

Referentenführer Raumplanungsgesetz

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **33 (1976)**

Heft 3

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783552>

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.

Referentenführer Raumplanungsgesetz

Die Verfassungs- grundlage

Die massgebenden Artikel der Bundesverfassung lauten:

Art. 22^{ter}

¹Das Eigentum ist gewährleistet.

²Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

³Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22^{quater}

¹Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

²Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

1. Teil: Kurzfassung als erste Orientierungshilfe

A. Der Weg zum Raumplanungsgesetz

Im Verlaufe der sechziger Jahre gelangten weite Kreise aus Politik und Wirtschaft immer mehr zur Erkenntnis, dass eine Grundsatzgesetzgebung beim Bund auf dem Gebiet der Planung zwar höchst notwendig, aber ohne verfassungsmässige Grundlage nicht zu realisieren sei. Der Bundesrat legte deshalb den eidgenössischen Räten im Jahre 1967 den Entwurf zu den neuen Verfassungsartikeln Art. 22^{ter} (Eigentumsgarantie) und Art. 22^{quater} (Raumplanung) vor. Die Annahme dieser beiden Verfassungsartikel durch Volk und Stände erfolgte im September 1969. Unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Leo Schürmann arbeitete daraufhin eine Expertenkommission den Entwurf zu einem eidgenössischen Raumplanungsgesetz aus, das der Bundesrat bereits im Mai 1972 zusammen mit der Botschaft den eidgenössischen Räten zustellen konnte. Im Oktober 1974 wurde das Gesetz im Ständerat mit 20 zu 0 und im Nationalrat mit 122 zu 20 Stimmen verabschiedet.

B. Wie lautet der Auftrag der Verfassung?

Aus Art. 22^{quater} Bundesverfassung geht deutlich hervor, dass die Raumplanung die Aufgabe der konstruktiven Gestaltung des Lebensraumes unseres Landes hat. Der Verfassungsauftrag besteht also darin, die räumlichen Voraussetzungen für eine vernünftige und sinnvolle Entwicklung des Landes zu schaffen. Allein zu diesem Zweck werden die Instrumente der Raumplanung eingesetzt. Ferner lässt sich aus dem Verfassungsartikel entnehmen, dass die Raumplanung durchgehend sein und ineinander wirken muss, das heisst Bund, Kantone und Gemeinden haben ihre Aufgaben, die sich räumlich auswirken, in engem Kontakt – ohne Vorzugsstellung – zu erfüllen. Dieses Postulat erfordert eine Zusammenarbeit auf allen Stufen, eines der wichtigsten Anliegen der Raumplanung, das gerade Art. 22^{quater} Bundesverfassung in den Vordergrund stellt, indem er den Bund anweist, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten.

C. Erfüllt das Gesetz den Verfassungsauftrag?

Das Gesetz steht heute im Brennpunkt der Kritik. Die einen finden es zu zentralistisch oder zu technokratisch; andere befürchten, das Eigentum werde zu stark beschränkt und die finanziellen Konsequenzen seien ungewiss! Schliesslich sind jene Skeptiker zu erwähnen, die zwar das Gesetz als solches befürworten, aber gleichzeitig die gesamte Anschlussgesetzgebung vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes fixfertig auf dem Tisch sehen möchten.

I. Die Zuständigkeitsordnung

Gehen wir bei der Beantwortung dieser Vorwürfe von der Aufgabenzuteilung aus.

Neben der Pflicht, weitere Grundsätze zu erlassen, erhält der Bund in den Grundsatzbestimmungen des Gesetzes wenig Kompetenzen zugewiesen. Die Hauptaufgabe der Raumplanung liegt ja bei den Kantonen. Der Bund hat insbesondere

- a) die Aufgaben der Raumplanung zu fördern (Art. 42, 43 und 45 RPG)
- b) Beiträge zu leisten gemäss Art. 45 Abs. 3 und 53 RPG
- c) die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Kantonen (Koordinationsaufgabe!)

Die Hauptaufgabe besteht im Erstellen der Gesamttrichtpläne, welche die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes festhalten (Art. 5–19 RPG). Die Kantone sind verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre Planungsziele zu informieren, und sowohl Gemeinden als auch Privaten Gelegenheit zu geben, sich zu den Entwürfen der Gesamttrichtpläne zu äussern.

Den Kantonen obliegt vor allem, die Grundzüge in ihre eigene Gesetzgebung einzubauen und nötigenfalls zu ergänzen.

Die Bundesgesetzgebung ist dabei bewusst so ausgestaltet worden, dass den Kantonen in der Anwendung des Bundesrechts ein weiter Ermessensspielraum offensteht.

Die Kantone bestimmen, was die Gemeinden in der Raumplanung zu tun haben. Sie haben deshalb auch die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben zur Durchführung an die Gemeinden zu delegieren. Das Raumplanungsgesetz geht davon aus, dass die Gemeinden ihre ortsplanerischen Aufgaben, insbesondere die Festlegung der Nutzungspläne und der Erschliessungsordnung selber an die Hand nehmen. Das Raumplanungsgesetz bringt den Gemeinden auch eine Reihe von Hilfsmitteln zur Bewältigung ihrer ortsplanerischen Aufgaben, so das Baubewilligungsverfahren, die Landumlegung, die Erschliessungsbeiträge und andere mehr.

II. Die Mittel der Raumplanung

Die Instrumente, die das Raumplanungsgesetz anbietet, sind vielfältig, wie es auch die Aufgaben der Raumplanung sind.

Die raumplanerischen Ziele müssen von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet werden. Das Ergebnis wird in sogenannten Leitbildern (Art. 20 RPG) festgehalten.

Die Gesamttrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen. Gesamt- und Teilrichtpläne sind wichtige Koordinationsinstrumente, weil sie, wenn einmal rechtskräftig, die Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden binden (Art. 8 RPG).

Als kommunales Planungsmittel enthält der Nutzungsplan die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens. Im Rahmen des Gesamttrichtplanes geniesst die Gemeinde, soweit sich nicht zwingende Fragen der Koordination stellen,

weitgehend Ermessensfreiheit. Sie hat dabei die Grundsätze zu beachten, die das Raumplanungsgesetz über die verschiedenen Nutzungsarten, wie zum Beispiel die Bauzonen, die Landwirtschaftszonen, die Erholungs- und Schutzzonen, den Wald und das übrige Gebiet, aufstellt.

Grosses Gewicht legt das Raumplanungsgesetz auf die zeitgerechte *Erschliessung* der Bauzone und die entsprechende Beitragspflicht der Grundeigentümer.

Die *Landumlegung* ferner, die sich bei der landwirtschaftlichen Bodenverbesserung schon lange bewährt hat, soll nun den Grundeigentümern in allen Kantonen auch für das Bauland zur Verfügung gestellt werden.

Die *Enteignung* kommt als letztes Hilfsmittel nur dann zur Anwendung, wenn alle andern Mittel (freihändiger Erwerb, Landumlegung) versagt haben. Erstmals wird im RPG im Interesse des Grundeigentümers die Pflicht zur Leistung von Realersatz statuiert.

