



**Kathrin Lanz Kneissler**  
lic. iur., LL.M., Rechtsanwältin  
Counsel  
Telefon +41 58 258 16 00  
kathrin.lanz@bratschi.ch



**Ulrich Keusen**  
Rechtsanwalt CAS, Fachanwalt SAV Bau-  
und Immobilienrecht  
Partner  
Telefon +41 58 258 16 00  
ulrich.keusen@bratschi.ch

## Mitwirkung in der kommunalen Raumplanung

**Bei einer Planung gibt es in verschiedenen Phasen die Möglichkeit, sich einzubringen. Immer häufiger motivieren Gemeinden die Bevölkerung mit Umfragen zur Teilnahme. Die Fragen sind beschränkt, Antworten können zum Teil angekreuzt werden. Wie soll ein betroffener Grundeigentümer damit umgehen? Sind Umfrageergebnisse im politischen Prozess auch gleich Konsultativabstimmungen oder solchen gleichzusetzen? Kann die Gemeindeexekutive noch anders entscheiden?**

Aus einem willkürlich ausgewählten Mitwirkungsverfahren ist uns ein Fragebogen aufgefallen, dem wir zwei Fragen entnehmen:

Frage 1: «Haben Sie die Absicht, ihr Grundstück in den nächsten 5 bis 10 Jahren zu überbauen? Falls ja: Ist diese Absicht verbindlich? Falls nein: Ist das Grundstück längerfristig für eine Überbauung verfügbar? Können Sie der Auszonung Ihres Grundstücks zustimmen?»

Frage 2: «Halten Sie eine innere Verdichtung im Quartier X für sinnvoll? Wenn zusätzlich Freiflächen, Spielplätze, Treffpunkte geschaffen werden?»

Solchen und ähnlichen Fragen sehen sich in letzter Zeit viele Grundeigentümer/-innen ausgesetzt. Was hat es damit für eine Bewandnis? Soll man darauf reagieren, und wenn ja, wie?

### 1. Was ist Mitwirkung?

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verlangt, dass die Bevölkerung bei Planungen informiert wird und in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung dient dazu, dass die Bevölkerung sich an der Planung als politischem Meinungsbildungsprozess beteiligen kann. Sie bezweckt, im Planungsprozess den Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates Genüge zu tun. In gewissem Mass ist die Mitwirkung vergleichbar mit dem Vernehmlassungsverfahren in der Gesetzgebung.

Keine Form der Mitwirkung ist das nachfolgende Beschluss- und Genehmigungsverfahren mit Einsprachemöglichkeit. Dort wird ein ausgearbeiteter und rechtlich vorgeprüfter Plan zur Abstimmung

unterbreitet und dann einer rechtlichen Prüfung unterworfen. In diesem Beschluss- und Genehmigungsverfahren gibt es Rechtsbehelfe und Rechtsmittel, die ein betroffener Grundeigentümer oder eine Gemeinde beachten muss. Dieser Teil des Planerlassverfahrens soll hier aber nicht behandelt werden.

Die Pflicht der Behörden, die Mitwirkung zu ermöglichen, gilt für die Planung auf allen Stufen des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinden) und für alle Arten von Plänen, wie bspw. Nutzungspläne, Wasserbaupläne, Überbauungspläne, Strassenpläne.

Die Kantone und allenfalls die Gemeinden müssen den Gesetzgebungsauftrag des Raumplanungsgesetzes umsetzen. Der Kanton Bern beispielsweise lässt den Gemeinden die Wahl zwischen verschiedenen Formen der Mitwirkung. Möglich ist, dass vorgesehene Planungen bereits in einer frühen Phase an einer Gemeindeversammlung zur Diskussion gestellt oder öffentlich aufgelegt werden mit der Möglichkeit, schriftliche Eingaben einzureichen. Der Kanton Zürich kennt für die Mitwirkung das schriftliche Verfahren.

Während im Beschluss- und Genehmigungsverfahren nur die stimmberechtigten bzw. legitimierten Grundeigentümer oder etwa Organisationen beteiligt sind, ist die Mitwirkung für die gesamte Bevölkerung offen. Daran können natürliche und juristische Personen teilnehmen, unbesehen von Alter, Staatszugehörigkeit, Mündigkeit oder sogar Urteilsfähigkeit. Personen können sich gruppieren oder einzeln auftreten. Die Eingaben können geschrieben, gezeichnet oder gemalt werden. Uns ist beispielsweise eine gestickte Mitwirkungseingabe bekannt. Es geht um das Sammeln und Erproben von Ideen und Anstössen aller Art.

