



1966 war Richterswil ein beschauliches Dorf (Bild links). Dank dem Autobahnanschluss und der Nähe zu Zürich hat sich die Siedlungsfläche bis 2018 stark ausgedehnt (Bild rechts).

ETH-BILDARCHIV / GOOGLE EARTH, LANDSAT, COPERNICUS

Schöne neue Raumordnung

Die heutige Siedlungsstruktur ist geprägt von jahrzehntelangem Laissez-faire – eine eigentliche Raumplanung gibt es erst seit kurzem

HELMUT STALDER

Wer heute in die Landschaft blickt und sieht, wie die Schweiz ihre geografisch und topografisch bedingt knappe Fläche nutzt, fragt sich: Haben wir das so gewollt? Wollten wir diese weiträumige Nutzung des Landes für Siedlung und Infrastruktur, diese Verhäuslung im Umland der Kernstädte, diese flächenfressenden, einstöckigen Funktionsbauten im Agglomerationsgürtel und die Chalet-Plantagen in den Bergen? In den vergangenen Jahrzehnten sind vor allem in den Ballungsgebieten des Mittellandes und nahe den regionalen Zentren Wohnüberbauungen und Einfamilienhaus-

Zersiedelungsinitiative

Eidgenössische Abstimmung
vom 10. Februar 2019

quartiere, Bürokomplexe und Gewerbebauten hochgezogen worden. So wurden aus vielen Dörfern jene eigenartigen Ansammlungen, die weder Dorf noch Stadt sind. Und in den Bergen verwandelten sich traditionelle Dörfer zu weitflächigen Siedlungen mit verstreuten und schlecht genutzten Zweitwohnungen.

Die heutige Siedlungsstruktur ist nicht geplant, sondern weitgehend ohne einen übergeordneten Planungswillen entstanden, wie im Rückblick deutlich wird. Die einzige Fläche, die früh als solche bezeichnet wurde, ist der Wald, der bereits 1876 im eidgenössischen Wald-

gesetz rigoros vor Rodung und Übernutzung geschützt wurde. Die Waldfläche wurde landesweit festgelegt und die Bewirtschaftung reglementiert, damit die Schutzfunktion und die Ertragsmöglichkeiten nachfolgenden Generationen erhalten blieben. Darüber hinaus gab es im Prinzip keine Unterscheidung von Landwirtschaftsgebiet und Baugebiet. «Wohl gab es in den Städten Baugeetze und in einigen Kantonen Richtpläne. Aber im Prinzip war alles Bauerwartungsland, es konnte überall gebaut werden», sagt Andreas Schneider, Professor und Leiter des Instituts für Raumentwicklung an der Hochschule für Technik Rapperswil.

Bauland für 10 Millionen

Eine erste Gegenbewegung zur Baufreiheit kam aus konservativ-bürgerlichen Kreisen aus Sorge um die verstreute Bautätigkeit und die «Verschandelung» der Landschaft und mündete 1966 im eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetz, das erstmals landesweit wertvolle Landschaften unter Schutz stellte. Die zweite Einschränkung des verstreuten Bauens und Ansätze zu einer Landesplanung brachte 1972 das Gewässerschutzgesetz. Es bestimmte, dass alle Häuser an die Kanalisation angeschlossen sein müssen und nur gebaut werden darf, wo dies möglich ist. Anstoss waren dabei aber weniger das Landschaftsbild oder der Verschleiss von Kulturland als die Kosten. «Die Baugebiete sollten konzentriert werden, um die Kanalisations-

netze nicht ins Uferlose wachsen zu lassen», sagt Lukas Bühlmann, Direktor von Espace Suisse, dem Verband für Raumplanung.

