

# **Rechtsgutachten**

## **Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes**

Auftraggeber: Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Auftragnehmerin: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN  
Lukas Bühlmann, Direktor, VLP-ASPAN  
Barbara Jud, Juristin, VLP-ASPAN

Bern, 04. April 2011

## Inhalt

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage / Kurzbeschreibung.....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Grundlagen.....</b>	<b>6</b>
2.1	Rechtliche Grundlagen.....	6
2.2	Weitere Grundlagen.....	7
<b>3.</b>	<b>Gegenstand und Methode der Arbeit.....</b>	<b>7</b>
3.1	Gesetzliche Ausgangslage.....	8
3.2	Sachplanung des Bundes.....	8
3.3	Kantone und Gemeinden.....	8
3.4	Rechtsschutz und Sanktionsmöglichkeiten.....	8
3.5	Regelungsbedarf.....	8
<b>4.</b>	<b>Gesetzliche Ausgangslage.....</b>	<b>9</b>
4.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen Bundesinfrastrukturen.....	9
4.2	Gesetzliche Grundlagen Bundesinfrastrukturen.....	9
4.2.1	Militärische Bauten und Anlagen.....	9
4.2.2	Nationalstrassen.....	10
4.2.3	Eisenbahnanlagen.....	11
4.2.4	Anlagen für den zivilen Luftverkehr.....	12
4.2.5	Kernenergieanlagen.....	13
4.2.6	Anlagen für den Transport von Strom.....	14
4.2.7	Rohrleitungsanlagen.....	14
4.2.8	Vereinheitlichung der Bewilligungsverfahren.....	15
4.3	Flächensicherung durch Infrastrukturgesetze.....	15
4.3.1	Projektierungszonen.....	15
4.3.2	Baulinien.....	16
4.4	Verfassungsrechtliche Grundlage der Raumplanung.....	17
4.5	Gesetzliche Grundlage Raumplanung.....	17
4.6	Fazit.....	17
<b>5.</b>	<b>Sachplanung des Bundes.....</b>	<b>18</b>
5.1	Raumordnungspolitische Vorgaben.....	18
5.2	Sachplanpflicht.....	18

5.2.1	Funktion von Sachplänen .....	19
5.2.2	Inhalt und Form von Sachplänen .....	19
5.3	Rechtstaatliche Voraussetzungen .....	20
5.3.1	Gesetzliche Grundlage .....	21
5.3.2	Öffentliches Interesse .....	21
5.3.2.1	Raumplanerische Interessenabwägung .....	21
5.3.2.2	Beispiele von Interessenkollisionen .....	22
5.3.3	Verhältnismässigkeit .....	23
5.3.3.1	Eignung (Zwecktauglichkeit) .....	24
5.3.3.2	Erforderlichkeit (Zweckangemessenheit) .....	24
5.3.3.3	Zumutbarkeit (Zweck-Wirkungs-Zusammenhang) .....	27
5.4	Verabschiedung durch den Bundesrat .....	27
5.5	Änderung bestehender Sachpläne .....	28
5.5.1	Fortschreibungen .....	28
5.5.2	Anpassungen .....	28
5.5.3	Gesamtüberarbeitung .....	29
5.6	Fazit .....	30
<b>6.</b>	<b>Kantone und Gemeinden .....</b>	<b>30</b>
6.1	Einflussmöglichkeiten bei sachplanerischen Festlegungen .....	30
6.1.1	Kantone .....	31
6.1.2	Regionen und Gemeinden .....	31
6.1.3	Bevölkerung .....	31
6.2	Widerspruchsfreiheit in der Planung und Konfliktbereinigung .....	32
6.2.1	Gegenstromprinzip .....	32
6.2.2	Bereinigungsverfahren .....	33
6.3	Behördenverbindlichkeit .....	33
6.4	Anpassung von Richt- und Nutzungsplänen .....	34
6.4.1	Kantonale Richtpläne .....	35
6.4.2	Kommunale Nutzungspläne .....	35
6.4.2.1	Umgang mit bestehenden Bauzonen .....	36
6.4.2.2	Eigentumsbeschränkungen .....	36
6.4.2.3	Enteignungsrecht .....	38
6.5	Fazit .....	39
<b>7.</b>	<b>Rechtsschutzmöglichkeiten von Kantonen und Gemeinden .....</b>	<b>39</b>

7.1	Kantone.....	39
7.1.1	Beschwerdemöglichkeit.....	39
7.1.2	Klagemöglichkeit.....	40
7.2	Gemeinden .....	41
7.3	Fazit .....	42
<b>8.</b>	<b>Sanktionsmöglichkeiten .....</b>	<b>42</b>
8.1	Direkte Korrektur an Richtplänen.....	42
8.2	Klage.....	44
8.3	Streichung finanzieller Beihilfen .....	44
8.4	Ersatzvornahme .....	44
8.5	Fazit .....	45
<b>9.</b>	<b>Regelungsbedarf.....</b>	<b>45</b>
9.1	Raumplanungsgesetz.....	45
9.2	Infrastrukturgesetze.....	45

## 1. Ausgangslage / Kurzbeschreibung

Die Infrastrukturstrategie des UVEK betrachtet die räumliche Sicherung der Bundesinfrastrukturen als wichtiges Anliegen. Seitens der Infrastrukturämter und -betreiber besteht der Bedarf, neben den bestehenden spezialrechtlichen Instrumenten (wie Projektierungszone oder Baulinie) für die räumliche Sicherung von zukünftigen und bestehenden Infrastrukturanlagen vermehrt auch die Sachpläne zu nutzen. Anzustreben sind dabei:

- Sicherung des Raums für die weitere Detailplanung durch Planungssperimeter/-korridore;
- Freihaltung von Trassen (z.B. Schiene und Strasse) oder von Gebieten für spezielle Nutzungen (z.B. Tiefenlager ) auf längere Zeiträume hinaus;
- Sicherung von Betrieb und Unterhalt von bestehenden Infrastrukturen (z.B. durch Perimeter, Leitungskorridore, Hindernisbegrenzungen, Freihaltezonen, Immissionskurven);
- Sicherung des Bestands von nicht mehr aktiv betriebenen Anlagen (z.B. Militär);
- Freihaltung von Optionen für künftige Entwicklungen.

Das Forschungsprojekt soll die folgenden Themenbereiche behandeln:

### Themenbereich 1:

- Aufzeigen der rechtlichen Möglichkeiten zur Flächensicherung im Rahmen der heutigen Sachplanung des Bundes: rechtliche Grundlagen, Fragen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit;
- Beschreibung der Einflussmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden bei diesen sachplanerischen Festlegungen (Rolle bestehender Richt- und Nutzungspläne, Gegenstromprinzip);
- Umgang mit bestehenden Bauzonen.

*Allgemeine Beurteilung, ohne im Detail auf die Besonderheiten der einzelnen Sachbereiche und Sachgesetze (Eisenbahnen, Nationalstrassen, Zivilluftfahrt, Rohrleitungen, Energienetze, Militär und geologische Tiefenlager) einzugehen.*

### Themenbereich 2:

- Rechtliche Tragweite behördenverbindlicher Festlegungen im Sachplan;
- Spielraum von Kantonen und Gemeinden bei der Anpassung von Richt- und Nutzungsplänen;
- Rechtsschutzmöglichkeiten von Kantonen und Gemeinden;
- Sanktionsmöglichkeiten des Bundes bei ungenügender Sicherstellung von im Sachplan ausgewiesenen Flächen.

### Themenbereich 3:

- Regelungsbedarf im RPG (bzw. in den Infrastrukturgesetzen) und/oder der RPV bezüglich langfristiger behörden- und/oder grundeigentümergebundener Sicherungen.

## 2. Grundlagen

Das Gutachten stützt sich auf folgende Grundlagen:

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

- BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- MG: Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) [SR 510.10]
- MPV: Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen vom 13. Dezember 1999 (Militärische Plangenehmigungsverordnung) [SR 510.51]
- BZG: Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 2. Oktober 2002 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz) [SR 520.1].
- RPG: Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz) [SR 700]
- RPV: Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
- NSG: Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG) [SR 725.11]
- NSV: Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111)
- Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11)
- EBG: Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
- VPVE: Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen vom 2. Februar 2000 (SR 742.142.1)
- Bundesgesetz betreffend das Konzept BAHN 2000 vom 19. Dezember 1986 [SR 742.100]
- AtraG: Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Gesetz) [SR 742.104]
- AtraV: Verordnung über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 28. Februar 2001 (Alpentransit-Verordnung) [SR 742.104.1]
- HGVAng: Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz vom 18. März 2005 (HGV-Anschluss-Gesetz,) [SR 742.140.3]
- LFG: Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)
- VIL: Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (SR 748.131.1)
- KEG: Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
- KEV: Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 [SR 732.11]
- EleG: Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz) [SR 734.0]

- Verordnung über elektrische Schwachstromanlagen vom 30. März 1994 (Schwachstromverordnung) [SR 734.1]
- Verordnung über elektrische Starkstromanlagen vom 24. März 1994 (Starkstromverordnung) [SR 734.2]
- VPeA: Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen vom 2. Februar 2000 [734.25]
- RLG: Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe vom 4. Oktober 1963 (Rohrleitungsgesetz) [SR 746.1]
- RLV: Rohrleitungsverordnung vom 2. Februar 2000 (SR 746.11)
- RLSV: Verordnung über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen vom 4. April 2007 (SR 746.12)

## 2.2 Weitere Grundlagen

- Bericht des Bundesrates vom 22. Mai 1996 über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz
- Raumentwicklungsbericht 2005, UVEK/ARE (Hrsg.), Bern 2005
- Strategiebericht des Bundesrates vom 17. September 2010 zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze
- Raumkonzept Schweiz, UVEK/ARE/KdK/BPUK/SSV/SGV (Hrsg.), Bern 2010
- Sachplan Verkehr – Teil Programm; Beschluss des Bundesrates vom 26. April 2006,
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Konzeptteil (Teile I-III B), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vom Bundesrat verabschiedet am 18. Oktober 2000, [www.sil-zuerich.admin.ch](http://www.sil-zuerich.admin.ch).
- Das Verhältnis zwischen dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt und dem kantonalen Richtplan, Rechtsgutachten der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (vlp) vom August 2006
- Flughafen Zürich, langfristige Vorsorge durch Abgrenzungslinie und Verbesserungsprozess, Rechtsgutachten der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (vlp) vom Mai 2007

## 3. Gegenstand und Methode der Arbeit

Zur Klarstellung und um die eingangs erwähnten Fragen beantworten zu können drängt es sich auf, vorab auf die bei den einzelnen Sachbereichen und Fragestellungen involvierten Kompetenzen und Planungsinstrumente einzugehen. Funktion und Verbindlichkeit der Planungsinstrumente werden aufgezeigt und ihr Zusammenwirken erklärt. Als Kernpunkt im Zusammenhang mit der Flächensicherung erweist sich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, auf den in Ziffer 5 eingegangen wird. Um Wiederholungen und Verweise auf Textstellen möglichst gering zu halten, wird die Arbeit wie nachfolgend aufgeführt gegliedert.

### **3.1 Gesetzliche Ausgangslage**

In Ziffer 4 erfolgen ein kurzer Überblick und eine Darstellung bestehender Rechtsgrundlagen, die im Zusammenhang mit dem Auftrag von Bedeutung sind.

### **3.2 Sachplanung des Bundes**

In Ziffer 5 werden das Verfahren und die Möglichkeiten zur Flächensicherung im Rahmen der heutigen Sachplanung des Bundes aufgezeigt, unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit.

### **3.3 Kantone und Gemeinden**

In Ziffer 6 erfolgt die Darstellung der Einflussmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden beim Erlass von Sachplänen, gefolgt von den Auswirkungen der Sachpläne auf die Kantone und Gemeinden aufgrund der Behördenverbindlichkeit und dem Spielraum, welche die nachgeordneten Gemeinwesen bei der Umsetzung der sachplanerischen Vorgaben haben.

### **3.4 Rechtsschutz und Sanktionsmöglichkeiten**

In Ziffer 7 und 8 werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden gegen Sachpläne aufgezeigt sowie die Sanktionsmöglichkeiten des Bundes bei ungenügender Sicherstellung von im Sachplan ausgewiesenen Flächen erläutert.

### **3.5 Regelungsbedarf**

Auf die Frage, ob für die langfristige Sicherung das RPG, die RPV oder die Infrastrukturgeetze einer Änderung bedürfen wird in Ziffer 9 eingegangen.

## **4. Gesetzliche Ausgangslage**

### **4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen Bundesinfrastrukturen**

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Infrastruktureinrichtungen des Bundes sind in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung festgehalten und werden nachfolgend kurz erläutert:

Für den gesamten Bereich des Militärwesens erteilt die Bundesverfassung dem Bund eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz mit ursprünglich derogativer Wirkung (Art. 60 Abs. 1 BV). Bei der Aufnahme des Artikels in die Bundesverfassung ist kantonales Recht, welches Belange des Militärwesens regelte, ausser Kraft getreten.

Umfassende Gesetzgebungskompetenzen mit nachträglich derogativer Wirkung bestehen in den folgenden Bereichen: Nationalstrassen (Art. 83 BV); Eisenbahnanlagen, Seilbahnen, Schifffahrt, Luft- und Raumfahrt (Art. 87 BV); Kernenergie (Art. 90 BV); Transport und Lieferung elektrischer Energie sowie Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brennstoffe oder Treibstoffe (Art. 91 BV). Das heisst, dass der Bund die erwähnten Sachbereiche in all ihren Erscheinungsformen zum Gegenstand der Bundesgesetzgebung machen und die Kantone diesbezüglich vollständig ausschliessen kann. Die Kantone bleiben zuständig bis und soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht. Verzichtet der Bund darauf, die ihm eingeräumte konkurrierende Kompetenz vollumfänglich zu regeln, so findet ausnahmsweise kantonales Recht Anwendung.

### **4.2 Gesetzliche Grundlagen Bundesinfrastrukturen**

Der Bundesgesetzgeber hat im Zusammenhang mit der Erstellung von Bauten und Anlagen von seinen Kompetenzen zum grossen Teil vollumfänglich Gebrauch gemacht und die betreffenden Gesetze erlassen. Sämtliche Infrastrukturgesetze des Bundes enthalten Bestimmungen, welche die Planung, den Bau und die Bereitstellung der Infrastruktur zum Inhalt haben. Die vorliegend relevanten Vorschriften werden im Folgenden kurz aufgeführt:

#### **4.2.1 Militärische Bauten und Anlagen**

Die Errichtung militärischer Bauten und Anlagen bedarf einer Plangenehmigung, welche vom VBS erteilt wird (Art. 126 Abs. 1 MG; Art. 1 f. MPV). Artikel 11 ff. MPV regeln die Auflage und das Mitwirkungsverfahren. Die Plangenehmigung ist auf fünf Jahre befristet und kann, wenn sich die massgebenden tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der rechtskräftigen Erteilung nicht wesentlich verändert haben, aus wichtigen Gründen um weitere drei Jahre verlängert werden (Art. 127 MG).

Plangenehmigungen für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken setzen grundsätzlich einen Sachplan nach dem RPG voraus (Art. 126 Abs. 4 MG, Art. 6 MPV).

Der heute gültige Sachplan Militär mit den Militärflugplätzen und Übersetzstellen datiert vom 28. Februar 2001, derjenige mit den Waffen- und Schiessplätzen vom 19. August 1998. Ein Entwurf für einen neuen Sachplan Militär, welcher die beiden bestehenden Pläne zu einem einzigen zusammenführen und mit weiteren militärischen Anlagen ergänzen soll, ist seit 2007 in Erarbeitung.

Nicht zu den militärischen Bauten und Anlagen gehören die Schutzräume, welche für den Kriegs- oder Katastrophenfall in Wohnhäusern, Heimen und Spitälern erstellt werden und die Zivilschutzanlagen, die nach Vorgaben des Bundes durch die Kantone zu erstellen sind (Art. 45 ff. und Art. 52 Abs. 2 BZG).