Gemeinsam ist den Formen der Mitwirkung, dass die Mitwirkenden keinen Anspruch darauf haben, dass sie eine individuelle Antwort auf ihre Eingabe erhalten oder dass ihre Eingabe einer rechtlichen Prüfung zugeführt wird. Allerdings muss in den meisten Kantonen ein Bericht über die eingegangenen Mitwirkungen erstellt werden, in welchem die planende Behörde Stellung zu den Eingaben nimmt, und welcher dem entscheidenden Organ vor seinem Beschluss über die Planung zur Kenntnis gebracht werden muss. Noch nicht gerichtlich entschieden wurde, ob der Anspruch auf Mitwirkung durchsetzbar ist oder nicht. Klar hingegen ist, dass die Mitwirkung ein Verfahren, mit welchem Rechtsschutz gegen eine Planung gewährt wird, nicht ersetzen kann. Ein solches Verfahren müssen die Kantone von Bundesrechts wegen vorsehen. Möglich ist eine Kombination der beiden Institute, wie es einzelne Kantone handhaben.

## **2. Mitwirkungsrecht, nicht Mitwirkungspflicht**

Die Pflicht, die Mitwirkung zu gewähren, trifft die Behörden. Umgekehrt sind die Betroffenen nicht verpflichtet mitzuwirken. Dies unterscheidet sich insbesondere von Gesuchsverfahren, wie z.B. ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung, in denen die Gesuchstellenden an der Feststellung des Sachverhalts mitwirken müssen, andernfalls sie Rechte verlieren können. Dementsprechend muss die Grundeigentümerin, die von der Gemeinde einen Fragebogen mit den eingangs gestellten Fragen erhält, nicht reagieren.

Unter Umständen ist die angeschriebene Person auch gut beraten, wenn sie den vorgegebenen Fragenkatalog nicht beantwortet. Die oft harmlos wirkenden Fragen haben es nämlich häufig in sich. Mit der letzten grösseren Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, welche auf 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, müssen die Kantone Massnahmen treffen, welche die Verfügbarkeit von Bauland fördern. Dies können bspw. Bauverpflichtungen der Grundeigentümer sein, welche bei Nichterfüllung Abgaben der Eigentümer oder ein Kaufrecht der Gemeinde auslösen. Die Kantone sind daran, diesen Gesetzgebungsauftrag umzusetzen. Im Kanton Bern wurden auf 1. April 2017 entsprechende Bestimmungen im Baugesetz in Kraft gesetzt, die Gemeinden passen nun ihre baurechtlichen Grundordnungen (Nutzungszonenplan und Baureglement) an. Im Rahmen dieser Arbeiten werden Grundeigentümer von unüberbauten Grundstücken in der Bauzone regelmässig angeschrieben und gebeten Fragen diesbezüglich zu beantworten: Ob und wann sie ihre Grundstücke überbauen würden oder ob sie mit einer Auszonung einverstanden seien.

Handelt es sich hier um eine Form der Mitwirkung oder geht es um eine Anhörung für eine Auszonung oder für die Anordnung einer Bauverpflichtung? Vergibt man sich etwas, wenn man so oder anders antwortet? Kann man später noch einmal Stellung nehmen? Ist die Stellungnahme verbindlich? Diese Fragen können hier nicht allgemein beantwortet werden; es kommt einmal mehr darauf an, in welchem Stadium des Verfahrens und in welcher Form die Gemeinde die Stellungnahme des Grundeigentümers einholt. In jedem Fall ist der Befragte gut beraten, sich bei der Beantwortung der Fragen zu überlegen, vor welchem (rechtlichen) Hintergrund die Fragen gestellt werden und welche Auswirkungen seine Antworten für die weitere Ortsplanung haben könnten. Wie bereits erwähnt, macht es unter Umständen auch Sinn, gar nicht zu reagieren. Allerdings kann die Planung in dieser frühen Phase eher beeinflusst werden und die Gemeinde ist nicht nur interessiert, sondern für die weitere Planung darauf angewiesen, die Wünsche und Absichten der Grundeigentümer zu erfahren.

