. Hingegen ist angesichts der üblicherweise für eine Revision eines Zonenplanes notwendigen Zeitspanne die maximale Dauer der Planungszone von einem auf zwei Jahre verlängert worden. Zusätzlich sieht das Gesetz eine Verlängerungsmöglichkeit um längstens weitere drei Jahre vor (bisher ein Jahr), womit der bundesrechtlich gesetzte Rahmen (Art. 27 RPG) immer noch nicht voll ausgeschöpft wird.

B. Erschliessung

Die Erschliessungspflicht der Gemeinwesen ist in Art. 19 Abs. 2 RPG verankert. Dies bringt für unsere Gemeinden eine wesentliche Neuerung, da sie bislang die Erschliessung nach Möglichkeit privater Initiative überliessen. Diese Möglichkeit überlässt ihnen das Bundesrecht gemäss Art. 19 Abs. 3 RPG subsidiär zwar nach wie vor, jedoch nur soweit die Gemeinden vorgängig die erforderlichen Pläne genehmigt haben. Die Erschliessungspflicht der Gemeinden vermittelt jedoch andererseits dem einzelnen Grundeigentümer keinen Anspruch auf Erschliessung, sondern verpflichtet die Gemeinden allenfalls zu einer zweckdienlichen, die Bedürfnisse nicht ausser Acht lassenden Erschliessung der noch unerschlossenen Bauzonen. Mit dem bundesrechtlich verankerten Begriff "zeitgerecht" wird gleichzeitig die unrationelle Erschliessung zu grosser Bauzonen von der Erschliessungspflicht ausgenommen. Es steht dem Gemeinwesen frei, eine auch auf seine finanzielle Tragfähigkeit abgestimmte Erschliessungsetappierung vorzunehmen und einzelne Gebiete erst zu einem späteren Zeitpunkt zu erschliessen. Bundesrecht verlangt von den Gemeinden nicht die Ausführung der Erschliessungsanlagen in eigener Regie, sondern überträgt ihnen die Verantwortung und die Pflicht für eine sachgerechte Planung der Erschliessung.

Art. 53 und 56 des Gesetzes tragen diesen bundesrechtlichen Grundsätzen in Berücksichtigung der bisherigen Praxis der Gemeinden Rechnung. Insbesondere ermöglicht es **Art. 53 Abs. 2** den Gemeinden nach wie vor, Projektierung und Erstellung von Erschliessungsanlagen sowie deren Unterhalt und Betrieb auch Flurgenossenschaften gemäss Art. 167 EG zum ZGB oder Gesellschaften mit gleicher Zielsetzung zu übertragen. **Art. 56** regelt die Erschliessungsetappierung sowie die damit verknüpfte vorzeitige Erschliessung durch Private. **Art. 54 und 55** regeln die Kostenverteilung. **Art. 54 Abs. 2** und **Art. 55 Abs. 3** regeln das Problem der Finanzkompetenz bei Erschliessungsaufwendungen der Gemeinden. Obwohl die Bürgerschaft bei der Abstimmung über den Zonenplan indirekt der Erschliessung und Ueberbauung neu eingezonter Gebiete zustimmt, kommt es immer wieder vor, dass Kredite für Erschliessungsvorhaben verworfen werden. Dadurch kann eine vernünftige Erschlies-

sungspolitik der Gemeinde blockiert oder verunmöglicht werden. Diese Probleme stellen den Erfolg der Zonenplanung letztlich in Frage: der Baudruck weicht dann auf Gebiete aus, wo Private von sich aus die Erschliessung übernehmen, die aber aus der Sicht der zweckmässigen Ortsplanung gar nicht oder für eine gewisse Zeitperiode noch nicht überbaut werden sollten.

Das Gesetz erklärt nun sowohl den Gemeindeanteil an Erschliessungsanlagen wie auch die bis zur Fälligkeit der Grundeigentümerbeiträge auflaufenden Kosten (Projektierung, Erstellung der Anlagen) zu gebundenen, d.h. nicht der kommunalen Finanzkompetenzordnung unterstellten Ausgaben. Diese Regelung ist deshalb möglich, weil das Gesetz andererseits die Verteilung der Erschliessungskosten zwischen Privaten und Gemeinde vollständig den Gemeinden überlässt **(Art. 54 Abs. 1)**.

