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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 27 (1970)

Heft: 6

Artikel: Die Aufgaben der Kantone bei der Raumplanung

Autor: Baschung, Marius

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783154

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Aufgaben der Kantone bei der Raumplanung

Fürsprech Marius Baschung, Sekretär der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Zürich

Einleitung

Am 14. September des vergangenen Jahres hat das Schweizervolk den Planungsartikel 22quater in die Verfassung aufgenommen. Die Bestimmung lautet:

Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung.
Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Die Annahme dieses neuen Verfassungsartikels hat viele überrascht. Wer tagtäglich in Planungsfragen sich mit Grundeigentümern und mit politischen Gemeinschaften in den Städten und Dörfern, in der Region oder im Kanton auseinandersetzen muss, konnte nicht optimistisch sein. Er erfährt zu oft die zwiespältige Einstellung von Menschen, die sich einerseits gegen jeglichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit zur Wehr setzen, gleichzeitig aber der Planung mit zunehmender Skepsis begegnen, weil ihres Erachtens zu wenig realisiert werde. Die Skeptiker, die nach der wuchtigen Ablehnung der «Legge urbanistica» im Kanton Tessin und nach der Verwerfung des Baugesetzes im Kanton Schwyz erst recht nicht zu hoffen wagten, haben zu wenig beachtet, was der Volksentscheid am 14. September 1969 bestätigt hat:
Einer nicht persönlich verpflichtenden Grundsatzbestimmung konnte man die Zustimmung nicht versagen. Deshalb darf der 14. September 1969 mit dem aus der Erfahrung geläufigen Beispiel der Ortsplanung verglichen werden. In der Regel ist es heutzutage nicht schwierig, die Zustimmung der Bürgerschaft zur Einleitung der Ortsplanung zu erhalten. Auch die erforderlichen Kredite werden gewöhnlich ohne Widerstand genehmigt. Die Stimmung ändert sich aber, wenn das Resultat der Ortsplanung den gleichen Stimmbürgern zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Der Praktiker weiss, was es an Ueberzeugungskraft braucht und wie viele, oft fragwürdige Kompromisse geschlossen werden müssen, um eine noch verantwortbare Ortsplanung durchbringen zu können.

Im Rückblick auf den 14. September 1969 dürfen wir aber auch nicht übersehen, dass die neue Verfassungsbestimmung auf den ersten Blick den Stimmbürger nicht nur in seinem materiellen Interessenbereich unberührt liess, sondern ihm auch politisch ausgewogen erschien. Zahlreiche Befürworter der seinerzeitigen Bodenrechtsinitiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz haben dem neuen Vorschlag teils aus Ueberzeugung, teil aus Resignation zustimmen können. Für einen weiteren grossen Teil der Stimmbürger mochte aber vor allem die Tatsache, dass Artikel 22quater eine föderalistisch aufgebaute Planungsorganisation vorsieht, für das Ja entscheidend gewesen sein. Ebenso massgebend für die Zustimmung war sicher auch die in Artikel 22ter klar formulierte Eigentumsgarantie.
Unsere Ueberlegungen über die Motive der Stimmbürger brauchen nicht abschliessend zu sein. Uns interessiert jetzt vielmehr, was in der Zwischenzeit geschehen ist und was man in der Zukunft noch zu tun beabsichtigt.

Arbeiten auf Bundesebene begonnen

Zunächst ist festzustellen, dass unmittelbar nach der Volksabstimmung der Bund die Initiative für die Ausführung der in Artikel 22quater festgelegten Grundsätze ergriffen hat. Die Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung (ROCH) erhielt den Auftrag, Vorschläge für die Organisation der Raumplanung in der Schweiz zu machen. Ihre Arbeit ist in vollem Gange. Kurz nach der Abstimmung begann ferner Nationalrat Dr. Leo Schürmann mit dem Entwerfen von Gesetzesvorschlägen. Zurzeit wird sein Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung durchberaten. Die beiden erwähnten Gremien erwarten, dass ihre Arbeit bis Ende 1970 abgeschlossen sein wird.