Die Möglichkeit, in einem eher informellen Verfahren seine Meinung einzubringen und an der Planung mitzuwirken, muss klar unterschieden werden von den rechtlichen Vorkehren gegen eine beschlossene Planungsvorlage. Reicht der Betroffene dann nicht innert Frist ein Rechtsmittel ein, verliert er die Möglichkeit, sich weiter am Verfahren zu beteiligen.

### **3. Fazit**

Die Mitwirkung als Möglichkeit der Bevölkerung, sich am Meinungsbildungsprozess für eine Planung zu beteiligen, hat sich grundsätzlich bewährt. Je nach Kanton und Gemeinde unterscheiden sich die Formen der Mitwirkung und deren Bedeutung für das weitere Verfahren. Wer von einer Planung betroffen ist, dem sei daher empfohlen, die Rahmenbedingungen zu klären und sich dann zu überlegen, wann und mit welchen Mitteln er seine Anliegen am besten einbringt. In vielen Fällen macht es Sinn, Fragebögen der Gemeinde aufzubrechen und darüber hinaus Ausführungen zu machen. Es kann sogar angezeigt sein, wichtige Ideen und Anregungen mit eigenen Fragebögen oder Petitionen zu stützen und dabei Personen zu gruppieren. Die in der Ausgangslage gezeigte zweite Frage wird in der Gemeindeexekutive völlig anders behandelt werden, wenn das betroffene Quartier selber und organisiert eine Mitwirkungseingabe zur inneren Verdichtung macht, als wenn

die Exekutive nur die Ergebnisse des Fragebogens auswertet. Wenn sich abzeichnet, dass die Gemeindeexekutive mittels Fragebogen bereits Vorentscheidungen getroffen oder Gewichtungen vorgenommen hat, ist es wichtig, dass die Mitwirkung auch durch anders lautende Eingaben «be-fruchtet» wird. In jedem Fall sollte einer «gelenkten Meinungsbildung» mit Vorsicht begegnet wer-den, sei es aus Sicht der Bevölkerung, sei es aus Sicht der Gemeindeexekutive. Die Exekutive wird sich nämlich bei einem klaren Ergebnis der Umfrage politisch daran orientieren müssen wie beispielsweise an einer Konsultativabstimmung. Rechtlich gesehen haben solche Umfragen nichts mit Konsultativabstimmungen zu tun, wo Konsultativabstimmungen überhaupt möglich sind. Tat-sächlich beeinflussen sie aber die politischen Handlungsoptionen einer Gemeinde in einem sehr frühen Stadium der Planung.

---

**Bratschi AG** ist eine führende Schweizer Anwaltskanzlei mit über 85 Anwältinnen und Anwälten in den Wirtschaftszentren der Schweiz, bietet schweizerischen und ausländischen Unternehmen und Privatpersonen professionelle Beratung und Vertretung in allen Bereichen des Wirtschaftsrechts, im Steuerrecht und im öffentlichen Recht sowie in notariellen Angelegenheiten.

<b>Basel</b> Lange Gasse 15 Postfach CH-4052 Basel Telefon +41 58 258 19 00 Fax +41 58 258 19 99 basel@bratschi.ch	<b>Bern</b> Bollwerk 15 Postfach CH-3001 Bern Telefon +41 58 258 16 00 Fax +41 58 258 16 99 bern@bratschi.ch	<b>Lausanne</b> Avenue Mon-Repos 14 Postfach 5507 CH-1002 Lausanne Téléphone +41 58 258 17 00 Téléfax +41 58 258 17 99 lausanne@bratschi.ch	<b>St. Gallen</b> Vadianstrasse 44 Postfach 262 CH-9001 St. Gallen Telefon +41 58 258 14 00 Fax +41 58 258 14 99 stgallen@bratschi.ch	<b>Zug</b> Industriestrasse 24 CH-6300 Zug Telefon +41 58 258 18 00 Fax +41 58 258 18 99 zug@bratschi.ch	<b>Zürich</b> Bahnhofstrasse 70 Postfach CH-8021 Zürich Telefon +41 58 258 10 00 Fax +41 58 258 10 99 zuerich@bratschi.ch
--	--	---	---	---	---

© Bratschi AG, Vervielfältigung bei Angabe der Quelle gestattet

www.bratschi.ch