

Redimensionierung der Bauzonen : Rechtsgrundlagen und Vollzug

Autor(en): **Lendi, M.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **83 (1985)**

Heft 10

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-232625>

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.

Redimensionierung der Bauzonen

Redimensionierung der Bauzonen – Rechtsgrundlagen und Vollzug

M. Lendi

Die wohlabgewogene Dimensionierung der Bau- und Landwirtschaftszonen stellt eines der zentralen Probleme der Raumplanung dar. Faktisch steht die Aufgabe der Redimensionierung der Bauzonen im Vordergrund, doch darf sich die Planung nicht verleiten lassen, schematische Lösungen zu bevorzugen. Die Verhältnisse sind von Ort zu Ort verschieden. Es muss in jedem einzelnen Fall sorgfältig geprüft werden, wie gross die Bauzone zu bemessen ist. Die Notwendigkeit, die landwirtschaftlichen Vorranggebiete zu schützen, ist ein wesentlicher Grund für die Verkleinerung der Bauzonen, doch gilt es, alle Gesichtspunkte, die für die Dimensionierung wesentlich sind, zu würdigen. Raumplanung besteht in der Abstimmung der verschiedenen Raumansprüche und nicht in der Festschreibung eines Zieles oder eines Zustandes.

Le dimensionnement bien équilibré des zones à bâtir et des zones agricoles est un des problèmes capitaux de l'aménagement du territoire. En pratique, il s'agit surtout de redimensionner les zones à bâtir. Toutefois, l'aménagement du territoire ne doit pas céder à la tentation d'offrir des solutions schématiques. Les conditions varient de lieu en lieu. Par conséquent, il est nécessaire de faire une appréciation attentive de l'extension qu'il convient de donner aux zones à bâtir. La nécessité de protéger les zones agricoles prioritaires est une bonne raison pour réduire les zones à bâtir. Il faut, néanmoins, considérer tous les facteurs qui sont déterminants pour le dimensionnement des zones. L'aménagement du territoire doit chercher un accord harmonieux entre les besoins d'utilisation du sol et éviter toute fixation d'objectifs ou d'une situation donnée.

Die schweizerische Raumplanung steht immer wieder vor neuen Herausforderungen. Zurzeit wird die Diskussion von der Frage nach dem Schutz der sog. Fruchtfolgefleichen dominiert. Damit eng verbunden ist die Forderung auf eine Redimensionierung der Bauzonen.

Beide Postulate verdienen eine sorgfältige Würdigung. Sie sind eng miteinander verbunden. Da die Bauzonen im Durchschnitt über alle Gemeinden zu gross ausgefallen sind, läuft die praktische Frage auf deren Begrenzung der Bauzonen hinaus. Mit dieser Problema-

Die Vorträge in diesem Themenheft über die Redimensionierung der Bauzonen wurden im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung der Gruppe für Öffentlichkeitsarbeit der Sektion Aargau des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins SIA am 19. 2. 1985 gehalten. Das Programm ist in der Rubrik Berichte wiedergegeben. Zu Anlass und Ziel der Veranstaltung und damit auch dieses Themenheftes werden hier aus der damaligen Einladung die Reflexionen des Tagungsleiters zitiert:

«Das schweizerische Raumplanungsgesetz steht. Jetzt ist die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, der Eigentümer, der Planungsorgane und der Behörden auf den Vollzug gerichtet. Es sollte ein sinnvoller, realistischer und gerechter Vollzug sein, der die Bewahrung der gesteckten Ziele und der Rechtsmittel nachweist. Die alles Einzelne überragende Bedeutung des Raumplanungsgesetzes liegt in der allgemeinen zwingenden gesetzlichen Pflicht zur Abgrenzung der Siedlungsflächen gegenüber allen anderen Nutzungsflächen. Dieses ganzheitliche Den-

ken gilt es zu bewahren und bei der Vertiefung in Einzelfälle und der damit unweigerlich verbundenen Verstrickung in vielgestaltige Gesichtspunkte und Schwierigkeiten von Zeit zu Zeit eine Pause einzuschalten, einige Schritte zurückzutreten und den Blick für das Ganze und Wesentliche immer wieder zurückzugewinnen.

Als eines der Schicksalskonzepte wird sich die Redimensionierung zu grosser Bauzonen erweisen. Wann ist im Einzelfall eine Bauzone aber zu gross? Welches sind die Kriterien für die Beurteilung dieser Frage? Wie steht es mit der Beteiligung der Betroffenen bei der Planung? Wo liegt die Grenze der Gemeindeautonomie bei dieser Frage? Welches sind ökologische Kriterien? Wann sind diese so bedeutungsvoll, dass im überkommunalen öffentlichen Gemeininteresse eine Rückzonung erzwungen werden muss? Kann der Staat eine Gemeinde zu einer Revision der Ortsplanung zwingen? Wie ist das möglich?

Solch aktuellen und vielen verwandten Fragen ist dieser Vortrags- und Diskussionsabend gewidmet.»

tik müssen sich die Gemeinden, dann aber auch die praktisch tätigen Planer auseinandersetzen. Vor allem für die Kulturingenieure, welche vorwiegend im ländlichen Raum aktiv sind, ist die Aufgabe gestellt, die Problematik zu erkennen, die Auswirkungen allfälliger Lösungsvorschläge sorgfältig zu bedenken und zur Bewältigung der offenen Fragen in Theorie und Praxis beizutragen. Sie tun gut daran, die langfristigen Aspekte sorgfältig zu würdigen und «absolute» Lösungsvorschläge kritisch zu beleuchten. Auf alle Fälle dürften die Kulturingenieure erkennen, dass es weniger um die Frage des Schutzes der Fruchtfolgefleichen geht als vielmehr um die Aufgabe, die landwirtschaftlichen Eignungsgebiete als sog. *landwirtschaftliche Vorranggebiete* der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Das Problem besteht nämlich nicht nur gegenüber den Ackergebieten, sondern für alle landwirtschaftlichen Gebiete – auch in Berg- und Hügeregionen.

Nationale und lokale Bedeutung

Das Problem der Redimensionierung der Bauzonen ist *eines der zentralen der schweizerischen Raumplanung*. Man kann ihm nicht genügend Beachtung schenken. Auf der andern Seite muss alles getan werden, die Problematik nicht isoliert zu behandeln. Sie muss in einen grösseren Sachzusammenhang gestellt und von dort her einer Beantwortung entgegengeführt werden. Es ist nicht einfach, den Stellenwert zu ermitteln und die Problemweite abzustechen. Der Grund liegt in den Zielkonflikten, die hinter jeder raumplanerischen Tätigkeit stecken. Davon sei ein Konfliktpotential erwähnt. Von der natürlichen Eignung her gesehen sind die für die Überbauung besonders gut geeigneten Gebiete immer auch durch die Landwirtschaft vorteilhaft zu bewirtschaften.

Viele übergeordnete Planungsinstanzen verfallen angesichts der sich auftürmenden sachlichen und politischen Schwierigkeiten der Versuchung, der Aufgabe der Redimensionierung der Bauzonen auszuweichen, sei es, dass sie bagatellisiert, sei es, dass nach Umwegen Ausschau gehalten wird, um

sie unterhalb der Schwelle von Auseinandersetzungen zu lösen. Dafür ist Verständnis angezeigt, doch mit Wohlwollen und abschwächenden Argumenten wird das Problem der sachgerechten Dimensionierung der Bau- und Landwirtschaftszonen, das gemeistert werden muss, nicht bewältigt. Warum muss es angegangen werden? Es gibt sachliche und rechtliche Gründe, wobei hinter den rechtlichen das Modell eines marktwirtschaftlich konzipierten Bodenrechts steht.