Bisher keine Reaktion der Kantone

Von seiten der Kantone ist bis jetzt noch keine Reaktion auf den neuen Verfassungsartikel verspürt worden, obwohl sie nach Artikel 22quater Abs. 1 BV die Hauptakteure der Raumplanung sind. An ihrer Rolle ändern weder die kurz beschriebene Initiative des Bundes noch die Tatsache etwas, dass in Ausführung von Aufträgen des Bundes das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung Richtlinien für die Planung erlässt und Leitbilder der Schweiz herausgibt. Das soll indessen nicht heissen, dass der Bund einstweilen einfach hätte untätig bleiben und auf Vorstösse der Kantone warten sollen. Die Initiative des Bundes, wie sie sich in der Arbeit der bereits erwähnten Kommissionen manifestiert, passt zweifelsohne zum Handlungsablauf gemäss Artikel 22quater Abs. 1 BV. Der Bund hat ja auf dem Wege der Gesetzgebung Bestimmungen für eine (nachher) durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung aufzustellen. Ausserdem hat er die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten (Abs. 2); und schliesslich ist er verpflichtet, in der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen (Abs. 3).

Herausgabe von Leitbildern?

Es fragt sich dagegen, ob sich die Herausgabe von Leitbildern in den Rahmen des Artikels 22quater BV einzufügen vermag. Erst wenn die Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung und der Kommission Schürmann erarbeitet sein werden, werden wir wissen, was Leitbilder überhaupt zu bedeuten vermögen und wer zur Aufstellung ermächtigt ist. Die vorliegende Arbeit des ORL-Instituts kann wohl in diesem Fragenbereich als illustratives Beispiel gelten und daneben ganz allgemein als «Anleitung zum Denken» betrachtet werden. Es ist aber zu hoffen, dass die Herausgabe der Leitbilder nicht auch negative Wirkungen erzeugen wird. Arbeiten von Hochschulen sollen jederzeit Spiegelbild der Forschungs- und Lehrfreiheit sein dürfen. Werden sie mit Wissen des Auftraggebers publiziert, so muss sich dieser mit dem Ergebnis identifizieren. Nachdem aber sowohl die Kompetenzbereiche als auch der Handlungsablauf gemäss Artikel 22quater Abs. 1 BV noch nicht klar festgestellt sind, muss zur grössten Vorsicht gemahnt werden.

Hinweise zur heutigen Situation

Wir sind heute daran, Grundsätze für die Raumplanung aufzustellen und entsprechende Organisationsformen vorzuschlagen. *Dabei dürfen wir nicht übersehen, dass auf der untersten Stufe der Planung, im Bereich der Gemeinde, die*

Voraussetzungen der Koordination aller sich aufdrängenden Massnahmen nur teilweise erfüllt sind. Es ist noch keineswegs überall im Bewusstsein der Verantwortlichen, dass z. B.:

— Ortsplanung und Finanzplanung unzertrennbar sein sollen und miteinander durchgeführt werden müssen;
— das generelle Kanalisationsprojekt und der Zonenplan (bzw. Zonenrichtplan) aufeinander abgestimmt sein müssen;
— die Bewertung der Grundstücke mit der Nutzungsordnung gemäss Zonenplan und Bauordnung übereinzustimmen hat;
— eine landwirtschaftliche Güterzusammenlegung nicht eingeleitet werden darf, wenn nicht vorher oder gleichzeitig die Ortsplanung durchgeführt wird;
— einwandfreie Erschliessungsvorschriften zum wesentlichen Inhalt einer Ortsplanung gehören.

