

Raumordnung Schweiz – und wie die Verwaltung und der Gesetzgeber diese gestalten

Wegen der in den vergangenen Jahrzehnten rasant fortschreitenden Bevölkerungszunahme und der damit einhergehenden Zersiedelung der Landschaft hat der Bund zu deren Eindämmung gesetzgeberische Projekte angestossen, die einem den Atem rauben könnten. Die für die Raumgestaltung verantwortlichen Bundesämter haben gerade wegen der dezentralen Raumnutzung, aber auch wegen den zum Teil horrenden Schäden, die durch Unwetter verursacht worden sind, einen umfassenden, aber auch weitgreifenden Handlungsrahmen abgesteckt:

1. Seit dem 1. Mai 2014 sind das teilrevidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung in Kraft. Sie sollen einer weiter gehenden dezentralen Raumnutzung entgegenwirken (Stichwort «Siedlungsentwicklung nach Innen», sogenanntes «RPG 1»). Darin sind die Kantone gehalten, ihre bestehenden Richtpläne zu überarbeiten. Die heute rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzonen sind auf die voraussichtlichen Bedürfnisse der nächsten 15 Jahre auszulegen und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (RPG 15). Dafür wird den Kantonen



Blick über die Zürichseelandschaft

FAiR *points*

bis zum 1. Mai 2019 Zeit eingeräumt. Die gleiche Frist gilt im Übrigen auch für die Umsetzung der Bundesvorgabe, dass Planungsvorteile gemäss RPG 5 abzuschöpfen sind.

2. Mit Annahme der Zweitwohnungsinitiative gilt bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung, dass Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20 % keine neuen Baubewilligungen erteilen dürfen. National- und Ständerat haben am 20. März 2015 den ausführenden Erlass, das sogenannte Zweitwohnungsgesetz, verabschiedet. Dieses ist auf 1. Januar 2016 in Kraft getreten.
3. Der Bund hat das Gewässerschutzgesetz überarbeitet, die Stossrichtungen in den Grundzügen festgelegt und den Kantonen bis zum 31. Dezember 2018 Frist eingeräumt, den Gewässerraum auf kantonaler Ebene verbindlich festzulegen.
4. Der Bundesgesetzgeber plant, unter dem Stichwort «RPG 2» eine weitere Revision des Raum-

planungsgesetzes in die Vernehmlassung zu geben, deren Ziel es ist, die Fruchtfolgefleichen zu sichern.

Was die *gewässerschutzrechtlichen Neuerungen* angeht, sind zurzeit die zuständigen verwaltungsin-ternen Stellen auf Stufe Kantone damit beschäftigt, die vom Bundesgesetzgeber erlassenen Vorgaben auf kantonaler Ebene verbindlich festzulegen. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem teilrevidierten Gewässerschutzgesetz und der dazugehörigen Gewässerschutzverordnung, die beide seit 1. Januar 2011 in Kraft sind, zahlreiche – und auch einschneidende – Vorschriften erlassen. Diese werden Auswirkungen auf Grundstücke haben, die gewässernah liegen. Oder um es in den Worten einer mit der Umsetzung betrauten Person zu sagen: «Da hat uns der Bund ein schönes Ei gelegt ...»

Die Kantone sind aufgefordert, die Bundesvorgaben bezüglich Gewässerabstand und insbesondere das räumliche Ausmass des Gewässerraumes festzulegen. Da sich beim gewässernahen Land eigentums- und



Naturschutzgebiet



FAiR *points*

nutzungsrechtliche Aspekte überlagern, steht man hier vor einer komplexen Aufgabe.

Neuerungen in der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes und deren Umsetzung auf kantonaler Ebene

Es ist ein zentrales Anliegen der neu in das Gewässerschutzgesetz aufgenommenen Vorschriften, den Hochwasserschutz zu gewährleisten. Das ist mehr als nur angezeigt, wenn man sich die Folgen der schweren Überschwemmungen der vergangenen Jahre in Erinnerung ruft. Der kantonale Gesetzgeber muss das Ausmass eines «funktionierenden Gewässerraumes» verbindlich festlegen, wie es der Bundesgesetzgeber etwas flauschig umschrieben hat. In der Umsetzung soll der Gewässerraum, der durch ein Hochwasser beansprucht werden kann, in Zukunft möglichst frei – sprich unbebaut – belassen werden. Dagegen ist nichts einzuwenden! Doch FAiR fordert, dass die konkrete Umsetzung dieser Gesetzesvorgabe, mit der die Kantone nun beauftragt sind, mit Augenmass vorgenommen wird. Da mit der Festlegung des Gewässerraums nicht nur hochwassertechnische Aspekte verfolgt, sondern auch raumgestaltende Eingriffe vorgenommen werden, bedarf dies eines sorgfältigen Abwägens der öffentlichen und der konkret betroffenen privaten Interessen.