#### 4.2.2 Nationalstrassen

Unter den Begriff Nationalstrassen fallen Autobahnen, nicht richtungstrennte Nur-Autostrassen oder Strassen mit Gemischtverkehr von nationalem Interesse, die Netzcharakter aufweisen und die im Eigentum und unter der Strassenhoheit des Bundes liegen<sup>1</sup>. Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper auch alle Anlagen, welche zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind (Art. 6 NSG).

Die allgemeine Linienführung der Nationalstrassen erfolgte mit dem Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11) durch die Bundesversammlung (vgl. Art. 1 Abs. 1 NSG)<sup>2</sup>. Die konkrete Linienführung und die Anschlusspunkte an das untergeordnete Strassennetz werden im Rahmen des generellen Projekts behördenverbindlich festgelegt (Art. 12 ff. NSG; Art. 10 NSV). Zuständig für die Ausarbeitung ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA), wobei eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt, denn das generelle Projekt muss mit dem kantonalen Richtplan abgestimmt sein (Art. 13 NSG; Art. 10 Abs. 2 NSV). Das ASTRA unterbreitet das ausgearbeitete generelle Projekt den Kantonen. Nach der Vernehmlassung erfolgt die Bereinigung (Art. 19 Abs. 2 NSG), schliesslich wird das generelle Projekt vom Bundesrat genehmigt (Art. 20 NSG)<sup>3</sup>. Das ASTRA realisiert nach der Genehmigung des generellen Projekts das Ausführungsprojekt, welches detaillierte Informationen betreffend Art, Umfang und Lage der Strassen mit den Nebenanlagen sowie bautechnische Angaben und die Baulinien enthält (Art. 21 NSG).

Im Gegensatz zu den Nationalstrassen stehen die Nebenanlagen im Eigentum der Kantone (vgl. Art. 8 Abs. 2 NSG). Nebenanlagen sind nach ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage Tankstellen, Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetriebe (Raststätten) sowie die dazugehörigen Parkplätze (Art. 6 Abs. 1 NSV). Unter dem Vorbehalt der bundesrechtli-

<sup>1</sup> LENDI MARTIN, St. Galler Kommentar, BV 83 N 5 und 10; RUCH, Umwelt-Boden-Raum, Rz. 1156.

<sup>2</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1163 ff.

<sup>3</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1168 ff.

chen Bestimmungen und der Projektgenehmigung durch die zuständigen Bundesbehörden ist gemäss Artikel 7 Absatz 3 NSG die Erteilung der erforderlichen Rechte für den Bau, die Erweiterung und die Bewirtschaftung der Nebenanlagen Sache der Kantone.

### 4.2.3 Eisenbahnanlagen

Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 18 Abs. 1 EBG). Unter dem Begriff Eisenbahnen sind sämtliche schienengebundenen Verkehrsanlagen zu verstehen wie z.B. auch Strassenbahnen, Zahnradbahnen und Untergrundbahnen (vgl. Art. 1 Abs. 2 EBG)<sup>4</sup>. Die VPVE enthält die detaillierten Bestimmungen für das Plangenehmigungsverfahren. Zuständig für die Plangenehmigung, mit welcher sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt werden, ist das Bundesamt für Verkehr (BAV), bei Grossprojekten das UVEK (Art. 18 Abs. 2 EBG)<sup>5</sup>.

Bei den Grossprojekten handelt es sich um die BAHN 2000, Neue Eisenbahntransversale (NEAT), den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz und die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken. Für jedes Grossprojekt als Ganzes sind Bedarf und Ausführungsreife nachzuweisen. Die Bundesversammlung bewilligt die erforderlichen Mittel mit Verpflichtungskrediten (Art. 11 f. ZEBG). Der Bundesrat genehmigt die Bauetappen und bestimmt den Zeitplan<sup>6</sup>. Für den Bau der NEAT wurde der Bund beauftragt, einen Sachplan nach Art. 13 RPG zu erstellen (Art. 8<sup>bis</sup> AtraG; Art. 17 AtraV). Für die Projektierung sind Vorprojekte auszuarbeiten, welche ähnlich den generellen Projekten im Nationalstrassenbau Aufschluss über die Linienführung, Anschlussstellen, Bahnhöfe usw. geben (Art. 11 AtraG; Art. 17 ff. AtraV). Sind die Vorprojekte vom Bundesrat genehmigt, erfolgt das detaillierte Auflageprojekt mit Plangenehmigungsverfahren (Art. 12 AtraG; Art. 24 f. AtraV).

Für sämtliche Eisenbahnanlagen gilt, dass die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan nach Artikel 13 RPG voraussetzen (Art. 18 Abs. 5 EBG). Das UVEK hat den Sachplan Verkehr (Teil Infrastruktur Schiene) nach Artikel 21 Absatz 4 RPV am 8. September 2010 verabschiedet. Es handelt sich dabei um eine Nachführung des bereits bestehenden Sachplans AlpTransit (vom Bundesrat am 15.3.1999 verabschiedet). Der Sachplan enthält die bereits vom Parlament beschlossenen sachplanrelevanten Vorhaben zum Anschluss der Ost- und Westschweiz an

---

<sup>4</sup> LENDI MARTIN, St. Galler Kommentar, BV 87 N 34; RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1190 ff.

<sup>5</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 90; RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1204.

<sup>6</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 93.

das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-A) und stellt die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) dar. Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, besteht aus zwei Teilen. Der Konzeptteil enthält Grundsätze zur Planung der Schieneninfrastruktur und informiert über Konzepte für deren Weiterentwicklung. Der Objektteil enthält die detaillierten Objektblätter, welche die räumlich konkreten Vorhaben aufzeigen. Die Erläuterungen geben Auskunft zum Verfahren und zur durchgeführten Anhörung.

Bei Kreuzungen der Bahn mit anderen Anlagen wie Strassen, Leitungen etc. bestehen über Art. 18 – 18i und 18m EBG hinausgehende Regelungen (vgl. Art. 24 ff. EBG)<sup>7</sup>. Für Nebenanlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, ist das kantonale Recht massgebend. Die Abgrenzung von Bauten und Anlagen, die ganz dem Bau und Betrieb von Eisenbahnen dienen (Art. 18 Abs. 1 EBG) und den Nebenanlagen ist nicht einfach. Umschlags- und Lagerhallen von Drittfirmen werden beispielsweise nicht als bahnbetriebsbedingt angesehen, eine Bahnhofsapotheke in Einzelfällen jedoch schon<sup>8</sup>. Kommt man zum Schluss, dass eine Nebenanlage vorliegt, die nach dem kantonalen Recht bewilligt wird, hat die Bewilligungsbehörde die Zustimmung des Eisenbahnunternehmens einzuholen, wenn beispielsweise Bahngrundstücke betroffen sind (Art. 18m Abs. 1 Bst. a EBG). Das BAV ist vor der Bewilligungserteilung für eine Nebenanlage anzuhören, wenn ein Projekt den künftigen Ausbau der Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert, oder wenn eine Projektierungszone oder Baulinie betroffen sind (Art. 18m Abs. 2 Bst. b und c EBG)<sup>9</sup>.

#### 4.2.4 Anlagen für den zivilen Luftverkehr

Die Errichtung von Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen<sup>10</sup>, setzt eine Plangenehmigung des Bundes voraus, die derjenigen für Eisenbahnanlagen nachgebildet ist und sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen einbezieht (Art. 37 Abs. 3 LFG)<sup>11</sup>. Das LFG unterscheidet zwei Typen von Flugplätzen: Flughäfen als Flugplätze, die dem öffentlichen Verkehr dienen, und Flugfelder als Flugplätze für die übrige Luftfahrt. Zuständig für die Plangenehmigung ist für Flughäfen das UVEK, für Flugfelder das BAZL (Art. 37 Abs. 2 f. LFG)<sup>12</sup>.

Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzen grundsätzlich einen Sachplan nach Artikel 13 RPG voraus (Art. 37 Abs. 5 LFG). Der Konzeptteil des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) wurde am 28. Oktober 2000 vom

<sup>7</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1226.

<sup>8</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1222 ff.

<sup>9</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1226 f.; BGE 127 II 227 E. 4 S. 234 ff. mit Hinweisen (St. Anna-Steinegg AI, Kreuzung Bahn/Strasse).

<sup>10</sup> inkl. die mit der Anlage und dem Betrieb zusammenhängenden Erschliessungsanlagen und Installationsplätze

<sup>11</sup> RUCH, Kommentar RPG, Einleitung, Rz. 50

<sup>12</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1278 ff.

Bundesrat verabschiedet. Der Objektteil mit den Objektblättern für die Flugplätze ist noch nicht abgeschlossen. Der SIL unterscheidet im Wesentlichen fünf Kategorien von Flugplätzen: Landesflughäfen, Regionalflugplätze, Flugfelder, zivil mitbenutzte Militärflugplätze und Heliports (Art. 3a VIL). In den Objektblättern werden für jede Flugplatzanlage der Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung und die Rahmenbedingungen für den Betrieb festgelegt (Art. 3a Abs. 2 VIL).

Die Plangenehmigung wird erteilt, wenn das Projekt SIL- und bundesrechtskonform ist. Es müssen insbesondere die luftfahrtrechtlichen und technischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung, des Umweltrechts und des Natur- und Heimatschutzes erfüllt sein (vgl. Art. 27d Abs. 1 VIL). Die luftfahrtspezifische Prüfung des Projekts erfolgt durch das BAZL (vgl. Art. 9 i.V. m. Art. 3 VIL)<sup>13</sup>.

Die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen (sog. Nebenanlagen) werden dagegen – wie bei den Eisenbahnen – nach kantonalem und kommunalem Bau- und Planungsrecht beurteilt. Die kantonale Bewilligungsbehörde hat im Baubewilligungsverfahren das BAZL anzuhören, welches das Vorhaben einer luftfahrtspezifischen Prüfung unterzieht (Art. 37m Abs. 1 und 2 LFG; Art. 29 VIL). Die Baubewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Flugsicherheit nicht gefährdet und der Flugbetrieb nicht beeinträchtigt wird (Art. 37m Abs. 3 LFG), dabei werden auch die im Sicherheitszonenplan festgehaltenen Hindernisbegrenzungsflächen berücksichtigt<sup>14</sup>.

#### 4.2.5 Kernenergieanlagen

Wer eine Kernanlage betreiben will, braucht vorab eine Rahmenbewilligung des Bundesrates, auf deren Erteilung kein Rechtsanspruch besteht (Art. 12 Abs. 1 und 2 KEG). Die Rahmenbewilligung legt unter anderem den Standort, den Zweck der Anlage und die Grundzüge des Projektes fest (Art. 14 KEG). Im Weiteren braucht es für die Errichtung einer Kernanlage eine Baubewilligung (Art. 15 – 18; 49 ff. KEG) und eine Betriebsbewilligung (Art. 19 – 25 KEG) des UVEK. Der Nachweis des Bedarfs an Kernenergieanlagen ist im Gegensatz zur Regelung im des bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Atomgesetz nicht mehr gefordert. Der Entscheid des Bundesrats über das Rahmenbewilligungsgesuch wird der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Rahmenbewilligung untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 48 KEG)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1306.

<sup>14</sup> RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1318 ff.

<sup>15</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 164 f.; RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1380 ff.

Am 2. April 2008 wurde der Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager vom Bundesrat verabschiedet. Er gibt ein dreistufiges Verfahren vor, welches innerhalb von zehn Jahren zu Standorten für geologische Tiefenlager führen soll. Im Herbst 2008 hat die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) im Rahmen der ersten Stufe Vorschläge für geeignete geologische Standorte eingereicht. Die daraus resultierenden Unterlagen mit Objektblättern lagen vom 1. September bis 30. November 2010 für die öffentliche Anhörung auf. Der Bundesrat wird voraussichtlich Mitte 2011 entscheiden, welche Standortgebiete im Sachplan aufgenommen und damit im weiteren Auswahlverfahren verbleiben.

Auf der zweiten Stufe des Verfahrens haben die Standortregionen die Möglichkeit, bei der Konkretisierung der Lagerprojekte sowie den Untersuchungen der sozioökonomischen und raumplanerischen Auswirkungen mitzuarbeiten. Pro Abfallkategorie muss die Nagra schliesslich zwei Standorte vorschlagen. In der dritten Etappe erfolgt eine vertiefte Untersuchung der verbleibenden Standorte, bevor der Bundesrat über die Rahmenbewilligung entscheidet. Nach dem Entscheid des Bundesrats folgt die Genehmigung durch das eidgenössische Parlament und eine allfällige Volksabstimmung, falls das fakultative Referendum gegen die Rahmenbewilligung ergriffen wird<sup>16</sup>.

#### **4.2.6 Anlagen für den Transport von Strom**

Die Erstellung oder Änderung von Starkstromanlagen unterliegt der Plangenehmigung (Art. 16 ff. EleG). Auch Schwachstromanlagen können durch den Bundesrat der Plangenehmigungspflicht unterstellt werden (Art. 4 Abs. 3 EleG). Zuständig für die Plangenehmigung ist das Starkstrominspektorat, bei bleibenden Differenzen das Bundesamt für Energie (BFE).

Die Genehmigung von Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und höher (50 Hz) bedingen grundsätzlich ein vorgängiges Sachplanverfahren (Art. 1a Abs. 1 VPEA). Der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) beinhaltet den Aus- und Neubau der Hochspannungsleitungen der allgemeinen Stromversorgung (Spannungsebenen 220-kV und 380-kV) und der Leitungen der Bahnstromversorgung (132-kV). Der Konzeptteil wurde vom Bundesrat am 27. Juni 2001 verabschiedet. Für die einzelnen Leitungsbauvorhaben bestehen Objektblätter<sup>17</sup>.

#### **4.2.7 Rohrleitungsanlagen**

Die Erstellung oder Änderung von Rohrleitungsanlagen ab einer bestimmten Grösse oder von Leitungen, welche die Landesgrenze überqueren, unterliegen der Plangenehmigungs-

<sup>16</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 167.

<sup>17</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 156 f.; RUCH ALEXANDER, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1404 ff.

pflicht. Zuständig für die Erteilung der Plangenehmigung ist das BFE (Art. 1 f. RLG). Ein Sachplan wird nach dem RLG nicht vorausgesetzt. Es ist fraglich, ob es sich um eine Gesetzeslücke handelt und das Sachplannerfordernis nicht direkt aus Artikel 2 und 13 RPG abgeleitet werden kann (vgl. unten 5.2). Dies scheint man auch bei den zuständigen Bundesämtern so zu sehen, ist doch der Konzeptteil für den Sachplan Rohrleitungen seit 2007 in Bearbeitung<sup>18</sup>.

#### **4.2.8 Vereinheitlichung der Bewilligungsverfahren**

Am 1. Januar 2000 ist das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren in Kraft getreten. Das Gesetz führte zu einer Vereinfachung und Vereinheitlichung der Bewilligungsverfahren für die verschiedenen Infrastrukturbereiche. Alle der oben erwähnten Erlasse mit Ausnahme des Kernenergiegesetzes enthalten ähnlich lautende Bestimmungen über das Plangenehmigungsverfahren. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt, das kantonale Recht ist jeweils soweit zu berücksichtigen, als es die Erfüllung der Bundesaufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 126 MG; Art. 26 NSG; Art. 18 EBG; Art. 37 LFG; Art. 16 EleG; Art. 2 RLG).

Trotz der Vereinheitlichung unterscheiden sich die einzelnen Infrastrukturgesetze vornehmlich in terminologischer Hinsicht, was nicht zur allgemeinen Verständlichkeit beiträgt. So erfolgt beispielsweise die Festlegung der Linienführung, der Anschlüsse und der Kreuzungsbauwerke für die NEAT durch das „Vorprojekt“ (Art. 11 AtrAG; Art. 17 ff. AtrAV), bei Nationalstrassen durch das „generelle Projekt“ (Art. 12 ff. NSG; Art. 10 NSV). Welche Bauten und Anlagen als Nebenanlagen gelten, die nach kantonalem Recht bewilligt werden, ist im Nationalstrassenrecht ausdrücklich im Gesetz festgehalten (Art. 7 NSG und Art. 6 f. NSV). Im Eisenbahn- und Luftfahrtrecht muss hingegen in jedem Einzelfall abgeklärt werden, ob eine geplante Baute oder Anlage ganz oder überwiegend dem Bahn- bzw. Flugbetrieb dient und deshalb im Plangenehmigungsverfahren bewilligt wird, oder ob es sich beim Projekt um eine kantonalrechtlich zu bewilligende Nebenanlage handelt (Art. 18m EBG; Art. 37m LFG und Art. 2 Bst. d, e, n und Art. 29 VIL)<sup>19</sup>. Die unterschiedliche Gliederung der Erlasse führt darüber hinaus dazu, dass die geltende Rechtslage alles andere als einfach zu überblicken ist.