Mangelnde Gesamtplanung in den Gemeinden

Diese wahllos aus der Praxis herausgegriffenen Beispiele zeigen, dass wir heute noch lange nicht so weit sind, um sagen zu können, die Planung auf Gemeindeebene sei nun wirklich *Gesamtplanung,* d. h. es würden alle Fragen, die sich in der Gemeinde stellen und dort auch gelöst werden können, zusammengefasst und gemeinsam behandelt.
Die Schuld dafür, dass die Ortsplanung noch heute weitgehend als «Teilaufgabe» angesehen wird, darf man indessen nicht einfach den Gemeinden in die Schuhe schieben. *Die Fehlerquelle liegt vielmehr einmal in der kantonalen Gesetzgebung selber, die der Gesamtplanung auf der Stufe der Gemeinde oft unüberwindbare Hindernisse in den Weg legt.* Wir übersehen nur allzuoft, dass es mit dem modern konzipierten Baugesetz allein nicht getan ist. Was nützen klar formulierte Bestimmungen über die Nutzungsordnung in der Gemeinde, wenn z. B. im gleichen Kanton festgestellt wird, dass

— die Schätzungsorgane der Steuerbehörde die Werte der Grundstücke nach ihren eigenen Kriterien festlegen;
— die von der Gemeinde festgelegten Nutzungszonen für den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes nicht massgebend sind.

Nicht ausgenutzte Koordinationsmöglichkeiten

Eine weitere Fehlerquelle liegt im Verhalten der kantonalen Instanzen selber, die die vorhandenen Möglichkeiten der Koordination nicht zu nutzen wissen, bzw. nicht nutzen wollen. Die Einsicht, dass Ortsplanung immer Gesamtplanung sein muss, hat sich in den verschiedenen Abteilungen der kantonalen Verwaltungen noch lange nicht durchgesetzt. Das folgende Beispiel mag die Stimmung, der man gelegentlich begegnet, verdeutlichen:
Fachleute des Gewässerschutzes erheben nicht selten den Vorwurf, «man» — gemeint sind wohl die Planungsfachleute oder die Juristen — wolle auf dem Rücken des Gewässerschutzes Planung betreiben. Sie stellen sich dagegen zur Wehr, dass mit den Mitteln, die dem Gewässerschutz zur Erreichung seiner Ziele zur Verfügung stehen, in erster Linie andere Ziele, z. B. Landschaftsschutz, Bekämpfung der Streubauweise usw. verfolgt werden. Damit wollen sie offenbar einem Missbrauch des Gewässerschutzes vorbeugen. Dies ist so weit richtig, als dem Grundeigentümer im Interesse des Gewässerschutzes nur das auferlegt werden darf, was zum Schutze der Gewässer eben notwendig ist. Die Grundsätze der Zweck- bzw. Verhältnismässigkeit dürfen nicht verletzt werden.
Die Forderung der Abwasserfachleute führt aber gelegentlich zu einer starren Haltung. Es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass mit der Verfolgung des Hauptzweckes gleichzeitig auch andere Zwecke, die ebenso wichtig sind, auf sinnvolle Art mitberücksichtigt werden dürfen. Wir können ja darüber nur froh sein. So werden die strenger werdenden Vorschriften über die Abwasserbeseitigung die sicher erfreuliche planerische Nebenwirkung haben, dass gleichzeitig auch die Streubauweise eingedämmt wird. In einem verwandten Zusammenhang hat das Bundesgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich polizeiliche und planerische Gesichtspunkte (gleichsam Abwehr und Voraussicht) weitgehend decken können.
Dieses Beispiel steht nicht als einziges da. Es illustriert die immer wieder festzustellende Tatsache, dass das Bewusstsein für Gesamtplanung in kantonalen Verwaltungen immer noch schwach entwickelt ist. Dieser Nachteil wirkt sich gelegentlich geradezu verheerend auf Gemeinden aus, die auf die fachliche Anleitung durch kantonale Instanzen angewiesen sind.