Für die mit dem Vollzug dieser Bundesvorgabe betrauten kantonalen Stellen müssen schwer einschätzbare und damit auch folgenschwere Fragen geklärt werden: Letztlich geht es in vielen Fällen um die Einschätzung des Gefahrenpotenzials, das von hinterliegenden Geländekammern ausgeht. Bei schweren Unwettern können diese als gefährliche Trichter funktionieren, durch die grosse Wassermengen in unterliegende Lagen transportiert werden müssen. Wegen des mitgeführten Gesteins (Steine, Lehm, Baumstämme usw.) kann das Wasser aber vielfach nicht rasch genug abfliessen. Hat das Wasser zu wenig Ausweichmöglichkeiten, wird es zurückgestaut und verursacht Überschwemmungen.

Im Weiteren ist im Alpenraum auch an die zunehmende Gefahr von Rufen und Murgängen zu denken. Die

wirksamste Methode, diesen Gefahren entgegenzuwirken, besteht darin, der Erosion am Ursprungsraum Einhalt zu gebieten, was schneller gesagt als getan ist! In tiefer liegenden Lagen ist an Rückhaltebecken zu denken oder an Auenflächen, die wieder geflutet werden können, um auf diese Weise dem Hochwasser genügend Platz einzuräumen. Mit solchen Massnahmen wird die Hochwasserwelle geglättet und das Wasser stürzt nicht wie aus der Tonne geschossen zu Tale.

Die konkreten Auswirkungen dieser Gesetzgebung auf Landflächen, die im Siedlungsgebiet liegen

Konkret ist in Art. 41b Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) festgehalten, dass bei stehenden Gewässern ein Gewässerraum von mindestens 15 Metern (ab Uferlinie gemessen) einzuhalten ist. In dicht überbautem Gebiet kann der Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten angepasst werden (Art. 41b Abs. 3 GSchV).

EINLADUNG

zu einer ausserordentlichen Mitgliederversammlung
Donnerstag, 4. Februar 2016, 18.30–19.30 Uhr
Restaurant Löwen, Seestrasse 595, 8706 Meilen
 mit anschliessendem Apéro

**Der Bundesgerichtsentscheid
 vom 4. November 2015
 Konkrete Auswirkungen auf
 die Grundbesitzer am See**

Sie sind herzlich eingeladen, an dieser Informationsveranstaltung teilzunehmen.

Eine Einladung per Post ist bereits erfolgt.

Wir bitten Sie aus organisatorischen Gründen um Ihre Anmeldung bis 25. Januar 2016 auf Tel.: 044 365 30 82, e-mail: info@fair-zh.ch oder per Post an FAiR, Aargauerstrasse 250, 8048 Zürich.



FAiR *points*

Die verantwortlichen kantonalen Instanzen sind momentan an der Umsetzung der Bundesvorgabe. Es geht dabei insbesondere um die Festlegung der sogenannten «Gewässerräume». Der Bund belässt dabei den Kantonen bewusst Spielraum. Dieser ist von den betroffenen Verwaltungsstellen im Interesse von ausgewogenen, den lokalen Gegebenheiten entsprechenden Lösungen, verantwortungsbewusst wahrzunehmen! Dabei sind auch die Gemeinden und die betroffenen Grundeigentümer aufgefordert, auf eine vernünftige Umsetzung einzuwirken. Es liegt letztlich in deren Interesse, eine angemessene Lösung zu finden. Doch wie? Das Thema gebietet, Siedungsgebiet und Landwirtschaftsland differenziert zu betrachten.

Folgerungen für die Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung hat sich historisch entwickelt. Dies gilt es, in die Überlegungen miteinzubeziehen. Eine Kulturlandschaft ist immer auch eine gelebte Landschaft und kein Reservat. Es wäre vom Staat vermessen und unangebracht, das Rad der Zeit mit einem einheitlichen und starren System zurückdrehen zu wollen. Es darf nicht so weit kommen, dass beispielsweise in einer generellen, schematisch festgelegten, abstrakten und starren Abstands-Regelung festgelegt wird, von jedem Gewässer sei ein Abstand von 15 Metern einzuhalten. Dies käme einem Zwangskorsett gleich, das allen Betroffenen – angeblich rechtsgleich – übergestülpt würde.