Art. 55 sieht im übrigen in Ausführung von Art. 19 Abs. 2 RPG eine Beitragspflicht für Grundeigentümer im Rahmen des ihnen aus Erschliessungsanlagen erwachsenden Vorteils vor. Solche Beiträge schaffen nicht zuletzt einen gewissen Anreiz, erschlossene Grundstücke dann auch tatsächlich zu überbauen, und wirken damit einer unerwünschten Baulandhortung entgegen. Entsprechend ist die Fälligkeit der Beiträge klar festgehalten, wobei Abs. 2 für Härtefälle, z.B. wenn eine Parzelle längerfristig noch landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll, eine Stundungsmöglichkeit vorsieht.

In **Art. 57** ist der Mindestumfang der Erschliessungsvorschriften der Gemeinden festgelegt. Insbesondere haben die Gemeinden das Perimeterverfahren für die Erhebung der Grundeigentümerbeiträge zu regeln. Obschon von Gemeindevertretern der Wunsch geäussert wurde, der Kanton möge diese schwierige Materie einheitlich regeln, ist hier darauf verzichtet worden, weil eine solche Perimeterordnung auf zu viele lokale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen hätte und daher nicht für den ganzen Kanton einheitlich gefasst werden könnte. Der Kanton wird hingegen versuchen, den Gemeinden ein Muster für ein Perimeterreglement zur Verfügung zu stellen.

C. Landumlegung und Grenzbereinigung

Um das Gesetz nicht unnötig mit umfangreichen Verfahrensregeln zu belasten, ist in **Art. 59** bezüglich der Landumlegung lediglich eine Grundsatzregelung vorgesehen. Die Bestimmungen im EG zum ZGB bezüglich der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung können gemäss Art. 187 EG zum ZGB auch weiterhin auf Bauland angewendet werden. Der Kantonsrat wird jedoch ermächtigt, später gestützt auf Art. 60 EG zum RPG ein vereinfachtes Verfahren für die Umlegung von Bauland zu erlassen. Mit **Art. 60** wird Art. 114 EG zum ZGB praktisch unverändert ins neue Gesetz übernommen; einzig der Begriff "Grenzregulierung" ist durch denjenigen der "Grenzbereinigung" ersetzt worden.

D. Förderung der Ueberbauung

Trotz grosszügig ausgeschiedener Bauzonen sind heute vielerorts grosse Teile der noch nicht überbauten Bauzonen - namentlich in den Wohnzonen - nicht erhältlich; es hat daher meist wenig Sinn, neues Land einzuzonen, wenn nicht gleichzeitig der verbreiteten Baulandhortung entgegengewirkt wird. Hier setzt **Art. 61** an. Neueinzonungen in die

Wohnzone sollen nur noch in Verbindung mit einer Bauverpflichtung vorgenommen werden können. Es handelt sich hier auf kantonaler Ebene um den Versuch, ein schon lange anstehendes Problem einer Lösung zuzuführen; auf Bundesebene besteht seit Inkrafttreten des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes eine vergleichbare Regelung (Art. 9 WEG).

Da vor allem aus Gründen einer hinreichenden Baulandreserve bei Industrie- und Gewerbebetrieben die Bauverpflichtung auf Wohnzonen beschränkt wurde, ergab sich das Bedürfnis nach einer Missbräuche verhindernden Regelung für die anderen Bauzonen. **Abs. 3** gibt den Gemeinden die Möglichkeit, in besonderen Fällen Neueinzonungen (z.B. für Intensiverholungs- oder Kurzonen) an Bedingungen zu knüpfen.

Um zu einem "ehrlicheren" Zonenplan gelangen zu können, gestattet **Art. 62** einem Grundeigentümer ausdrücklich, die Auszonung seines innerhalb der Bauzone gelegenen und noch landwirtschaftlich genutzten Landes beantragen zu können. Da solchen Auszonungsbegehren im Einzelfall die (öffentlichen) Ziele der Ortsplanung entgegenstehen können, kann jedoch kein Recht auf Auszonung gewährt werden.