Das sachliche Problem

Die pauschalen Aussagen über den täglichen Verlust an Kulturland sind bekannt¹. Sie sind tendenzmässig nicht unbegründet². Auch die von Politikern oft vorgebrachten Hinweise auf Bauzonen, die so umfangreich bemessen seien, dass eine doppelt so grosse Bevölkerung Wohn- und Arbeitsplätze innerhalb der heute rechtskräftig ausgetrennten Bauzonen finden könnte, sind nicht ohne Beleg³. Sie sind sogar alarmierend. Allerdings ist eine gewisse Vorsicht am Platz. Einmal ist zu bedenken, dass gesicherte Daten über die Landnutzung (noch) nicht verfügbar sind⁴. Sodann sind Prognosen über den zukünftigen Landbedarf für das Wohnen und Arbeiten sorgfältig zu analysieren⁵. Die dahinter stehenden Annahmen sind oft zu einfach getroffen. Drittens ist in die Waagschale zu werfen, dass örtliche, regionale und kantonale Unterschiede bestehen, die nach einer differenzierten Betrachtung rufen. Dennoch müssen die Aussagen über die zu grossen Bauzonen in ihrer Grundtendenz ernst genommen werden. Wenn wir nämlich die demographische und technologische Entwicklung aus der Gegenwart in die Zukunft hinein aufzeigen, dann scheinen sich zwei Tatbestandselemente abzuzeichnen, die zu denken geben: Die Gesamtbevölkerung wächst nicht mehr überdurchschnittlich⁶, und der Flächenbedarf der künftigen Arbeitsplätze wird kaum grösser⁷. Zum zweiten Punkt ist ein kurzer Hinweis nötig. Die Entwicklung vom zweiten Wirtschaftssektor zum dritten schreitet voran. Erfahrungsgemäss stellen Industrie und Gewerbe höhere Flächenansprüche als die Dienstleistungsbetriebe, auch wenn der einzelne Arbeitsplatz als Folge des Raumbedarfs für Terminals eher grösser sein wird. Von daher kann gesagt werden, dass gesamthaft betrachtet die Flächenbedürfnisse in der Bauzone (mit Einschluss der Industriezone⁸) eher zurückgehen resp. nicht mehr echt wachsen. Vorbehalten bleibt die Annahme über die künftigen Ansprüche an die Wohnfläche, doch dürften diese früher oder später ebenfalls die Sättigungsgrenze

erreichen. Diese Überlegungen zeigen – nebenbei und indirekt – an, dass eine pauschalisierte Aussage letztlich nicht möglich ist. Es kommt darauf an, welche Raum- und Flächenansprüche in einer konkreten Gemeinde unter konkreten Gegebenheiten anfallen. Generelle Aussagen sind und bleiben fragwürdig.

Die nuancierten Feststellungen zum sachlichen Problem bedürfen einer wichtigen Ergänzung, die wesentlich weniger differenziert ausfällt. *Der Verlust an Kulturland, insbesondere an Fruchtfolgeflächen, kann und darf in diesem Land*, das im Jahr 1982 eine Bevölkerungsdichte von 156 Einwohnern pro km² aufwies, *nicht weitergehen*. Dieses Problem ist akut. Die Schweiz ist – mindestens im Mittelland – eines der am dichtesten besiedelten Gebiete Europas. Zutreffend spricht man aus europäischer Sicht von der Schweiz als Agglomeration. Mit der zunehmenden flächenraubenden Überbauung in sorglos offen angelegten Einfamilienhauszonen wächst das Siedlungsgebiet unverhältnismässig. Ohne dass wir hier Zahlen festschreiben, weil diese nicht wissenschaftlich hinreichend belegbar sind, muss doch das Faktum anerkannt werden, dass bereits heute ein echtes Defizit an Fruchtfolgeflächen besteht⁹. Die *Landwirtschaftszonen sind deshalb zu vergrössern*, was nur zulasten der Bauzonen erfolgen kann. Der Vorschlag, das Forstgebiet anzuknabbern, ist abwegig, weil es, auch wenn es ausgedehnter geworden sein sollte, nach wie vor einen prozentual kleinen Anteil am ganzen Land ausmacht¹⁰. Selbstredend sind von Ort zu Ort Differenzierungen nötig, doch kommt eine grosszügige Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen im Interesse der Eigenernährungsbasis dieses Landes nur zustande, wenn allenthalben Anstrengungen unternommen werden, die Bauzonen in Grenzen zu halten. Eine weitere Feststellung ist unumgänglich. Die *offene Landschaft* ist nicht planerisches Restgebiet. Sie ist vielmehr ein *eigenständiger Lebensraumfaktor*, der aus Lebensraumqualitätsgründen und mit Rücksicht auf die ökologischen Lebensvoraussetzungen erhalten werden muss¹¹. Wieder ist einschränkend hinzuzufügen, dass es Gegenziele gibt, die ihrerseits zu beachten sind. Die Lebensqualität wird nicht nur durch die Freiräume gewährleistet, sondern auch durch Siedlungen. Eine Limitierung der Bauzonen ist deshalb im Streubereich der Zielkonfliktaustragung vor allem dann angezeigt, wenn innerhalb der Bauzonen Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, die auch bei geringem Flächenverbrauch für die Menschen vorteilhaft sind. Dass diese Chancen bestehen, mag mit dem Hinweis auf die

bessere Nutzung der vorhandenen Bau-substanz und die charmereichen Varianten verdichteten Bauens belegt sein¹². Es lässt sich darum durchaus rechtfertigen, parallel zur Lebensqualitätssteigerung in urbanen Räumen den Freiraum auszudehnen, mit oder ohne qualifizierten Schutz der Fruchtfolgeflächen.

Das sachliche Problem ist nicht zu Ende gedacht, wenn nicht auch die *Belastungen des Gemeinwesens aus zu grossen Bauzonen* bedacht werden. Diese verleiten nämlich zu überhöhten Erschliessungsaufwendungen, vor allem aber lassen sie die Gemeinden im Ungewissen, auf welche Dimensionen sie ihre Ausstattungsanlagen wie Schulen, Altersheime usw. anlegen sollen. Die permanenten Ungewissheiten führen – erfahrungsgemäss – eher zu Überinvestitionen¹³, doch sind auch hier von Gemeinde zu Gemeinde – je nach Art der Geschäftsführung – Unterschiede auszumachen.

Zu grosse Bauzonen, sich relativierender Bedarf an Bauland, Zwang zum Schutz und zur Vermehrung der Fruchtfolgeflächen, Steigerung der Sicherstellung der Lebensqualität und Lebensvoraussetzungen durch Ausdehnung der Freiräume – kurzum viele Gründe sprechen für eine Redimensionierung der Bauzonen. Das Problem ist deshalb anzupacken. Aber wie?

Das verbindliche Modell des geltenden Raumplanungsrechts

Der sachlichen Problemausmessung folgt eine rechtliche. Dies ist nicht überraschend, weil die Zurücknahme der Bauzonen zu Eigentumsbeschränkungen führt, die in vermögenswerte Rechte eingreifen. Diese werden durch die Eigentumsgarantie geschützt (Art. 22ter BV). Betroffene Grundeigentümer haben ausserhalb der Bauzonen keine aktuellen und potentiellen Baumöglichkeiten mehr. Ihre Nutzungsfreiheit als Teil der «Eigentumsfreiheit» ist eingeschränkt. Es stellt sich deshalb notwendigerweise die Frage nach den Rechtsgrundlagen und von daher nach dem *gesetzlichen Konzept, das der Gesetzgeber vorgegeben hat*.