Prägend für die Siedlungsentwicklung war vor allem der anhaltende Bevölkerungs- und Wirtschaftsboom der Nachkriegszeit. «Die heutige Zersiedlung ist auf die Wachstumseuphorie der 1960er Jahre zurückzuführen. Damals ging man von einer 10-Millionen-Schweiz aus, die bereits im Jahre 2000 erreicht sein sollte. Entsprechend grosse Bauzonen wurden ausgeschrieben», sagt Bühlmann. Sils Maria zum Beispiel habe damals 300 Einwohner gehabt, aber Baugebiete für 15 000 Einwohner festgelegt. Die Bauern seien interessiert gewesen, ihr Land zu vergolden, und Gemeinden und Kantone hätten mitgespielt. «Grundlegender Treiber der Zersiedlung war und ist das Verwertungsinteresse der Grundeigentümer», sagt Schneider. So feuerten das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, der Autobahnbau und der Ausbau von Strassen und Bahn die weitflächige Überbauung an, für die es im Umland der Kernstädte viel relativ günstiges Bauland und noch kaum raumplanerische Schranken gab.

Anstrengungen für eine national einheitliche Raumplanung, die das öffentliche Interesse an der Landschaft und ihrer Nutzung gegenüber der Eigentumsfreiheit aufrichten sollte, blieben über Jahre stecken. 1969 kam ein Verfassungsartikel für die Raumplanung durch, ein Gesetz scheiterte aber 1976 in

der Volksabstimmung, heftig bekämpft von bürgerlicher Seite, welche Raumplanung als dirigistisch und als «Planwirtschaft» geisselte. Erst 1980 trat das Raumplanungsgesetz (RPG) in Kraft, das schweizweit die Einteilung des Landes in Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzone festlegte und damit den Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet festschrieb. Zudem enthielt es schon damals die Vorschrift, dass die Bauzonen auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre zu dimensionieren seien.

Erst jetzt wird zurückgezont

Allerdings, so sind sich beide Raumplanungsexperten einig, ging danach einiges schief, was zu der nun weitherum sichtbaren Ausdehnung des überbauten Landes führte. «Viele Kantone und Gemeinden sind diesem Auftrag nicht oder nur ungenügend nachgekommen. Sie haben gar neue Einzonungen genehmigt, selbst wenn der Bedarf dafür nicht ausgewiesen war», sagt Bühlmann. In den Gemeinden sei es üblich gewesen, den Bedarf im Rhythmus von 10 bis 15 Jahren hochzurechnen aus der Vergangenheit. Die Kantone hätten das oft einfach durchgewinkt. Schneider nennt es rundheraus «Politikversagen». Die Gemeinden seien mit dem Raumplanungsgesetz von 1980 verpflichtet worden, Zonenpläne und Zonenordnungen zu erlassen. «Aber statt die Zonen auf einen realistischen Bedarf von 15 Jahren auszulegen,

haben sie einfach ihr Wachstumswunschkonzert in die Landschaft gelegt.»

Die Wende brachte das revidierte RPG von 2014. Erstmals in der Geschichte müssen überdimensionierte Bauzonen zurückgezont werden. Kantone und Gemeinden dürfen nur noch Bauzonen für die nächsten 15 Jahre ausschneiden. Und es gelten Regeln, wie der Bedarf errechnet wird. Beide Raumplanungsexperten werten dies als bedeutsamen Wechsel. «Die überarbeiteten Richtpläne zeigen, dass die Kantone das neue Gesetz ernst nehmen. Auch das Bundesgericht macht Druck auf Rückzonungen und setzt die Hürden für Einzonungen sehr hoch», sagt Bühlmann. Erste Gemeinden hätten ihre übergrossen Bauzonen bereits zurückgezont.

Die Zersiedelungsinitiative komme mitten in diesen Prozess mit einem neuen Konzept, die Bauzonenflächen zu plafonieren und Neueinzonungen nur noch zuzulassen, wenn anderswo zurückgezont werde. «Dies schafft Rechtsunsicherheit und bremst die vielversprechenden Bestrebungen zur Entwicklung der Siedlungen nach innen», sagt Bühlmann. Anders sieht es Andreas Schneider. Bei der Revision habe man sich politisch mühsam zusammengerauft, aber die Umsetzung drohe nun bereits zu erodieren. Und die laufende zweite Etappe der RPG-Revision, in der es um strengere Regeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen geht, solle offensichtlich verwässert werden. «Da braucht es nun einen Schuss vor den Bug.»