Nochmals: Es gilt, den gesetzgeberischen Spielraum, den die Kantone haben, zu nutzen, die konkrete Situation zu würdigen und im Einzelfall eine angemessene Lösung zu suchen. Wie kann dieses Ziel erreicht werden?

Eingezontes Land

Art. 41b Abs. 3 der GSchV sieht vor, die Ausdehnung des Gewässerraums *in dicht überbauten Gebieten* den baulichen Gegebenheiten anzupassen, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet wird. Für Bauzonen bedeutet das, dass eine sorgfältige Analyse gemacht werden muss, wo es sich um Land im Sinne von *dicht überbauten Gebiet* handelt. Dies auch

im Sinne des häuslicherischen Umgangs mit dem nicht vermehrbaren Gut «Boden» (Stichwort «Siedlungsentwicklung nach Innen»). Diese Voraussetzung dürfte wohl bei vielen am Zürichsee gelegenen Grundstücken der Fall sein.

Die kommunalen Bauzonenordnungen sind die geeigneten Instrumente, diese Fragestellung verbindlich zu regeln: Die Kommunen kennen die örtlichen Gegebenheiten am besten. Der kantonale Gesetzgeber ist gut beraten, wenn er dies in seinem Vorgehen berücksichtigt. Die Gemeinden wiederum sind aufgefordert, in ihrem ureigenen Interesse beim Kanton auf diesen legislatorischen Handlungsspielraum zu pochen. Das bedeutet konkret, dass die Zuständigkeit für die Festlegung, wo sogenannte *dicht überbautes Gebiet* vorliegt, bei den Gemeinden liegen muss. Für Ausnahmebewilligungen kann geprüft werden, ob der Kanton zuständig bleiben soll.

Für eine weitere planrechtliche Steuerung der Uferbereiche und Ortsbilder besteht weder auf regionaler noch kantonomer Stufe weiter gehender Handlungsbedarf.

Anmerkung: Im Kanton Zürich sind zwischen dem Kanton und den Gemeinden die regionalen Planungsgruppen zwischengeschaltet, die sich der raumplanungsrelevanten Fragen annehmen. Sie erarbeiten die regionalspezifischen Bedürfnisse in raumplanungsrechtlicher Sicht und legen diese dem Regierungsrat zur Genehmigung vor. Diese haben behördenverbindlichen Charakter, d.h., die Behörden sind bei deren Planungsarbeiten an die in diesen Unterlagen enthaltenen Vorgaben gebunden).

Die heutigen Instrumente der kantonalen und regionalen Richtplanung und Baugesetzgebung sind ausreichend.

Die Gestaltung und Weiterentwicklung der Uferbereiche, die sich im Privateigentum befinden, hat durch die Eigentümer nach den jeweiligen Rahmenbedingungen der kommunalen Bauzonenordnungen zu erfolgen. Eine «Verstaatlichung» der Uferbereiche

FAiR *points*

oder gleichgerichtete Regulierungsformen stellen kein öffentliches Interesse dar und werden weder von der Bundesverfassung noch von der Raumplanungsgesetzgebung gefordert.

Die konkreten Auswirkungen dieser Gesetzgebung auf Landflächen, die in der Landwirtschaftszone liegen

Bei *in der Landwirtschaftszone gelegenen Landflächen* präsentiert sich die Ausgangslage anders: Hier gilt es, die heute noch bestehenden, ackerfähigen Flächen (sogenannte Fruchtfolgeflächen) vor weiterer dezentraler Nutzung zu bewahren, nicht nur im Interesse des Landschaftsschutzes, sondern auch im Interesse der Versorgungssicherheit.

Es gilt, den in den letzten Jahrzehnten rasch voranschreitenden Landverlust zu stoppen. In einem etwas weiter gefassten Blickwinkel ist gegen Erosionen, gegen Verdichtungen, gegen Versiegelungen und gegen Verschmutzungen von weiteren Bodenflä-

chen vorzugehen. In Bezug auf den Gewässerschutz favorisiert der Bundesgesetzgeber im gewässernahen Bereich die sogenannte Extensivierung, d. h., er will eine Mindernutzung des gewässernahen Landes realisieren. Die Umsetzung dieser Absicht wird zu Ertragseinbussen in der Landwirtschaft führen, da ackerfähiges Kulturland dafür geopfert werden muss. Dafür werden Ausgleichszahlungen an Bauern bereitgestellt.