Mit den *Planungszonen*, die einer befristeten Bausperrre – bereits im kantonalen Recht bekannt – gleichkommen, soll verhindert werden, dass zum Beispiel kurz vor der Revision von Nutzungsplänen baulich etwas präjudiziert wird, das den neuen Planungszielen widerspricht.

Die *Mehrwertabschöpfung* soll dem Gemeinwesen die Möglichkeit geben, sich dort, wo zum Beispiel die Festlegung der Bauzone und ihre Erschliessung einzelnen Grundeigentümern ohne deren Zutun Sondervorteile verschafft, am entstandenen Mehrwert zu beteiligen. Auch dieses Instrument, das die Kantone auf dem Gesetzgebungsweg einzuführen haben, ist nichts grundsätzlich Neues, denn die meisten Kantone kannten bereits das Beitragswesen bei Erschliessungen und die Grundstückgewinnsteuer.

III. Die materiellen Grundsätze

Das Raumplanungsgesetz darf bloss die Grundpfeiler, nicht das ganze Gebäude der Raumplanung Schweiz oder gar etwa noch die Inneneinrichtung bestimmen. Die Herstellung der Pläne ist Sache der Kantone. Das Raumplanungsgesetz wagt erstmals den Versuch, in den Grundzügen vorzuschreiben, was diese Pläne enthalten sollen oder wie eine bestimmte Planungsaufgabe zu lösen ist.

Dazu gehören die in Art. 1 Abs. 2 RPG formulierten allgemeinen Ziele der Raumplanung.

Ebenso wichtig sind die allgemeinen Verhaltensregeln, die das Raumplanungsgesetz in den Artikeln 2 bis 4 für alle aufstellt, die mit raumplanerischen Aufgaben betraut sind. Es sind dies die Pflicht zur Planung, zur Zusammenarbeit und Koordination, dann die Informationspflicht, ferner der Schutz der Interessen, womit die Verhältnismässigkeit der planerischen Massnahmen anvisiert wird. Eine besondere Sorgfalt hat der Gesetzgeber für den Rechtsschutz verwendet. Er dient sowohl dem Bürger als auch dem Gemeinwesen.

D. Was bringt das Raumplanungsgesetz Neues?

Neu ist vor allem, dass der Bund erstmals ein Gesetz über die Raumplanung erlässt und in diesem Gesetz materielle Grundsätze über die Zeile und das Vorgehen der Planung aufstellt. Neu ist auch, dass der Bund seine eigenen Aufgaben und diejenigen der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung umschreibt und die Koordination dieser Aufgaben übernimmt.

Im Vordergrund des Neuen steht die Frage der Koordination. Nur in enger Zusammenarbeit können Fehlentwicklungen vermieden, kann die durchgehende Planung auf allen Stufen verwirklicht werden. Es ist ein Hauptanliegen des Gesetzes, die gegenseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Planungsfragen aufzudecken. Neu ist auch der Versuch zur Vereinheitli-

Die Aufgaben
des Bundes

Die Aufgaben
der Kantone

Die Aufgaben
der Gemeinden

Die Leitbilder

Die Gesamt-
planung
in den Kantonen

Die Nutzungs-
ordnung
in den
Gemeinden

Weitere
Planungs-
instrumente

Die wichtigsten
Grundsätze

chung gewisser wesentlicher Begriffe des Bau- und Planungsrechts.

E. Besondere Aspekte der Diskussion um das Raumplanungsgesetz

I. Welchen Nutzen bringt die Raumplanung?

Ist Raumplanung in der Zeit der Rezession, der verringerten Bevölkerungszunahme überhaupt noch notwendig? Diese Frage wird heute oft gestellt. Nicht die Bevölkerungszunahme hat die grössten Probleme gebracht, sondern die steigenden Ansprüche und die Migration, die Abwanderung der Bevölkerung von den ländlichen in die städtischen Gebiete. Die geänderten wirtschaftlichen Verhältnisse machen die Raumplanung nicht überflüssig, sondern dringend notwendig. Dies gilt auch für den Finanzhaushalt der öffentlichen Hand. Je geringer die Mittel sind, die eingesetzt werden können, desto klarer müssen die Schwergewichte gesetzt werden, um Fehlentscheidungen und damit Mehrinvestitionen zu vermeiden. Es wäre erwünscht, wenn dies durch eine Kosten-Nutzen-Analyse nachgewiesen werden könnte. Leider kann man den Planungsgewinn selten in Zahlen nachweisen. Oft verstreicht eine allzu lange Zeit, bis man in die Lage kommt, den Nutzen eines Planungsentscheidendes bzw. den Verlust beim Fehlen eines solchen ziffernmässig zu dokumentieren. Die Wirtschaftlichkeit der Raumplanung lässt sich trotzdem begründen. Ohne Raumplanung entsteht Raubbau am Boden; er wird, auch gesamtwirtschaftlich gesehen, unrationell genutzt.

Ferner gewährleistet Raumplanung den rationellen Einsatz des öffentlichen Infrastrukturkapitals und des privaten Unternehmerkapitals, und schliesslich bringt Raumplanung auch der Landwirtschaft beachtliche Vorteile. Sie erleichtert die Erhaltung zusammenhängender Gebiete, indem sie die Streubauweise verhindert.

II. Was kostet die Raumplanung?

Die Frage nach den Kosten der Raumplanung ist zunächst eine Frage nach dem Wert, den uns raumplanerische Massnahmen zu bieten vermögen. Die Raumplanung schafft immaterielle Werte, die sich in keiner Weise ziffernmässig berechnen lassen, nämlich durch den Schutz der Landschaft, der Grundlagen des menschlichen Lebens wie Boden, Luft und Wasser, der Ortsbilder und anderer Kulturobjekte.

Die Kosten der Raumplanung umfassen:

- die Kosten für die Planungstätigkeit (Erarbeiten der Pläne);
- die Kosten, die sich unmittelbar aus planerischen Massnahmen ergeben;
- die Kosten, die sich mittelbar aus raumplanerischen Massnahmen ergeben;
- die Kosten für Förderungsmassnahmen des Bundes sowie für seinen eigenen Verwaltungsaufwand und die Forschung.

Die Kosten für die Erstellung der Pläne werden etwa 40 Mio Franken pro Jahr betragen, wovon der Bund die Hälfte übernehmen müssen.

Zu den unmittelbaren aus der Raumplanung entstehenden Kosten gehören in erster Linie Entschädigungen aus materieller Enteignung, die beim Gemeinwesen, das die Nutzungsordnung festlegt, anfallen und an die der Bund Beiträge gewähren kann.

Zu den Kosten, die sich mittelbar aus raumplanerischen Massnahmen ergeben, zählt der volkswirtschaftliche Ausgleich. Wie er im einzelnen aussehen wird, ist in der vorgesehenen Spezialgesetzgebung durch das Parlament zu bestimmen.

Das Engagement des Bundes unter dem Titel «Förderung der Erschliessung und Ausstattung» sollte jährliche Ausgaben von 25 Mio Franken nicht übersteigen.

