Was bringen das Raumplanungs- und das Wohnbauförderungsgesetz des Bundes?

Autor(en): **Schürmann, Leo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **30 (1973)**

Heft 3

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-782024

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Ausblick

Raumplanungsgesetz und Wohnbaugesetz verschaffen uns neue Rechtsgebiete: Planung, Erschliessung, Erschliessungsbeiträge und Mehrwertabschöpfung. Wenn meine heutigen Ausführungen einen ersten bescheidenen Ueberblick über Problemstellungen und einen entsprechenden Ausblick auf Lösungsmöglichkeiten zu vermitteln vermochten, so haben sie ihre Aufgabe erfüllt.

Literatur

[1] *Stohler, Jacques,* Zur rationalen Planung der Infrastruktur, Konjunkturpolitik *11,* H. 5, 294 (1965).

[2] *Schmidt, Hans,* Handbuch des Erschliessungsrechts, 3. Aufl. (Deutscher Gemeindeverlag/Verlag W. Kohlhammer 1972).

[3] *Bonczek, W., Gassner, E., Koller, P.,* Die städtebaulichen Grundsätze der Erschliessung gemäss § 124 des Bundesbaugesetzes, Gutachten (1963, nicht veröffentlicht).

[4] Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bericht über Beratungsergebnisse des Terminologie-Ausschusses in Mitteilungen des Verbandes, H. IV (1965).

[5] Städtebauinstitut Nürnberg, Studienheft 6 (1967).

[6] *Gassner, E.,* Kritische Betrachtungen zur Erschliessung von Baugebieten (Verlag E. Wasmuth 1962).

[7] *Kuttler, Alfred,* Erschliessungsrecht und Erschliessungshilfe im Dienste der Raumordnung (1972, noch nicht veröffentlicht).

[8] Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, Art. 77.

[9] *Grisel, André,* Droit administratif suisse (Editions Ides et Calendes, Neuchâtel 1970).

[10] Bbl 1972 I 1519.

[11] Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, Bonn 1972.

Was bringen das Raumplanungs- und das Wohnbauförderungsgesetz des Bundes?

Von Nationalrat Dr. Leo Schürmann

Im März 1972 ist zum Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 22quater) eine thematisch damit eng verbundene Wohnbauförderungsvorschrift 34sexies getreten. Der Bund ist nunmehr befugt, nicht nur Grundsätze für eine geordnete Besiedelung des Landes und eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu erlassen, sondern auch die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern und materielle Vorschriften sowohl über die Erschliessung als auch die Baurationalisierung aufzustellen.

Beide Ausführungserlasse liegen in Entwürfen vor: derjenige zum Bodenrechtsartikel in der Form einer Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1972, derjenige zum Wohnbauförderungsartikel in Form eines Departementalentwurfs, der in der ersten Jahreshälfte 1972 dem Vernehmlassungsverfahren unterstand und nunmehr departementsintern bereinigt wird. Beide Entwürfe enthalten unter anderem Vorschriften über die Entwicklung und Förderung der Infrastruktur, besonders die Erschliessung, das Wohnbauförderungsgesetz und überdies ein relativ stark ausgebautes materielles Erschliessungsrecht.

Dieses Nebeneinander von zwei bodenrechtlich einschlägigen Erlassen wirft nicht nur Fragen der Koordination beim Vollzug, sondern vor allem der Abgrenzung des Geltungsbereichs und des gegenseitigen Verhältnisses überhaupt auf.

Beide Artikel sind aus einer Bedürfnislage heraus entstanden. Die Ziel- und Aufgabenplanung war nur insofern koordiniert, als sich der Wohnbauartikel in die weitere Zielsetzung der Raumplanung einzufügen hatte; im übrigen verfolgt er selbständige Zwecke. Zielkonflikte zwischen den beiden Vorschriften sind auf der Verfassungsebene ausgeschlossen, indem die Ueberschneidung nur Teilbereiche erfasst und die Bereinigung oder Angleichung auf der Gesetzesstufe vorzunehmen ist. Es ist eine ganz andere Frage, wann, wo und wie die Wohnbauförderung ansetzt und wie sie zeitlich bemessen wird, damit sie struktur- und konjunkturpolitisch richtig liegt. Das ist Sache der Abstimmung im grösseren Zusammenhang der Wirtschafts- und Führungspolitik.