Kantonale Verwaltungen sind nicht allein schuld

Wir dürfen aber auch die kantonalen Verwaltungen nicht einfach als Hauptschuldige für den keineswegs befriedigenden Stand der Ortsplanung dastehen lassen. Denken wir daran, dass sich die Planung mitten in der politischen und weltanschaulichen Auseinandersetzung bewegt. Uebersehen wir ferner nicht, dass das, was heute unter dem Titel Orts-, Regional- und Landesplanung gelehrt wird, eine junge Wissenschaft ist, deren Vertreter noch heute daran sind, die wichtigsten Grundbegriffe zu erarbeiten. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass um die Meinungen noch hart gerungen wird und dass die Sprache, die Fachleute unter sich sprechen, vielfach dort, wo die Ergebnisse der Forschung anzuwenden sind, nicht verstanden wird. Nachteilig wirkt sich ferner die Tatsache aus, dass viel zu wenig gut ausgebildete Fachleute vorhanden sind, die entweder als freie Erwerbstätige oder als Angestellte der Kantone den Gemeinden für die Lösung der planerischen Probleme zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang darf auch die Klage nicht überhört werden, die bei vielen kantonalen Verwaltungen über die Flut von Richtlinien, Weisungen und Instruktionen geführt wird. Man benötige — so wird gewöhnlich argumentiert — viel mehr fähige und praktische Leute an der Front als eine überdimensionierte Stabsstelle mit ununterbrochen laufenden Vervielfältigungsapparaten.

Schwache Rechtsgrundlage der Regionalplanung

Noch vielfältiger sind die Schwierigkeiten bei der *Regionalplanung,* deren rechtliche Basis weit schwächer ist als bei der Ortsplanung. Aus der bisherigen Erfahrung wissen wir, dass vielerorts in unserem Lande mit Elan an Regionalplanungen herangegangen wird, dass aber ihre Resultate recht selten der Verwirklichung zugeführt werden können. Wir wissen, welche rechtlichen Schwierigkeiten bestehen. Es ist zwar noch relativ leicht, einen Zweckverband zu gründen, der ein Teilproblem einer Region (z. B. die Abwasserbeseitigung) zu lösen hat. Ergeben sich für alle Beteiligten finanzielle Vorteile, so wird im allgemeinen die Zustimmung erhältlich sein, und das Werk kann realisiert werden. *Noch nicht gelungen ist es aber bis heute, in einer Region eine Gesamtplanung durchzuführen und die nötige Grundlage für die Verwirklichung zu schaffen.* Der verbindliche Zusammenschluss mehrerer Gemeinden mit dem bestimmten Ziel, alle hängigen Probleme in erster Linie im Interesse der ganzen Region zu lösen, ist meines Wissens bis heute noch nicht erreicht worden. Gewöhnlich bleibt es bei der unverbindlichen Planungsgemeinschaft, etwa in der Form eines Vereins, oder da und dort auch einer öffentlich-rechtlichen Korporation, an die so lange Beiträge von relativ bescheidenem Ausmass geleistet werden, als nur geplant wird und auf keinen Fall Opfer zu erbringen sind. Daraus erklärt sich auch, dass die Regionalplanung von lokalen und regionalen Politikern gerne als Tummelfeld einer sich gelegentlich bis ins Hektische steigernden Tätigkeit benutzt wird. Man kann viel reden, ohne dass man das Risiko eines unpopulären Entscheides auf sich nehmen muss.
Das soeben gezeichnete Bild über die Orts- und Regionalplanung mag düster erscheinen. Mit Recht wird man einwenden, dass bis heute Bedeutendes geleistet wurde, ohne dass man viel Aufhebens über Rechtsgrundlagen und Organisationsformen machte. Wie oft wurden kühne Vorhaben realisiert, ob-