III. Raumplanung und Eigentumsgarantie

In Art. 22^{ter} Bundesverfassung wird erstmals das Eigentum auf Verfassungsebene gewährleistet. Bund und Kantone können jedoch auf dem Wege der Gesetzgebung Eigentumsbeschränkungen vorsehen, die, wenn sie einer Enteignung gleichkommen, nur gegen volle Entschädigung erfolgen dürfen. Mit den beiden neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 22^{ter} und ^{quater}) hat sich somit am Begriff des Eigentums nichts geändert. Die Ordnung von Grund und Boden ist übrigens keine Erfindung des Raumplanungsgesetzes. Viele Kantone sind ihm vorausgegangen, indem sie bereits mit ihren Bau- und Planungsgesetzen die Begrenzung der Nutzungsarten in den Zonenplänen der Gemeinden vorgeschrieben haben.

Es kann deshalb heute, im Gegensatz zu früher, nicht mehr an einem x-beliebigen Ort gebaut werden, und jeder muss sich im klaren sein, dass Bauland nicht Vorgegebenes ist, sondern dass die Möglichkeiten, bauen zu können, von zahlreichen äusseren Faktoren bestimmt werden.

Wer Lockerungen in der Verfolgung legitimer raumplanerischer Anliegen des Gemeinwesens um der Freiheit willen postuliert, muss sich darüber klar sein, dass er damit nur wenigen Eigentümern eine Chance der Überbauung bieten kann. Gleichzeitig muss er sich Rechenschaft darüber geben, dass er damit viele berechnete Interessen einzelner und der Gemeinschaft auf eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung ausser acht lässt.

IV. Die besondere Stellung der Landwirtschaft in der Raumplanung

Der einsichtige bäuerliche Landbesitzer erkennt, dass die in den letzten Jahrzehnten vielfach willkürliche Zweckentfremdung landwirtschaftlichen Bodens im Dienste eigennütziger Ziele gesamthaft nur wenigen nützt. Der Bauernschaft als Ganzes aber schadet diese Zweckentfremdung, denn die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung wird durch Streubausiedlungen erschwert; die junge Bauerngeneration hat, zufolge übersetzter Bodenpreise, kaum mehr eine Chance, Heimwesen käuflich zu erwerben.

Die Raumplanung ist jedoch in der Lage, der Landwirtschaft guten, rationell bearbeitbaren Boden zu sichern und die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes zu gewährleisten.

Sie erreicht dieses Ziel durch eine vernünftige Baubewilligungspraxis und durch eine Existenzbeihilfe mittels des volkswirtschaftlichen Ausgleichs.

2. Teil: Ausführlicher Text

A. Der Weg zum Raumplanungsgesetz

«Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit» war im Jahre 1961 das Thema einer grossen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung in Solothurn. Das Thema widerspiegelt die wachsende Erkenntnis jener Jahre, dass der Boden, seine Besiedlung und Nutzung zur landesweiten Aufgabe werde. Was schon zahlreiche Gemeinden mit der Orts- und vereinzelt mit der Regionalplanung an die Hand genommen hatten, ein planmässiges Haushalten mit Grund und Boden, und womit sich mehr und mehr Kantone zu befassen begannen, mit der Förderung und Koordination der Planungen, das alles sollte vom Bund her eine tragfähige rechtliche und sachliche Grundlage und Verpflichtung erhalten. Die Bemühungen der Gemeinden und Kantone um die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes fingen zwar in weiten Gegenden an, wirksam zu werden. Und auch beim Bund waren Elemente landesweiter Planung insofern da, als ihm die Verfassung raumwirksame Sachkompetenzen gab, wie etwa hinsichtlich der Nationalstrassen, der Förderung der Landwirtschaft oder der Erhaltung des Waldes.

Was aber in erster Linie fehlte, war die Koordination dieser Sachaufgaben mit den gesamtplanerischen Tätigkeiten der Kantone, Regionen und Gemeinden. Darüber hinaus verlangte die Politik schon damals eine Ausweitung der landesplanerischen Aktivität des Bundes. Es wurde die Schaffung der Landwirtschaftszonen gefordert, und verschiedene Vorstösse im Parlament verlangten geeignete Massnahmen gegen die «Verstädterung und Landflucht», gegen die Bodenspekulation und gegen steigende Bodenpreise.

Zunächst befassten sich die Bundesbehörden, den Begehren bäuerlicher Kreise folgend, mit der Frage der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen. Diese sollte, so dachte man anfänglich, mit der Revision des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes möglich werden. Ein Rechtsgutachten von Prof. Hans Huber kam aber zum Schluss, dass die verfassungsmässige Grundlage für bundesrechtlich geordnete Landwirtschaftszonen in den Wirtschaftsartikeln nicht zu finden sei und überhaupt fehle. So blieb nichts anderes übrig, als so rasch wie möglich die notwendige neue Verfassungsgrundlage zu schaffen. In diese Richtung zielten auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse sowie die Standesinitiative des Kantons Baselland gegen die Bodenspekulation (1962) und vor allem das Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes auf Bekämpfung der Bodenspekulation und Förderung der Landesplanung (1963).

Der Bund setzte Studienkommissionen und Expertengruppen ein, die Vorschläge ausarbeiteten. Ungefähr gleichzeitig nahm der Bund auch eine eigentliche landesplanerische Tätigkeit auf, indem er 1963 das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) als Forschungs- und Ausbildungsstätte gründete.

Nachdem das sozialdemokratische Volksbegehren in der Volksabstimmung vom 2. Juli 1967 verworfen worden war, beeilte sich der Bundesrat, am 15. August 1967 den Entwurf zu den neuen Verfassungsartikeln Art. 22^{ter} (Eigentumsgarantie) und Art. 22^{quater} (Raum-

planung) den eidgenössischen Räten vorzulegen. Diese Zweiheit von «Eigentumsgarantie und Raumplanung» prägt die gesamten Arbeiten des Bundes. Es gibt nach der Bundesverfassung keine Raumplanung ohne Eigentumsgarantie, aber auch keine Eigentumsgarantie ohne raumplanerische Ordnung. Eigentumsgarantie und Raumplanung gehören wie siamesische Zwillinge zusammen.

Die Gewährleistung des Eigentums und seine Begrenzung in Art. 22^{ter} BV entsprach dem bisherigen ungeschriebenen Verfassungsrecht und führte im Parlament zu keinen grösseren Auseinandersetzungen. Dagegen wurde der Raumplanungsartikel in langwierigen und harten Auseinandersetzungen in der 7. Fassung verabschiedet. Erst in dieser parlamentarischen Beratung kam der für die Schweiz neue Ausdruck «Raumplanung» als Kompromissformel in den Verfassungstext.

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände die beiden neuen Verfassungsartikel angenommen. Der Bundesrat traf vorsorglich schon am 2. Juli 1969 die notwendigen Vorbereitungen, um den Vollzug des verfassungsmässigen Auftrages durch den Bund, die Kantone und die Gemeinden möglichst rasch gewährleisten zu können. Im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements begann die Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung unter dem Vorsitz von alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim die Aufgaben und die Organisation der künftigen Raumplanung zu umschreiben. Etwas später setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Nationalrat Dr. Leo Schürmann ein, die in enger Führung mit der erwähnten Arbeitsgruppe den Entwurf für ein Raumplanungsgesetz des Bundes auszuarbeiten hatte.