Werfen wir einen Blick auf die Normen des geltenden Rechts. Als der Verfassungsartikel 22quater BV über die Raumplanung, verbunden mit Art. 22ter BV über die Eigentumsgarantie, formuliert wurde, ging es darum, die gesetzliche Grundlage für die Landwirtschaftszone und damit für das Ausscheiden von Landwirtschafts- und Siedlungsgebiet zu schaffen¹⁴. Bereits im Rahmen der Gewässerschutzgesetzgebung hatte der Gesetzgeber das Problem des Bauens ausserhalb der Bauzonen und des generellen Kanalisationsprojektes

und damit der unkontrollierten Streubauweise erkannt¹⁵. Der Verfassungsgesetzgeber hat bewusst nicht den Weg der generell-abstrakten, rechtsatzmässigen Lösung gesucht – die beispielsweise das gesamte aktuell landwirtschaftlich genutzte Land unter Schutz gestellt hätte –, sondern ausgesagt, dass die Dimensionierung der Landwirtschafts- und Siedlungsgebiete im Rahmen der Zielsetzung einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung – differenziert – zu lösen sei, also *im Rahmen einer konzis, aber doch dynamisch instradierten Raumplanung*¹⁶. Der Bundesgesetzgeber hat diesen Gedanken realisiert. Er geht nun wie ein roter Faden als Leitidee durch das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979¹⁷. Dieses verpflichtet die zuständigen Planungsträger, *Bau- und Landwirtschaftszonen* auszuscheiden, mit dem Kennzeichen, dass beide Zonenarten positiv umschrieben werden¹⁸. Die Landwirtschaftszone ist nicht das Restgebiet der Bauzonen, sondern ein zwar korrelatives, aber selbständiges Gebiet, das einen Eigenwert repräsentiert. Dabei ist nun wichtig, dass Bauzonen Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und a) weitgehend überbaut ist oder b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Der *Dimensionierung der Bauzonen liegt also vorweg eine Bedarfsprognose* mit dem genannten Zeithorizont *zugrunde*¹⁹ – folglich muss Land, das innert des Zeitrahmens nicht benötigt wird, der Landwirtschaftszone zugewiesen werden, vorbehaltlich besonderer Zonenarten, die nach kantonalem Recht zulässig sind, beispielsweise Bauentwicklungszonen²⁰. Bei diesen handelt es sich aber immer um Bauverbotszonen und darum letztlich um «Landwirtschaftszonen». Dass der Bedarf von Ort zu Ort und von Region zu Region unterschiedlich ist, braucht nicht näher belegt zu werden. Die Dimensionierung der Bauzonen kann und darf nicht nach einer generellen Anweisung oder Annahme erfolgen. Die *Grundidee* hinter der Ausscheidung von Bau- und Landwirtschaftszonen liegt in der *Trennung der beiden Bodenmärkte* und in den *auf den überblickbaren Bedarf reduzierten Bauzonen* – zugunsten der Landwirtschaftszone, die neben dem Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet, auch dasjenige umfasst, das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll, also praktisch alles Land, das nicht zur Bauzone, zu Schutzzonen oder dem Wald gehört²¹. Von diesem Gedanken her ist die Redimensionierung der Bauzonen unabdingbar, sofern es Bauonenland gibt, das nach sorgfältiger Prognose innert der gesetz-

lichen Frist nicht benötigt wird. Da der Bedarf von Ort zu Ort und von Region zu Region unterschiedlich ist, muss sich der *kantonale Richtplan* mit dieser Frage auseinandersetzen und den örtlichen Planungsbehörden klare Vorgaben geben, damit im Einzelfall und in der Gesamtbilanz angemessen dimensionierte Bau- und Landwirtschaftszonen resultieren²².

Das dem Bundesgesetz über die Raumplanung eigene Grundmodell wurde durch den Gesetzgeber durch ein wesentliches bodenpolitisches Element ergänzt, das nicht wegzudenken ist. Das Raumplanungsgesetz verpflichtet nämlich das Gemeinwesen, die *Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen*, d. h. innert der 15jährigen Frist, nötigenfalls in klar geordneten Etappen²³. Ziel dieser Regelung ist, den *Baulandmarkt zu beleben*, und zwar mit Land, das baureif ist. Dies ist denn auch für denjenigen Nachfrager, der Bauland sucht, entscheidend. Für ihn kommt es nicht darauf an, wie gross die Bauzonen sind; für ihn ist nur wesentlich, dass erschlossenes Land angeboten wird, auf dem tatsächlich gebaut werden kann. Die Regelung, falls sie korrekt vollzogen wird, schränkt zwar die Bauzonen ein, vergrössert aber das Angebot an baureifem Land, auf alle Fälle dort, wo es raumplanerisch sinnvoll ist²⁴.

Fasst man diese gesetzliche Konzeption zusammen, so muss man zur Feststellung kommen, dass Verfassungs- und einfacher Gesetzgeber das Problem der zweckmässigen Dimensionierung der Bauzonen, das mit Rücksicht auf die Wirklichkeit auf eine Redimensionierung hinausläuft, erkannt und zu einem Angelpunkt der Raumplanung gemacht haben. *Die Redimensionierung von Bauzonen liegt – örtlich differenziert betrachtet und abgestimmt auf die grossen Linien der Anforderungen der Raumordnung – im öffentlichen Interesse*²⁵. Der Gesetzgeber hätte einen anderen Weg wählen können. So wäre es – ähnlich der Forstpolizeigesetzgebung²⁶ – denkbar gewesen, alles nicht überbaute Land ausserhalb der Bauzonen, alles landwirtschaftlich genutzte Land von Gesetzes wegen unter Schutz und Bauverbot zu stellen oder pauschal vorzuschreiben, die nicht überbauten Teile der Bauzonen um (beispielsweise) 50% zu reduzieren. Mit solchen Lösungen wäre man den echten Raumplanungsbedürfnissen nicht nahegekommen, da es in der Raumplanung primär nicht um abstrakte Zielkonflikte geht, sondern um lokal und regional differenzierte²⁷. Die Frage bleibt offen, ob die Planungsträger dem anforderungsreichen Weg gewachsen sind. Es gibt Anzeichen dafür, dass sie dem Auftrag einer nuancierten Betrachtung und Lö-

sung des Problems zu grosser Bauzonen ausweichen, wie es umgekehrt immer auch positive Beispiele gibt²⁸.

Kritik und Vollzugsprobleme

Das artrein und durchaus logisch aufgebaute Modell des Verfassungsartikels und des Bundesgesetzes über die Raumplanung wird in vielen Gemeinden nicht oder *nur zögernd vollzogen*. Der Hauptgrund liegt darin, dass es nicht verstanden wird. Der zweite Grund ist in der unbestimmten Angst zu sehen, Entschädigungen leisten zu müssen. Und der dritte? Man will niemandem weh tun.

Die Entschädigungsfrage ist dabei – sachlich betrachtet – die kleinste, da sie überschätzt wird. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die gesetzliche Grundlage für die Redimensionierung, bejaht das öffentliche Interesse und formuliert den Entschädigungstatbestand der materiellen Enteignung derart restriktiv, dass die potentiellen Entschädigungsfälle für jede planende Instanz erkennbar sind²⁹. Die Informationslücke kann geschlossen werden, doch muss deutlich herauskommen, dass die sachlich adäquat dimensionierte Bauzone letztlich im Interesse aller liegt. Das Bemühen, ja niemandem weh zu tun, verleitet zu *Umgehungswegen*. Da ist einmal die Strapazierung der gesetzlich zulässigen Erschliessungsetappierung. Sie wird maximal gedehnt, d. h. die Steuerung des «Baulandes» erfolgt nicht über die Zonierung, sondern unter Beibehaltung der zu grossen Bauzonen durch die kommunale Erschliessungspolitik. Für den Grundeigentümer hat dies den vermeintlichen Vorteil, dass er früher oder später doch noch baureifes Land erhält, doch ist er einseitig von den erschliessenden Behörden abhängig. Ein Rechtsanspruch auf Erschliessung steht ihm – nach mehrheitlicher Lehrauffassung – nicht zu. Ohne Erschliessung kann aber nicht gebaut werden, da diese Bauvoraussetzung ist³⁰. Der zweite Umweg führt zu den Baugebiets-etappierungen durch das Ausscheiden von sog. Bauentwicklungsgeländen³¹. Sie vermitteln den Grundeigentümern die «vertagte Chance», bei der nächsten oder übernächsten Zonenplanrevision bevorzugt behandelt zu werden. Die Regelung ist aber insofern unehrlich, als die Planungsträger sich nicht verpflichten können, ein bestimmtes Gebiet zu bevorzugen. Vor allem können sie keinen Wechsel auf einen in ferner Zukunft liegenden Bedarf ausstellen. Von daher betrachtet scheint es vernünftiger zu sein, die Redimensionierung der Bauzonen dort, wo sie geboten ist, im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung ohne Umwege vorzunehmen³².