### **4.3 Flächensicherung durch Infrastrukturgesetze**

#### **4.3.1 Projektierungszonen**

Im Nationalstrassen-, Eisenbahn- und Luftfahrtgesetz sind konkrete Bestimmungen zur Flächensicherung mittels Projektierungszonen vorgesehen (Art. 14 ff. NSG; Art. 9 NSV; Art. 18n

<sup>18</sup> JAAG TOBIAS / LIENHARD ANDREAS / TSCHANNEN PIERRE, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 7., überarbeitete Auflage, Basel 2009, S. 113 f.; RUCH ALEXANDER, *Umwelt-Boden-Raum*, SBVR, Bd. VI, Basel 2010, Rz. 1412 f.

<sup>19</sup> Zur Gesetzessprache vgl. *Gesetzgebungsleitfaden*, 3., nachgeführte Auflage, Bundesamt für Justiz, Bern 2007, Ziff. 83

ff. EBG; Art. 37 ff. LFG; Art. 27h VII). Die Projektierungszonen werden vom zuständigen Departement (UVEK) oder den Bundesämtern (BAV und BAZL) entweder von Amtes wegen oder auf Antrag hin festgelegt. Sie fallen mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien dahin oder spätestens nach fünf Jahren. Eine Verlängerung um höchstens drei Jahre ist möglich, wobei nach Ablauf der insgesamt acht Jahre die Möglichkeit besteht, eine neue Projektierungszone für denselben oder teilweise identischen Perimeter festzulegen.

Die Projektierungszonen haben den gleichen Zweck wie die Planungszone nach Artikel 27 RPG. Sie dienen der Verhinderung von Massnahmen, welche anstehenden Projekten entgegenstehen könnten und sichern so die Entscheidungsfreiheit der zuständigen Behörden. Innerhalb der genau bezeichneten Gebiete dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die dem Zweck der Projektierungszone widersprechen. In Ausnahmefällen können weitergehende Vorkehren gestattet werden, wenn der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung für den entstandenen Mehrwert verzichtet (Art. 18o Abs. 1 EBG; Art. 37o Abs. 1 LFG).

Um die Verwirklichung der Sachplanziele sicher zu stellen, können die Projektierungszonen auch während der Erarbeitung des Sachplans erlassen werden, noch bevor der Sachplan in allen Teilen abgeschlossen und genehmigt ist. Dies war der Fall im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich. Nachdem eine in der Gemeinde Rümlang ansässige Firma im Jahr 2005 ein Baugesuch für einen Erweiterungsbau in der Industriezone eingereicht hatte, ersuchte die Flughafenbetreiberin das BAZL um den Erlass einer Projektierungszone. Das Objektblatt für den Flughafen Zürich bestand noch nicht, doch die damals laufenden Koordinationsgespräche sahen als eine von verschiedenen Varianten eine Verlängerung der Piste 10/28 des Flughafens Zürich-Kloten vor. Der Erweiterungsbau hätte den Perimeter der etwaigen Pistenverlängerung betroffen. Das BAZL entsprach dem Gesuch der Flughafenbetreiberin und legte die beantragte Projektierungszone fest. Das Bundesgericht schützte den Erlass der Projektierungszone<sup>20</sup>.

#### **4.3.2 Baulinien**

Ein weiteres Instrument der Flächensicherung sind Baulinien. Baulinien können zur Sicherung bestehender oder künftiger Nationalstrassen, Eisenbahnbauten und -anlagen sowie Flugplätze festgelegt werden (Art. 22 ff. NSG; Art. 18q ff. EBG; Art. 37q ff. LFG). Voraussetzung für die Festlegung von Baulinien ist bei Eisenbahnbauten und Flugplätzen ein nach dem Plangenehmigungsverfahren verabschiedeter Plan (Art. 18q Abs. 2 EBG; Art. 37q Abs. 2 LFG). Für Nationalstrassen werden die Baulinien in den Ausführungsprojekten festgelegt (Art. 22 NSG; Art. 12 Abs. 1 Bst. b und Art. 13 NSV). Das Eisenbahnrecht enthält einen Vor-

---

<sup>20</sup> BGer Urteil 1C\_442/2008 vom 9. Juli 2009 E. 2.4.6 f. (Flughafen Zürich, Projektierungszone Piste 28) mit Hinweisen auf Ruch, RPG-Kommentar, Art. 27, N 5 ff.

behalt zugunsten des kantonalen Rechts. Im Einvernehmen mit dem BAV können für Eisenbahnanlagen auch Baulinien nach dem kantonalen Recht festgelegt werden, wenn dieses weitergehende Rechtswirkungen als das EBG zulässt (Art. 18t EBG). Innerhalb der Baulinien dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen oder sonstige Massnahmen getroffen werden, die dem Zweck der Baulinie widersprechen.

#### **4.4 Verfassungsrechtliche Grundlage der Raumplanung**

Die Raumplanung ist in Artikel 75 BV festgehalten. Dem Bund wird durch die Verfassung die Kompetenz für eine Grundsatzgesetzgebung erteilt, während die Raumplanung ausdrücklich zur Sache der Kantone erklärt wird. Das verfassungsrechtliche Ziel der Raumplanung ist die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV)<sup>21</sup>. Der Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 75 BV) stellt in Absatz 3 klar, dass nicht nur die Kantone, die Gemeinden und die Privaten an die Grundsätze der Raumplanung gebunden sind, sondern auch der Bund<sup>22</sup>.

#### **4.5 Gesetzliche Grundlage Raumplanung**

Der Bund ist dem Gesetzgebungsauftrag mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung nachgekommen. Als Hauptverantwortliche für die Raumplanung normieren die Kantone in ihren Planungs- und Baugesetzgebungen Inhalte und Verfahren in den Bereichen Raumplanung und Bauwesen.

#### **4.6 Fazit**

Der Bund hat weitreichende Kompetenzen für die Planung und den Bau der Infrastrukturen. Die auf die Verfassung gestützten Gesetzgebungskompetenzen umfassen in all den oben erwähnten Bereichen die Möglichkeit, umfassende Vorschriften über die Planung, den Bau und Betrieb der jeweiligen Bauten und Anlagen zu erlassen. Die Infrastrukturgesetze sehen für Bauten und Anlagen regelmässig eine Plangenehmigung des Bundes vor. Der Bund hat das kantonale (und kommunale) Recht zu berücksichtigen, sofern dieses die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgabe des Bundes nicht verunmöglicht oder erheblich erschwert. Auch wenn, wie im Falle der Rohrleitungen, Sachpläne keine Erwähnung im Gesetz erfahren, ist der Bund aufgrund des Raumplanungsgesetzes gehalten, der Planungspflicht nachzukommen.

Die gesetzlich festgehaltene Möglichkeit Projektierungszonen zu erlassen ist lediglich für Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen und Flugplätze gegeben. Projektierungszonen eignen sich für die kurzfristige Flächensicherung, für die mittel- bis langfristige Sicherung sind sie

---

<sup>21</sup> LENDI, St. Galler Kommentar BV, Art. 75 BV, N 24 ff.

<sup>22</sup> LENDI, St. Galler Kommentar, Art. 75, N 33.

nur bedingt geeignet. Die Flächensicherung durch Baulinien erfordert eine bereits bestehende Plangenehmigung. Baulinien dienen demnach nur der Flächensicherung eines allfälligen Ausbaus bereits bestehender oder in Kürze entstehender Bauten und Anlagen. Auch Baulinien sind lediglich im Nationalstrassen-, Eisenbahn- und Luftfahrtgesetz vorgesehen und fehlen in den restlichen Spezialgesetzen.

Im Gegensatz zu der umfassenden Kompetenz für den Bau und Betrieb der oben erwähnten Infrastrukturanlagen hat der Bund betreffend die Raumplanung lediglich die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Die Bundesverfassung erklärt die Raumplanung zur Sache der Kantone.

## 5. Sachplanung des Bundes

### 5.1 Raumordnungspolitische Vorgaben

Die konkret herzustellende, erwünschte Raumordnung ergibt sich vor allem aus (raumordnungs-) politischen Leitvorstellungen, die sich auf ein bestimmtes Gebiet und auf einen konkreten zeitlichen Planungshorizont beziehen<sup>23</sup>. In Leitbildern und Berichten der politischen Organe wird die anzustrebende Raumordnung definiert.

Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz 1996, der Raumentwicklungsbericht 2005, das momentan in Vernehmlassung stehende Raumkonzept Schweiz sowie der Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 über die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz unterstreichen die Bedeutung der Koordination zwischen den Bundesstellen und den Kantonen und das grosse öffentliche Interesse an den bestehenden und weiter zu entwickelnden Infrastrukturnetzen. Im letztgenannten Bericht wird die frühzeitige Sicherung von Flächen für die künftige Weiterentwicklung der Infrastrukturnetze ausdrücklich gefordert<sup>24</sup>.

### 5.2 Sachplanpflicht

Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt lassen sich nur dann verantwortlich in den Raum einfügen, wenn sie den planerischen Stufenbau (Sach-, Richt- und Nutzungsplanung) durchlaufen<sup>25</sup>. Die Spezialgesetze des Bundes für Infrastrukturanlagen setzen denn auch in mehreren Bereichen einen Sachplan nach Artikel 13 RPG voraus (Art. 126 Abs. 4 MG und Art. 6 MPV; Art. 18 Abs. 5 EBG; Art. 3a und 27d VIL; Art. 5 KEV; Art. 1a VPeA)<sup>26</sup>. Dies entspricht dem Planungsverständnis des RPG, wel-

<sup>23</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 1 N 3; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 1 N 9.

<sup>24</sup> Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, S. 61.

<sup>25</sup> BGE 128 II 1, BGE 119 Ia 362 E.4a, TSCHANNEN, Kommentar RPG Art. 2 N 31 und Art. 9 N 34; TSCHANNEN PIERRE, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, Raum & Umwelt 2005, S. 43.

<sup>26</sup> Vgl. dazu oben: 4.2; BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 18.

ches die Sach-, Richt- und Nutzungsplanung sowie das anschliessende Baubewilligungsverfahren als Handlungskette versteht. Die eigenständigen Problemlösungs- und Entscheidungskompetenzen und die sich daraus ergebenden Planungsschritte bilden zusammen ein Ganzes<sup>27</sup>.

Beim Ausbau des Flughafens Zürich hat das Bundesgericht im Jahr 2000 die Baukonzession für das Dock Midfield trotz erheblicher Auswirkungen auf Raum und Umwelt ohne sachplanerische Grundlage gutgeheissen. Grund dafür waren die speziellen Verhältnisse<sup>28</sup>. In einem neuen Entscheid zum Flughafen Zürich hält das Bundesgericht denn auch ausdrücklich fest, dass bei einer Bewilligungserteilung von Infrastrukturmassnahmen ohne Grundlage in einem Sachplan besondere Zurückhaltung geboten ist, weil die dadurch entstehenden Fakten entweder gar nicht oder nur sehr schwer wieder rückgängig gemacht werden und daher den Planungsprozess präjudizieren können<sup>29</sup>.

### 5.2.1 Funktion von Sachplänen

Sachpläne zeigen für das Plangenehmigungsverfahren auf, in welcher Weise vom Ermessensspielraum, den Gesetzen und Verordnungen vorsehen, Gebrauch zu machen ist (Art. 14 Abs. 2 RPV). Der Bund hat aufzuzeigen, welche Prioritäten er bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben setzt und wie und mit welchen Mitteln er die Aufgaben umsetzt (Art. 14 Abs. 2 RPV). Sachpläne sind Massstab für die Bewilligungs-, Konzessions- und Subventionspraxis des Bundes und sorgen dafür, dass den Entscheiden eine Gesamtsicht zugrunde liegt, und dass die Vorhaben mit den übrigen raumwirksamen Bundesaufgaben sowie den Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden abgestimmt sind. Sie ermöglichen die frühzeitige Auseinandersetzung mit Problemen und Darstellung möglicher Lösungen. Die Handlungsspielräume nachfolgender Planungs- und Bewilligungsbehörden sollen damit im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 RPG bestmöglich gewahrt werden. Die bei der Erarbeitung der Sachpläne geforderte Zusammenarbeit mit den Kantonen und die Mitwirkung der Bevölkerung sind darauf angelegt, Planungsentscheide zu optimieren, Abläufe sichtbar zu machen und damit die Akzeptanz planerischer Entscheide zu erhöhen<sup>30</sup>.

### 5.2.2 Inhalt und Form von Sachplänen

Der Sachplan stützt sich in seinem Regelungsbereich auf eine breite, meistens umfassende Bundeskompetenz, wie dies vorliegend mit den auf die Verfassung gestützten Infrastruktur-

<sup>27</sup> BGE 114 Ib 312 E. 3 S. 315 f. (Morschach, Golfanlage).

<sup>28</sup> BGE 126 II 535 f. (Flughafen Zürich, Bachs et al) E.10b; 11d.

<sup>29</sup> BGer Urteil 1C\_58/2010, 1C\_60/2010, 1C\_62/2010, 1C\_64/2010, 1C\_68/2010, 1C\_70/2010, 1C\_72/2010, 1C\_74/2010, 1C\_76/2010, 1C\_78/2010, 1C\_80/2010, 1C\_82/2010, 1C\_86/2010, 1C\_88/2010 vom 22. Dezember 2010 (Flughafen Zürich, Vorläufiges Betriebsreglement – Projektänderung) E. 3.3.3 in fine; Plangenehmigung Projektänderung Rollwege und Vorfeld Midfield: neue Abrollwege ab Piste 28 und Infrastruktur,

<sup>30</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 4/5 mit Hinweisen.

gesetzen der Fall ist. Er äussert sich zu konkreten räumlichen Zusammenhängen und zur Eignung von Standorten und Linienführungen<sup>31</sup>. Im Rahmen der Bundeszuständigkeiten enthält er „räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden“ (Art. 14 Abs. 3 RPV).

Ein Sachplan besteht in der Regel aus einem konzeptionellen Teil (Programmteil) und einem darauf beruhenden Umsetzungsteil. Letzterer beinhaltet regelmässig sogenannte Objektblätter mit anlagespezifischen Zielen und Vorgaben. Räumlich konkrete Aussagen sind neben der Umschreibung im Text auch kartografisch darzustellen (Art. 15 Abs. 1 RPV)<sup>32</sup>.

Der Stand der Abstimmung wird - wie bei Richtplänen (Art. 5 Abs. 2 RPV) - mit den Kategorien „Festsetzung“, „Zwischenergebnis“ und „Vororientierung“ sowie der „Ausgangslage“ bezeichnet (Art. 15 Abs. 2 RPV):

Voraussetzung für eine spezialgesetzliche Plangenehmigung, Konzessionierung oder Subventionierung eines (sachplanpflichtigen) Vorhabens ist, dass die planerische Abstimmung den Stand einer „Festsetzung“ aufweist<sup>33</sup>. Ein Vorhaben kann gemäss Artikel 15 Absatz 3 RPV nur als „Festsetzung“ definiert werden, wenn

- ein Bedarf ausgewiesen ist;
- Alternativstandorte geprüft wurden und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist;
- die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt stufengerecht beurteilt wurden und
- das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist (Die Plangenehmigung, Konzessionierung und andere Bewilligungen nach Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten).