Im Herbst 1971 waren die Arbeiten sowohl der Arbeitsgruppe Kim als auch der Expertenkommission Schürmann so weit abgeschlossen, dass der weitere Weg im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Wahl der Raumplanung im Bund, in den Kantonen und Gemeinden deutlich erkennbar war.

Bereits am 31. Mai 1972 konnte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft und den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung zustellen. Ihre Beratungen dauerten bis am 4. Oktober 1974. In den Schlussabstimmungen wurde das Gesetz im Ständerat mit 20 zu 0 und im Nationalrat mit 122 zu 20 Stimmen angenommen. In der Eintretensdebatte hatten sämtliche Fraktionen der Vorlage zugestimmt.

B. Wie lautet der Auftrag der Verfassung?

Wenn der Gesetzgeber ein Gesetz erlässt, muss er sich den Auftrag, den ihm das Volk mit der Verfassung gegeben hat, wieder klar vor Augen halten. Das fällt gelegentlich schwer, vor allem wenn der Auftrag in der Verfassung etwas allgemein formuliert ist, wenn seither eine relativ lange Zeit verstrichen ist oder wenn sich in der Zwischenzeit so manches geändert hat.

Beim Raumplanungsgesetz besteht diese Schwierigkeit der Interpretation des Auftrages nicht: Klar ist zunächst, dass mit der gleichzeitigen Aufnahme des Art. 22^{ter} über die Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung eine Planwirtschaft mit völlig vergesellschaftetem Eigentum ebenso deutlich abgelehnt wird wie die schon längst der Vergangenheit angehörende Utopie der vollständigen Selbstregulierung der Interessen.

Die Verfassungsrevision vom 14. September 1969 hat sich in einem Zuge zur gegenständlichen Einheit von Schutz des Privateigentums und Planungsbedürftigkeit des Grundeigentums bekannt.

Erste
Vorstösse

Die Suche nach
dem richtigen
Weg

Der Bund setzt
auf Grundlagen-
forschung

Volk und Stände
geben grünes
Licht

Entwurf RPG

Der Auftrag aus
Art. 22^{quater}
und 22^{ter} BV

Planung und
Eigentums-
garantie

Dem verfassungsmässigen Auftrag liegt die Idee der menschengerechten und freiheitlichen Eigentums- und Raumnutzungsordnung zugrunde (vgl. in diesem Sinne: Prof. Dr. F. Gygi, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1973, S. 141).

Einfluss nehmen
und gestalten

Aus Art. 22^{quater} BV geht sodann deutlich hervor, dass die Raumplanung nicht bloss aus der passiven Abwehr möglicher Schäden besteht, sondern dass sie die Aufgabe der konstruktiven Gestaltung des Lebensraumes unseres Landes hat. Der Auftrag zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und zur geordneten Besiedlung des Landes verlangt, dass wir die Entwicklung aktiv beeinflussen und nicht einfach dem Trend, so zum Beispiel der Streubauweise, der weiteren Aufblähung der grossen Agglomerationen, nachgeben. Es genügt auch nicht, dass wir lediglich auf bereits eingetretene Fehler der Entwicklung im nachhinein reagieren. Wir müssen uns vielmehr bestimmte Vorstellungen über die Zukunft unseres Landes machen, dann Ziele festlegen und diese hernach in enger Zusammenarbeit aller mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen und Behörden konsequent anstreben.

Gesunde
Entwicklung
gewährleisten

Der Auftrag zur Raumplanung besteht also darin, die räumlichen Voraussetzungen für eine vernünftige und sinnvolle Entwicklung des Landes zu schaffen.

Das im Verfassungsartikel angegebene Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes kann nur so verstanden werden. Der Wille, die Zukunft zu gestalten, also vom Trend oder vom blossen Reagieren auf den Trend abzukommen, wird immer stärker. Davon zeugen die vielen Bemühungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in der Erarbeitung einzelner oder gemeinsamer Leitbildvorstellungen oder von den Entwicklungskonzepten in den Berggebieten. Zu erwähnen sind auch die umfangreichen, in die Zukunft weisenden Vorschläge der Regionalplanungsgruppen und vor allem die Ortsplanungen der Gemeinden, die mit ihren rechtlichen und technischen Instrumenten der Nutzungs-, Erschliessungs- und Überbauungsordnung den Weg in die künftige Entwicklung zielstrebig vorbereitet haben.

Raumplanung kann – im Sinn und Geist der Verfassung verstanden – nie Hemmnis einer gesunden Entwicklung sein. Ihr Ziel ist nicht die Ordnung um ihrer selbst willen. Die Instrumente der Raumplanung haben nur insoweit Ordnung zu schaffen, als diese für eine sinnvolle Entwicklung unseres Landes nötig ist. So wäre es zum Beispiel sinnlos, ein Gebiet zu erschliessen, wo die Überbauung für Wohnzwecke wegen der ungünstigen Lage nicht gewünscht wird. Oder es wäre ein unverzeihlicher Fehler, wenn ein Kurort die schönsten Partien einer Seepromenade, einer Skiabfahrt oder von Aussichtshängen einer wilden, ungeordneten Überbauung überliesse und so seine eigene Attraktivität und damit seine Entwicklungschancen beeinträchtigte.

Zusammenarbeit
auf allen Stufen

Aus dem Verfassungsartikel lässt sich im weitern missverständlich entnehmen, dass die Raumplanung durchgehend sein und ineinanderwirken muss.

Die Festlegung der Baugebiete in einer Gemeinde, zum Beispiel der Wohnzone oder der Industrie- und Gewerbezone, wäre ein äusserst fragwürdiges Unterfangen, wenn man sich nicht gleichzeitig Gedanken machte über die Strassen im örtlichen und regionalen Bereich, über den öffentlichen Verkehr sowie über die Standorte anderer Einrichtungen, wie zum Beispiel der Schulen, Spitäler usw.

Wer also eine Aufgabe mit räumlichen Auswirkungen zu lösen hat, muss über die Zusammenhänge im Bild sein und sie berücksichtigen.

In unserem föderalistischen Staat befassen sich alle Gemeinwesen mit raumplanerischen Aufgaben. Wenn zwar die Gemeinde nach wie vor die entscheidende und oft dornenvolle Aufgabe der Nutzungs-, Erschliessungs- und Überbauungsordnung hat, wenn sie also sagen muss, wo, wie und unter welchen Voraussetzungen gebaut werden kann, so dürfen wir nicht übersehen, dass diese echte Gemeindeaufgabe in ihrer Lösung durch die Aufgaben des Kantons und des Bundes mitgeprägt wird. Das übergeordnete Strassennetz der Kantons- oder Nationalstrassen, deren Führung weitgehend durch den Bund festgelegt wird, die Eisenbahnen des Bundes, die Mittelschulen des Kantons und viele andere Werke des Kantons oder des Bundes haben auf die Entwicklung in der Gemeinde einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss und müssen einbezogen werden.

Im föderalistischen Staat, der zu Recht die Aufgaben mit räumlichen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden verteilt, ist die Zusammenarbeit das wichtigste Anliegen der Raumplanung.