Es geht aber auch darum, das ackerfähige Kulturland vor weiteren Überbauungen und damit vor irreversiblen Verlust für die landwirtschaftliche Nutzung zu schützen. Das ist Landschaftsschutz im ureigenen Sinn, es geht dabei aber (auch) um die bereits angesprochene Versorgungssicherheit, was den Bezug zur zweiten Etappe der beabsichtigten Revision des Raumplanungsgesetzes [«RPG 2»] schafft.

Der Bund hat zur Gewährleistung der Umsetzung der beschlossenen ersten Etappe [«RPG 1»] mit dem an-



Unteres Zürichseebecken

FAiR *points*



Dicht bebautes Ufer

visierten Ziel der inneren Verdichtung [Stossrichtung «Stopp der Zersiedelung»] eine Drosselung des Tempos angeordnet. Die zweite Etappe des zu revidierenden Raumplanungsgesetzes [«RPG 2»], die vorsieht, die Fruchtfolgeflächen zu sichern sowie die zukünftigen Bedürfnisse der Verkehrs- und der Energieinfrastrukturen zu berücksichtigen, ist aus dem Gesamtpaket der Revision ausgekoppelt worden. Diese Vernehmlassung ist am 15. Mai 2015 abgeschlossen worden.

Gemäss aktuellem Fahrplan des Bundes soll der Bundesrat Anfang 2016 das weitere Vorgehen festlegen. Die Absichten des Bundes, was die Fruchtfolgeflächen betrifft, zielen dahin, einen ökologischen Ausgleich anzustreben. Das wiederum führt zu einer Erhöhung der Direktzahlungen, da Ertragsausfälle abzugelten sind, wofür der Bund rund 20 Millionen Franken vorgesehen hat.

Die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele dieser Revision sind einerseits die Förderung der Biodiversität, andererseits die Sicherung der aus Sicht der Fachstellen übernutzten, aber ökologisch wichtigen, gewäs-

sernahen Zonen oder gar die Rückführung in den ursprünglichen Zustand.

Forderungen aus eigentumsrechtlicher Sicht

Die vom Bundesgesetzgeber verfolgten Ziele verdienen es, mitgetragen zu werden. Aus eigentumsrechtlicher Warte betrachtet, ist aber einzufordern, dass die Umsetzung mit Augenmass erfolgt. Die privatrechtlichen Besitzstände sind zu wahren. Eine unreflektierte Höhergewichtung des öffentlichen Interesses vornehmen zu wollen, geht nicht an.

Bei am Zürichsee gelegenen Grundstücken ist darauf hinzuweisen, dass im 19. Jahrhundert einerseits für den Bau der Eisenbahnlinie am linken Zürichseeufer, andererseits für den Bau der Seestrasse am rechten Zürichseeufer Seeaufschüttungen vorgenommen worden sind. Vorwiegend Private, die vom Staat dafür eine Bewilligung erhielten, finanzierten die Aufschüttungen und wurden gleichzeitig per Vertrag zu Eigentümern des so gewonnenen Bodens.



FAiR *points*

Was die Gesetzgebung ab Mitte des letzten Jahrhunderts angeht, darf festgehalten werden, dass diese zur Regelung der heute anstehenden Fragen vollauf genügt: Neue «zürichseespezifische» Instrumente und neue Planungsvorgaben für das Bauen am Zürichsee sowie neue, das Bauen beschränkende, über das heutige Planungs- und Baurecht hinausgehende kantonale Regelungen braucht es nicht.

Auch hier soll die laufende Diskussion zur Umsetzung der Bundesvorgabe klare, verlässliche rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der «Kulturlandschaft Zürichsee» schaffen. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der vorgesehenen zweiten Etappe zur Revision des Raumplanungsgesetzes sowie zur Umsetzung der Bundesvorgaben im Rahmen der Gewässerschutzgesetzgebung das örtliche Know-how bei den Gemeinden liegt und diese deshalb für die Hauptausgestaltung zuständig sein sollten. Aufgabe des Kantons ist es, seine Kompetenzen im Rahmen der vom Bund den Kantonen zugestanden Handlungsspielräume zugunsten einer zweckmässigen, mit Augenmass vorgenommenen Umsetzungsvorlage, auf die örtlichen Gegebenheiten bezogen, voll auszuschöpfen.

Dazu noch Folgendes, was die am Zürichsee gelegenen Grundstücke sehr konkret betrifft: Mit einer Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten, wie es offenbar in der Kantonsverwaltung beabsichtigt wird, ist mit äusserster Zurückhaltung umzugehen. Der Wegfall der Konzessionsrichtlinien soll im Rahmen des ordentlichen Baurechts im PBG und in den BZO der Gemeinden aufgefangen werden.