### 5.3 Rechtstaatliche Voraussetzungen

Artikel 5 BV enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der allgemeinen Grundsätze des rechtstaatlichen Handelns. Es handelt sich dabei um Leitprinzipien, an welche sich die Rechtsetzenden und Recht anwendenden Organe sämtlicher Stufen zu halten haben. Staatliches Handeln muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, dem öffentlichen Interesse dienen, dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen und darf dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht widersprechen<sup>34</sup>. Diese Voraussetzungen der Staatstätigkeit sind auch bei der Sachplanung des Bundes zu beachten.

<sup>31</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 20 und 28 ff. mit Hinweisen.

<sup>32</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 32 ff.

<sup>33</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 30.

<sup>34</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 171; HANGARTNER YVO, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 3 f.

### 5.3.1 Gesetzliche Grundlage

Der Staat benötigt für sein Handeln eine Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1 BV)<sup>35</sup>. Die gesetzliche Grundlage zur Erstellung der Sachpläne des Bundes liegen mit Artikel 13 RPG und den relevanten Artikeln der Infrastrukturgesetze vor (Art. 126 Abs. 4 MG und Art. 6 MPV; Art. 18 Abs. 5 EBG; Art. 3a und 27d VIL; Art. 5 KEV; Art. 1a VPeA).

### 5.3.2 Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse als allgemeine Voraussetzung des staatlichen Handelns ist in Artikel 5 Absatz 2 BV festgehalten. Öffentliche Interessen dienen dem Gemeinwohl. Es handelt sich dabei um Handlungs-, Ordnungs- und Regelungserwartungen, die von der Rechtsordnung anerkannt und in der Verfassung oder in Gesetzen festgehalten sind<sup>36</sup>.

Der Bau und Unterhalt der Infrastrukturanlagen stehen im öffentlichen Interesse<sup>37</sup>. Das grosse Interesse des Bundes an den Infrastrukturanlagen wird denn auch in den Materialien immer wieder betont, so beispielsweise im Zusammenhang mit der Bahnreform 2. Lediglich reine Ausflugsverkehrs-Bahnen können sich gemäss der bundesrätlichen Botschaft Bahnreform 2 vom 25. Februar 2005 kaum auf ein öffentliches Interesse berufen<sup>38</sup>.

#### 5.3.2.1 Raumplanerische Interessenabwägung

Sachpläne müssen mit den im Bundesgesetz vorgegebenen Zielen und Planungsgrundsätzen übereinstimmen (Art. 1 und 3 RPG). Die sich teilweise widersprechenden Ziele und Grundsätze sind durch die raumplanerische Interessenabwägung einer möglichst ausgewogenen Lösung zuzuführen, welche im Sachplan festgehalten wird<sup>39</sup>.

Die raumplanerische Interessenabwägung beschränkt sich nicht nur auf die im Raumplanungsgesetz erwähnten Interessen, sondern es sind alle öffentlichen und privaten Interessen zu beachten, die aufgrund der konkreten Umstände und des geltenden Rechts als massgebend erscheinen<sup>40</sup>. Die Raumplanungsverordnung des Bundes enthält die Vorgehensweise für den Abwägungsprozess. Zuerst sind die rechtlich und sachlich relevanten Interessen zu ermitteln, die aus zeitlicher Sicht beachtlich sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV)<sup>41</sup>. In einem zweiten Schritt sind die Interessen nach Massgabe des konkreten Falles zu bewerten

<sup>35</sup> HANGARTNER YVO, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 5 ff.

<sup>36</sup> HANGARTNER YVO, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 BV, N 27 ff.; WYSS MARTIN PHILIPPE, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit, Bern 2001, S. 142 ff.

<sup>37</sup> BGer Urteil 1A.243/2003; 1A.258/2003 vom 31. März 2004 E. 2.1 (Flughafen Zürich, Südanflüge Piste 34) mit Hinweisen auf BGE 124 II 293 E. 18a S. 329 und E. 24 S. 340 f. (Flughafen Zürich, Rahmenkonzessionsentscheid)

<sup>38</sup> Vgl. Botschaft zur Bahnreform 2 vom 25. Februar 2005, BBl 2005, S. 2440; 2442 f.; 2504

<sup>39</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, N 18.

<sup>40</sup> BGE 113 Ib 225 E. 2c S. 231 (Lommiswil).

<sup>41</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, N 27.

und zu gewichten (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV)<sup>42</sup>. Letztlich sind die ermittelten und beurteilten Interessen gegeneinander abzuwägen und möglichst umfassend in den Entscheid zu integrieren (Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV)<sup>43</sup>.

Entsprechend der Gewichtung der einzelnen Interessen ist eine optimale Lösung zu suchen, welche den beteiligten Interessen grösstmögliche Geltung verschafft. So sieht beispielsweise Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c RPG vor, dass für Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden. Jedoch ist der Bund aufgrund von Artikel 126 BV (Schuldenbremse) und dem Finanzhaushaltsgesetz gehalten, den Bundeshaushalt sparsam zu führen (Art. 12 FHG). Dies führt dazu, dass nicht jede Strasse oder jeder Schienenstrang untertunnelt werden kann. Sind Unvereinbarkeiten unausweichlich, müssen diese in Kauf genommen werden, denn ein ausgleichender Kompromiss kann nicht in jedem Fall erreicht werden<sup>44</sup>.

### 5.3.2.2 Beispiele von Interessenkollisionen

Öffentliche Interessen werden bei der Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV nicht nur privaten Interessen gegenübergestellt, wie dies beispielsweise bei Eingriffen in das Grundrecht der Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV der Fall ist. Es gibt zahlreiche Situationen in denen sich verschieden gerichtete öffentliche Interessen gegenüberstehen.

Ein Beispiel einer Interessenkollision zwischen Interessen nationaler Bedeutung lag vor, als ein Wildtierkorridor von nationaler Bedeutung durch den Bau einer militärischen Ausbildungsanlage erheblich beeinträchtigt wurde. Gegen den Plangenehmigungsentscheid für eine militärische Ausbildungsanlage für Pontoniere wurde Beschwerde vor Bundesgericht erhoben. Der Plangenehmigungsentscheid stützte sich auf den Sachplan Waffen- und Schiessplätze vom 19. August 1998. Letzterer enthielt keine Angaben zum Wildtierkorridor, der im kantonalen Richtplan als Vernetzungskorridor für Wildtiere ausgewiesen war. Dies liess darauf schliessen, dass anlässlich der Sachplanung keine ausreichende Interessenabwägung stattgefunden hatte. Wenn das Interesse der Landesverteidigung dem Interesse an der Erhaltung eines Wildtierkorridors von nationaler Bedeutung gegenübersteht, so setzt die Plangenehmigung nach dem Entscheid des Bundesgerichts voraus, dass sich die Sachplanbehörde mit dem Interessenkonflikt im Sachplan ausdrücklich auseinandergesetzt und sich klar für den Vorrang des militärischen Interesses entschieden hat. Dies war vorliegend aber nicht der Fall. Da derartig wichtige Ermessensentscheide von der Sachplanbehörde zu tref-

---

<sup>42</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, N 29 f.

<sup>43</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, N 31.

<sup>44</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG 3, N 32.

fen sind, hat das Bundesgericht den Plangenehmigungsentscheid für die Ausbildungsanlage aufgehoben<sup>45</sup>.

Möglich sind auch unterschiedliche Ansichten über die Gewichtung der öffentlichen Interessen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Im Zusammenhang mit der Eisenbahn-Neubaustrecke (NBS) Mattstetten-Rothrist, welche im Rahmen des Konzepts BAHN 2000 erstellt wurde, reichten der Kanton Solothurn, diverse Gemeinden sowie Private beim Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED, heute UVEK) ein<sup>46</sup>. Die Beschwerdeführer verlangten unter anderem eine höhere Gewichtung der öffentlichen Interessen am Natur- und Landschaftsschutz und damit eine vollständige Untertunnelung einer Teilstrecke des Projekts (Ösch-Önz-Tunnel). Die umstrittene Linienführung durchquerte ein wildreiches Waldgebiet mit bedeutenden Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen. Wie erwähnt, sind für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen und nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft zu vermeiden oder gesamthaft gering zu halten (Art. 3 Abs. 4 Bst. c RPG). Eine Lösung, welche sowohl den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes als auch den finanziellen Rahmenbedingungen umfassend Rechnung getragen hätte, liess sich im vorliegenden Fall jedoch nicht finden. Die vom EVED genehmigte Linienführung wurde vom Bundesgericht als Kompromisslösung einer möglichst schonenden Linienführung bzw. Projektgestaltung geschützt<sup>47</sup>.

### 5.3.3 Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Artikel 5 Absatz 2 BV hat eine besondere Bedeutung bei Eingriffen des Staates in die durch die Bundesverfassung garantierten Freiheitsrechte natürlicher Personen und juristischer Personen des Privatrechts (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV). Er ist in diesem Sinne auch für die langfristige Flächensicherung von Infrastrukturanlagen von zentraler Bedeutung. Dem Grundsatz wird zudem im Zusammenhang mit der Bundesaufsicht über die Kantone (vgl. Art. 186 Abs. 4 BV) und der Aufsicht der Kantone über die Gemeinden Geltung zuerkannt<sup>48</sup>. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausserhalb des Schutzbereichs der Grundrechte eine geringere Bedeutung. Das Bundesgericht greift jedoch ein, wenn das Gebot der Verhältnismässigkeit offensichtlich missachtet worden ist und damit ein Verstoss gegen das in Artikel 9 BV enthaltene Willkürverbot vorliegt<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> BGE 128 II 1 E. 3d S. 10 ff. (Böttstein, Pontoniere.); BGE 121 II 8 E. 6 S. 19 f. (Mühleberg, Naturschutzzone an Bahnlinie); BGE 115 Ib 311 E. 5 S. 317 ff. (Ramosch, Hochspannungsleitung)

<sup>46</sup> BGE 124 II 146 E. 5 f. S. 156 ff.

<sup>47</sup> BGE 124 II 146 E. 6 d. S. 161 ff. (Mattstetten-Rothrist); vgl. auch: HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. vollständig überarbeitete Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 567 ff.

<sup>48</sup> HANGARTNER YVO, St. Galler Kommentar BV, Art. 5, N 32

<sup>49</sup> BGE 134 I 153 E.4.2.1 S. 157 (St. Gallen, Schulverweis).

Das Verhältnismässigkeitsprinzip fordert, dass staatliche Massnahmen zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele *geeignet, erforderlich* und *zumutbar* sind. Verlangt wird, dass sachliche und vernünftige Gründe für eine Massnahme vorliegen. Nachfolgend wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit anhand des Beispiels Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, erklärt:

### 5.3.3.1 Eignung (Zwecktauglichkeit)

Als erste Voraussetzung muss eine Massnahme geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen<sup>50</sup>. Für den anstehenden Kapazitätsausbau des Schienennetzes enthält das Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur vom 20. März 2009 (ZEBG) in Artikel 1 die folgende Zweckbestimmung:

*«Dieses Gesetz bezweckt:*

- a. für den Personenfern- und den Güterverkehr die Kapazitäten auszubauen und die Leistungen zu steigern;*
- b. die Zahl der Vollknoten zu erhöhen;*
- c. die Reisezeiten auf der Ost-West-Achse zu verkürzen;*
- d. Kapazitätsengpässe auf der Nord-Süd-Achse zu beseitigen.»*

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Festlegung der Linienführung im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, geeignet ist, den im Gesetz erwähnten Zweck zu erfüllen, beispielsweise die Leistung zu steigern und Kapazitäten auszubauen. Die Voraussetzung der Eignung ist im Regelfall gegeben und führt selten zu Problemen.

### 5.3.3.2 Erforderlichkeit (Zweckangemessenheit)

Die Massnahme muss im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein. Wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht, muss diese ergriffen werden. Der Eingriff in die Autonomie nachgeordneter Planungsträger darf bei den sachplanerischen Festlegungen nicht über das Notwendige hinausgehen. Die Erforderlichkeit gilt in sachlicher, personeller wie auch in zeitlicher und räumlicher Hinsicht<sup>51</sup>.

#### *Sachliche Erforderlichkeit*

Betreffend Flächensicherung in sachlicher Hinsicht muss abgeklärt werden, ob das Ziel nicht durch eine mildere Massnahme erreicht werden kann. Es stellt sich die Frage, ob beispielsweise anstelle eines generellen Verbots zur Erstellung und Änderung von Bauten innerhalb

---

<sup>50</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 321.

<sup>51</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf, N 322.

des für Infrastrukturvorhaben vorgesehenen Perimeters, das Ziel auch erreicht werden kann, wenn die Bewilligungen hierfür mit Nebenbestimmungen erteilt werden können<sup>52</sup>.

Als Beispiel der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips betreffend sachlicher Erforderlichkeit dient ein Fall aus dem Kanton Schwyz. In der Gemeinde Ingenbohl wurde ein Baubewilligungsgesuch für den Neubau einer Wäscherei im Gebiet „Felderboden“ eingereicht. Das Grundstück, worauf das Gebäude hätte errichtet werden sollen, befand sich im Perimeter der gebündelten Linienführung NEAT / A4. Die Linienführung hatte im Sachplan noch nicht die Stufe der Festsetzung erreicht, war jedoch im kantonalen Richtplan für die Region Rigi-Mythen verankert. Darüber hinaus hatte der Bundesrat das generelle Projekt für die neue Axenstrasse genehmigt, welches ebenfalls die gebündelte Linienführung NEAT / A4 enthielt. Der Zeithorizont für die Realisierung der Bahnverbindung ist offen und es ist möglich, dass mit dem Bau der Linie erst nach dem Jahr 2030 begonnen wird. Das Raumplanungsgesetz enthält die Pflicht, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksame Tätigkeit aufeinander abstimmen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 RPG). Auch hat die kantonale Behörde vor der Bewilligung einer Baute oder Anlage das Bundesamt (BAV) anzuhören, wenn ein Projekt den künftigen Ausbau einer Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert (Art. 18m Abs. 2 Bst. b EBG). In seiner Stellungnahme hat das BAV beantragt, eine Baubewilligung nur zu erteilen, wenn diese mit einem Mehrwertrevers versehen wird. Vor allem in Fällen, wo die zeitliche Realisierung der Infrastrukturanlagen wie vorliegend noch nicht bekannt ist, ist es im Sinne der Verhältnismässigkeit angebracht, die Erstellung von Bauten und Anlagen mit einem Mehrwert- und/oder Beseitigungsrevers weiterhin zuzulassen. Wird ein Um- oder Neubau verbunden mit einem Mehrwertrevers bewilligt, wird der Eigentümer dadurch verpflichtet, auf eine Entschädigung für den ihm entstandenen Mehrwert zu verzichten, falls es durch den Bau der Infrastrukturanlage zu einer späteren Enteignung kommt. Der Beseitigungsrevers verpflichtet den Bauherrn dazu, im Falle der Realisierung der Infrastrukturanlage seine Baute oder Teile davon auf eigene Kosten und ohne Entschädigung zu beseitigen oder anzupassen<sup>53</sup>. Reverse sind Nebenbestimmungen, welche auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig sind, unter der Voraussetzung, dass sie in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Zweck stehen, der der Hauptregelung zugrunde liegt<sup>54</sup>. Als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen können die Reverse im

<sup>52</sup> HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 595 ff.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 21 N 8.

<sup>53</sup> FRITZSCHE CHRISTOPH / BÖSCH PETER, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. Aufl., Zürich 2006, N 12.6.4.2; N 21.3.3.5; HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 901 ff.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 N 90 ff.; ZAUGG ALDO / LUDWIG PETER, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 3. Aufl., Bern 2007, Art. 29 N 1 ff.

<sup>54</sup> HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 918 ff.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 N 95 ff.

Grundbuch angemerkt werden, sofern das kantonale Recht es vorsieht. Die Anmerkung dient dem Schutz gutgläubiger Erwerber und ist nicht Voraussetzung für die Gültigkeit<sup>55</sup>.

#### *Personelle Erforderlichkeit*

Die personelle Erforderlichkeit verlangt, dass Massnahmen, die nur für vereinzelte Personen gelten nicht unnötigerweise alle treffen. Sie verursacht im Zusammenhang mit den Sachplänen keine Probleme, da der Adressatenkreis von Gesetzes wegen auf die Behörden festgelegt beschränkt ist (vgl. unten: 6.3)<sup>56</sup>.