E. Eigentumsbeschränkungen

Das Enteignungsrecht entspricht, abgesehen von begrifflichen und redaktionellen Anpassungen, noch in wesentlichen Teilen den geltenden Bestimmungen in Art. 128 bis 131 und 194 EG zum ZGB. Materielle Anpassungen sind in folgenden Punkten erfolgt: **Art. 63 Abs. 3** ermächtigt die Gemeinden, in Abweichung von Art. 3 des Gesetzes über die Zwangsabtretung (bGS 711.1), die Ausübung der Enteignung ohne Genehmigung durch den Kantonsrat an Dritte zu übertragen; das geltende Verfahren hat sich, v.a. wenn Erschliessungsaufgaben an Dritte übertragen werden sollen, als zu schwerfällig erwiesen. **Abs. 4** entspricht sinngemäss Art. 194 EG zum ZGB, wobei neu ebenfalls zwecks Vereinfachung des Verfahrens auf die Bewilligungserteilung durch den Regierungsrat verzichtet wird.

In **Art. 64 Abs. 4** werden aus ähnlichen Gründen wie bei den Erschliessungsaufwendungen der Gemeinden im Erschliessungsrecht (Art. 56) auch Schadenersatz und Entschädigungen als gebundene Ausgaben bezeichnet. Neben den im Entwurf bereits angemerkten Aenderungen sind in **Art. 66** v.a. die neuen Bestimmungen in **Abs. 4 und 5** zu beachten. Die Fragen der Verzinsung und Verjährung geben in der Praxis häufig Anlass zu Streitigkeiten; sie sind hier in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung geregelt.

Ebenfalls der Klärung bedarf die Frage, welches Gemeinwesen entschädigungspflichtig sei **(Art. 67). Abs. 3** ermächtigt die Gemeinden, anstatt eine Entschädigung aus materieller Enteignung zu leisten, die volle Abtretung des betreffenden Landes zu Eigentum zu verlangen. Diese Regelung ist wichtig für Fälle, bei denen die Entschädigung aus materieller Enteignung dem üblichen Erwerbspreis sehr nahe kommt.

F. Kostentragung und Förderungsbeiträge

Art. 68 übernimmt im wesentlichen bisher geübte Praxis. Durch **Abs. 4** werden die Kosten der Ortsplanung und insbesondere der Sondernutzungspläne zu gebundenen Ausgaben. Damit wird einerseits dem Um-

stand Rechnung getragen, dass die Ortsplanung zur gesetzlich verpflichtenden Aufgabe geworden ist. Andererseits wird mit **Abs. 3** erreicht, dass bei Sondernutzungsplänen der Gemeinde grösstenteils nur vorübergehende Kosten entstehen, die nach Abschluss der Planung durch Grundeigentümerbeiträge abgedeckt werden können. Art. 69 und 70 bringen dem Kanton keine neuen Belastungen. Bei **Art. 69** ist zu beachten, dass nur an Gesamt-, nicht aber an Teilrevisionen von Ortsplanungen Kantonsbeiträge gewährt werden. **Art. 70** schafft lediglich die gesetzliche Grundlage für die geltenden Beitragsregelungen in den Denkmalpflege-Verordnungen (bGS 422.1 und 422.171).

4. Abschnitt: Einzelmassnahmen des Natur- und Heimatschutzes

Dieser Abschnitt regelt diejenigen Bereiche des Natur- und Heimatschutzes, die nicht bereits durch raumplanerische Schutzmassnahmen des Kantons oder der Gemeinden (also kantonale Schutzzonenplanung und Schutzzonen der Gemeinden) abgedeckt sind. Im wesentlichen werden die geltenden Regelungen in Art. 189 und 196 EG zum ZGB in gestraffter Form übernommen. Damit wird der Natur- und Heimatschutz nun vollständig innerhalb des EG zum RPG geregelt.