Die Zusammenarbeit erfordert das Verständnis der Zusammenhänge, die Rücksichtnahme auf den mit zusammenhängenden Aufgaben betrauten Partner und Hilfsbereitschaft. Genau das verlangt Art. 22^{quater} BV, indem er den Bund anweist, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten. Er hat in der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Das heisst nichts anderes, als dass auch der Bund auf Kantons- oder Gemeindeebene rechtmässig zustande gekommene Planungen berücksichtigen muss, wenn er eigene Werke ausführt. *Diese Bindung des Bundes an die Kantons- und Gemeindeplanung ist eine entscheidende Neuerung, ein Vorteil für Kantone und Gemeinden.*

Diese Hinweise zeigen, dass es in der Raumplanung unter den verschiedenen Trägern räumlich bedeutsamer Aufgaben keine Vorzugsstellungen gibt. Der Anspruch, die Raumplanung vollziehe sich von «unten nach oben», sie beginne ausschliesslich bei der Gemeinde, und der Kanton sowie der Bund hätten sich nach ihr zu richten, ist ebenso falsch oder auf jeden Fall so unrealistisch, wie wenn man das Gegenteil annähme. *Die Raumplanung ist eine Aufgabe der Zusammenarbeit auf allen Ebenen und über alle Stufen.*

Keine Vorzugs-
stellungen im
Planungsprozess⁵⁵

Eine Gemeinde, die ihren Zonenplan festlegt, ohne ihn vorher mit den interessierten Stellen des Kantons oder des Bundes abgesprochen zu haben, läuft Gefahr, dass dieser Plan schon bald nicht mehr der Wirklichkeit entspricht. Wenn dann nämlich Kantons- oder Bundesaufgaben erfüllt werden müssen – zum Beispiel Bau einer Kantons- oder Nationalstrasse, eines PTT-Gebäudes, eines Güterbahnhofs und anderes mehr –, kann das ursprüngliche Konzept der Einteilung des Gemeindegebiets in verschiedene Nutzungszonen empfindlich gestört werden. Man beginnt dann am Zonenplan zu zweifeln, wenn plötzlich eine Nationalstrasse an der Wohnzone vorbeiführt.

An diesem Beispiel ersehen wir, dass zwar die Gemeinde für die Festlegung der Zonen zuständig ist; sie kann aber diese Aufgabe nur richtig erfüllen, wenn sie mit den übergeordneten Gemeinwesen, die ebenfalls

wichtige raumplanerische Aufgaben zu bewältigen haben, zusammenarbeitet.

C. Erfüllt das Gesetz den Verfassungsauftrag?

Vorbemerkung

Dieser Abschnitt umschreibt das Raumplanungsgesetz ganz allgemein nach politischen, rechtlichen und technischen Gesichtspunkten. Einzelfragen und besondere kritische Argumente werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

Das Raumplanungsgesetz, das am 4. Oktober 1974 von der grossen Mehrheit der eidgenössischen Räte angenommen worden ist, steht heute im Brennpunkt kritischer Äusserungen. Die einen finden, das Gesetz sei *zentralistisch*, das heisst es gebe dem Bund und zum Teil auch den Kantonen zu viele Kompetenzen und die Gemeinden hätten nicht mehr viel zu sagen. Für andere Gegner oder Skeptiker ist das Gesetz *technokratisch*; es fördere – so wird befürchtet – den Perfektionismus; man werde mehr tun, als notwendig sei; es werde überhaupt zu viel normiert und der politischen Entscheidung verbleibe nur noch wenig Raum.

Zahlreiche Gegner oder Unschlüssige befürchten ferner, dass das *Eigentum zu stark beschränkt werde*. Sie erblicken im Gesetz eine gefährliche Entwicklung zur Trennung von Verfügungs- und Nutzungsgewalt über Grund und Boden, wobei die letztgenannte mehr und mehr dem Gemeinwesen zugeschanzt werde. Eine weitere Kategorie von Kritikern bemängelt, dass *Nutzen und Kosten der Raumplanung aus dem Gesetz zu wenig deutlich hervorgingen* und man deshalb vor allem nicht wisse, welche *finanziellen Überraschungen* auf das Gemeinwesen in der Anwendung des Gesetzes zukommen können.

Zu erwähnen sind schliesslich die etwas misstrauischen Skeptiker, die zwar das Gesetz und die darin vorgesehenen Massnahmen befürworten, jedoch verlangen, dass der Bund die *Anschlussgesetzgebung* betreffend die *Mehrwertabschöpfung* und den *volkswirtschaftlichen Ausgleich* vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes abschliesse.

Erinnern wir uns in diesem Zusammenhang aber auch daran, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger über das Gesetz etwas *enttäuscht sind*, weil sie in manchen Punkten eine *strengere und konsequentere Ordnung* erwartet haben. Verschiedene politische Kreise stimmen dem Gesetz zwar zu, behalten sich aber weitere bodenrechtliche Vorstösse vor.

Auf alle diese Einwände und Befürchtungen wollen die nachfolgenden Kapitel antworten. Im einzelnen soll gezeigt werden, dass zum Beispiel das Gesetz alles andere als *zentralistisch* ist, indem es verfassungsgemäss die Hauptaufgabe der Raumplanung den Kantonen bzw. der Gemeinde zuweist (vgl. Ziff. I. Die Zuständigkeitsordnung).

Wir werden ferner feststellen, dass das Gesetz den Kantonen und Gemeinden wohl wirksame Planungsmittel wie zum Beispiel die Richt- und Nutzungspläne oder die Landumlegung und Enteignung in die Hand gibt, dass aber alle diese Mittel in der Rechtsordnung der meisten Kantone schon bekannt sind und mit dem Raumplanungsgesetz lediglich im Interesse der Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen selber eine gewisse Vereinheitlichung angestrebt wird (vgl. Ziff. II. Die Mittel der Raumplanung).

Erfahren werden wir im weiteren, dass das Gesetz an den heutigen Grundsätzen über die Eigentumsgarantie überhaupt nichts ändert. Es verankert sie, indem es an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts festhält. Dazu kommt ein verbesserter Interessens- und Rechtsschutz (vgl. Ziff. II. Die Mittel der

Raumplanung, und Ziff. III. Die materiellen Grundsätze).

In den schon genannten und weiteren Abschnitten werden wir darüber informiert, welche Vorteile aus einer vernünftig durchgeführten Raumplanung entstehen, wie gross der Aufwand ist und dass wir in der Lage sind, durch sinnvolle Massnahmen die Kosten in verantwortbarem Rahmen zu halten.

I. Die Zuständigkeitsordnung

Die Verfassung gibt dem Bund den Auftrag, Grundsätze über die Raumplanung mit den Hauptzielen «zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes» aufzustellen.

Aufgaben-
zuteilung
im allgemeinen

Die Raumplanung selber – im Rahmen dieser Grundsätze – ist Sache der Kantone.

Sie bestimmen allein, wer innerhalb des Kantons die einzelnen raumplanerischen Aufgaben durchzuführen hat. Nebst der Grundsatzgesetzgebung obliegen dem Bund die Aufgaben der Koordination, der Förderung der kantonalen Tätigkeit (z. B. durch Subventionen und Beratung) und der Rücksicht auf die von den Kantonen bzw. Regionen und Gemeinden erarbeiteten Planungen.