Die Problematik wird erschwert durch den Umstand, dass Bund und Kantone in den beiden Gebieten ungleiche Kompetenzen besitzen: in der Raumplanung ist der Bund grundsätzlich — unter Vorbehalt der eigenen Sachplanung — auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt, wohingegen er im Wohnbauwesen unmittelbare Förderungsbefugnisse besitzt, die nach den jetzigen Vorstellungen zentral, ohne notwendige Mitwirkung der Kantone, wahrgenommen werden sollen.

Im Hinblick auf das Wohnbauförderungsgesetz sind folgende Vorschriften des Gesetzesentwurfs über die Raumplanung wesentlich

— die Richtpläne und ihre zeitliche Erstreckung. Sie sind absolut präjudizierbar für jede Art von Wohnbauförderung, weil sie mittel- und langfristig das Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Land festlegen;

— die Nutzungspläne, weil sie die rechtsverbindliche Nutzung des Grundeigentums örtlich und regional bezeichnen; «Wohnbauförderung» im Sinne der Anwendbarkeit des Massnahmensystems zugunsten des Wohnungsbaus — von der Erschliessung bis zu den Mietzuschüssen, vom vorsorglichen Landerwerb bis zur Kapitalbeteiligung des Bundes an die Träger des Wohnungsbaus — ist nur für Projekte in diesen Gebieten möglich.

— Die Erschliessungsmassnahmen nach Raumplanung sind grossflächig konzipiert und erfassen alle Arten von Siedlungsgebiet, also auch für Industrieland oder für öffentliche Bauten und Anlagen, währenddem die Wohnbauförderung die Grob- und Feinerschliessung ausschliesslich für den Wohnungsbau zulässt und keinerlei Ausstattungsbeiträge an die übrige Infrastruktur vorsieht und verfassungsmässig auch nicht vorsehen könnte.

— Das materielle — eidgenössische — Erschliessungsrecht gilt nur für Land, das zum Wohnungsbau bestimmt ist, und soll dessen Verwirklichung erleichtern (weshalb unter anderem sehr detailliert Rechtsinstitute wie die Grenzbereinigung normiert werden), währenddem für die raumplanerisch relevante Erschliessung das Bundesrecht den Kantonen lediglich grundsatzmässig Rechtsinstitute, wie die Güterzusammenlegung und die Landumlegung, zur Verfügung stellten, wobei die Konkretisierung Sache des kantonalen Rechts ist.

Für den wesentlichen Inhalt des Wohnbauförderungsgesetzes im Blick auf das Raumplanungsgesetz wird auf die Botschaft verwiesen.

Das gegenseitige Verhältnis der beiden Erlasse

Der Entwurf zum Wohnbauförderungsgesetz enthält einen Abschnitt über die Erschliessung und Sicherung von Land für den Wohnungsbau. Darin figuriert ein Art. 3 mit der Marginalie «Verhältnis zur Raumplanung» folgenden Wortlauts:

«Der Bund fördert die Erschliessung von Bauland nach Massgabe der Raumplanung. Er trifft nach den folgenden Bestimmungen zusätzliche Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung der Erschliessung sowie zur Beschaffung von Land für den Wohnungsbau und leistet hiefür besondere Hilfe.»

Damit ist zum Ausdruck gebracht, dass das Wohnbauförderungsgesetz gegenüber der Raumplanung, was die Erschliessung von Bauland betrifft, eine komplementäre