#### *Zeitliche Erforderlichkeit*

Zeitlich befristete Massnahmen stellen gegenüber zeitlich unbefristeten Massnahmen regelmässig einen geringeren Eingriff dar<sup>57</sup>. Angesprochen ist im Zusammenhang mit Sachplänen der Planungshorizont. Im Zusammenhang mit Materialabbaugebieten ist es beispielsweise üblich, in den Richtplänen der Kantone kurz- und mittelfristige Abbaugebiete mit einem Zeithorizont von 10 – 30 Jahren und langfristige mit einem Zeithorizont von über 30 Jahren aufzuführen<sup>58</sup>. Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen langfristige Planungshorizonte nicht als unzulässig beurteilt<sup>59</sup>. Auch betreffend der - von der Umweltschutzgesetzgebung verlangten - richtplanerischen Festsetzung von Deponiestandorten entschied das Bundesgericht, dass ein Planungshorizont von über 20 Jahren angesichts der Interessenlage bei der Deponieplanung zulässig ist. Zwar wäre gemäss dem Bundesgericht denkbar, sich für den Planungshorizont an die zehn Jahre für die Überprüfung und Überarbeitung der Richtpläne zu halten (Art. 9 Abs. 3 RPG) oder an die 15 Jahre für die Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 lit. b RPG). Diesen Zeitangaben liegen jedoch andere Überlegungen zu Grunde. Der relativ kurze Planungshorizont von Artikel 9 Absatz 3 RPG stellt die regelmässige Überprüfung und - mit den nötigen Anpassungen - den Bezug des Richtplans zur Wirklichkeit sicher. Das Hauptziel von Artikel 15 Buchstabe b RPG ist, die Entstehung und Beibehaltung überdimensionierter Bauzonen zu verhindern<sup>60</sup>. Für den Planungshorizont von Sachplänen sind, da es sich bei den Infrastrukturanlagen um gleich wichtige oder gar noch wichtigere Projekte handelt als beim Materialabbau und bei der Deponieplanung, langfristige, über 20 Jahre hinausgehende Planungshorizonte gerechtfertigt.

<sup>55</sup> ZAUGG ALDO / LUDWIG PETER, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 3. Aufl., Bern 2007, Art. 29 N 8.

<sup>56</sup> HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 610 ff.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 21 N 14 f.

<sup>57</sup> SCHWARZENBACH-HANHART HANS RUDOLF, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 10. Aufl. Bern 1991, S. 92 f.

<sup>58</sup> Vgl. beispielsweise Richtplan des Kantons Aargau vom 17. Dezember 1996, Richtplan-Teilkarte E. 4.1 und Richtplantext, E 4.1, Beschlüsse zum Abbau Steine, Erden und Salz, Ziff. 3 und 5; Richtplan des Kantons Zug vom 28. Januar 2004, Richtplantext, E 11 Abbau Steine und Erden, E 11.1 wonach an der mittel- (2025) und langfristigen (2040) Sicherung der Versorgung mit (...) Rohstoffen (...) ein kantonales Interesse besteht.

<sup>59</sup> Vgl. BGE 112 Ib 26 (Kerzers); 113 Ib 225 (Lommiswil) und Urteil 1A.79/2002 vom 25. April 2003 (Niederlenz) E. 5 und 7.3; BGer Urteil 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 (Köniz) E. 3.3 – 3.7.

<sup>60</sup> BGE 121 I 430 E. 6 S. 433 ff. (Niederhasli, Deponiestandort)

### *Räumliche Erforderlichkeit*

Im Rahmen der räumlichen Erforderlichkeit darf die flächenmässige Ausdehnung des zu sichernden Landes nicht zu gross ausfallen. Es darf demnach nicht mehr Land sichergestellt werden als für die Infrastruktur benötigt werden wird<sup>61</sup>. Speziell im Stand der „Vororientierung“ werden in den Sachplänen teilweise grossflächige Landstriche ausgeschieden. Grund dafür ist, dass zum Zeitpunkt der Vororientierung noch keine Klarheit über die Linienführung besteht. Dies kann unproblematisch sein, wenn es sich mehrheitlich um unproduktive Flächen handelt, wie beispielsweise bei der Vororientierung Gronda Ovest (Nord) für die unterirdische Bahnverbindung von Cadenazzo nach Luino – Laveno. Grossflächig ausgeschiedene Perimeter zur Flächensicherung schränken jedoch die kantonale Planungshoheit regelmässig erheblich ein; dies umso mehr als es noch andere Flächen gibt, die von den Kantonen (und Gemeinden) zu erhalten und sichern sind. Zu erwähnen sind der Wald, die Fruchtfolgeflächen (FFF), Landschaft- und Naturschutzgebiete sowie der Raum für Fließgewässer.

#### **5.3.3.3 Zumutbarkeit (Zweck-Wirkungs-Zusammenhang)**

Die Voraussetzung der Zumutbarkeit verlangt, dass ein vernünftiges Verhältnis besteht zwischen dem Nutzen, der dem Bund durch die Massnahme der Flächensicherung entsteht und der dadurch verursachten Nachteile für die Kantone und Gemeinden. Das öffentliche Interesse am Eingriff in die Autonomie der nachfolgenden Planungsträger wie Kantone und Gemeinden muss höher wiegen als deren Interessen an ihrer Planungshoheit. Wenn über eine lange Zeitdauer grossflächige Perimeter für die Bundesinfrastruktur gesichert werden, die jegliche raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden über Jahre unterbinden oder massiv einschränken, kann dies im Einzelfall dazu führen, dass die Zweck-Mittel-Relation verletzt wird<sup>62</sup>.

### **5.4 Verabschiedung durch den Bundesrat**

Das zuständige Departement stellt dem Bundesrat den Antrag zur „Verabschiedung“ des Sachplans. Der Bundesrat verabschiedet die Sachpläne, wenn sie den Anforderungen des RPG und des Spezialrechts entsprechen, anderen Konzepten und Sachplänen des Bundes oder den kantonalen Richtplänen nicht widersprechen und die übrigen raumrelevanten Anliegen von Bund und Kantonen sachgerecht berücksichtigen (Art. 21 Abs. 2 RPV). Der Bundesrat kann seinen Beschluss mit Bedingungen und Auflagen wie beispielsweise flankierenden Massnahmen versehen. Möglich ist auch nur einen Teil des Sachplans zu verabschie-

---

<sup>61</sup> HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 601 ff.; TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 21 N 10 f.; BGer Urteil 1C\_442/2008 vom 9. Juli 2009 E. 2.4.6 f. (Flughafen Zürich, Projektierungszone Piste 28); Bundesverwaltungsgericht Urteil A-4654/2009 vom 12. Oktober 2009 E. 6 (Flughafen Zürich, Projektierungszone Piste 28 II)

<sup>62</sup> Vgl. im Zusammenhang mit eigentümerverbindlichen Zonenplänen: BGE 115 Ia 370 E. 3 f. S. 372 ff. (Berner Altstadt).

den. Idealerweise entscheidet der Bundesrat gleichzeitig über erforderliche Anpassungen anderer Sachpläne oder kantonaler Richtpläne (Art. 21 Abs. 3 RPV)<sup>63</sup>.

## 5.5 Änderung bestehender Sachpläne

Artikel 9 RPG regelt die Planbeständigkeit. Die Änderung bestehender Richt- oder Sachpläne ist an rechtliche Voraussetzungen geknüpft. Das RPG regelt nur die Änderung von Richtplänen. Die Vorschriften und die Praxis zur Anpassung von Richtplänen sind jedoch analog auch auf die Änderung von Sachplänen anwendbar<sup>64</sup>. Zu unterscheiden sind Fortschreibungen, Anpassungen und (gesamthafte) Überarbeitungen.

### 5.5.1 Fortschreibungen

Fortschreibungen sind Änderungen im Rahmen der festgelegten Grundsätze und Anweisungen, Aktualisierungen der Ausgangslage oder die Änderung anderer, nicht verbindlicher Teile des Plans. Die Nachführung in der durch den Richt- oder Sachplan vorgezeichneten Richtung bedarf keiner förmlichen Plananpassung. Es handelt sich um einen rein verwaltungsinternen, technischen Vorgang. Typisches Beispiel ist der Wechsel vom „Zwischenergebnis“ zur „Festsetzung“, weil inzwischen die Aufgabe weiter konkretisiert und entscheidungsreif gemacht wurde<sup>65</sup>.

### 5.5.2 Anpassungen

Sprengt eine Tätigkeit den vorgezeichneten Rahmen des Richt- oder Sachplans, werden Grundsätze oder Abstimmungsanweisungen geändert oder handelt es sich um eine neue Aufgabe, ist stets eine förmliche Anpassung erforderlich. Sachpläne und Richtpläne sind laufend auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und falls nötig den veränderten Verhältnissen oder besseren Erkenntnissen anzupassen (Grundsatz der rollenden Planung). Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden, ansonsten verliert der Plan seine Steuerungskraft. Solche Anpassungen beziehen sich stets auf den gemäss Artikel 9 Absatz 1 RPG verbindlichen Inhalt des Richtplans (für den Sachplan: Art. 22 Abs. 1 RPV)<sup>66</sup>.

Ist ein Vorhaben mit einem Sachplan nicht vereinbar, muss dieser zunächst angepasst werden. Bei untergeordneten Abweichungen kann im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips

---

<sup>63</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 41 f.

<sup>64</sup> vgl. immerhin Art. 17 Abs. 4 RPV, der die gleichen Änderungsgründe nennt. BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 40; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N. 33.

<sup>65</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 42; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 9 N. 27 ff.; vgl. SIL Teil III A-2.

<sup>66</sup> WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 9 N 26.

auf die vorgängige Anpassung verzichtet werden. Die Konzeptteile der Sachpläne äussern sich regelmässig detailliert zum Anpassungserfordernis<sup>67</sup>.

Der Richtplan oder Sachplan muss nötigenfalls an die veränderten Verhältnisse angepasst werden. „Veränderte Verhältnisse“ können aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Gegebenheiten vorliegen. Beispiele sind neue Prognosen über die Verkehrsentwicklung, neue finanzpolitische Prioritäten oder veränderte rechtliche Rahmenbedingungen (neue Lärmbelastungsgrenzwerte)<sup>68</sup>. Denkbar ist aber auch, dass neue Entwicklungen auf kantonaler Ebene zu einer Plananpassung führen<sup>69</sup>. „Neue Aufgaben“ ergeben sich aus der Notwendigkeit, bestimmte Bauten und Anlagen zu erstellen wie neue Nationalstrassen, Bahnstrecken oder Anlagen zur Energiegewinnung<sup>70</sup>. Unter „gesamthaft besseren Lösungen“ sind Lösungen zu verstehen, die den involvierten öffentlichen und privaten Interessen bei einer zeitgemässen Beurteilung und Gewichtung besser dienen; Lösungen, die beispielsweise eine planerisch besser befriedigende Umsetzung eines Vorhabens ermöglichen<sup>71</sup>.

Die Pläne müssen zwar eine gewisse Beständigkeit aufweisen, damit Behörden und Private ihr Handeln danach ausrichten und die Planungsziele verwirklichen können. Richt- und Sachpläne begründen aber wegen ihrer blossen Behördenverbindlichkeit keine Rechtssicherheits- oder Vertrauensschutzinteressen von Privaten, so dass sie sich leichter abändern lassen als der Nutzungsplan.

Die Änderungsgründe allein rechtfertigen - wie oben erwähnt - eine Plananpassung nicht. Eine solche kann nur dann erfolgen, wenn die veränderten Verhältnisse (bzw. die neue Aufgabe oder Problemlösung) das Interesse an einer Fortführung des geltenden Sachplans überwiegen. Ein Kriterium kann dabei auch der Aufwand einer Planänderung sein. Übersteigt dieser den Nutzen, den ein geänderter Plan mit sich bringt, hat die Massnahme - trotz Vorliegen von Änderungsgründen - zu unterbleiben<sup>72</sup>.

### 5.5.3 Gesamtüberarbeitung

Sachpläne sind periodisch einer Gesamtüberprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Artikel 17 Absatz 4 RPV nennt keine Zeitvorgaben und überlässt es der jeweils zuständigen Bundesstelle anzuordnen, nach welcher Zeitdauer der Sachplan insgesamt zu

<sup>67</sup> Vgl. SIL IIIA-3; BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N. 40; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N. 33; WALPEN, S. 135.

<sup>68</sup> EJPB/BRP, Erläuterungen RPG; Art. 9 N 20a.

<sup>69</sup> KUTTLER ALFRED, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Rechtsgutachten zum Verhältnis dieser Planungsinstrumente am Beispiel des Sachplans AlpTransit und des Richtplans des Kantons Uri, 1998, Ziff. 2.1/a, S.10 und Ziff. 3.3/e S., BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 43

<sup>70</sup> EJPB/BRP, Erläuterungen RPG; Art. 9 N 20b

<sup>71</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 48, EJPB/BRP, Erläuterungen RPG; Art. 9 N 20c

<sup>72</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 51.

überprüfen ist<sup>73</sup>. Richtpläne werden unabhängig von der Änderung der Verhältnisse grundsätzlich alle zehn Jahre gesamthaft überprüft (Art. 9 Abs. 3 RPG). Die Gesamtüberarbeitung erfolgt nur nötigenfalls, d.h. bei Vorliegen wichtiger Gründe<sup>74</sup>.

## 5.6 Fazit

Mit dem Instrument der Sachpläne lassen sich Flächen auf lange Zeit sichern. Die Tatsache, dass der Bund seiner Pflicht lange Zeit nur zögernd nachgekommen ist, verkompliziert die Erstellung der Sachpläne. Wie das Beispiel mit dem SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich zeigt, können mehrere Jahre vergehen, bis ein möglichst optimaler Ausgleich aller involvieren Interessen erreicht wird und die anspruchsvolle Planung abgeschlossen werden kann. Sachpläne entfalten auf die nachgelagerten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren eine nicht unerhebliche präjudizielle Wirkung. Die formale Alleinzuständigkeit entbindet den Bund nicht davon, die materiellen Anliegen der Kantone im Rahmen der Interessenabwägung und der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu berücksichtigen. Die Pflicht zur Rücksichtnahme des Bundes ist jedoch begrenzt, denn die kantonalen und kommunalen Interessen dürfen die von Verfassung und Gesetz geforderte Aufgabenerfüllung durch den Bund nicht unverhältnismässig beeinträchtigen oder gar verhindern. Auf der andern Seite muss auch die Flächensicherung durch die Bundesbehörden verhältnismässig sein und sie darf die Planungsautonomie der Kantone und Gemeinden nicht unnötig einschränken. Je unbestimmter und unklarer die Flächensicherung für ein Bundesvorhaben ist, umso schwieriger dürfte es sein, die Flächen wirksam zu sichern. Dies gilt insbesondere für Flächensicherungen im Stadium der Vororientierung. Wird ein Vorhaben jedoch im Sachplan „festgesetzt“, so lässt sich die hierfür benötigte Fläche gegenüber nachgeordneten Planungs- und Bewilligungsbehörden in der Regel bis zur Realisierung des Vorhabens sichern. Erforderlich ist in jedem Fall eine sorgfältige und umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Diese Interessenabwägungen wiederum setzen qualitativ hochstehende Planungen des Bundes und – wie nachfolgend zu zeigen ist – der Kantone und Gemeinden voraus.

## 6. Kantone und Gemeinden

### 6.1 Einflussmöglichkeiten bei sachplanerischen Festlegungen

Die Raumplanungsverordnung regelt das Verfahren für die Erarbeitung und Anpassung der Sachpläne. Federführend bei der Planerarbeitung ist das zuständige Bundesamt. Es arbeitet eng mit den anderen raumwirksam tätigen Stellen des Bundes, den Kantonen, dem benachbarten Ausland und den mit der Wahrung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen und Personen zusammen (Art. 13 Abs. 2 RPG, Art. 17 f. RPV). Um allfällige Konflikte rechtzeitig erkennen und partnerschaftlich lösen zu können, hat die zuständige Bundesbehörde

<sup>73</sup> ARE, Erläuterungen RPV, S. 20; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N. 33.