gleich es an rechtlichen und organisatorischen Bestimmungen fehlte! Hat nicht gar oft die Macht der Ueberzeugung weitergeführt, als wenn man sich auf das gleiche Ziel durch eine Vielfalt abstrakter Normen mühsam mit Verfügungen, Einsprachen und Entscheiden hätte durchkämpfen müssen? Gerade heute, wo wir uns anschicken, neue Organisationsformen zu finden und neue Verpflichtungen zu stipulieren, dürfen wir nicht ausser acht lassen, dass wir es in der Planung immer mit Menschen zu tun haben. Deshalb werden wir uns vielleicht mehr als bis heute anstrengen müssen, um die an der Planung Beteiligten von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit überzeugen zu können. Wir werden uns vermehrt auch auf die Weiterbildung der Angehörigen der Verwaltung sowie der heutigen und künftigen Politiker zu konzentrieren haben. Des weitern müssen wir uns vielleicht noch mehr als bisher an die Oeffentlichkeit wenden und die einzelnen Bevölkerungsgruppen auffordern, ihre Zielvorstellungen im Rahmen der Gesamtplanungen zu formulieren. Wir müssen uns auch nach wie vor bewusst bleiben, dass auch in der Planung der Erfolg weitgehend vom guten Willen der Beteiligten abhängt. In der so verstandenen Oeffentlichkeitsarbeit wird meines Erachtens die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung eine wichtige Aufgabe zu erfüllen haben.

Voraussetzungen für die Erfüllung der neuen Aufgaben des Bundes und der Kantone

Der neue Verfassungsartikel überträgt dem Bund und den Kantonen neue Aufgaben. Nebst der Pflicht zur Aufstellung von Grundsätzen für die Raumplanung hat der Bund vor allem Koordinationsaufgaben zu erfüllen. Er hat dafür besorgt zu sein, dass die Ergebnisse der Raumplanungen in den Kantonen, die kantonalen Raumordnungen, in den Rahmen der Grundsätze hineinpassen. Im weiteren muss er die Koordination im eigenen Tätigkeitsbereich sicherstellen, d. h. die Zusammenarbeit unter den Departementen und Abteilungen garantieren. Die gleiche Aufgabe fällt den Kantonen zu; denn nur so sind sie in der Lage, eine Raumplanung durchzuführen.

1. Vereinheitlichung im Bau- und Planungsrecht

Wird erwartet, dass der Bund und die Kantone bei sich selber die horizonale und im Verhältnis zueinander die horizontale und vertikale Koordination herstellen, so bedarf es hiezu einer gewissen Rechtsvereinheitlichung. Zusammenarbeit ohne gegenseitige Verständigungsmöglichkeit, ohne dass nicht bis zu einem gewissen Grade die gleiche Sprache gesprochen wird, ist unvorstellbar. Deshalb ist eine zumindest teilweise Vereinheitlichung der Begriffe und Instrumente der Planung dringend notwendig. Ebenso wünschbar ist, sowohl im Bau- und Planungs- als auch im Enteignungsrecht, die Vereinheitlichung der Wirkungen, die durch Planungsmassnahmen ausgelöst werden. So muss geprüft werden, ob nicht in den folgenden Planungsbereichen eine Vereinheitlichung erzielt werden kann.

— Bodennutzungsordnung:
  Definition einzelner Zonenarten, z. B. der Bauzone, der Landwirtschaftszone;
— Verfahren der Zonenausscheidung: z. B.:
  Bausperre, Planung, Bereinigung, Genehmigung, Revision;
— Erschliessungsordnung, z. B.:
  Planung, Bereinigung, Genehmigung, Finanzierung und Ausführung von Erschliessungswerken, der Umlegung von Bauland, der Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke (Koordination, Güterzusammenlegung und Zonenplanung), der Grenzbereinigung;
— Definition der Planungsinstrumente für die Erschliessung (Baulinien, Quartierplan usw.);
— Enteignung: z. B.:
  der für die Bemessung der Entschädigung massgebende Zeitpunkt, Definition der materiellen Enteignung, Verfahrensgrundsätze.

Eine solche Vereinheitlichung der Begriffe und Instrumente kann selbstverständlich nicht etwa noch eine Vereinheitlichung der Kompetenzen innerhalb der Kantone umfassen. Diese sollen von den Kantonen, ihrer Struktur entsprechend, nach wie vor selbständig geordnet werden.