1. Die Aufgaben des Bundes

Mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes erfüllt der Bund den verfassungsmässigen Auftrag, Grundsätze über die Raumplanung aufzustellen. Diese Grundsätze enthalten Kompetenzzuweisungen, sie beschreiben den Zweck, den Inhalt und die Rechtswirkungen der Planungsmittel, oder sie enthalten allgemeine Anweisungen, wie eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen sei. In den Grundsatzbestimmungen des Gesetzes über die Zuteilung der Aufgaben erhält der Bund relativ wenig Kompetenzen zugewiesen. Die Hauptaufgabe der Raumplanung liegt ja bei den Kantonen. Bei den dem Bund zugewiesenen Aufgaben stehen die Verpflichtungen gegenüber den Kantonen im Vordergrund.

Bund

a) Der Bund hat die Aufgabe, die Raumplanung zu fördern

Nach Art. 22^{quater} BV soll der Bund die Bestrebungen der Kantone fördern. Das Gesetz erfüllt diesen Auftrag. So hat der Bund

- Beiträge an die Kosten der Raumplanung in den Kantonen, Regionen und Gemeinden (bis zu 50 %) zu leisten (Art. 42 RPG);
- die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebiet mit Darlehen, Bürgschaften und Zinszuschüssen zu fördern (Art. 43 RPG);
- durch ein Spezialgesetz den volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft zu regeln (Art. 45 RPG).

Der Bund fördert

b) Der Bund kann ferner Beiträge leisten

Auch die folgenden Verpflichtungen liegen im Rahmen des soeben genannten Verfassungsauftrages. Der Bund soll Beiträge leisten an:

- Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete und Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden (Art. 45 Abs. 3 RPG);
- Gemeinwesen, die sie aus formeller oder materieller Enteignung aufbringen müssen (Art. 53 RPG).

Der Bund leistet
Beiträge

c) Der Bund arbeitet mit den Kantonen zusammen

Als typische Koordinationsaufgaben, die der Bund in der Regel zusammen mit den Kantonen zu erfüllen hat, seien erwähnt:

- Verpflichtung zur Respektierung der rechtskräftigen kantonalen Gesamttrichtpläne (Art. 8 Abs. 1 RPG);
- Durchführung (zusammen mit den Kantonen) von Untersuchungen über die künftigen nutzungs-

Koordination
als wichtigste
Bundesaufgabe

Kritik im
allgemeinen

Geht das RPG
zu weit?

... oder ist es
zu schwach?

Antworten –
stichwortartig
vorweggenom-
men

und besiedlungsmässigen Entwicklungen des Landes, deren Ergebnisse in Leitbildern darzustellen sind (Art. 20 RPG);

- Aufstellung (zusammen mit den Kantonen) eines Verzeichnisses der Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung (Art. 22 RPG);
- Aufstellung (nach Anhören der Kantone) eines Gesamtverkehrsplanes im Rahmen seiner Zuständigkeit (Art. 23 Abs. 1 RPG);
- Koordination der kantonalen Versorgungspläne zu einem gesamtschweizerischen Versorgungsplan (Art. 23 Abs. 2 RPG);
- Zusammenarbeit (zusammen mit den Grenzkantonen) mit den Planungsbehörden des benachbarten Auslandes (Art. 38 Abs. 3 RPG).

d) Weitere Vorschriften und Richtlinien

Zum Erlass von gesetzlichen Vorschriften und Ausführungsverordnungen ist der Bund unter anderem in folgenden Bereichen zuständig:

- Grundsatzbestimmungen auf dem Wege der Gesetzgebung über den gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich (Art. 37 Abs. 3 RPG);
- Vorschriften über die Ausbildung von Raumplannern und die Anforderungen für die Berufsausübung (Art. 40 Abs. 2 RPG);
- Ausführungsbestimmungen zum Gesetz (Art. 72 RPG).

Nebst diesen Vorschriften hat der Bund Richtlinien, das heisst Empfehlungen, die nicht verbindlich sind, aufzustellen. Diese Empfehlungen sollen den Kantonen behilflich sein, ihre Aufgabe zu erfüllen. Sie verfolgen aber auch das Ziel, die Vereinheitlichung des Planungsrechts und der Planungsmittel zu fördern. Der Bund kann in folgenden Bereichen Richtlinien erlassen:

- Richtlinien für die hauptsächlichsten Vorschriften zur Förderung der Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts (Art. 24 RPG);
- Richtlinien über die Berechnung, die Höhe und die Fälligkeit der Beitragsleistungen (Art. 28 Abs. 3 RPG);
- Richtlinien über die anwendbaren Kriterien und die Höhe der Mehrwertabschöpfung (Art. 37 Abs. 5 RPG);
- Richtlinien (technische) für die Landes-, Regional- und Ortsplanung (Art. 41 RPG).

2. Die Kantone im Mittelpunkt der Raumplanung

Die Hauptaufgabe der Kantone besteht in der Gesamtplanung (Art. 5–19 RPG).

Die Kantone legen die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes in Form von Gesamttrichtplänen fest, die den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen Rechnung zu tragen haben (Art. 5 RPG).

Die Gesamttrichtpläne umfassen in der Regel die Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft (Art. 10–16 RPG), des Verkehrs (Art. 17 RPG), der Versorgung (Art. 18 RPG) und der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 19 RPG).

Diese kantonale Gesamtplanung ist wegweisen für die kommunale Ortsplanung, soweit kantonale Gesamtinteressen im Vordergrund stehen. Über die Mitwirkung der Regionen und der Gemeinden bei der kantonalen Gesamtplanung bestimmen die Kantone in ihrer eigenen Gesetzgebung. Von Bundesrechts wegen sind die Kantone aber auf alle Fälle verpflichtet:

- die Öffentlichkeit über die Ziele und Anliegen zu informieren (Art. 3 RPG);
- jedermann (d. h. auch den Gemeinden) Gelegenheit zu geben, sich den Entwürfen der Gesamttrichtpläne

zu äussern und zu den erhobenen Einwänden Stellung zu nehmen.

Den Kantonen obliegt aber vor allem die Grundsätze des Bundes in ihrer eigenen Gesetzgebung zu verdeutlichen und zu ergänzen, so zum Beispiel bei:

- der Zweckbestimmung der Nutzungsarten (Art. 10–16);
- der Umschreibung der Erschliessungsvoraussetzungen (Art. 27 Abs. 2 und 33 RPG);
- der Regelung der Beitragspflicht der Grundeigentümer zur Finanzierung von Erschliessungswerken (Art. 28 Abs. 2 RPG);
- der Ordnung des Baubewilligungsverfahrens (Art. 29 und 32 RPG);
- Regelung der Landumlegung (Art. 34 RPG);
- der Enteignung (Art. 35 RPG);
- der Mehrwertabschöpfung (Art. 37 RPG).