Die *Kritik* an der Modellvorstellung des Bundesgesetzes über die Raumplanung kommt von zwei Seiten³³. Die eine macht geltend, das Modell sei grundeigentümerfeindlich, die andere wirft ihm vor, es lasse sich nicht durchsetzen und vernachlässige deshalb den Schutz des Landwirtschaftsgebietes, insbesondere der Fruchtfolgeflächen. Die erstere kommt aus Grundeigentümerkreisen, die andere von Seiten der Landwirtschaft (nachdem sie früher eher – mindestens teilweise – interessiert war, am Baulandverkauf beteiligt zu sein oder auf alle Fälle über einen sogenannten volkswirtschaftlichen Ausgleich finanziell entschädigt zu werden). Zur ersten Kritik der *Grundeigentümerfeindlichkeit* ist zu sagen, dass die Baulandqualität durch öffentliche Leistungen geschaffen wird – konkret durch die Groberschliessung³⁴. Die öffentliche Hand muss deshalb die Verantwortung für den Entscheid übernehmen, wo gebaut werden soll, genauso wie sie die Verantwortung dafür zu tragen hat, wieviel Land und von welcher Qualität der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten sein muss. Im übrigen hat sie die gemeinschaftlichen Interessen an den Lebensqualitäts- und Lebensvoraussetzungselementen des freien und des überbauten (oder zu überbauenden) Raumes zu wahren. Die Kritik ist – nebenbei bemerkt – auch deshalb unbegründet, weil das Gesetz für einen aktiven Baulandmarkt besorgt sein will, so dass durchaus echte Chancen bestehen, Bauland zu erwerben und zu überbauen, vorausgesetzt, dass die örtlichen Planungsträger für die Erschliessung besorgt sind³⁵. Im übrigen können durch Parzellarordnungsmassnahmen Härtefälle gemildert werden (schade ist nur, dass das Parzellarordnungsrecht in den meisten Kantonen unterentwickelt ist)³⁶. Die zweite *Kritik des fehlenden Schutzes der Fruchtfolgeflächen* möchte am liebsten das dynamische Modell des Bundesgesetzes über die Raumplanung beseitigen und das nicht überbaute Gebiet – unter Vorbehalt von Ausnahmen – der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten. Zwar wird dies in dieser absoluten Art nicht vorgetragen, doch ist die Folgerung konsequent und zeigt an, wo die Kritik endet³⁷. Würde dieser Weg gewählt, so wären raumplanerisch sinnvolle, differenzierte Entwicklungen nicht mehr möglich. Wir würden gleichsam die räumliche Ordnung einfrieren. Dies ist aber eine Vorwegnahme der Zukunft, die heute – vielleicht – begründet erscheinen vermag, doch kann niemand wissen, ob dies in der Zukunft noch immer sein wird. Es lohnt sich deshalb, es beim anforderungsreichen, aber dynamischen Modell des Raumplanungsgesetzes bewenden zu lassen.

Allerdings bedingt dies – auch von dieser Seite der Sache her – eine sorgfältige Dimensionierung der Bauzonen, mit Einschluss der Varianten der Redimensionierung und der Vergrösserung: am richtigen Ort zur richtigen Zeit in der richtigen Art.

Das Problem des Schutzes der Fruchtfolgeflächen³⁸ ist innerhalb der geltenden Ordnung des Raumplanungsrechts zu lösen. Wichtig ist, dass die sog. landwirtschaftlichen Vorrang(eignungs)gebiete der Landwirtschaftszone zugeteilt werden, nötigenfalls unter Redimensionierung der Bauzonen. Das rechtliche Instrumentarium des Bundesgesetzes über die Raumplanung reicht aus. Allenfalls kann auf Verordnungsebene eine Präzisierung angebracht werden, die dem Bund erlaubt, den Kantonen Vorgaben betreffend die durch sie auszuweisenden landwirtschaftlichen Vorranggebiete resp. Fruchtfolgeflächen zu machen³⁹.

Veränderte Akzente der Bodenrechtsdiskussion

Die Bodenrechtsdiskussion hat in der jüngsten Zeit eine interessante Wende genommen. Stand bis vor kurzem die *Verteilproblematik*⁴⁰ im Vordergrund – auch im Zusammenhang mit der Redimensionierung der Bauzonen –, so tritt nun deutlich der *Bodenschutzgedanke*⁴¹ in den Mittelpunkt. Es geht dabei im wesentlichen um das Abwenden der Gefahren der Übernutzung, der Überdüngung usw. Neben vielen andern drängt sich die Massnahme auf, genügend Fruchtfolgeflächen bereitzustellen, die eine sorgfältig agierende Landwirtschaft ermöglichen – im Interesse einer ausreichenden Eigenernährungsbasis⁴². Von daher ist das sachlich vertretbare Postulat angemeldet, die nutzbaren Ackerflächen auszuweiten und sie einem qualifizierten Schutz zu unterstellen. Das geltende Recht lässt die Ausdehnung der Landwirtschaftszone zu, nämlich durch Redimensionierung der Bauzonen. Es stellt sich aber einer Zweiteilung der Landwirtschaftszone in Fruchtfolgeflächen und andere landwirtschaftliche Nutzungsgebiete entgegen. Der Begriff der Landwirtschaftszone ist einheitlich gefasst, zu Recht, weil jede Differenzierung dazu verleiten könnte, das Bauen ausserhalb der Bauzonen mindestens in jenem Teil der Landwirtschaftszone zu erleichtern, der nicht den qualifiziert geschützten Fruchtfolgeflächen zugewiesen ist⁴³. Auch für die Kantone gibt es keine Möglichkeit, die Landwirtschaftszone kantonrechtlich zu differenzieren, da der Begriff der Landwirtschaftszone zum Bundesrecht gehört und abschliessend formuliert ist. Wenn man die – faktischen – Hemmungen bedenkt, die

gegenüber der Redimensionierung der Bauzonen bestehen, kann man sich vorstellen, wie gross die Neigung ist, das Bauen im nicht qualifiziert geschützten Landwirtschaftszone land zu erleichtern. Die Differenzierung in absolut und relativ (geschützte) Landwirtschaftszonen ist kontraproduktiv; sie würde also mehr schaden als nützen! Bemerkenswert bleibt die Akzentverschiebung in der Bodenrechtsdiskussion gleichwohl. Sie zeigt an, *wo die Probleme langfristig liegen*. In diesen Zusammenhang gehört allerdings auch die *massvolle und verantwortungsbewusste Dimensionierung der Bauzonen, verstanden als Beitrag an den Boden- und Landschaftsschutz – oder einfacher gesagt – an den Schutz des Lebensraumes*.

Die zeitliche und sachliche Dringlichkeit

Die Klärung der Frage nach der Notwendigkeit der Redimensionierung der Bauzonen erträgt keinen Aufschub. Das Bundesgesetz über die Raumplanung schreibt vor, dass die Nutzungspläne rechtzeitig erstellt werden müssen, spätestens 8 Jahre nach Inkrafttreten des zitierten Gesetzes⁴⁴. Dabei ist zu beachten, dass diese Frist nicht an die Erstellung der Richtpläne gebunden ist, die bekanntlich teilweise arg in Verzug geraten ist. Es gibt deshalb kein gesetzlich zulässiges Warten mit dem Entschuldigungsgrund der nachhinkenden Richtplanung. Die Frist ist absolut und läuft *Ende 1987* aus⁴⁵. Bis dann müssen die Bauzonen dem Erfordernis der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes angepasst sein, abgestimmt auf eine sachlich begründete Bedarfsprognose, unter Berücksichtigung der Erschliessungsmöglichkeiten. Die Gemeinden tun gut daran, auf die Kantone Druck auszuüben, die notwendigen Angaben bereitzustellen und die für sie tätigen Planer auf die Dringlichkeit aufmerksam zu machen. Eine Fristverlängerung für die Nutzungspläne ist im Gesetz – im Gegensatz zur Ordnung für die Richtpläne – nicht vorgesehen⁴⁶. Gesetzliche Fristen überzeugen zu oft nicht, weil der Gesetzgeber eingeladen werden kann, die Frist auf dem Wege der Gesetzgebung zu ändern. Diese ist aber nicht Selbstzweck. Dahinter steht ein sachliches Problem, dessen Ausmass zu wenig ernst genommen wird. Der Kanton Zürich hat beispielsweise auf der Richtplanebene folgende Reduktionen der Bauzonen in ha ange-regt⁴⁷:

Region Limmattal	32
Region Knonaueramt	63
Region Zimmerberg	113

Region Pfannenstiel	344
Region Glattal	101
Region Furttal	9
Region Oberland	177
Region Winterthur	143
Region Weinland	55
Region Unterland	89

Bei diesen Zahlen handelt es sich um Schätzungen. Sie zeigen aber doch an, dass selbst in einem Kanton mit überdurchschnittlicher Entwicklung die Sachaufgabe besteht und deshalb an die Hand genommen werden muss. Eine differenzierte Untersuchung für den Kanton Bern bestätigt die Übergrösse der Bauzonen⁴⁸. Die Mehrzahl der Gemeinden anerkennt diese Aussagen. Allerdings gibt es auch Gemeinden, deren Bauzonen zu klein geworden sind. Dies gilt vornehmlich für Agglomerationsgemeinden, doch zeigt sich bei einer genaueren Analyse, dass in diesen Gemeinden innerhalb der Bauzonen durchaus noch baureifes Land vorhanden ist, doch wird es vom Markt ferngehalten (u. a. durch Baulandhortung). Dieses Problem kann nur der Gesetzgeber lösen. Das Massnahmenpektrum reicht von der Expropriation bis zur angemessenen Besteuerung von Bauland⁴⁹.

Wird das Problem der Redimensionierung der Bauzonen, dort wo es sich stellt, nicht gelöst, so gerät die Raumplanung zusätzlich auf der Nutzungsplanebene in Vollzugsschwierigkeiten, nachdem bereits die Richtplanung nicht gehörig vorangetrieben wurde⁵⁰. Die Kantone, welche die Aufgabe der Raumplanung bewusst föderalistisch geordnet wissen wollten, übernahmen eine grosse Verantwortung. Jetzt müssen sie beweisen, dass sie die Probleme lösen können und wollen. *Die für die Raumplanung Verantwortlichen tun gut daran, der Vollzugsseite Beachtung zu schenken*. Es besteht sonst die akute Gefahr, dass anstelle der geltenden differenzierenden Lösung, die den Kantonen und Gemeinden Spielräume lässt, eines Tages eine Regelung tritt, die einseitig und absolut konzipiert ist. Dies wäre nicht zum Vorteil der primär für die Nutzungsplanung verantwortlichen Gemeinden, die ihre räumlichen Ziele (massvoll) verwirklichen wollen. Die Raumplanung ist eben immer auch Entwicklungsplanung; dieser Begriff ist allerdings nicht identisch mit einer Vergrößerung der Bauzonen. Er bedingt aber die Möglichkeit einer differenzierten Raumentwicklung, beispielsweise im Sinne der «konzentrierten Dezentralisation»⁵¹. Dies ist der substantielle Beitrag, den die Raumplanung an den Schutz des Bodens leisten kann. Er liegt nicht in einer Festschreibung des heutigen Zustandes.

Anmerkungen

¹Für die Öffentlichkeitsarbeit werden Flächenveränderungen pro Sekunde und in Quadratmetern berechnet; beispielsweise wird dargelegt, der Verlust an Kulturland betrage 1 m²/sec, oder täglich werde die Fläche eines Bauernhofes geopfert. Solche Aussagen sind wissenschaftlich, mangels gesicherter Daten, nicht zu belegen.

²Der Delegierte für Raumplanung veranlasste 1979 eine Untersuchung über die landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Schweiz zwischen 1939 und 1975 (*Häberli Rudolf/Stalder Karl*, Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Schweiz 1939–1975, aufgrund der eidgenössischen Betriebszählungen, Raumplanung Schweiz, Nr. 2, Bern 1979, S. 3–12 und S. 21–27). Vgl. dazu auch *Enzen Paul, Häberli Rudolf und Züst Walter*, Verlust an landwirtschaftlicher Kulturlandfläche in den Jahren 1942 bis 1967. Grundlagenstudie des Delegierten für Raumplanung, Bern 1975. Die wichtigsten Resultate der Untersuchung Häberli Rudolf/Stalder Karl können wie folgt zusammengefasst werden:

- Zwischen 1939 und 1975 ging die in der Betriebszählung ausgewiesene landwirtschaftliche Nutzfläche um 112 700 Hektaren oder durchschnittlich etwa 3100 ha pro Jahr zurück.
- Gleichzeitig erfolgte eine Zunahme des offenen Ackerlandes um rund 53 200 ha.
- Gebietsmässig spezialisierte sich die Landwirtschaft stark. Anstelle der früheren Vielfältigkeit treten Anbauregionen mit wenigen Produktionszweigen.
- «Der Landwirtschaftsboden, vor allem in den klimatisch günstig gelegenen Gebieten, ist zur effektiven Mangelware geworden. Der Kompensation von Landverlusten durch weitere Intensivierung und Steigerung des Ackeranteils sind Grenzen gesetzt. Es fragt sich, ob diese Grenzen in einzelnen Landesteilen heute nicht erreicht oder bereits überschritten sind» (*Häberli Rudolf/Stalder Karl*, 1979, a.a.O., S. 27).

³Mitte der siebziger Jahre waren in der Schweiz Bauzonen in der Grösse von 2205 km² ausgeschieden; davon waren 1267 km² oder 57% überbaut (*Leuzinger Heinrich/Matthey Michel*, Diskussionsbeitrag zur Frage der Baulandreserven in der Schweiz, Raumplanung Schweiz, Nr. 1, Bern 1977, S. 15–25).

⁴Eine aktuelle Landnutzungsstatistik (Arealstatistik) existiert nicht. Die Arealstatistik der amtlichen Vermessung weist Mängel auf, weil die Grundbuchvermessung noch nicht abgeschlossen ist. Die Arealstatistik muss angegangen werden. Dies alles führt zu relativ ungenauen Angaben, da teilweise Schätzungen unumgänglich sind. Beispielsweise wurde – überraschend – für die Periode 1975–1980 eine «statistisch bedingte» Zunahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz um 30 433 ha ausgewiesen. Faktisch hält aber der Kulturlandverlust an. Vgl. dazu *Trachslers Heinz/Elsasser Hans*, Landnutzung in der Schweiz – Gegenwärtiger Zustand und Veränderungen in: Buchhofer Ekkehard (Hrsg.), *Flächennutzungsveränderungen in Mitteleuropa*, Marburger Geographische Schriften, H. 88, Marburg 1982, S. 77–102; ferner *Trachslers Heinz/Elsasser Hans*, Landnutzungsveränderungen in der Schweiz, Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik Heft 2, Zürich 1983, S. 29–34. Einzelne Kantone und Gemeinden haben eigene Landnutzungsstatistiken, so der Kanton Basel-Stadt.