Stellung einnimmt. Das gleiche gilt für die Beschaffung von Land für den Wohnungsbau. Die bodenrechtlichen und bodenpolitischen einschlägigen Massnahmen zugunsten des Wohnungsbaus sind *zusätzlicher* Natur, was sich zwanglos aus der verschiedenen Zielsetzung der beiden Erlasse erklärt. Im grösseren Rahmen dagegen stehen die Gesetze zueinander im Verhältnis der Subsidiarität: das Raumplanungsgesetz geht aus den dargelegten Gründen hervor; die Wohnbauförderung schliesst und vervollständigt sozusagen «Marktlükken», die das RPG bewusst ausspart.
Subsidiär heisst, dass das Erschliessungskonzept primär raumplanerisch abzustützen, das heisst nach den Begriffen, Vorstellungen und Einrichtungen des Raumplanungsgesetzes vorzunehmen ist und dass sich die Erschliessung von Bauland in dieses Konzept einzufügen hat. Für die Beschaffung von Bauland gilt das gleiche. Die Sicherung von Land für Zwecke der Raumplanung, die der Bund nach Art. 54 RPG erleichtern kann, geht derjenigen für den Wohnungsbau insofern vor, als stets als erstes feststehen muss, dass das zu beschaffende Land überhaupt für die Besiedelung bestimmt ist.
Es liegt also im allgemeinen das Verhältnis eines generellen zu einem speziellen Gesetz auf den entsprechenden Gebieten vor, wobei die Regel gilt: lex generalis non derogat legi speciali. Das allgemeine Gesetz beeinträchtigt das spezielle nicht.
Auch wenn die beiden Gesetze gleichzeitig in Kraft treten sollten — was wenig wahrscheinlich ist — geht unter Vorbehalt des Art. 3 der *Inhalt* des Wohnbauförderungsgesetzes vor. Dieses Gesetz enthält für die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau detailliertere Bestimmungen. Die Konkordanz ist im übrigen bis in alle Einzelheiten gewährleistet. So verlangt das WFG für die Erschliessungshilfe, dass die Erschliessungsanlagen den Richt- und Nutzungsplänen entsprechen müssen, die für das fragliche Gebiet gelten (Art. 14).
Die besonderen Massnahmen zur Verbilligung der Mietzinse setzen voraus, dass die Bauvorhaben den Anforderungen der Landes-, Regional- und Ortsplanung entsprechen und den in den betreffenden Regionen bestehenden Wohnbedürfnissen Rechnung tragen (Art. 36) usw.

Staatliche Infrastrukturpolitik und privatwirtschaftliche Investitionspolitik
Beide Verfassungsartikel visieren überaus weitreichende Ziele an. Sie nehmen auf Sachgebiete Einfluss, die bis anhin vom Staat fast unter ausschliesslich polizeilichen Gesichtspunkten betreut worden sind. Die Autonomie der Wirtschaft war durch die bisherige Baugesetzgebung und Wohnbauförderung nicht nur nicht in Frage gestellt, sondern auch nicht wesentlich in ihrer Entscheidungsfreiheit behindert worden. Daran soll sich zwar grundsätzlich nichts ändern, weil weiterhin die verfassungsmässigen Freiheitsrechte für die Gestaltung dieser Bereiche die massgebliche Grundlage abgeben. Doch ist nicht zu verkennen, dass die wirtschaftliche Betätigung unvergleichlich mehr als bis anhin durch staatliche Vorentscheide gesteuert wird. Die Erschliessungspolitik, die dafür bereitgestellten Mittel und der Rhythmus der Erschliessungen einerseits, der Umfang und die Art der staatlichen Wohnbauförderung anderseits werden zentrale Bereiche der privaten Wirtschaft — die gewerbliche und industrielle Investitionstätigkeit im allgemeinen und die Bauwirtschaft, die eine Schlüsselstellung einnimmt im besondern — nachdrücklich in ihren Dispositionen beeinflussen. Diese staatlichen Aktivitäten gehen weit über die reaktive oder Ordnungsplanung hinaus; sie gestalten die zukünftigen Verhältnisse und sind im Sinne der wissenschaftlichen Terminologie *konzeptionelle Planung* (vgl. Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat, S. 438, 1972). Da der Staat dazu allein kaum in der Lage sein wird und der demokratische Willensbildungsprozess ohnehin eine breite Basierung der Planung notwendig macht, ist — nach dem Prinzip Einvernehmlichkeit — die Wirtschaft, wie das die Entwürfe übrigens vorsehen, in die Planung einzubeziehen. Das wird um so nötiger sein, als, wie dargelegt, die öffentlichen Gewalten unterschiedlich in den beiden Sachgebieten engagiert sind. Zu den unternehmerischen Entscheiden treten die planerischen im Sinne der Richtplanung der Kantone und deren Durchführung durch Regionen und Gemeinden, im Wohnbausektor die zentrale Leitung durch den Bund, die allerdings weitgehend auf Anstösse aus der Wirtschaft — der Träger des allgemeinen und gemeinnützigen Wohnungsbaus — und der Kantone, Regionen und Gemeinden angewiesen ist. Für die Berggebiete tritt als weiteres planerisches und gestaltendes Element die Investitionshilfe in Erscheinung.
Es werden neue Organisationsformen gewählt und bereitgestellt werden müssen, sollen diese verschiedenartigen Gesetze mit ihren sich zum Teil überschneidenden Geltungsbereichen praktikabel werden. Der öffentlich-rechtliche Planungsverband, wie er bekannt ist, einerseits, und gemischtwirtschaftliche Unternehmen anderseits sind im überörtlichen Bereich bewährte Organisationstypen. Verwaltungsmässig sind Schwerpunkte zu bilden und Koordinationsorgane zu schaffen. Die Bereiche sind auch verwaltungsmässig — auf allen Stufen — zu integrieren. Dass sich hier neue Horizonte öffnen sei ebenso anerkannt, wie auch die Gefahr einer Kompetenzanhäufung beim Staat nicht verhehlt sei. Man wird beiden Gesichtspunkten nur mit Hilfe der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in sehr frühen Phasen gerecht werden können. Die Wirtschaft wird sich allerdings dazu bequemen müssen, auch ihre Strategie nicht mehr als reine Privatsache zu behandeln. Sie muss ihre Investitions- und Expansionspolitik mit der Raumplanung und der Infrastrukturpolitik der öffentlichen Hand abstimmen. Die unternehmerische Planung ist nicht mehr schlechthin dominant. Man kann vom Staat nicht verlangen, dass er Vollbeschäftigungs-, Stabilitäts- und Strukturpolitik betreibt und ihm dabei nicht auch behilflich sein oder ihn gar in seinem Bestreben durch Schaffung von Tatsachen behindern. Vom Umweltschutz her werden sich innert kurzem noch zwingendere Imperative Geltung verschaffen.