5. Abschnitt: Oeffentlich-rechtliche Bauvorschriften

Mit Ausnahme von Art. 79 (Gewässerabstand) wird in diesem Abschnitt geltendes Recht übernommen und an die Anforderungen des Bundesrechts und der Praxis angepasst. In **Art. 74** wird die geltende Bestimmung zur Baureife in Art. 134 Abs. 2 lit. a) und b) EG zum ZGB ergänzt durch eine Bestimmung, die vor allem für Fussgänger einen gut begehbaren, direkten Zugang gewährleistet; diese Bestimmung zielt vorwiegend auf den Mehrfamilienhausbau ab, wo vielfach die Bedürfnisse der Nicht-Motorisierten zu wenig Beachtung finden. Obschon Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG die Baubewilligungserteilung in jedem Fall vom Grundsatz hinreichender Erschliessung abhängig macht, können ausserhalb der Bauzonen nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden, wie sie in Abs. 1 vorwiegend mit Blick auf die Bauzonen festgelegt sind. **Abs. 2** ermöglicht daher, die Erschliessungs- und Baureifeanforderungen im Einzelfall auf die besonderen Verhältnisse ausserhalb der Bauzonen abzustimmen.

Art. 75 stellt in **Abs. 1** auf die in den Zonenvorschriften enthaltene Umschreibung der zulässigen Immissionen ab (vgl. Art. 26-30); in diesen zonenrechtlichen Immissionsvorschriften werden die Anforderungen festgelegt, die an neue Betriebe in den verschiedenen Zonen zu stellen sind. Demgegenüber befasst sich **Abs. 2** wie bisher Art. 136 EG zum ZGB mit bestehenden Betrieben; diese polizeilichen Immissionsvorschriften schützen die Nachbarschaft vor vermeidbaren oder bei nicht vermeidbaren wenigstens vor übermässigen Immissionen. Es ist zu beachten, dass Abs. 2 trotz der Sonderregelung in Art. 35 Abs. 7 auch in Landwirtschaftszonen anwendbar bleibt.

Um den raschen Vollzug des Umweltschutzgesetzes in bezug auf Wärmedämmung und Lärmschutz sicherzustellen, wird in **Art. 76** eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen. Die materielle Vorschrift von Art. 76 **Abs. 1** erlaubt es, Wärmedämmungsmassnahmen bei jeglicher

Energieverwendung zu verlangen (im Gegensatz zur eidg. Verordnung über umweltschonende Energieverwendung in Gebäuden, welche nur umweltbelastende Energiearten erfasst).

Art. 77 übernimmt im wesentlichen bisher in Art. 134 Abs. 2 lit. c EG zum ZGB und Art. 9 V RPG verankertes Recht. Es ist zu beachten, dass Abs. 2 und 3, wie bereits auf S. 9 unter Punkt 2 erwähnt, die geltende kantonale Landschaftsschonzone ersetzt. Natürliche Wasserläufe dürfen neuerdings sowohl innerhalb wie ausserhalb der Bauzonen nur aus zwingenden Gründen geändert werden; diese Bestimmung galt bisher nur ausserhalb der Bauzonen (Art. 9 Abs. 4 V RPG).

Der Waldabstand wird in **Art. 78** geregelt: während andere Kantone grösstenteils Waldabstände im Umfang von 25-30 m kennen, wird der geltende Waldabstand nach Art. 139 EG zum ZGB hier lediglich auf 20 m erhöht. Für unbewohnbare landwirtschaftliche Bauten und Anlagen und wie bisher auch für Tiefbauten (Strassen, Wege und unterirdische Anlagen) kann der Abstand im Einzelfall reduziert werden. Zudem werden mit **Abs. 3** die Gemeinden ermächtigt, in Zonen- und Sondernutzungsplänen den Waldabstand je nach örtlichen Verhältnissen für alle Bauten und Anlagen bis auf 12 m zu verringern.

Beim Gewässerabstand ist aus Gründen der Sicherheit, der Uferzugänglichkeit und des Landschaftsschutzes eine Festlegung auf wenigstens 6 m unumgänglich (ausgenommen für standortgebundene Anlagen wie Strassen und Wege). Ausnahmen bewilligt nach **Art. 79 Abs. 1** die Baudirektion, welche im Einzelfall auch den Abstand zu eingedolten Gewässern bestimmt.