2. Aufbau einer koordinationsfähigen Planungsorganisation

Zurzeit verfügt der Bund über keine Organisation, die die Koordination im Bund selber (horizontal) und mit den Kantonen (vertikal) sicherstellt. In verschiedenen Kantonen sind im Verlaufe der letzten Jahre Planungsämter geschaffen worden. Diese erfüllen indessen zur Hauptsache Verwaltungsaufgaben, so z. B. die Initiative zu Orts- und Regionaplanungen, Ueberwachung und Finanzierung der Planungen. Sie sind einer bestimmten Direktion (gewöhnlich Baudirektion, gelegentlich Volkswirtschaftsdirektion) unterstellt und innerhalb dieser Direktion andern Abteilungen (z. B. Hochbauamt, Tiefbauamt, Baupolizei) gleichgestellt. Die Zusammenarbeit auf der Ebene der Chefbeamten ist gewöhnlich departementsintern organisiert (z. B. regelmässige Zusammenkünfte, gegenseitige Informationspflicht). Seltener ist dagegen bei den Kantonen eine geregelte interdepartementale Zusammenarbeit anzutreffen. Gewöhnlich basiert diese Art der Zusammenarbeit nur auf dem guten Willen der jeweiligen Amtsinhaber.
Planungsämter, wie sie heute mit einem fest umrissenen Aufgabenbereich bei einzelnen Kantonen bestehen, sind notwendig, vor allem dann, wenn der gleiche Aufgabenbereich nicht sinnvoll in die bestehende Organisation eingebaut werden kann. Wer sich aber mit Gesamtplanung befassen muss, sollte am richtigen Ort innerhalb der Verwaltung stehen. Er sollte zur richtigen Zeit über geplante Massnahmen informiert werden, und es sollte ihm in freier Weise die Möglichkeit gegeben werden, Koordinationsprobleme «aufzuspüren» und zu «verarbeiten».

Die Raumplanung der Kantone

Wir haben bereits festgestellt, dass die Raumplanung gemäss Artikel 22quater Abs. 1 BV eine Aufgabe der Kantone ist. Diese Aufgabe kann aber von den Kantonen nicht beziehungslos erfüllt werden. Die Raumplanung der Kantone hat im Rahmen der Grundsätze, die der Bund, ebenfalls gemäss Artikel 22quater Abs. 1 BV, aufstellen muss, zu erfolgen. Ausserdem hat der Bund für die Koordination der kantonalen Raumplanungen zu sorgen. Die Verknüpfung einer kantonalen Rauplanung nach oben und auf alle Seiten wird im neuen Verfassungsartikel klar hervorgehoben. Es stellt sich deshalb vor allem die Frage nach dem neuen Verhältnis der Kantone zum Bund. Der Bund setzt die Grundsätze der Raumplanung fest und koordiniert die kantonalen Raumplanungen. Was werden, so müssen wir uns also fragen, die Grundsätze enthalten, und was haben der Bund und die Kantone zu unternehmen, damit sie die ihnen auferlegten Koordinationspflichten erfüllen können?

Der «Gesamtzusammenhang der Schweiz»

Um diese Fragen einlässlicher behandeln zu können, müssen wir uns eine Vorstellung darüber machen, was unter den Grundsätzen im Sinne der neuen Verfassungsbestimmung verstanden werden kann. Auf Grund der bisherigen Ueberlegungen dürfen wir davon ausgehen, dass das Ziel des Artikels 22quater BV die Koordination aller raumrelevanten Massnahmen sein muss. Es liegt daher nahe, unter den Grundsätzen generelle Folgerungen des gemeinsam festgestellten «Gesamtzusammenhanges der Schweiz» zu verstehen. Dabei müssen wir davon ausgehen, dass der Gesamtzusammenhang der Schweiz einmal durch die gesamteuropäische Entwicklung mitbestimmt wird. Die Schweiz muss die Entwicklungstendenzen ihrer näheren und weiteren Umgebung in ihre Vorstellungen über die eigene Entwicklung einbeziehen. Daraus ergeben sich Gesamtentwicklungskonzepte, die die Diskussionsbasis für die fortlaufenden Kontakte zwischen dem Bund und den Kantonen bilden. Im Rahmen der Gesamtentwicklungskonzepte haben beide Partner die Vorstellungen in ihren eigenen Kompetenzbereichen, z. B. in den Fachplanungen (Verkehr, Versorgung usw.) fortwährend aufeinander abzustimmen. Daraus werden die Auswirkungen auf die Besiedelung des Lan-