<sup>74</sup> WALDMANN/ HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 9 N. 36 f.

für einen möglichst frühzeitigen Einbezug der betroffenen Kreise zu sorgen. Sie unterrichtet sie über die vorgesehene Planung, die Ziele und den Planungsablauf und beteiligt sie am Planungsprozess (Art. 18 Abs. 1 RPV).

### 6.1.1 Kantone

Im Vordergrund der planerischen Abstimmung steht die Koordination der Sachaufgaben des Bundes mit den Anliegen der Kantone (Art 13 Abs. 2 RPG). Bund und Kantone haben bei der Erstellung von Sachplänen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Die in Artikel 13 Absatz 2 RPG geforderte Zusammenarbeit geht klar über die Mitwirkung im Sinne von Artikel 4 RPG hinaus. Sie beinhaltet einen permanenten Gedankenaustausch und eine Auseinandersetzung über die räumlichen Auswirkungen der Bundesvorhaben<sup>75</sup>. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Berücksichtigung der kantonalen Interessen<sup>76</sup>. Wichtig ist, wie oben erwähnt, dass die Zusammenarbeit möglichst früh beginnt, damit allfällige Konflikte und Widersprüche rechtzeitig erkannt und beseitigt werden können.

### 6.1.2 Regionen und Gemeinden

Von grosser Bedeutung in Sachplanprozessen ist auch die Einbindung von Gemeinden und Regionen. Die kantonale Fachstelle bedient diese mit Planentwürfen und stellt sicher, dass sie angehört werden (Art. 19 Abs. 2 RPV). Je nach Planungsgegenstand kann ein ausgebautes kantonsinternes Informations- und Konsultationsverfahren angezeigt sein<sup>77</sup>. Die kantonale Fachstelle trifft hierfür in Absprache mit den zuständigen Bundesbehörden die nötigen organisatorischen Vorkehrungen<sup>78</sup>.

### 6.1.3 Bevölkerung

Da Sachpläne Planungen im Sinne des Raumplanungsgesetzes sind, ist die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf zu informieren und es ist ihr Gelegenheit zu geben, in geeigneter Weise an der Erarbeitung des Sachplans mitzuwirken (Art. 4 RPG), auch wenn dies bei der Komplexität der Vorhaben und den weitgehend abstrakten Planinhalten eine höchst anspruchsvolle Aufgabe ist. Die kantonale Fachstelle für Raumplanung sorgt für diese Mitwirkung (Art. 19 Abs. 2 RPV) und fungiert als Anlauf- und Koordinationsstelle<sup>79</sup>. Das Bundesrecht verlangt im Sinne einer Minimalvorschrift, dass Planentwürfe zur allgemeinen An-

---

<sup>75</sup> PFISTERER THOMAS, Die Anliegen der Kantone im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, in BOLLA STEFANO / ROUILLER CLAUDE, Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, S. 201 und 204 ff.

<sup>76</sup> Der Bund ist bis anhin in einzelnen Sachbereichen seiner Planungspflicht noch nicht nachgekommen (keine rechtskräftigen Konzepte und Sachpläne), während man in den Kantonen bereits an der Erarbeitung der zweiten bzw. gar dritten Generation von Richtplänen ist, BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 48

<sup>77</sup> Ein Beispiel könnte im Kanton Zürich die „konsultative Konferenz in Flughafenfragen“ sein, welche §4 des Flughafengesetzes vorsieht.

<sup>78</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.6.

<sup>79</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.6; der Einbezug der kantonalen Fachstellen hat den Vorteil, dass den besonderen Verhältnissen in den Kantonen besser Rechnung getragen und von den Erfahrungen der Kantone in der Richtplanung profitiert werden kann.

sichtsäusserung freigegeben, Vorschläge und Einwände von den Behörden entgegengenommen und in allgemeiner Form beantwortet werden<sup>80</sup>. Bei komplexen Planungen, wie dies Sachplanungen in der Regel sind, kann ein mehrstufiges Mitwirkungsverfahren zweckmässig sein<sup>81</sup>. Die kantonale Fachstelle sammelt, sichtet und kommentiert (wenn nötig) die bei ihr eingegangenen Stellungnahmen zuhanden der zuständigen Bundesstelle<sup>82</sup>.

## 6.2 Widerspruchsfreiheit in der Planung und Konfliktbereinigung

Das Raumplanungsgesetz des Bundes ist auf Widerspruchsfreiheit von Sach- und Richtplänen angelegt. In diesem Sinne müssen Festlegungen in kantonalen Richtplänen mit den Inhalten der vom Bundesrat verabschiedeten Sachpläne übereinstimmen (Art. 21 Abs. 2 Bst. b RPV). Widerspruchsfreiheit wird nicht erzielt durch ein Diktat von oben nach unten (es gibt keine Planhierarchie<sup>83</sup>), sondern durch gegenseitige Planabstimmung auf dem Weg partnerschaftlicher Zusammenarbeit<sup>84</sup>.

### 6.2.1 Gegenstromprinzip

Stehen die Sachpläne des Bundes einmal fest, sind deren Inhalte von den Kantonen in ihre Richtpläne zu übernehmen und - wenn nötig - im Hinblick auf die Erfüllung der Bundesaufgabe mit weiteren Vorkehrungen zu ergänzen<sup>85</sup>.

Umgekehrt können neue Erkenntnisse im Rahmen der kantonalen Richtplanung in die Planung des Bundes einfließen und zu einer Anpassung des Sachplanes führen<sup>86</sup>. Die Verfahren sind in zeitlicher Hinsicht so zu koordinieren, dass eine allfällige Anpassung des kantonalen Richtplans möglichst gleichzeitig mit der Verabschiedung der Bundesplanung vorgenommen werden kann (Art. 21 Abs. 2 Bst. b und Art. 21 Abs. 3 RPV)<sup>87</sup>. Dies setzt eine regelmässige Information und eine frühzeitige Beteiligung der kantonalen Behörden bei der Entscheidungsfindung voraus (Art. 7 RPG, Art. 9 Abs. 1 und 2 RPV, Art. 18 Abs. 1 RPV). Ein gutes Beispiel für die zeitliche Koordination ist die gegenwärtige Erarbeitung des SIL-Objektblattes für den Flughafen Zürich und die Anpassung des kantonalen Richtplans.

<sup>80</sup> MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 N 24 mit Hinweis auf BGE 111 Ia 164 E. 2d.

<sup>81</sup> MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 N 27.

<sup>82</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.6.

<sup>83</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 2 N 27, MOOR, Kommentar RPG Art. 14 N 49 ff.

<sup>84</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 49; KUTTLER, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Ziff. 3.3/b, S.21, Ziff.3.3d S. 23.

<sup>85</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff.2.2.10; BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 54.

<sup>86</sup> KUTTLER, Bundessachplanung und kantonale Richtplanung, Ziff. 2.1/a, S.10 und Ziff. 3.3/e, S. 23.

<sup>87</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 62; EJPD/BRP, Konzepte und Sachpläne, 18 f., 29; ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.8.

Möchte eine Gemeinde eine andere als die vom Sachplan vorgesehene Nutzung auf einem Areal realisieren und hat sie hierfür überzeugende Argumente, geht dies nicht ohne, vorgängige Anpassung des Sachplans. Eine solche kann von der zuständigen Bundesstelle aus eigener Initiative oder auf Begehren einer anderen Bundesstelle oder eines Kantons eingeleitet werden<sup>88</sup>. Zwei Voraussetzungen müssen dabei kumulativ gegeben sein: Es muss ein gesetzlicher Anpassungsgrund gemäss Artikel 17 Absatz 4 RPV vorliegen (veränderte Verhältnisse, neue Aufgaben, gesamthaft bessere Lösungen) und das Änderungsinteresse, wie es im Änderungsgrund sichtbar wird, muss das Interesse an unveränderter Weitergeltung des Sachplans überwiegen. Im Juni 2010 hat beispielsweise die Gemeinde Raron/VS beim BAZL beantragt, das privat genutzte Flugfeld auf ihrem Gemeindegebiet aus dem Sachplan SIL zu entlassen, um auf dem Grundstück nach einer entsprechenden Nutzungsplananpassung ein Wassersportcenter realisieren zu können. Das BAZL wird nun in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton Wallis aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung darüber zu entscheiden haben, ob der Sachplan und der kantonale Richtplan angepasst werden können.

### 6.2.2 Bereinigungsverfahren

Bei widersprüchlichen Planaussagen haben sich Bund und Kantone aktiv und konstruktiv an der Lösungssuche zu beteiligen. Können sie sich im Rahmen ihrer Zusammenarbeit nicht einigen, wie die Pläne einander anzupassen sind, kann ein Bereinigungsverfahren eingeleitet werden (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 RPG). Dabei handelt es sich nicht um ein Rechtsmittelverfahren, sondern um ein Mittel, um Konflikte zwischen Bund und Kantonen in gegenseitigem Einvernehmen auszuräumen<sup>89</sup>. Für die Dauer der Einigungsverhandlung ordnet der Bundesrat die notwendigen vorsorglichen Massnahmen an, um eine Präjudizierung der Bereinigungsergebnisse zu verhindern. (Art. 12 Abs. 2 RPG). Insbesondere kann das Vortreiben raumwirksamer Vorhaben untersagt werden<sup>90</sup>. Einigen sich die Parteien nicht, entscheidet der Bundesrat spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat über den Nutzungskonflikt (Art. 12 Abs. 3 RPG). Er kann dabei sowohl den Sachplan als auch den Richtplan anpassen<sup>91</sup>.

### 6.3 Behördenverbindlichkeit

Vom Bundesrat verabschiedete Sachpläne sind für die Behörden verbindlich und bei ihren raumwirksamen Aufgaben zu berücksichtigen (Art. 22 Abs. 1 RPV). Der Begriff der Behördenverbindlichkeit kann dabei weitgehend mit jenem von Richtplänen erklärt werden.

---

<sup>88</sup> BRP, Konzepte und Sachpläne des Bundes, Bern 1997.

<sup>89</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.7.

<sup>90</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 12 N 15.

<sup>91</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 63.

Angesprochen sind Behörden des Bundes, der Kantone, der Regionen, Bezirke und Gemeinden. Innerhalb der einzelnen staatlichen Ebenen gehören zu den Adressaten die Regierungen und die ihnen unterstellten Dienststellen (Direktionen, Ämter, Fachstellen) und die Parlamente, soweit sie Verwaltungsfunktionen wahrnehmen (Erlass/Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen, Beschlüsse zu raumwirksamen Aufgaben etc.)<sup>92</sup>. Bindungswirkung zeitigen die Sachpläne im Weiteren auf Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit diese mit der Wahrnehmung raumwirksamer Staatsaufgaben betraut sind (Art. 22 Abs. 2 RPV)<sup>93</sup>.

Als raumwirksame Aufgaben gelten u.a. die Erarbeitung und Genehmigung von Plänen, die Errichtung und Änderung öffentlicher Bauten und Anlagen, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen und die Gewährung von Beiträgen an Bauten und Anlagen (vgl. Art. 1 Abs. 2 RPV). Auf die Rechtsform, in welcher die raumwirksame Aufgabe erfüllt wird, kommt es nicht an. Denkbar ist die Aufgabenerfüllung in Form eines Rechtssatzes (wozu auch der Beschluss eines Nutzungs- oder Richtplans gehört), einer Verfügung, eines Vertrages oder durch formfreies Verwaltungshandeln (Stellungnahmen, Vernehmlassungen etc.)<sup>94</sup>.

#### **6.4 Anpassung von Richt- und Nutzungsplänen**

Sachpläne können bestehendes Recht und bestehende Zuständigkeiten nicht ändern; sie sind (lediglich) darauf angelegt, Handlungsanweisungen für die Ermessensausübung zu formulieren. Artikel 13 RPG bewirkt keine Änderung oder Ausweitung der bestehenden Kompetenzordnung, sondern bestimmt, wie die Zuständigkeiten des Bundes unter Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze auszuüben sind. Wirkungen können Sachpläne deshalb von vornherein nur im Rahmen, nicht aber gegen das anwendbare Recht entfalten<sup>95</sup>.

Die raumwirksam tätigen Behörden sind demnach bei der Ausübung ihres Ermessens eingeschränkt, da sie sich an die im Sachplan vorgegebene Interessenabwägung und den aufgezeigten Weg der räumlichen Abstimmung zu halten haben. Die Verbindlichkeit der Sachplanaussagen ist unabhängig vom Prozessstand der Abstimmung nach Artikel 5 Absatz 2 RPV. Demnach sind Vororientierungen, Zwischenergebnisse und Festsetzungen grundsätzlich gleichermassen verbindlich. Eine Vororientierung ist demnach nicht weniger verbindlich als eine Festsetzung oder ein Zwischenergebnis; unterschiedlich ist bei den einzelnen Kategorien einzig der konkrete Inhalt<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 19 ff.

<sup>93</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 24.

<sup>94</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 17.

<sup>95</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 9 N 25, BÜHLMANN, Kommentar RPG, N41.

<sup>96</sup> GABI DANIEL / BÜHLMANN LUKAS, Der schwierige Umgang mit dem Begriff der Behördenverbindlichkeit, in: Raum & Umwelt, Nr. 05/01, S. 47; 50.

#### 6.4.1 Kantonale Richtpläne

Sachpläne erlangen die Verbindlichkeit unmittelbar mit der Verabschiedung durch den Bund. Ist die planerische Abstimmung erfolgt und der Sachplan vom Bundesrat verabschiedet (Art. 21 RPV), haben die Kantone demnach die planerischen Anordnungen des Bundes im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. In erster Linie geschieht dies über die Anpassung der kantonalen Richtpläne, sofern diese nicht schon parallel mit der Erarbeitung des Sachplans stattgefunden hat<sup>97</sup>. Ansonsten fliessen die planerischen Anweisungen des Bundes als Grundlagen im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 RPG in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch den Kanton (und die Gemeinden) auf. Sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte<sup>98</sup>. Räumlich konkrete Anordnungen wie Standorte oder Linienführungen können durch die kantonalen Richtpläne nicht mehr in Frage gestellt werden<sup>99</sup>.

Da der Bund für die Infrastruktur des Militärs, das Nationalstrassennetz, das Schienennetz, die Infrastrukturen der zivilen Luftfahrt, die Elektrizitäts-Infrastruktur, das Hochdruck-Gasleitungsnetz von Verfassungs wegen die Zuständigkeit hat, ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen<sup>100</sup>. Dies setzt voraus, dass die kantonalen Richtpläne der Doppelfunktion von Koordinationsrichtplan und Nutzungsrichtplan genügend Beachtung schenken (vgl. Art. 6 ff. RPG). Richtpläne mit rein koordinativem Charakter sind für die Umsetzung der Sachpläne nicht geeignet.

#### 6.4.2 Kommunale Nutzungspläne

Die planerischen Festlegungen des Bundes sind nach Massgabe der Spezialgesetzgebung auch bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen und der Erschliessung von Nutzungszonen zu berücksichtigen. Zur Umsetzung in den Nutzungsplänen kann der Kanton im Richtplan Vorgaben machen und/oder auf entsprechende Gesetzesvorgaben, Richtlinien und Wegleitungen verweisen. Die Vorgaben in den kantonalen Richtplänen können von der Wiedergabe der sachplanerischen Festlegungen als „Ausgangslage“ im Richtplan bis zu konkreten Handlungsanweisungen an einzelne Gemeinden in Bezug auf ihre nutzungsplanerischen Festlegungen gehen. Der Regelungsgrad im kantonalen Richtplan hängt unter anderem vom Stellenwert des Planungsgegenstandes und dessen Koordinationsstand (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) ab.

<sup>97</sup> BÜHLMANN, Richt- und Sachpläne, S. 396.

<sup>98</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.2.10; BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 42.

<sup>99</sup> ARE, Erläuterungen zur RPV, Ziff. 2.210.