Art. 80 regelt in Ausführung von Art. 24 RPG die zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen; materiell entspricht Art. 80 praktisch der geltenden Regelung in Art. 6 V RPG. Abs. 3 schränkt den Wiederaufbau auf solche Gebäude ein, die bis vor 5 Jahren vor ihrem Abbruch oder ihrer Zerstörung genutzt und ordentlich unterhalten worden sind. Damit wird ein Anreiz geschaffen, bestehende Gebäude ausserhalb der Bauzonen ordentlich zu unterhalten und nicht einfach verfallen zu lassen. Abs. 4 ermächtigt den Regierungsrat, weitere Einzelheiten auf dem Verordnungswege festzulegen. Damit durch mehrmalige Erweiterungen oder Zweckänderungen das bundesrechtlich vorgegebene Mass für teilweise Aenderungen nicht überschritten wird und eine rechtsgleiche Behandlung der verschiedenen Gesuchsteller gewährleistet bleibt, wird in Abs. 4 für Erweiterungen und Zweckänderungen eine Anmerkung im Grundbuch verlangt.

Das Raumplanungs- und Baurecht kann nicht allen vorkommenden Spezialfällen ohne weiteres gerecht werden. Für besondere Verhältnisse und Härtefälle ist deshalb eine generelle Ausnahmeregelung notwendig. **Art. 81** entspricht weitestgehend der geltenden Regelung in Art. 133 EG zum ZGB. Allerdings gilt diese Bestimmung nun auch für Abweichungen von diesem Gesetz und regelt nicht bloss Abweichungen von der Bauordnung der Gemeinden.

B. Baubewilligungsverfahren

Dieses Kapitel ersetzt die geltenden Bestimmungen in Art. 134/135 EG zum ZGB sowie in Art. 3 und 14 V RPG. Das Gesetz unterscheidet in **Art. 82** klar zwischen

a) der ordentlichen Baubewilligung des Gemeinderates,
b) der Bewilligung der Baudirektion und
c) den besonderen Bewilligungen gemäss übriger Gesetzgebung.

Einer ordentlichen Baubewilligung des Gemeinderates bedürfen alle Bauten, Anlagen und Vorkehren mit planungsrechtlichen oder baupolizeilichen Auswirkungen. Ausserhalb der Bauzonen und innerhalb der kantonalen Schutzzonen bleibt die Anwendung der raumplanerischen Vorschriften gemäss **Art. 82 Abs. 2** der Baudirektion vorbehalten; die Gemeinde hat jedoch auch in diesen Fällen die Einhaltung der Baureglementsvorschriften zu prüfen. Nach der geltenden Regelung in Art. 14 V RPG ergaben sich bezüglich der Zuständigkeiten ausserhalb der Bauzonen oft Unklarheiten und Abgrenzungsprobleme. Die neue Regelung in Art. 82 wurde daher vereinfacht und trägt diesen Schwierigkeiten Rechnung.

Mit **Art. 83** wird der Regierungsrat ermächtigt, ähnlich wie bisher in Art. 3 V RPG namentlich die bewilligungspflichtigen Bauvorhaben näher zu umschreiben und weitere Einzelheiten zum Verfahren festzulegen.

Art. 84 ersetzt Art. 135 EG zum ZGB. Neuerdings sollen Eigentümer unmittelbar benachbarter Grundstücke schriftlich benachrichtigt werden; in der Regel gelten als unmittelbar benachbart auch Grundeigentümer, deren Grundstücke durch einen Bach oder eine Strasse von der fraglichen Liegenschaft getrennt sind. Zudem werden hier die bisher in Art. 107 EG zum ZGB verankerte Visierpflicht (Abs. 2) sowie die Sonderregelung für geringfügige Bauvorhaben (Abs. 3) neu geregelt.

Art. 85 ermöglicht zur Beschleunigung des Verfahrens, dass dem privat-rechtlichen Einsprecher eine Frist von 14 Tagen zur Klageerhebung angesetzt wird (Abs. 2). In Abs. 3 wird sichergestellt, dass Einsprachen, welche die Baudirektion betreffen, ihr zur Behandlung zugestellt werden.

Art. 86 entspricht sinngemäss Art. 134 Abs. 1 und 2 EG zum ZGB.