des erkennbar. Es entstehen Konzepte der Raumordnung, die wegleitend für die Raumordnung in den Kantonen sind.

Klare Vorstellungen fehlen

Mit der Frage nach der Form und nach dem Inhalt der Grundsätze werden wir uns in der kommenden Zeit noch eingehend befassen müssen. Die primäre Schwierigkeit liegt wohl darin, dass wir heute noch nicht über klar definierte Begriffe verfügen können. Wir besitzen noch keine klare Vorstellung über die Raumplanung. *Es wird deshalb unumgänglich sein, in den Grundsätzen zunächst festzulegen, was Raumplanung ist, wie sie durchgeführt werden muss und welche Folgen sie hat.*

Daran anschliessend müssen wir aber die Frage beantworten, ob der Bund nebst den formellen auch *materielle Grundsätze* über die Raumplanung aufstellen könne. Geht man vom Begriff Raumplanung aus, ist man versucht, diese Frage zu verneinen. Auf den ersten Blick scheint Raumplanung auf den Ablauf einer Tätigkeit, also vorwiegend auf die formelle Seite der Planung, hinzuweisen; und man könnte etwa argumentieren, die im Verfassungstext erwähnte Raumordnung sei das vom Bund nicht beeinflussbare Ergebnis der Raumplanung. Einer solchen Interpretation widerspricht Schaumann (vgl. SJZ, Jahrgang 66, S. 18), der m. E. zu Recht ausführt, dass der Begriff Raumplanung auch den Begriff Raumordnung umfasst.

Die Aufstellung (auch) materieller Grundsätze durch den Bund ergibt sich ferner aus seiner Pflicht, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Diese Aufgabe kann nur erfüllt werden, wenn eine Vorstellung darüber besteht, inwieweit eine Zusammenarbeit notwendig ist und was durch die Koordination erreicht werden soll.

Form und Inhalt der Grundsätze

Schwieriger zu beantworten ist indessen die Frage nach *Form und Inhalt der materiellen Grundsätze über die Raumplanung.* Prof. Schaumann (bereits zit.) vertritt die Meinung, dass es sich beim Recht des Bundes, Grundsätze aufzustellen, um eine blosse Richtlinienkompetenz handeln könne, d. h. die vom Bund zu erlassenden Gesetzesbestimmungen könnten weder die Nutzung direkt regeln, noch selbst unmittelbare Planungswirkung haben. Diese Auffassung rechtfertigt sich auch aus der Natur der Sache. Die vom Bund aufzustellenden Grundsätze werden so generell und abstrakt wie möglich formuliert sein müssen; denn je mehr sie in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht konkretisiert werden, desto mehr verlieren sie den Charakter des Grundsatzes. Auch aus dieser Sicht können Grundsätze keine unmittelbare Wirkung haben. Sie bedürfen der «Uebersetzung» im Rahmen der Gegebenheiten am Ort, wo die Entscheide gefällt werden müssen. Oder mit anderen Worten:

Raumplanung ist ein Prozess, in dem Hunderttausende von Einzelentscheiden getroffen werden müssen. In einem derart komplexen Verfahren muss sich naturgemäss eine hierarchische Struktur von Entscheiden herausbilden. Diese gliedern sich nach ihrer Bedeutung in verschiedene Stufen oder Gruppen. Auf jeder Stufe muss eine relativ kleine, überblickbare Anzahl von Entscheiden, und zwar von vergleichbarer Bedeutung, eingeordnet sein. Wenden wir dieses Bild der Entscheid-Hierarchie auf die heute geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen an, so müssen wir feststellen, dass sowohl der Bund als auch die Kantone mit den von ihnen zu fällenden Entscheiden auf allen Stufen anzutreffen sind. In der Frage des Beitritts zur EWG etwa wird der Bund hinsichtlich der Auswirkungen auf die Raumordnung einen Entscheid der höchsten Stufe fällen. Der gleiche Bund wird aber immer wieder auch mittelbar und unmittelbar auf die Ortsplanungen einwirken und so auf Entscheid-Stufen mittlerer oder unterer Ebenen tätig sein. Umgekehrt sind die Kantone in ihren Kompetenzbereichen oft gezwungen, sich bei Grundsatzfragen entscheidend mitzubeteiligen oder sogar solche Fragen selbständig zu lösen.

Aus diesen Ueberlegungen ergibt sich, dass formell die Grundsätze im Sinne von Artikel 22quater wohl vom Bund aus formuliert werden müssen, dass aber bei der Ausarbeitung die Kantone mitbeteiligt sein müssen. Wir dürfen nämlich nicht übersehen, dass Artikel 22quater BV die übrige Kompetenzordnung der Bundesverfassung nicht umzustossen vermag.

Das Beispiel von Natur- und Heimatschutz

Diese Schlussfolgerung kann — im Naturschutzjahr — am Beispiel des Natur- und Heimatschutzes gut verdeutlicht werden: Gemäss Artikel 24sexies Abs. 1 BV ist der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone. Der Bund selber hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten (Absatz 2). Das Primat der kantonalen Kompetenzen ist unbestritten. Die Inventare, die der Bund gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz aufstellt, wirken sich ausschliesslich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben aus. Die Kantone selber werden durch Artikel 24sexies BV nicht verpflichtet, Inventare aufzustellen. Sie stellen Inventare aus eigener Kompetenz auf, und sie bestimmen auch selbständig die Wirkungen dieser Inventare gegenüber der öffentlichen Hand oder Privaten. Die Kompetenzordnung gemäss Artikel 24sexies BV wird durch Artikel 22quater BV nicht geändert. Im Rahmen der Kompetenzordnung gemäss Artikel 22quater werden Bund und Kantone Grundsätze finden müssen, die eine die Massnahmen des Bundes und der Kantone koordinierende Raumordnung gewährleisten. Der gleiche Schluss würde sich auch bei andern Beispielen, z. B. beim Strassenbau, ergeben.

Zu beantworten ist schliesslich noch die Frage nach der Form der Grundsätze. Nachdem wir festgestellt haben, dass es sich um allgemeine, von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitete Richtlinien handeln muss, ist diese Frage von untergeordneter Bedeutung. Denkbar sind Grundsätze, wie sie etwa im Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland niedergelegt sind.

Schlussbemerkungen

Die Hinweise zur heutigen Situation und die abtastende Formulierung der Pflichten liessen wohl deutlich genug erkennen, dass wir uns in Ausführung des Artikels 22quater BV einer grossen Aufgabe zuwenden, die aber nur erfüllt werden kann, wenn sich die Träger dieser Aufgabe, vorab die Kantone, darauf gründlich vorbereiten. Die Gefahr ist gross, dass ein mehr und mehr überbordender Verbalismus die tatsächlichen Verhältnisse überdeckt, dass sich die Schere der theoretischen Aeusserungen und der Wirklichkeit noch mehr öffnet. Vergessen wir nicht, dass

— noch verschiedene Kantone völlig ungenügende Baugesetze haben,
— vielerorts die Voraussetzungen der Koordination auch auf engem Raum noch nicht geschaffen sind,
— im Volk das Bewusstsein über den Sinn und Zweck der räumlichen Ordnung noch zu wenig verankert ist.

Gelingt es uns nicht, diese Basis zu festigen, so bleibt das, was in Ausführung der neuen Verfassungsartikel zu tun beabsichtigt ist, weiterhin in Frage gestellt.