Die mit der Gesetzesrevision verbundenen möglichen finanziellen Folgen

Was die mit einer verunglückten Umsetzung der Bundesvorgaben verbundenen finanziellen Folgen angeht, kann nur spekuliert werden. Es wäre in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Enteignung oder ein enteignungsähnlicher Sachverhalt vorliegt.

Sollte es im Siedlungsgebiet zu einengenden Vorschriften kommen, so würde dies zwangsläufig zu Wertverminderungen führen, die für heutige Besitzer (wie auch für potenzielle Käufer) von Bedeutung sind. Steuerausfälle bei den Einkommens- wie auch bei den Vermögenssteuern, aber auch bei den Erbschaftssteuern wären die Folge. Dies würde zu tieferen Steuereinnahmen auf Stufe Gemeinde wie auch auf Stufe Kanton führen.

Wie bereits erwähnt, veranschlagt der Bund die Kosten im Falle einer Reduzierung des Ackerlandes durch die Schaffung von Überflutungsräumen auf rund 20 Millionen Franken, ohne dass heute bekannt wäre, wie die Kantone diese Bundesvorgabe umzusetzen gedenken.

Fazit

Die Thematik Hochwasserschutz und Bauen in wassernahen Zonen sind Handlungsfelder, die in nächster Zeit auch zu politischen Diskussionen Anlass geben werden. Je nach den historischen Gegebenheiten sind die gleichen Fragen in unterschiedlichem Kontext zu würdigen und Antworten zu finden. Für die Situation rund um den Zürichsee beispielsweise werden spezifische Fragen zu beantworten sein, die den Umgang mit dem sogenannten Konzessionsland zu würdigen haben. Daraus werden sich einerseits eigentumsrelevante Antworten ergeben und andererseits Handlungsanweisungen, was das öffentliche Interesse an einer wie auch immer geprägten Nutzung von gewässernahem Raum angeht. FAiR wird den weiteren Gesetzgebungsprozess auf eidgenössischer und kantonaler Ebene weiterhin verfolgen, damit die Auswirkungen auf die Uferwegproblematik frühzeitig erkannt werden können.

Jürg Waldmeier

Vorstandsmitglied und juristischer Berater von FAiR



FAiR *points*

Quellen und weiterführende Literatur

Im Bund:

- Gewässerschutzgesetz (GSchG; SR 814.20) und Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201), abrufbar unter <http://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>
- Fachinformationen «Sicherung des Gewässerraumes» und «Gewässerraum im Landwirtschaftsgebiet: Bund und Kantone legen Vorgehen fest» sowie Merkblätter «Gewässerraum im Siedlungsgebiet» und «Gewässerraum und Landwirtschaft», herausgegeben vom Bundesamt für Umweltschutz BAFU, abrufbar unter <http://www.bafu.admin.ch/wasser/13465/13486/14112/index.html?lang=de>
- Informationen des Bundesamtes für Raumentwicklung [ARE] zum Stand der Umsetzung des Raumplanungsrechts, abrufbar unter <http://www.are.admin.ch>, > «Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > RPG 1 bzw. RPG 2»

Im Kanton Zürich:

- Informationen des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft [AWEL] des Kantons Zürich, abrufbar unter <http://www.awel.zh.ch> > «Wasser & Gewässer» > «Bewilligungen» > «Bauen im Seegebiet und auf Landanlagen» bzw. «Bauen in der Nähe von Fließgewässern»
- Merkblatt «Festlegung des Gewässerraumes bei nutzungsplanerischen Verfahren und bei Wasserbauprojekten» vom Juli 2014 und Mitteilung «Änderung der Gewässerschutzverordnung zur Sicherung des Gewässerraumes» vom November 2011, abrufbar unter <http://www.awel.zh.ch> > «Wasser & Gewässer» > «Planungen» > «Gewässerraum»

(Alle Webseiten besucht am 23. August 2015)

Impressum



Herausgeber: FAiR points | Für eine Aufwertung des Zürichseeufers im Recht
 Aargauerstrasse 250 | 8048 Zürich | T +41 (0)44 365 30 82
info@fair-zh.ch | www.fair-zh.ch
 Konzept: PFISTER KUGLER und PARTNER GmbH | www.pfister-kugler.ch
 Layout: Pomcany's Marketing AG | www.pomcanys.ch