Die in diesen Hinweisen erwähnten Gesetzesbestimmungen geben deutlich zu erkennen, dass dem kantonalen Recht in der Anwendung des Bundesrechts in der Regel ein weiter Ermessensspielraum offensteht. Die Kantone haben auch die Möglichkeit, wie bis anhin bestimmte Aufgaben zur Durchführung und zur weiteren Konkretisierung an die Gemeinden zu delegieren (insbesondere die in Ziff. III genannten).

3. Die Gemeinden in ihrer bisherigen Aufgabe der Nutzungsordnung

Die Kantone umschreiben Stellung und Aufgaben der Gemeinden. Sie bestimmen, was die Gemeinden in der Raumplanung zu tun haben. Man kann also dem Raumplanungsgesetz nicht vorwerfen, es missachte die Gemeindeautonomie.

Das Raumplanungsgesetz geht im Gegenteil davon aus, dass aktive Gemeinden ihre ortsplanerischen Aufgaben selber aktiv bewältigen; ja, das Raumplanungsgesetz ist ohne aktive Gemeinden nicht vollziehbar, denn wer sollte die Raumplanung verwirklichen, wenn nicht die Gemeinden?

In den meisten Kantonen werden die Gemeinden ihren bisherigen Aufgabenbereich beibehalten. Er lässt sich – grob gegliedert – etwa wie folgt umschreiben:

- Nutzungsordnung, das heisst Festlegung der Erschliessung (z. B. durch Strassen, Kanalisationen, Wasserversorgungsleitungen), des Erschliessungsprogramms, der Beiträge der Grundeigentümer usw.;
- Überbauungsordnung durch Bauvorschriften oder besondere Pläne der Gestaltung usw.;
- Baubewilligungsverfahren und Baupolizei.

Den Gemeinden können auch nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes noch weitere Aufgaben zugewiesen werden, sofern sie das Gesetz nicht ausdrücklich (wie z. B. die Gesamtplanung) den Kantonen vorbehält.

Selbstverständlich wird den Gemeinden das Recht, sich in Gemeindeverbänden besonderer raumplanerischer Aufgaben (Regionalplanung) zu widmen oder bestimmte Werke gemeinsam zu planen, auszuführen und zu betreiben (Zweckverbände), nicht beschränkt.

Die Festlegung der Aufgaben der Regionalplanung ist Sache der Kantone.

Das Raumplanungsgesetz bringt den Gemeinden eine Reihe von Mitteln, um ihre ortsplanerischen Aufgaben zu erfüllen, die leider noch nicht in allen Kantonen selbstverständlich sind, so dass Baubewilligungsverfahren, die Landumlegung, Erschliessungsaufgaben, Erschliessungsbeiträge usw. Zu erwähnen ist noch das wichtige Beschwerderecht der Gemeinden

Weitere Erlasse

Kantone

Gemeinden

Gemeindeverbände

gegen kantonale Entscheide, die sie zum Beispiel ungerechtfertigt zu einer Entschädigungsleistung verurteilen (Art. 61 RPG).

II. Die Mittel der Raumplanung

1. Allgemeines

Wir können die Aufgaben der Raumplanung nur erfüllen, wenn wir die nötigen Instrumente besitzen. *Die meisten dieser Instrumente sind solche der Kantone bzw. ihrer Gemeinden, weil ja sie die hauptsächlichsten raumplanerischen Aufgaben erfüllen.* Die Instrumente, die das Raumplanungsgesetz anbietet, sind vielfältig, weil auch die Aufgaben der Raumplanung vielfältig sind. So gibt es Mittel, um die raumplanerischen Ziele festlegen zu können (Leitbild). Zur Verdeutlichung der Ziele, zum Beispiel für den ganzen Kanton, für eine Region oder auch für die Gemeinden benötigen wir die Richtpläne.

Mit den Richtplänen werden die Ziele bereits räumlich fixiert, aber noch nicht verbindlich für das Grundeigentum. Sie binden nur die Behörden und sind somit typische Koordinationsinstrumente.

Im Ablauf der Planung sind sie die Brücke zwischen den allgemeinen Zielvorstellungen und dem Nutzungsplan, der ein wichtiges Mittel für die Verwirklichung der Planung und für das Grundeigentum verbindlich ist. Zum Leitbild, Richtplan und Nutzungsplan hinzu kommen verschiedene andere Mittel, die die Planung verwirklichen oder unterstützen sollen. Dazu gehören zum Beispiel die Landumlegung, die Enteignung, die Planungszonen oder teilweise auch die Mehrwertabschöpfung. Alle diese Mittel werden im folgenden erläutert.

2. Die Leitbilder

Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Stufe (räumliche Ordnungen), die durch zweckmässiges Handeln und Verhalten (Raumordnungspolitik) erreicht werden können.

Eine durchgehende Planung, die sowohl die kantonalen als auch die Anliegen des Bundes berücksichtigen will, muss sich auf gemeinsame Zielvorstellungen über die künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklungen des Landes abstützen können. Das in Art. 20 RPG vorgesehene Leitbild muss daher von *allen* an der Raumplanung *beteiligten* und *gleichberechtigten Partnern gemeinsam erstellt* werden, wenn aus ihm eine brauchbare Grundlage für die Planung in den Kantonen und im Bund entstehen soll. Es ist ausdrücklich *ausgeschlossen, dass der Bund von sich aus ein Leitbild erlassen könnte.*

Bei der Aufstellung des Leitbildes sind Bund und Kantone an die bereits mit dem Raumplanungsgesetz erlassenen Grundsätze (vgl. z. B. Art. 1 RPG) des Bundes gebunden. Die Gegenüberstellung der Vorstellungen des Bundes und der Kantone erfolgt im Rahmen der Wertordnung und der Ziele, wie sie im Zweckartikel, Art. 1 Abs. 2 RPG, festgelegt sind. Diese Grundsätze sind sowohl für die Erarbeitung des Leitbildes als auch für die Gesamtrichtpläne bindend. Während sie beim Leitbild die Zielrichtung und die Spannweite für die möglichen anzustrebenden Entwicklungen des Landes angeben, bilden sie für die Gesamtrichtpläne den Ermessensrahmen für die gewählte und im Plan festgelegte Entwicklung.

Das Leitbild wird für niemanden verbindlich; es ist blosses Instrument der gegenseitigen Information und der gemeinsam erarbeiteten Vorstellungen. In diesem

Sinne kann es für die Kantone wertvolle Anregungen für die Erstellung ihrer Aufgaben im Bereich der Gesamttrichtplanung darstellen.

Für den Bund stellt das Leitbild eine der wesentlichen Grundlagen für seine eigenen sachbezogenen Planungen dar. Die Sachpläne des Bundes können in den Gesamttrichtplänen ja nur berücksichtigt werden (vgl. Art. 7 Abs. 3 RPG), wenn der Bund Vorstellungen über die von ihm zu verfolgenden Konzepte besitzt. Solche Konzepte, wie zum Beispiel Gesamtverkehr, Energie, Umweltschutz, kann er erst aufstellen, wenn Leitbildvorstellungen vorliegen, die eine erste Verdeutlichung der anzustrebenden Ziele enthalten.

Nur wenn der Bund seine Sachpläne, die Kantone ihre Gesamttrichtpläne auf gemeinsam abgestimmte Zielvorstellungen ausrichten, kann die Raumplanung ihr Anliegen verwirklichen.