⁵Vgl. dazu *Rumley Pierre Alain*, Aménagement du territoire et utilisation du sol, Bèricht Nr. 50, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1984. Eine Zusammenfassung erschien unter demselben Titel in DISP Nr. 76, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1984, S. 18–21. Prognosen sind aber nur in Form von bedingten Aussagen möglich. Eine sorgfältig belegte Berechnungsart der «Dimensionierung» der Bauzonen besteht nicht, doch verfügen die Planungsträger über genügend Erfahrung, um hinreichend zuverlässige Prognosen machen zu können. Sie basieren im wesentlichen auf folgendem Schema:

1) Einwohner–Haushalte–Wohnungen	
Wohnflächen–Gebäude	= Baufläche
2) Arbeitsplätze nach Sektoren/	
Branchen–Arbeitsflächen	= Baufläche
3) Öffentliche Bauten und	
Anlagen	= Baufläche
4) Verkehrsflächen	= Baufläche
	Gesamtbaufläche

⁶Gemäss Berechnungen des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung (SGZZ) sieht die Entwicklung der Wohnbevölkerung und des Arbeitskräftepotentials bei einer mittleren Fruchtbarkeit und unter Beibehaltung der derzeitigen ausländerpolitischen Regelungen folgendermassen aus (SGZZ, Mitteilungen Nr. 16, St. Gallen 1983):

Jahre	Wohnbevölkerung	Arbeitskräftepotential
1982	6 461 391	3 061 000
2000	6 748 620	3 119 000

⁷Diese Aussage steht im Widerspruch zu den Prognosen von Rumley. Vgl. DISP 76, S. 19, Tab. 2 (zweitunterste Zeile), doch ist zu bedenken, dass die Arbeitsplätze im 2. Wirtschaftssektor erfahrungsgemäss viel Raum beanspruchen, während die Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor keine «Werkhallen» und «Abstellflächen», Lager usw. bedingen.

⁸Vgl. dazu *Grotz Reinhold/Koehler Harald*, Macht die technologische Entwicklung neue Zweigbetriebe überflüssig? Überlegungen zum künftigen Flächenbedarf der Industrie, in: *Elsasser Hans/Steiner Dieter* (Hrsg.), *Räumliche Verflechtungen in der Wirtschaft*, Zürcher Geographische Schriften H. 13, Geographisches Institut ETH Zürich, Zürich 1984, S. 77–93.

⁹Um die Landesversorgung gemäss Ernährungsplan 1980 sicherzustellen, muss mit raumplanerischen Mitteln dafür gesorgt werden, dass genügend Flächen ackerfähigen Kulturlandes erhalten bleiben. Bei einer Bevölkerung von 6,3 Mio. und einem Kalorienverbrauch von 2400 kcal/Person/Tag werden 355 000 ha offenes Ackerland, d. h. tatsächlich bepflanzbares Ackerland, benötigt (Stand 1983: 280 000 ha). Um einen minimalen Fruchtwechsel und damit die langfristige Erhaltung der Ertragskraft des Bodens zu gewährleisten, müssen insgesamt mindestens 450 000 ha Fruchtfolgeflächen, welche innerhalb des für die Landwirtschaft geeigneten Landes (Klima, Boden, Topographie) liegen, zur Verfügung stehen. Vgl. dazu *Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Landwirtschaft*, Raumplanung/Landwirtschaft – Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), Vollzugshilfe im Bereich Landwirtschaft, Bern 1983; vgl. ferner *Bundesamt für Raumplanung* (Hrsg.), *Raumplanung – Informationshefte Nr. 1* 1984 mit Beiträgen von Martin Pfisterer, René Juri, Jean-Claude Piot und Ernst Frischknecht. Das Gegenargument der hohen Produktivität ist zwar zu hören, doch kann in Krisenlagen die Düngung u. U. nicht sichergestellt werden. Ferner ist ungewiss, was die Böden in Zukunft tatsächlich noch zu leisten vermögen.

¹⁰ Vgl. dazu *Leibundgut Hans*, Das Waldareal soll nicht vermindert werden, NZZ Nr. 2, 4. Januar 1985, S. 27.

¹¹ Siehe dazu statt vieler *Schmid Willy A./Jacsman Janos u.a.*, Landschaftsplanung – Grundlagen und Materialien für den Unterricht in Landschaftsplanung, ORL-Institut ETH Zürich 1982; *Gfeller Matthias/Kias Ulrich und Trachsler Heinz*, Berücksichtigung ökologischer Forderungen in der Raumplanung – Methodische Ansätze und Fallbeispiele, ORL-Bericht Nr. 46, ORL-Institut ETH Zürich 1984; *Winkler Ernst/Jacsman Janos/Hug Clemens/Schilter René*, Teilleitbild Landschaftsschutz, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 18, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1974. Gerade dort, wo sich die dichtest besiedelten Gebiete befinden, ist auch das ökologische Leistungspotential am höchsten, d. h., von der natürlichen Eignung her gesehen, sind für die Überbauung besonders gut geeignete Gebiete immer auch geeignet für die Landwirtschaft. Bei der Entscheidung, ob Überbauung oder Landwirtschaft, ist in Eignungsgebieten der Landwirtschaft der Vorrang zu geben, da sie nicht wie die Überbauung auf andere Gebiete ausweichen kann. Aus dem gleichen Grund sollte selbst in dicht besiedelten Gebieten dem Schutz von Biotopen zur Sicherung des ökologischen Regenerationspotentials Priorität eingeräumt werden (Verarmung an Gen-Substanz). Dies ist eine Aussage mehr, die belegt, wie wichtig es ist, die Bauzonen a) richtig zu dimensionieren, b) richtig zu situieren und c) die raumplanerischen/ökologischen Anforderungen, angepasst an die örtlichen Gegebenheiten unter Beachtung des Gesamtzusammenhanges, durchzusetzen. Dies alles verlangt nach einer differenzierend agierenden Raumplanung, welche die Gesamtzusammenhänge wahrt. Dieser Aufgabe dient der Richtplan (Art. 8 RPG).

¹² Siehe dazu *Lendi Martin*, Verdichtetes Bauen – Planungs- und baurechtliche Fragen, in: Raumplanungsgruppe Nordostschweiz, Informationsblatt 2–3, Schaffhausen 1984, S. 9ff. Zum verdichteten Bauen ganz allgemein: *Arbeitsgruppe Wohnsiedlungen Chur*, Wohnsiedlungen, Chur 1983, mit einem Beitrag u. a. von *Huber Benedikt*, Die dichte Siedlung als Wohnform der Vergangenheit und der Zukunft (a.a.O., S. 13ff.)
Zum Auftrag «Bestehendes besser nutzen» siehe *Lendi Martin*, Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht – Europäische Ebene und Nachbarstaaten, in: Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 31, Zürich 1984, S. 171ff., insbesondere S. 189ff.

¹³ Es kann nicht genug betont werden, dass die meisten Infrastruktur- und Ausstattungskosten als Folgekosten dem Gemeinwesen anfallen. Lediglich die Aufwendungen für die Feinerschliessung gehen zu Lasten der Grundeigentümer, und diejenigen der Groberschliessung sind durch sie mitzufinanzieren (Art. 17 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, SR 700, und Art. 4ff. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974, SR 843).

¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22ter und 22quater vom 15. August 1967, BBl 1967 II, S. 133ff.; *Huber Hans*, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes V vom März 1963, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1985, S. 5ff. DISP Nr. 82.

¹⁵ Art. 19/20 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971, SR 814.20; Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955, AS 1956, S. 1533ff.

¹⁶ Art. 22quater BV spricht nicht von der Landwirtschaftszone und auch nicht von der Zonenplanung, sondern von der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes, also von einer Zielsetzung, die durch die «Raumplanung» zu verfolgen ist.

¹⁷ Besonders deutlich kommt dies in den Zielbestimmungen und in den Planungsgrundsätzen zum Ausdruck, also in den Art. 1 und 3 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, SR 700.

¹⁸ Art. 15 und 16 RPG.

¹⁹ Die Ermittlung des Baulandbedarfs ist eine der schwierigsten Aufgaben der Ortsplanung. Sie kann nicht seriös genug angegangen werden. In vielen Gemeinden wird die echte Bedarfsprognose durch politische Zielsetzungen ersetzt, was die Planung belastet und den Gemeinden letztlich schadet, da sie für die Erschliessung und die Ausstattungsfolgekosten aufkommen müssen. Zu den Prognosen siehe *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, Zürich 1985, S. 256ff.