Schlusswort

Von Dr. W. Rohner, alt Ständerat

Ich darf allen Referenten für ihre ausgezeichneten Ausführungen — wohl auch in Ihrem Namen — herzlich danken. Vielleicht ist es Ihnen ergangen wie mir: Ob der Fülle des Gebotenen ist es nicht leicht, immer und in jedem Fall die Fragen unseres Kongressthemas: Wo kann man bauen? Wie kann man bauen? Wann kann man bauen?, zu beantworten. Planung ist ein Prozess, der sich den sozialen Veränderungen anzupassen und sie gleichzeitig wieder zu beeinflussen hat. Trotz des Postulats der Rechtssicherheit, das bei allem Wandel der Auffassungen nie vernachlässigt werden darf, wird es für den Bauinteressenten dann und wann kaum möglich sein, zum voraus eindeutig abzuklären, wo, wann und wie er bauen kann. In vielen Fällen wird aber die Antwort eindeutig ausfallen können. Jeder Bauherr wird daher gut daran tun, Projekte erst auszuarbeiten, nachdem er sich mit den zuständigen Behörden besprochen hat. Ich glaube, dass die heutige Veranstaltung über den Tag hinaus ihre Wirkung haben wird, wenn sie die Erkenntnis vertieft, dass zwischen der öffentlichen Hand und den Bauinteressenten rechtzeitig eine enge Zusammenarbeit gesucht wird. Das heisst aber für beide Teile, dass sie die öffentlichen und die privaten Interessen gegenseitig würdigen und nach Möglichkeit abzustimmen suchen. Der Entscheid, wo, wie und wann gebaut werden darf, ist im Rahmen des geltenden Rechts von den öffentlichen Behörden zu fällen. Sie werden aber, wie dies Artikel 3 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz vorschreibt, die öffentlichen und die privaten Interessen in bestmöglicher Weise zu wahren und gegeneinander abzuwägen haben.

Den Mitarbeitern des Zentralsekretariats, die für eine einwandfreie Organisation der heutigen Veranstaltung besorgt waren, gilt mein bester Dank.
Ihnen allen danke ich nochmals für Ihre Teilnahme und wünsche Ihnen eine gute Heimkehr. Ich erkläre damit unsere Tagung als geschlossen.