<sup>100</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 6 N 44; KUTTLER, Bundessachplanung, S.23; BGE 121 II 378 E.9.b S. 397 f. (Mattstetten Rothrist)

Die Gemeinden dürfen, entsprechend dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der raumplanerischen Instrumente (Art. 2 Abs. 3 RPV), nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes entgegensteht. Trotz fehlenden direkten Einflusses des Bundes auf die Nutzungsplanung haben sie somit bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen oder bei der Erschliessung von Nutzungszonen die planerischen Festlegungen des Bundes zu beachten<sup>101</sup>. Sie haben namentlich die Anordnungen des aktualisierten kantonalen Richtplans zu befolgen und die Perimeter - auf die Grundstücksgrenzen hinuntergebrochen - in den Nutzungsplan zu übernehmen<sup>102</sup>. Unter Umständen sind provisorische Sicherheitsmassnahmen zu treffen (Erlass von Planungszonen nach Art. 27 RPG oder von Projektierungszonen gemäss Infrastrukturgesetzen, Art. 14 ff. NSG; Art. 18n ff. EBG, Art. 37n ff. LFG).

#### **6.4.2.1 Umgang mit bestehenden Bauzonen**

Sachpläne zeitigen in der Regel keine unmittelbaren Wirkungen auf die Grundeigentümer. Die Festlegung der zulässigen, für den Grundeigentümer verbindlichen Bodennutzung erfolgt über die Anpassung der Nutzungspläne oder im Rahmen der spezialgesetzlichen Plangehmigungsverfahren<sup>103</sup>. Wurden die behördenverbindlichen Sach- und/oder Richtpläne revidiert und enthalten sie neue planerische Vorstellungen über Infrastrukturanlagen, liegt ein gewichtiger Grund für eine Nutzungsplananpassung vor (Art. 21 Abs. 2 RPG)<sup>104</sup>. Anlässlich dieser Plananpassung kann es dazu kommen, dass eine Gemeinde Land um- oder auszonen muss, um den Grundlagen in Sach- und Richtplan nachzukommen. Es handelt sich dabei um planerisch motivierte Eingriffe in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die entweder ein Verbot bestehender Nutzungen oder die Auszonung von Land zur Sicherung von Flächen für Infrastrukturvorhaben nach sich ziehen kann<sup>105</sup>. Entsprechend kann der Erlass oder die Revision eines Sachplans zu einer unter Umständen entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkung führen.

#### **6.4.2.2 Eigentumsbeschränkungen**

Planerisch motivierte Eingriffe, die zur Verminderung der bisherigen Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken führen, sind öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen. Das Eigentum bleibt unverändert beim bisherigen Eigentümer, es entstehen jedoch Nachteile vermögensrechtlicher Natur (Art. 5 Abs. 1 RPG). Dadurch kann es zu einer materiellen Enteignung kommen. Der Begriff „Materielle Enteignung“ stammt aus dem Entschädigungsrecht und bedeutet „enteignungsgleich“ im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 BV.

---

<sup>101</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 44.

<sup>102</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 44; EJPD/BRP, Konzepte und Sachpläne, S. 32; vgl. auch BGE 126 II 522 E. 51. S. 598 ff. (Flughafen Zürich Dock Midfield, Gemeinde Eglisau et al).

<sup>103</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 44

<sup>104</sup> WALDMANN/ HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 21 N. 20.

<sup>105</sup> RIVA; Kommentar RPG, Art. 5 N 32 ff.; 107.

Nicht jede Eigentums- oder Nutzungsbeschränkung löst eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus. Nur schwere Eingriffe, welche sich für den Eigentümer wie eine formelle Enteignung auswirken, sind entschädigungspflichtig. Dies ist der Fall, wenn einem Eigentümer der Gebrauch seiner Sache gänzlich untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird. Eine Entschädigungspflicht ist ebenfalls gegeben, wenn der Eingriff weniger weit geht, jedoch ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sogenanntes Sonderopfer)<sup>106</sup>.

Es ist grundsätzlich unbeachtlich, ob der bisherige Gebrauch der Sache oder ein künftiger Gebrauch eingeschränkt wird. Für zukünftige Einschränkungen ist jedoch nur eine Entschädigung geschuldet, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache hätte sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen lassen. Besonders schwer wiegen demnach Eingriffe, wenn baureifes Land betroffen ist. Baureifes Land ist Bauland, das ohne weitere besondere Beschlussfassungen bebaut werden kann. Das Bauen muss im massgebenden Zeitpunkt rein rechtlich zulässig, tatsächlich möglich und nach den Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft zu erwarten gewesen sein<sup>107</sup>.

Sind, bevor das Land bebaut werden kann, noch Planungsbeschlüsse erforderlich, wie beispielsweise der Erlass von Sondernutzungsplänen, Erschliessungsplänen, Parzellenordnungen bei Landumlegungen oder Ausnahmbewilligungen, ist Land in der Regel nicht baureif<sup>108</sup>. Nicht baureifes Land wird enteignungsrechtlich als Nichtbauland behandelt, so dass die Versetzung in eine Zone, in der Bauen verboten ist, am Wert des Landes nichts ändert. Damit entsteht dem Eigentümer kein Anspruch auf Entschädigung. Bei den heutigen „Auszonungen“ (Nutzungspläne, die nach dem Inkrafttreten des RPG erlassen wurden) sind die Anforderungen an die Bejahung der Baureife jedoch wesentlich tiefer als bei den früheren „Nichteinzonungen“ (Nutzungspläne, die vor dem Inkrafttreten des RPG erlassen wurden). So reicht beispielsweise eine fehlende Erschliessung nicht mehr, um die Baureife eines Grundstücks zu verneinen. Entschädigungen sind heute somit in den meisten Auszonungsfällen zu bejahen<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> RIVA, Kommentar RPG, Art. 5, Rz. 126 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 5 N. 33 ff.

<sup>107</sup> BGE 131 II 728 E. 2.5 S. 733 (Wetzikon)

<sup>108</sup> Vgl. BGE 110 Ia 163 E. 6a S. 165 (Männedorf, Betonaufbereitungsanlage): Das Bundesgericht hat hier – u. E. sehr weit gehend – die Baureife eines Grundstücks verneint mit der Begründung, dass das Vorliegen eines Richtplanentwurfs, der zu einer Änderung des Nutzungsplans führen wird, eine klar umrissene Willenserklärung der übergeordneten Planungsbehörde auf Planänderung darstellt.

<sup>109</sup> BGE 131 II 72 E. 3.6 S. 79 (Weinfeld)

Planerisch motivierte Eingriffe, welche nicht besonders schwer wiegen sind von Grundeigentümern ohne Entschädigung hinzunehmen. Wesentliches Kriterium ist die Frage, ob eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks weiterhin möglich ist<sup>110</sup>. Wertenbussen von einem Viertel bis zu einem Drittel aufgrund von Ab- und Umzonungen sowie teilweisen Auszonungen hat das Bundesgericht in der Vergangenheit beispielsweise nicht als schweren Eingriff in das Grundeigentum bezeichnet<sup>111</sup>. Kein schwerer Eingriff dürfte somit unter Umständen auch dann vorliegen, wenn neue Bauten und Anlagen aufgrund sachplanerischer Vorgaben nur mit Nebenbestimmungen in Form von Mehrwert- und/oder Beseitigungsreversen bewilligt werden (vgl. oben: 5.3.3.2)<sup>112</sup>.

### 6.4.2.3 Enteignungsrecht

Der Bund und sämtliche Kantone verfügen über Enteignungsgesetze. Die Infrastrukturgesetze des Bundes verweisen entweder auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG) [SR 711] oder enthalten zusätzliche Bestimmungen<sup>113</sup>. Die Kantone kennen unterschiedliche Regelungen für das Verfahren der Enteignung, jedoch sind diese in den meisten Fällen ähnlich denjenigen, die im EntG festgehalten sind. Eine einlässliche Auseinandersetzung mit dem Enteignungsrecht würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen, weshalb an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen wird.

Wird beispielsweise ein Grundstück, das zur Wohnzone gehörte, durch den Sachplan und die darauf folgende Nutzungsplanänderung einem Perimeter für eine Infrastrukturanlage zugewiesen, kommt dies einem Bauverbot gleich. Stellt die Umzonung einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, der einer materiellen Enteignung gleich kommt, ist Entschädigung zu leisten. Artikel 5 Absatz 2 RPG enthält die Grundlage für raumplanungsbedingte materielle Enteignungen. Zu entschädigen ist dabei die Wertverminderung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Zonenplanänderung<sup>114</sup>. Bezahlt wird die Differenz zwischen dem Verkehrswert der Parzelle in der Wohnzone und dem Verkehrswert der Parzelle im Perimeter der Infrastrukturanlage<sup>115</sup>, was solange das Infrastrukturvorhaben nicht realisiert wird, dem Wert von Landwirtschaftsland entspricht. Die Entschädigung wird regelmässig von demjenigen Gemeinwesen geleistet, welches die Eigentumsbeschränkung anordnet. In den meisten Kantonen sind die Gemeinden zuständig für die Nutzungsplanung und demnach sind sie

<sup>110</sup> BGE 131 II 72 Weinfeld; BGE 114 IB 121; 112 Ia 507 (Abzonung); 112 Ib 266 ff.; 111 Ib 264 f.; 110 Ib 362 (Baulinien, keine mat. Enteignung wenn Bauen noch möglich ist.); BGE 109 Ib 22, 117 Ib 6, 114 Ib 292 (zeitlich befristetes Bauverbot, keine mat. Enteignung bei Dauer von 5 – 10 Jahren)

<sup>111</sup> RIVA, Kommentar RPG, Art. 5, Rz. 179, FN 227.

<sup>112</sup> RIVA, Kommentar RPG, Art. 5, Rz. 164 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 5 N. 33 ff.

<sup>113</sup> HESS HEINZ / WEIBEL HEINRICH, Das Enteignungsrecht des Bundes, Kommentar, Band II, Bern 1986, S. 51 ff.

<sup>114</sup> BGE 114 IB 112 E. 7 c S.125.

<sup>115</sup> HEER BALTHASAR, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 1149 ff.

entschädigungspflichtig.<sup>116</sup> Erfolgt die Zonenplanänderung im Interesse der Infrastrukturanlagen des Bundes, so sehen die kantonalen Enteignungsgesetze in der Regel ein Rückgriffsrecht vor (vgl. Art. 52 EntG/SG; Art. 130 Abs. 3 BauG/BE).

Die formelle Enteignung erfolgt erst, wenn die Infrastrukturanlage errichtet wird<sup>117</sup>. Denn der Enteigner muss das Werk, für dessen Verwirklichung er die Enteignung vorgenommen hat, in der Regel innert weniger Jahren realisieren (Art. 102 EntG). Eine formelle Enteignung kann demnach erst durchgeführt werden, wenn die Erstellung der Infrastrukturanlagen gesichert ist. Für die Entschädigung muss im Schätzungsverfahren der Restwert der im früheren Zeitpunkt ausgezonten Parzelle ermittelt werden. Allfällige Preisschwankungen, die der Verkehrswert seit der materiellen Enteignung erfahren hat, werden dabei berücksichtigt.

## **6.5 Fazit**

Bei der Sachplanung kommt es zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. Regionen, Gemeinden und die Bevölkerung können sich zu Sachplanentwürfen äussern. Das raumplanerische Gegenstromprinzip ist in zweifacher Hinsicht von grosser Bedeutung. Einerseits sind bestehende Pläne der Kantone und Gemeinden bei der Erarbeitung des Sachplans zu berücksichtigen. Andererseits können in begründeten Fällen planerische Vorhaben von Kantonen und Gemeinden gar zur Anpassung eines Sachplans führen. Wollen Kantone und Gemeinden somit im Sinne des Gegenstromprinzips auf die Sachplanung des Bundes Einfluss nehmen, müssen sie über qualitativ hochstehende Richt- und Nutzungspläne und anderweitige gute Planungsgrundlagen verfügen. Liegt der Sachplan einmal vor und wird er vom Bundesrat genehmigt, müssen die nachgeordneten Planungsträger (Kantone und Gemeinden) ihre Pläne anpassen. Erfordert ein Sachplan eine Änderung eines eigentümerverbindlichen Nutzungsplans, kann dies zu einer Eigentumsbeschränkung führen, die unter Umständen entschädigungspflichtig ist.

## **7. Rechtsschutzmöglichkeiten von Kantonen und Gemeinden**

### **7.1 Kantone**

#### **7.1.1 Beschwerdemöglichkeit**

Für Rechtsschutzmöglichkeiten verweist Artikel 34 Absatz 1 RPG auf die allgemeinen Regeln des bundesrechtlichen Rechtsschutzes in den Bundesrechtspflegegesetzen. Es handelt sich dabei insbesondere um das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG) [SR 173.110] und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) [SR 173.32]

---

<sup>116</sup> RIVA, Kommentar RPG, Art. 5, Rz. 197; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 5 N. 92.

<sup>117</sup> RIVA, Kommentar RPG, Art. 5, Rz. 210; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 5 N. 100 ff.

Sachpläne werden vom Bundesrat mit einem Bundesratsbeschluss verabschiedet (vgl. oben 5.4). Gegen letztinstanzliche Entscheide im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts sieht das Bundesgerichtsgesetz die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vor (Art. 82 ff. BGG)<sup>118</sup>. Zulässig ist jedoch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur gegen die im Bundesgerichtsgesetz enthaltenen Entscheide (Art. 86 Abs. 1 BGG). Beschwerden gegen Bundesratsbeschlüsse sieht das Bundesgerichtsgesetz nicht vor.

Auch vor dem Bundesverwaltungsgericht kann ein Bundesratsbeschluss nur in Einzelfällen angefochten werden. Die Hauptaufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beurteilung der Rechtmässigkeit von Verfügungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung. Verfügungen sind an Einzelne gerichtete Hoheitsakte. Mit ihnen wird in verbindlicher und erzwingbarer Weise auf der Grundlage des Verwaltungsrechts ein bestimmter Gegenstand konkret geregelt. Eine Verfügung in diesem Sinne ist beispielsweise die Festlegung einer Projektierungszone für den Flughafen Zürich, die durch das BAZL erfolgte<sup>119</sup>. Ein Sachplan ist hingegen keine Verfügung. Wie der Richtplan ist er auch keine Richtlinie oder Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung. Er ist ein Akt „sui generis“, der den klassischen Rechtsformen vorgelagert ist. Seine Festlegungen sind in der Regel nicht parzellenscharf<sup>120</sup>. Die allgemeinverbindlichen Anordnungen, die das Grundeigentum betreffen, müssen immer erst noch erlassen werden. Im Falle der Infrastrukturanlagen geschieht dies mit dem Instrument der Plangenehmigung oder der im Anschluss an den Erlass von Sachplänen erforderlichen Anpassung der parzellenscharfen Nutzungspläne.

Als Verfügungen gelten Anordnungen der Verwaltungsinstanzen wie beispielsweise Departemente der Bundesverwaltung und der ihnen unterstellten oder zugeordneten Ämter. Auch Urteile von Verwaltungsbehörden und Gerichten sind Verfügungen. Gegen Verfügungen des Bundesrates kann, wie erwähnt, nur unter speziellen Voraussetzungen Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht geführt werden (Art. 33 Bst. a und b VGG). Es handelt sich dabei um Personalentscheide des Bundesrates betreffend die Nationalbank und die Finanzmarktaufsicht sowie Entscheide über die Sperrung von Vermögenswerten. Alle übrigen Beschlüsse des Bundesrates sind endgültig und nicht anfechtbar<sup>121</sup>.

### 7.1.2 Klagemöglichkeit

Unvereinbarkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen betreffend Sachplänen können auf Kompetenzkonflikte zurückgeführt werden. Ein solcher liegt vor, wenn zwischen Bundes-

<sup>118</sup> AEMISEGGER, Kommentar RPG, Art. 34, N 1.

<sup>119</sup> BGer Urteil 1C\_442/2008 vom 9. Juli 2009 (Flughafen Zürich, Projektierungszone)

<sup>120</sup> BOSONNET ROGER, Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren, Diss., Zürich 1999, S. 147.