²⁰ Der Begriff der «Bauentwicklungszone» im Sinne einer Zone, deren bauliche Nutzung noch nicht bestimmt ist resp. erst später zugelassen wird (in Ausführung von Art. 18 Abs. 2 RPG), vermag nicht zu befriedigen. Es handelt sich um eine Bauverbotszone. Die «Zusage» an die Grundeigentümer, später die bauliche Nutzung im fraglichen Gebiet zuzulassen, ist planerisch sachlich falsch und vor Art. 15 RPG nicht zulässig, da erst aufgrund der Bedarfsprognose über die Zuweisung in die Bauzone entschieden werden darf. Zu dieser Kritik eingehender *Lendi Martin*, Die Funktion der Erschliessung in der Raumplanung und ihre rechtliche Bedeutung, in: Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung, a.a.O., S. 143ff.

²¹ Zum bodenrechtlichen Gehalt des Raumplanungsrechts siehe *Lendi Martin*, Planungsrecht und Eigentum, ZSR 95 II, 1976, S. 1ff.; idem, Das Raumplanungsgesetz, Konsequenzen für die schweizerische Bodenpolitik, in: Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung, a.a.O., S. 263ff.; *Baschung Marius*, Modifikationen am geltenden schweizerischen Bodenrecht, DISP Nr. 79, Zürich 1985, S. 5ff.

²² Vgl. dazu Art. 6 und Art. 8 RPG. Der Richtplan hat im Rahmen der Funktion der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung zu beeinflussen. Dies geschieht u. a. durch Vorgaben über die räumliche Verteilung der baulichen resp. der landwirtschaftlichen Nutzung: *Lendi Martin*, Richtplanung und Richtpläne, in: Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung, a.a.O., S. 95ff.

²³ Art. 19 Abs. 2 RPG, in Verbindung mit Art. 15 lit. b RPG.

²⁴ Es ist deshalb unkorrekt, dem Raumplanungsrecht wegen der «Redimensionierung der Bauzonen» Behinderung der Bauwirtschaft vorzuwerfen. Es geht dem Raumplanungsgesetz lediglich um ein (*bedarfsrechtes*) Angebot an *baureifem Land* innerhalb der Bauzonen, was im Interesse der Bauwirtschaft und vor allem auch der Eigentümer und Mieter liegt.

²⁵ Dies hat vor allem auch das Bundesgericht erkannt und anerkannt. Siehe dazu vor allem ZBl 84 (1983), S. 316ff. Dieser grundsätzliche, in der Sache wie im Rechtlichen hervorragend formulierte Entscheid ist für die Frage der Bemessung der Bauzonen grundlegend.

²⁶ Art. 31 Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, SR 921.0.

²⁷ Dies kann nicht genug betont werden. Die Zielkonflikte sind konkret – bezogen auf regional und örtlich differenzierte Bedürfnisse – zu entscheiden, so beispielsweise der Zielkonflikt bei dem Land, das sich für die landwirtschaftliche und die bauliche Nutzung eignet.

²⁸ Das Ausweichen ist dort festzustellen, wo zu grosse Bauzonen belassen werden und wo versucht wird, über die Erschliessungsetappierung die bauliche Entwicklung zu steuern. Diese ist geboten, aber nur innerhalb der bedarfsgerecht ausgemessenen Bauzone (Art. 19 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 15 lit. b RPG). Ein Abusus kann auch in der Baugebietsetappierung liegen. Vgl. dazu *Lendi Martin*, Die Funktion der Erschliessung in der Raumplanung und ihre rechtliche Bedeutung, in: Lendi Martin, Recht und Politik in der Raumplanung, a.a.O., S. 143ff.

²⁹ Zur materiellen Enteignung vgl. BGE 110 Ib 33; 109 Ib 13, 115, 118; 108 Ib 338; 107 Ib 223, 383; 106 Ia 185, 264, 372; 106 Ib 331, 337; 105 Ia 339; 103 Ib 216; 102 Ia 247, 101 Ia 226, 468; 101 Ib 289; 91 I 339. Siehe auch ZBl 85/1984, 366; 84/1983, 78, 371; 83/1982, 87, 441, 82/1981 28; 81/1980, 354; 80/1979, 534; 78/1977, 351.

³⁰ Von der *Erschliessung als Bauvoraussetzung* handelt Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG, in Verbindung mit Art. 19 RPG (BGE 106 Ia 375; 105 Ia 232; 96 I 369). Von der Erschliessung als Bauvoraussetzung zu unterscheiden ist die *Erschliessbarkeit von Land* als Bestimmungsgrund der Bauzone. Davon ist in Art. 15 lit. b RPG die Rede.

³¹ Art. 18 Abs. 2 RPG. Zu den Begriffen *Baugebietsetappierung* und *Erschliessungsetappierung* siehe *Lendi Martin*, Die Funktion der Erschliessung in der Raumplanung und ihre rechtliche Bedeutung, in: Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung, a.a.O., S. 143ff. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung kommt zum gleichen Schluss: BGE 109 Ia 190; 108 Ia 33; 104 Ia 140. Zum Problemkomplex siehe auch: *Stüdeli Rudolf*, Kantonalplanung, Regionalplanung, Gemeindeplanung inklusive Erschliessungsrecht und Etappenbildung, in: Berner Tage für die juristische Praxis, Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1980, S. 115ff.

³² Es stellt sich sogar die Frage, ob eine Baugebietsetappierung vor Art. 15/16 RPG haltbar ist. An sich wollte der Gesetzgeber die klare Trennung von Siedlungsgebiet/Nichtsiedlungsgebiet, wie dies vor allem im abgelehnten Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, Art. 6 Abs. 2, BBl 1974 II, S. 816ff. vorgesehen war. Die Einschlebung von Art. 18 Abs. 2 RPG ist in sich mindestens systemwidrig.

³³ Sie äussert sich in der Regel nicht offen. Deutlich akzentuiert sind aber die Vorbehalte der organisierten Bau- und Landwirtschaft – allerdings gegenläufig. Zur Kritik von seiten der Landwirtschaft vgl. *Beyeler Hans*, Forderung der Landwirtschaft zum Schutz des Bodens, in: Blätter für ein neues Bodenrecht, Heft 22, Zürich 1984, S. 4ff. Beyeler fordert von der Raumplanung einen konsequenteren

Kulturlandschutz. Die Konflikte mit überdimensionierten, unerschlossenen Bauzonen seien zugunsten der Landwirtschaft zu lösen. Der rechtliche Schutz des Kulturlandes sei ungenügend.

³⁴ Damit wird zwar das Problem der Baufreiheit berührt, doch ist an der Erschliessung als Bauvoraussetzung nicht vorbeizukommen (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG).

³⁵ Art. 19 Abs. 2 RPG. Entscheidend ist nicht die Grösse der Bauzone, sondern die Verfügbarkeit von baureifem Land. Dieses wird durch die Zuweisung in die Bauzone und die Erschliessung geschaffen.

³⁶ Zum Parzellarordnungsrecht siehe vor allem *Kuttler Alfred*, Parzellarordnung als Instrument des Bodenrechts im Dienste der Raumplanung, in: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, Heft 7, Zürich 1984, S. 221ff.

³⁷ Beyeler verweist auf Art. 5 Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes: (das landwirtschaftliche Areal der Schweiz soll nach Möglichkeit seinem Zweck erhalten bleiben). Konsequenz angewandt führt dies zur Unterschützstellung des nicht baureifen Landes. *Beyeler Hans*, Forderungen der Landwirtschaft zum Schutz des Bodens, a.a.O., S. 12.

³⁸ Die minimalen Fruchtfolgefleichen wurden vom Bund wie folgt ausgewiesen: Minimale Fruchtfolgefleichen (Ackerland + Kunstwiesen in Rotation) zur Sicherung der ausreichenden Versorgungsbasis, ohne Kleinpflanzflächen, für KS 3* in Hektaren.

Zürich	40 500
Bern	90 800
Luzern	26 500
Uri	200
Schwyz	1 760
Obwalden	470
Nidwalden	360
Glarus	360
Zug	2 700
Fribourg	38 500
Solothurn	18 400
Basel-Stadt	260
Basel-Land	9 460
Schaffhausen	9 700
Appenzell A-Rh.	800
Appenzell I-Rh.	360
St. Gallen	15 850
Graubünden	7 500
Aargau	40 000
Thurgau	26 000
Ticino	4 520
Vaud	74 000
Valais	7 500
Neuchâtel	8 200
Genève	10 500
Jura	14 800
Total	450 000

* Drittes Mehranbaujahr ohne Zuführen aus dem Ausland. Diese Flächen müssen sich vom Boden und Klima her für den Ackerbau eignen und maschinell bearbeitbar sein (Neigung beachten).