Art. 87 schafft die gesetzliche Grundlage für Auflagen und Bedingungen als Nebenbestimmungen zu Baubewilligungen. In Abs. 2 ist eine Auswahl der häufigsten Auflagen und Bedingungen aufgeführt; zudem werden die Baubewilligungsbehörden ermächtigt, Auflagen und Bedingungen nötigenfalls im Grundbuch anmerken zu lassen. In der Praxis erleichtern Auflagen und Bedingungen das Baubewilligungsverfahren. Anstatt ein Gesuch zur Neubearbeitung zurückzuweisen, kann ein baurechtlicher Mangel oft mit Auflagen behoben werden und die Baubewilligung kann ohne Verzögerung und trotzdem rechtmässig erteilt werden.

Die Beseitigung widerrechtlich erstellter Bauten sah im Grundsatz bereits Art. 137 Abs. 2 EG zum ZGB vor. **Art. 89** regelt nun das in der Praxis bisher schon unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzipes eingehaltene Verfahren.

6. Abschnitt: Schluss- und Uebergangbestimmungen

Art. 90 regelt das Rechtsmittelverfahren in Uebereinstimmung mit Art. 33 Abs. 2 RPG. Zu beachten ist, dass gegen Festlegungen in Richtplänen erst im Rahmen der Nutzungsplanung rekurriert werden kann.

Art. 91 regelt in Uebereinstimmung mit Art. 33 Abs. 3 RPG die Legitimation und die Prüfungsbefugnis der Rekursbehörden. In Abs. 1 musste die Legitimation im Vergleich zur geltenden Regelung in Art. 122 Abs. 3 EG zum ZGB im Sinne von Art. 103 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege erweitert werden. Abs. 2 legitimiert ideelle Vereinigungen zu Rekursen bzw. Einsprachen gegen (kantonale) Schutzzonenpläne und (kommunale) Zonenpläne. Dadurch wird die Interessenlage der Natur- und Heimatschutzorganisationen an den planerischen Erlassen berücksichtigt, die entsprechende Aspekte beinhalten können. In allen übrigen Verfahren nach diesem Gesetz sind die erwähnten Vereinigungen wie bisher nicht zur Einsprache berechtigt.Die Prüfungsbefugnisse der Rekursbehörde waren bisher nicht näher umschrieben. Art. 33 Abs. 2 RPG verlangt ausdrücklich eine volle Ueberprüfung, also eine Prüfung auf Recht- und Zweckmässigkeit (Art. 91 Abs. 4).

Art. 92 entspricht weitgehend den geltenden Bestimmungen in Art. 137 und 227 EG zum ZGB. Entsprechend der geringen Auswirkung bisheriger Bussenbeträge ist der Höchstbetrag erheblich erhöht worden.

Art. 93-95 umfassen die Uebergangsbestimmungen für Pläne, Reglemente und laufende Verfahren. **Art. 96** regelt die Aufhebung der bau- und planungsrechtlichen sowie natur- und heimatschutzrechtlichen Bestimmungen im EG zum ZGB sowie der vorläufigen Einführungsverordnung zum RPG (V RPG).

Art. 97 ermächtigt den Kantonsrat zum Erlass der notwendigen Vollzugsvorschriften, wobei er sich auf die Regelung des Verfahrens bei der Landumlegung gemäss Art. 59 beschränken kann. Darüber hinaus wird er ermächtigt, die zur Ausführung des in absehbarer Zeit vom Bund zu erlassenden Fuss- und Wanderweggesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Abs. 1 in Verbindung mit Art. 80 und 83 ermächtigt schliesslich den Regierungsrat, die erwähnten Baubewilligungs-Verordnung sowie ergänzende Bestimmungen über die Erneuerung, teilweise Aenderung und den Wiederaufbau zonenfremder Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu erlassen.

Der Regierungsrat bestimmt nach Annahme durch die Landsgemeinde schliesslich auch das Inkrafttreten dieses Gesetzes **(Art. 98)**.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf diese Vorlage einzutreten,
2. den Entwurf zu einem Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung in erster Lesung gutzuheissen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:
Höhener

Der Ratschreiber:
Schär

Beilagen:

1. Entwurf des Regierungsrates vom 18. September 1984
2. Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979
3. (Bundes-)Verordnung über die Raumplanung (RPV) vom 26. August 1981