BUNDESGERICHT

Fristberechnungen können tückisch sein

Bei einer stationären therapeutischen Massnahme zählt das Datum von deren Anordnung

KATHRIN ALDER

Leidet ein verurteilter Straftäter an einer schweren psychischen Störung, so kann das Gericht zusätzlich zur Strafe auch eine stationäre therapeutische Massnahme anordnen. Der Täter wird dann in einer «geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung» behandelt. Der damit verbundene Freiheitsentzug beträgt gemäss Artikel 59 Absatz 4 des Strafgesetzbuches (StGB) in der Regel höchstens fünf Jahre. Sind gewisse Bedingungen erfüllt, kann die Vollzugsbehörde allerdings eine Verlängerung der Massnahme um jeweils höchstens fünf Jahre beantragen. Nur: Worauf stellt die Berechnung dieser Fünfjahresfrist ab? Mit dieser Frage hatte sich das Bundesgericht jüngst zu befassen.

Konkret geht es um einen Fall aus dem Kanton Bern. Das Regionalgericht Oberland verurteilte am 28. Juni 2013 einen Mann wegen verschiedener Straftaten, darunter wegen mehrfacher, teilweise versuchter sexueller Handlungen mit einem Kind oder mehrfacher Erpressung zu einer Freiheitsstrafe von 8 Jahren. Darüber hinaus ordnete das Gericht auch eine stationäre therapeutische Massnahme nach Artikel 59 (StGB) an – der Mann befand sich allerdings bereits seit dem 24. Oktober 2012 im vorzeitigen Massnahmenvollzug.

Verlängerung um vier Jahre

Am 9. Juni 2017 beantragten die Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Bern, die stationäre therapeutische Massnahme um fünf Jahre zu verlän-

gern. Mit dem Entscheid vom 26. September 2017 verlängerte das Regionalgericht Oberland die Massnahme um vier Jahre. Das Berner Obergericht wies die vom verurteilten Mann erhobene Beschwerde ab und stellte im Dispositiv seines Entscheids fest, dass die Vierjahresfrist am 24. Oktober 2017 zu laufen begonnen habe – es stellte also für die Berechnung der Frist auf den Tag ab, an dem der Mann in den vorzeitigen Massnahmenvollzug eingetreten war.

Dagegen erhob die Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern am Bundesgericht Beschwerde in Strafsachen. Denn für sie begann die Vierjahresfrist nicht am 24. Oktober 2017 zu laufen, sondern am 28. Juni 2018. Im Gegensatz zum Berner Obergericht stellte die Staatsanwaltschaft für die Berechnung der Frist also auf jenen Tag

ab, an dem der Mann rechtskräftig verurteilt und die Massnahme angeordnet worden war.

Einfacher zu berechnen

Das Bundesgericht hat die Beschwerde der Berner Staatsanwaltschaft gutgeheissen. Nach eingehender Konsultation der Rechtsprechung und der Lehre halten die Lausanner Richter Folgendes fest: Werde der Vollzug der Massnahme aus der Freiheit heraus angetreten, beginne die Frist mit dem Eintritt in die Massnahmenvollzugseinrichtung zu laufen. Werde sie hingegen nicht aus der Freiheit heraus angetreten, was der Regel entspreche, so sei für den Fristenlauf auf das Datum des in Rechtskraft erwachsenen Anordnungsentscheids abzustellen. Dies stehe im Einklang mit der bisher-

gen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Für eine solche Lösung sprächen nicht zuletzt auch Überlegungen zur Praktikabilität. Denn sie habe den Vorteil, dass sich die Frist direkt aus dem Anordnungsentscheid ergebe und sich damit einfach berechnen lasse.

Im vorliegenden Fall, so schliesst das Bundesgericht, datiere der Entscheid zur Erstanordnung der Massnahme vom 28. Juni 2013. Da niemand den Entscheid weiterzog, erwuchs er auch in Rechtskraft. Die ersten fünf Jahre endeten demnach am 27. Juni 2018. Folglich habe die Verlängerung der Massnahme am 28. Juni 2018 zu laufen begonnen – so, wie es die Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern geltend gemacht habe.

Urteil 6B_691/2018 vom 19. 12. 18 – BGE-Publikation.