Quelle: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung, Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes, Bern 1980, S. 12.

Die Fruchtfolgefleichen umfassen jenes Land, das direkt der menschlichen Ernährung dient und in Rotation mit Kunstwiesen steht. Die Fruchtfolgefleichen bilden einen Teil des landwirtschaftlichen Vorranggebietes. Dieses bildet wiederum einen Teil jenes Gebietes, das im Gesamtinteresse nicht überbaut, sondern als Freiraum landwirtschaftlich genutzt werden soll. Wichtig ist, dass die Fruchtfolgefleichen nur einen Bruchteil der Landwirtschaftszone im Sinne von Art. 16 RPG ausmachen. Der Sache nach

sind der Landwirtschaftszone vorweg die landwirtschaftlichen Vorranggebiete zuzuweisen. Diese schliessen die Fruchtfolgefleichen ein. Zu den Begriffen siehe *Schmid Willy A.*, Landwirtschaft und Raumordnung im ländlichen Raum, in: *Geographica Helvetica*, Heft 4, 1984, S. 180ff.

³⁹ Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement haben einen Entwurf zur Revision der Verordnung über die Raumplanung in Vernehmlassung gegeben (Bern, Mai 1985) vervielfältigt. Auf eine Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700) wird verzichtet. Die Kantone sollen angehalten werden, in den Grundlagen zum Richtplan die erforderlichen Flächen auszuweisen. Der Bundesrat wird ermächtigt, den Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen festzulegen, und zwar als Sachplan des Bundes.

Die vorgesehene Regelung ist nicht frei von Problemen. Einmal stellt sich die Frage, ob es wirklich um die Fruchtfolgefleichen geht oder ob es nicht sachlich richtiger wäre, vorweg die landwirtschaftlichen Vorranggebiete zu bezeichnen. Missverständlich ist die Formulierung im vorgesehenen Art. 15 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung, wonach Bauzonen zeitgerecht erschlossen sind, wenn das Gemeinwesen die der erwiesenen Baunachfrage entsprechenden Massnahmen ergreift. Diese Aussage könnte als Absage an die Redimensionierung der Bauzonen verstanden werden. Offensichtlich versucht sie, die Erschliessungsetappierung als Steuerungsinstrument innerhalb zu grosser Bauzonen zu betonen.

⁴⁰ Als Verteilmechanismen sind denkbar:

- Erbfolge
- Markt nach Preismechanismus
- Los (aleatorisches Element)
- staatliche Zuteilung (Konzession).

Das geltende Recht stellt auf die Erbfolge und den Markt ab. Änderungen am geltenden Bodenrecht spielen sich deshalb innerhalb dieser Dimensionen ab. Siehe dazu *Nef Robert*, Die Kategorie der Sache. Das Privateigentum im Spannungsfeld zwischen Sachherrschaft und Personenherrschaft. 20 Thesen, in: *Holzhey Helmut/Kohler Georg* (Hrsg.), Eigentum und seine Gründe, *Studia philosophica*, supplementum 12, Bern 1983, S. 199ff.

⁴¹ Dazu ist ein neues Nationales Forschungsprogramm ausgeschrieben. Die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland hat bereits ein Bodenschutzkonzept verabschiedet (Der Bundesminister des Innern, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, Bonn 1985, vervielfältigt). Art. 24septies BV über den Umweltschutz erstreckt sich auch auf den Bodenschutz. Siehe auch Art. 33ff. Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01. Die landwirtschaftliche Nutzung von Boden garantiert allerdings noch keinen ausreichenden Bodenschutz, da ein Überdüngungsproblem besteht.

⁴² Der Schutz der Fruchtfolgefleichen bildet einen Teil der bodenpolitischen Massnahmen, die notwendig werden. Dazu zählt auch die Revision des bäuerlichen Bodenrechts, das eine Stärkung der Eigenbewirtschaftung bringen soll. Parallel dazu muss das «städtische» Bodenrecht so flexibel gemacht werden, dass der Baulandmarkt spielt. Zu denken ist beispielsweise an die Öffnung der Industriezonen für Dienstleistungsbetriebe, das Erschweren der Baulandhortung und die Erleichterung verdichteten Bauens. Die Verkleinerung der Bauzonen macht ein flexibles Planungs- und Baurecht für die Bauzone unabdingbar. Leider ist die

Entwicklung gegenläufig, vor allem in den Städten. Als Beispiele dienen folgende Instrumente: Abbruchverbote, Wohnhaltungsgesetze, Wohnanteilepläne, Nutzungsbeschränkungen (positive und negative) usw. Die für die Investoren – ohne die es keine Realisierung der Raumplanung gibt – unerlässliche Elastizität und Berechenbarkeit droht verloren zu gehen.

⁴³ Die indirekt vorgeschlagene Regelung im Sinne einer Aufteilung der Landwirtschaftszone in eine Landwirtschaftszone I (Fruchtfolgefleichen) und eine Landwirtschaftszone II (übrigens Landwirtschaftsgebiet) ist rechtlich unhaltbar. Art. 16 RPG definiert die Landwirtschaftszone abschliessend. Es handelt sich sodann um einen Begriff des Bundesrechts. Die Kantone können deshalb nicht – auf ihrer Ebene – die Landwirtschaftszone «zweiteilen». Die begriffliche Umschreibung der Landwirtschaftszone im Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 28. April 1985 des Kantons Appenzell A.Rh. (Art. 35) – sie bringt eine Zweiteilung – scheint sachlich fragwürdig zu sein. Zusätzlich stellt sich die Frage nach der Bundesrechtmässigkeit.

⁴⁴ Art. 36 Abs. 1 lit. b RPG.

⁴⁵ Das Bundesgesetz über die Raumplanung ist am 1. Januar 1980 in Kraft getreten (AS 1979, S. 1582).

⁴⁶ Art. 36 Abs. 2 RPG. Es kann geltend gemacht werden, die Frist verlange nicht den fristgerechten Erlass von Nutzungsplänen, die den Anforderungen des Gesetzes (RPG) genügen; es reiche auch, wenn Nutzungspläne bestünden. Dieses Argument widerspricht dem Verfassungsauftrag gemäss Art. 22quater Abs. 1 BV, für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung besorgt zu sein.

⁴⁷ Schätzungen des kantonalen Amtes für Raumplanung des Kantons Zürich.

⁴⁸ *Raumplanungsamt des Kantons Bern*, Das Angebot der Bauzonen, Bern 1984 (vervielfältigt), zu beziehen beim Raumplanungsamt des Kantons Bern, Bern. Diese Studie zeigt eindrücklich, wie die Bauzonen bemessen werden, wie die Reserven räumlich verteilt sind und wie die Verfügbarkeit unüberbauter Bauzonen gesteigert werden kann.

⁴⁹ Das Problem der sogenannten Baulandhortung ist nicht gelöst. Es verengt den Baulandmarkt künstlich. Das Institut der Zonenexpropriation war im abgelehnten Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (Art. 36), BBl 1974 II, S. 816ff. vorgesehen.

⁵⁰ Für die Mehrzahl der Kantone musste gemäss Art. 35 Abs. 2 RPG eine Fristerstreckung gewährt werden.

⁵¹ Zum Auftrag der Raumplanung siehe vor allem *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, Zürich 1985, S. 277ff.

Ich danke Hans Elsasser und Walter Tomasoni, wissenschaftliche Mitarbeiter am ORL-Institut, für zahlreiche Hinweise. Sie haben mich vor allem auf die ungenügend gesicherten Daten aufmerksam gemacht.

Adresse des Verfassers:

Dr. iur. Martin Lendi
Professor für Rechtswissenschaft
Mitglied der Leitung des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung
ETH-Hönggerberg, CH-8093 Zürich