<sup>121</sup> LEBER MARINO, in: CHRISTOPH AUER / MARKUS MÜLLER / BENJAMIN SCHINDLER [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Art. 79 VwVG, N 3.

behörden und kantonalen Behörden streitig ist, in wessen Kompetenz eine Aufgabe gehört<sup>122</sup>. Für Kompetenzkonflikte sieht das Bundesgerichtsgesetz eine Klagemöglichkeit vor (Art. 120 Abs. 1 Bst. a BGG). Eine solche Klage hatte der Kanton Genf 1974 erhoben wegen einem Kompetenzkonflikt mit dem eidgenössischen Departement EVED (heute UVEK) über den Standort eines Kernkraftwerks (Art. 83 lit. a OG). Der geplante Bau in Verbois hätte eine Zonenänderung bedingt, welche vom Kanton Genf verweigert wurde. Damit wurde der Bau des Kernkraftwerks verhindert<sup>123</sup>. Durch den Erlass des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003, welches das ehemals geltende Atomgesetz ersetzte, wurde das Zulassungsverfahren geändert. Eine Verhinderung eines Kernkraftwerks über die Verweigerung der hierfür nötigen Umzonung wäre heute nicht mehr möglich<sup>124</sup>.

## 7.2 Gemeinden

Gemeinden können einen Sachplan grundsätzlich nicht anfechten. Sie haben jedoch die Möglichkeit gegen die mit dem Erlass des Sachplans einhergehende Anpassung des kantonalen Richtplans vorzugehen. Wird der Richtplan in einem Kanton durch den Kantonsrat festgelegt und kommen dabei im Wesentlichen die Grundsätze des kantonalen Rechtssetzungsverfahrens zur Anwendung, steht es den Gemeinden frei, den Richtplan mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Erlassanfechtung) vor Bundesgericht anzufechten (Art. 82 lit. b BGG und Art. 87 Abs. 1 BGG). Sehen die kantonalen Gesetze für die Erlassanfechtung kein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht vor, kann der Richtplan direkt beim Bundesgericht angefochten werden<sup>125</sup>.

Da dem Richtplan vorwiegend politischen Charakter zugesprochen wird, können die Gemeinden auch aus diesem Grund den Beschluss des Kantonsrats über die Richtplanfestsetzung beim Bundesgericht direkt anfechten (Art. 86 Abs. 3 BGG)<sup>126</sup>.

Schliesslich können Gemeinden durch den Richtplan als Trägerinnen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung sowie als Baubewilligungsbehörde in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen sein, sofern ihnen in diesem Bereich Autonomie zugesteht. In den meisten Kantonen der Schweiz unterstehen Nutzungspläne der Gemeindeautonomie. Das heisst, dass die Nutzungsplanung und die daraus resultierenden Nutzungspläne zu den Aufgaben der Gemeinden zählen. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ord-

---

<sup>122</sup> VON WERDT NICOLAS, in: HANSJÖRG SEILER / NICOLAS VON WERDT / ANDREAS GÜNGERICH, Kommentar zum Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG), Bern 2007, Art. 120 BGG, N 4.

<sup>123</sup> BGE 103 Ia 329 (Verbois).

<sup>124</sup> Vgl. dazu oben: 4.2.5

<sup>125</sup> AEMISEGGER, Kommentar RPG, Art. 34, N 27 f..

<sup>126</sup> Vgl. BGer Urteil 1C\_101/2007 vom 26. Februar 1008 (Dietikon et al, Umschlagterminal „Gateway“).

net, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Damit sind sie berechtigt, vor Bundesgericht auch die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu erheben (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG; Art. 50 Abs. 1 BV)<sup>127</sup>.

In der Beschwerdebegründung haben die Gemeinden den rechtsgenügenden Nachweis zu erbringen, dass durch die Richtplanfestlegung Bundesrecht verletzt wurde, indem z.B. die Mitwirkungspflicht nach Art. 4 RPG nicht genügend berücksichtigt wurde oder der Entscheid willkürlich ist (Art. 9 BV). Im Jahr 2007 erhoben verschiedene Gemeinden des Zürcher Limmattals Beschwerde gegen die Teilrevision des kantonalen Richtplans, der in Dietikon/ZH einen Umschlagterminal (Gateway) für den kombinierten Güterverkehr vorsah. Das Bundesgericht schützte den Richtplanbeschluss, da eine Verletzung der gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht vorlag und der Eintrag für das Umschlagterminal nach einer umfassenden Evaluation und der Prüfung allfälliger Alternativstandorte erfolgte<sup>128</sup>. Anders entschied das Bundesgericht betreffend die Teilrevision des kantonalzürcherischen Richtplans vom 29. November 2009. Die Gemeinde Lindau/ZH erhob Beschwerde gegen die Richtplanfestsetzung einer Kiesgrube und konnte nachweisen, dass der Kantonsrat ihre Einwände gegen die Festsetzung nicht genügend berücksichtigt und somit ihre Mitwirkungsrechte missachtet hatte. Das Bundesgericht hat darauf entschieden, die Richtplanfestsetzung in Bezug auf die Kiesgrube in Lindau/ZH aufzuheben<sup>129</sup>.

### 7.3 Fazit

Kantone können den Sachplanbeschluss des Bundesrates mit der Klage wegen Kompetenzkonflikten vor Bundesgericht bringen. Den Gemeinden steht kein Rechtsmittel gegen den Sachplanbeschluss zu. Sie können jedoch gegen den mit dem Sachplan übereinstimmenden kantonalen Richtplan Beschwerde bis vor Bundesgericht erheben.

## 8. Sanktionsmöglichkeiten

### 8.1 Direkte Korrektur an Richtplänen

Wie erwähnt haben die Kantone die Sachpläne in ihren Richtplänen zu berücksichtigen. Inwieweit Anordnungen aus Sachplänen des Bundes von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes, wie sie bei den Bundesinfrastrukturen gegeben ist, steht es dem Bund zu, über Standortfragen zu befinden.

---

<sup>127</sup> Vgl. BGer Urteil 1C\_11/2010 vom 27. August 2010 (Lindau ZH) E. 1 mit Hinweisen; vgl. auch BGer Urteil 1C\_101/2007 E. 1.4 (Dietikon et al, Umschlagterminal „Gateway“); AEMISEGGER /HAAG, Kommentar RPG, Art. 33, N 49, 67 f.; AEMISEGGER, Kommentar RPG, Art. 34, N 28 f.

<sup>128</sup> BGer Urteil 1C\_101/2007 vom 26. Februar 2008 (Dietikon et al, Umschlagterminal „Gateway“).

<sup>129</sup> BGer Urteil 1C\_11/2010 vom 27. August 2010 (Lindau ZH).

Die Kantone sind verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). So dürfen insbesondere Anordnungen zu Standort und Linienführung vorgesehener Anlagen des Bundes in der kantonalen Richtplanung nicht erneut in Frage gestellt werden<sup>130</sup>. Die Berücksichtigungspflicht ergibt sich darüber hinaus auch aus Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b RPG, wonach die Kantone bei der Erarbeitung der Grundlagen für die Erstellung der Richtpläne Aufschluss zu geben haben über den Stand und die anzustrebende Entwicklung des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen<sup>131</sup>.

Richtpläne und ihre Anpassungen müssen vom Bundesrat genehmigt werden. Grundsätzlich soll die Genehmigung der Richtpläne durch den Bund sicherstellen, dass diese dem Raumplanungsgesetz entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Die Anliegen des Bundes für die Flächensicherung müssen in den Richtplänen der Kantone grundsätzlich ihren Niederschlag finden. Ziel muss es sein, dass sich die Adressaten des Richtplans stets bewusst sind, welche Flächen für zukünftige Bundesinfrastrukturen betroffen und welche Anliegen des Bundes damit verbunden sind. Hierzu ist es primär notwendig, dass die Perimeter und die Anliegen des Bundes als Ausgangslage aus dem Richtplan (Karte und Text) und allenfalls den konkret betroffenen Objektblättern hervorgehen sowie – wenn nötig – in den Erläuterungen ausgeführt werden.

Dem kantonalen Richtplan kommt bei der Flächensicherung eine wichtige Rolle zu, denn aus ihm muss hervorgehen, wie der Kanton die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Vorhaben konkretisieren und umsetzen will, um eine genügende Sicherung zu gewährleisten. Die Flächensicherung für die Bundesinfrastrukturen ist auf die Vollzugsaufgaben des Kantons (und der Gemeinden) auszurichten und der – für deren Erreichung erforderliche – Handlungsbedarf aufzuzeigen. Hierfür sind idealerweise bereits auf Richtplanebene verbindliche Massnahmen vorzusehen oder konkrete Handlungsanweisungen bzw. -aufträge zu definieren, an welchen sich die kantonalen und kommunalen Behörden zu orientieren haben.

Stellt der Bund im Rahmen seiner Genehmigungstätigkeit fest, dass die kantonalen Richtpläne den Sachplänen zu wenig Rechnung tragen, indem Teile eines im Sachplan ausgewiesenen Perimeters im Richtplan nicht oder nur ungenügend dargestellt bzw. mangelhaft berücksichtigt und umgesetzt werden, können Planinhalte grundsätzlich unmittelbar geändert werden. Dabei kann er Mängel in Form offensichtlicher Widersprüche zum Bundesrecht kor-

---

<sup>130</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 6 N 44; BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 N 48; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N 30; TSCHANNEN PIERRE, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986, N 488.

<sup>131</sup> EJPD/BRP, Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1996, S. 42.

rigieren<sup>132</sup>. Der Bundesrat kann daher im Rahmen seiner Prüfung beispielsweise grössere Korridore ausscheiden als vom Kanton vorgesehen, wenn diese nicht dem Sachplan entsprechen.

## 8.2 Klage

Auch dem Bund steht die Klage nach dem Bundesgerichtsgesetz zu gegen alle Rechtssetzungs-, Gerichts-, und Verwaltungsakte der Kantone sofern Kompetenzfragen streitig sind (Art. 120 Abs. 1 Bst. a BGG)<sup>133</sup>.

## 8.3 Streichung finanzieller Beihilfen

Wird Bundesrecht nicht eingehalten ist die Kürzung oder vollständige Streichung finanzieller Beihilfen an die Kantone durch die Bundesversammlung oder den Bundesrat eine mögliche Form der Sanktion (Art. 173 Abs. 1 Bst. e; 186 Abs. 4, 182 Abs. 2 BV). Die Verweigerung, Zurückhaltung oder Rückforderung bereits geleisteter Subventionen ist jedoch nur zulässig, wenn zwischen der verweigerten Finanzleistung und der kantonalen Pflichtverletzung ein Zusammenhang besteht. Finanzielle Leistungen können demnach nur verweigert werden, «wenn Bedingungen oder Auflagen, die mit der Subvention verknüpft sind», vom Kanton nicht eingehalten werden<sup>134</sup>. Das Raumplanungsgesetz enthält eine Bestimmung für Bundesleistungen von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen (Art. 30 RPG)<sup>135</sup>. Voraussetzung ist, dass die Massnahmen mit den vom Bundesrat genehmigten Richtplänen übereinstimmen. Es kann demnach mit den finanziellen Beihilfen an die Kantone zugewartet werden, bis der Richtplan an die - durch den Erlass oder die Anpassung von Sachplänen - geänderten Verhältnisse angepasst ist<sup>136</sup>.

## 8.4 Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme als weitere Form der Sanktion erlaubt es der zuständigen Bundesbehörde, eine Handlung, die der Kanton zu Unrecht verweigert, an dessen Stelle und auf dessen Kosten selber auszuführen oder durch Dritte ausführen zu lassen (Art. 173 Abs. 1 Bst. e; 186 Abs. 4, 182 Abs. 2 BV)<sup>137</sup>. Der Bund kann auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grund-

<sup>132</sup> Vgl. beispielsweise Beschluss des Bundesrates vom 20. Februar 2008 zur Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Obwalden, in: BBI 1108, S. 1562; Beschluss des Bundesrates vom 16. April 2008 zur Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Glarus, in: BBI 2008, S. 4066 f.

<sup>133</sup> VON WERDT NICOLAS, in: HANSJÖRG SEILER / NICOLAS VON WERDT / ANDREAS GÜNGERICH, Kommentar zum Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG), Bern 2007, Art. 120 BGG, N 7.

<sup>134</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 1239; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, § 26 N 29.

<sup>135</sup> Vgl. zum Begriff „raumwirksame Massnahmen“, oben: 6.3

<sup>136</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 30, N 3.

<sup>137</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 1233; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, § 26 N 30.

lage zur Ersatzmassnahme greifen<sup>138</sup>. Demnach ist es ihm erlaubt, auch für Infrastrukturanlagen direkt Flächensicherungen vorzunehmen, sollte ein Kanton sich weigern, den Richtplan entsprechend anzupassen. Auf die Nutzungsplanung hat der Bund jedoch keinen direkten Zugriff. Er kann hier keine Ersatzmassnahmen vorsehen, sondern bloss im Sinne gewisser Infrastrukturgesetze Sicherungsmassnahmen ergreifen (Projektierungszonen, Baulinien).

## 8.5 Fazit

Dem Bund stehen verschiedene Sanktionsmöglichkeiten offen. Während direkte Korrekturen an Richtplänen zur Übereinstimmung mit Sachplänen häufig vorkommen, ist es in der Praxis bis anhin nur noch nie zur Kürzung von finanziellen Beihilfen oder einer Ersatzvornahme gekommen.

## 9. Regelungsbedarf

### 9.1 Raumplanungsgesetz

Mit dem Instrument des Sachplans ist die Möglichkeit der langfristigen Flächensicherung für Infrastrukturanlagen im bestehenden Raumplanungsgesetz gegeben. Etwaige Probleme können sich durch die ungenügende Berücksichtigung der Sachplaninhalte ergeben. Wie erwähnt kann der Bund grundsätzlich ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Ersatzmassnahmen anordnen (vgl. oben 8.4). Diese Möglichkeiten sind jedoch vorab in Bezug auf die Nutzungsplanung sehr begrenzt. Um diese Vollzugskompetenz gegenüber den Adressaten zu unterstreichen und die Durchsetzungsmöglichkeiten des Bundes zu verbessern, könnte man sich überlegen, einen Gesetzesartikel analog zu Artikel 37 RPG in das Raumplanungsgesetz zu integrieren. Diese Bestimmung erlaubt es dem Bundesrat, eine vorübergehende Nutzungszone festzusetzen, wenn geeignete Landwirtschaftsgebiete, besonders bedeutsame Landschaften oder Stätten unmittelbar gefährdet sind. Damit würde dem Bundesrat ein ausdrücklich verankertes Mittel in die Hand gegeben um – gewissermassen als ultima ratio – gegen Vorkehrungen der Kantone und Gemeinden vorzugehen, welche in Sachplänen ausgewiesene Bundesvorhaben gefährden oder erheblich erschweren. Mittels der vorübergehenden Nutzungszone dürfte innerhalb der Zonen nichts unternommen werden, was die Bundesvorhaben nachteilig beeinflusst.

### 9.2 Infrastrukturgesetze

Baulinien und Projektierungszonen können wertvolle Sicherungsinstrumente der Bundesbehörden sein. Anders als die raumplanungsrechtlichen Planungszonen (Art. 27 RPG), welche von den Kantonen oder Gemeinden festgelegt werden können, werden Baulinien und Projektierungszonen vom zuständigen Departement oder den Bundesämtern erlassen. Wie wir im

---

<sup>138</sup> HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 1236; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, § 26 N 31 f.

Rahmen unserer Untersuchung festgestellt haben, kennen nur drei Infrastrukturgesetze solche Instrumente, nämlich das Nationalstrassen-, Eisenbahn- und Luftfahrtgesetz (vgl. oben 4.3). Unseres Erachtens wäre es prüfenswert, diese Instrumente auf die anderen Infrastrukturgesetze auszudehnen.

Bern, 04. April 2011

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'B' followed by a horizontal line and a small flourish.

Barbara Jud, lic.iur.

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The first letter is a large 'L', followed by 'Bühlmann'.

Lukas Bühlmann, lic.iur.