3. Die Gesamtplanung in den Kantonen

In Form von Gesamttrichtplänen legen die Kantone die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung fest. Die Gesamttrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen. Die kantonalen Gesamttrichtpläne und auch die Teilrichtpläne haben folgende Funktionen:

- Als *selbständiger politischer Entscheid über die räumliche Ordnung im Kanton und als Verdeutlichung der Zielvorstellungen* sollen sie die künftige Entwicklung örtlich so weit festlegen, als dies zur Wahrung der übergeordneten Gesamtinteressen des Kantons oder einer Region oder zum Schutz der Gemeinden im interkommunalen Verhältnis sowie gegenüber Dritten notwendig ist. *Der Gemeinde muss also ein breiter Spielraum für die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben verbleiben.*
- Die Gesamt- und Teilrichtpläne sollen gewährleisten, dass die Nutzung des Bodens und die wesentlichen raumwirksamen Zusammenhänge rechtzeitig wahrgenommen und aufeinander abgestimmt werden können. Für die Besiedlung (Siedlungsgebiete, Bauzonen) und die Landschaft (Landwirtschaftsgebiet, Forstgebiet, Erholungs- und Schutzgebiet) können wir keine verlässlichen Angaben wagen, wenn wir uns nicht auch ein Bild über die damit eng zusammenhängenden Fragen des Verkehrs oder der Versorgung (mit Wasser, Energie usw.) vermitteln können.
- Gesamt- und Teilrichtpläne sind *wichtige Koordinationsinstrumente*, weil sie, wenn sie einmal rechtskräftig geworden sind, die Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden binden (Art. 8 RPG).

Was in gemeinsamer Arbeit festgelegt wurde, soll dann auch für alle Beteiligten Gültigkeit haben. Nach Art. 38 Abs. 1 RPG arbeiten die Kantone bei der Aufstellung der Gesamttrichtpläne mit den Bundesbehörden zusammen, soweit Aufgaben des Bundes berührt werden. *Die Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden muss im kantonalen Recht geordnet werden.* Das Raumplanungsgesetz beschränkt sich darauf, festzustellen, dass vor der Beschlussfassung über Gesamttrichtpläne jedermann, also auch den Gemeinden und Regionalgruppen, Gelegenheit gegeben werden muss, sich darüber zu äussern. Die kantonalen Instanzen haben zu den Einwänden Stellung zu nehmen (Art. 8 RPG).

Zur Raumplanung gehören geeignete Instrumente

Leitbilder als Zielvorstellungen

Leitbilder – keine Richtpläne

Gesamt- und Teilrichtpläne

Funktion der Richtpläne

4. Die Nutzungsordnung in den Gemeinden

Nutzungspläne, eine typische Gemeindeaufgabe

Die Nutzungspläne legen die Nutzungszonen (Zonenpläne) innerhalb der im Richtplan bezeichneten Gebiete fest. Sie enthalten die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens.

Der Nutzungsplan ist ein typisches Mittel der Realisierung der Planung, die in der Regel Sache der Gemeinde ist. Hier sind die wichtigen Fragen zu lösen: Wie soll in einem bestimmten Gebiet gebaut werden (Bauzone), welche Gebiete müssen der Landwirtschaft erhalten bleiben und wo sind besondere Massnahmen für die Erhaltung oder den Schutz der Gewässer, der Ufer, der schönen Landschaften, Ortsbilder usw. notwendig?

Der Nutzungsplan ist nicht einfach der Vollzugsplan des kantonalen Gesamttrichtplans. Der Gesamttrichtplan beschränkt sich ja – wie das Gesetz in Art. 5 sagt – auf die Grundzüge der besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklung und hält insbesondere die übergeordneten raumplanerischen Anliegen des Kantons und des Bundes fest. Wo Konflikte zwischen den Interessen der Gemeinde einerseits und jenen des Bundes oder des Kantons andererseits entstehen können (z. B. Wohnzone und Nationalstrasse; kantonale Mittelschulen und Bauzone der Gemeinde), sollen sie nach Möglichkeit mit dem Gesamttrichtplan des Kantons – nach vorausgegangener Einigung – aus der Welt geschaffen werden. Im übrigen genießt die Gemeinde, wo nicht zwingende Fragen der Koordination sich stellen, Ermessensfreiheit. Sie hat dabei die Grundsätze zu beachten, die das Raumplanungsgesetz über die verschiedenen Nutzungsarten aufstellt, so zum Beispiel

Bauzonen

Als Bauzone kann das Land bezeichnet werden, das weitgehend überbaut ist oder längstens innert 10 bis 15 Jahren für die Überbauung benötigt und innert dieser Frist erschlossen wird (Art. 26 RPG).

Diese Vorstellung beherrscht schon das eidgenössische Gewässerschutzrecht und das neue Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, beides bereits heute gültig. Im Richtplan wird der Kreis weitergezogen, indem als *Siedlungsgebiet* (heutige und künftige Bauzone) Land ausgeschieden wird, das sich für die Besiedlung eignet und bereits überbaut ist oder in absehbarer Zeit, längstens aber innert 20 bis 25 Jahren, für eine geordnete Besiedlung benötigt wird und innert dieser Frist erschlossen werden kann. Darüber hinausgehende Gebiete, die schon bisher als Bauzone galten, können als *Bauentwicklungsgebiet* ausgeschieden werden (Art. 11 RPG). Dem Problem der zu grossen Bauzonen wird damit Rechnung getragen. Das Raumplanungsgesetz führt also nicht zu Rückzonen im grossen Stil, wie etwa behauptet wird.

Landwirtschaftszone

– Als *Landwirtschaftszone* wird die Gemeinde in Anlehnung an die Richtpläne solches Land ausscheiden und für die Bauern reservieren, das sich für die *landwirtschaftliche Nutzung eignet* oder das *im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll* (Art. 12 Abs. 1 RPG).

Wald

– Das *Forstgebiet* umfasst in der Gemeinde das gesamte *Waldareal*, das durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung umschrieben und geschützt ist, sowie das *zur Aufforstung bestimmte Gebiet* (Art. 13 RPG).

Erholungs- und Schutzzonen

– *Verschiedene Gebiete*, die bereits einer bestimmten Grundnutzung (z. B. Landwirtschaft, Wald, da und dort auch überbaute Gebiete) zugeteilt sind, werden durch zusätzliche Zweckbestimmung (Überlagerung) (Art. 10 Abs. 3 RPG) als *Erholungs- oder*

Schutzgebiete bezeichnet werden müssen. Art. 14 RPG verlangt, dass Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen, als Erholungsgebiete zu bezeichnen sind. *Grundsätzlich bleibt dem Grundeigentümer die ursprüngliche Nutzung gewahrt* (z. B. *Landwirtschaft*). Die Einteilung in eine derartige Zone bringt keine neuen zusätzlichen Leistungspflichten irgendwelcher Art. Werden die Grundstücke für Erholungs- oder Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht, so sind im Sinne von Art. 45 Abs. 3 RPG Entschädigungen zu entrichten. Als Schutzgebiete werden Bäche, Flüsse, Seen und deren Ufer, Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler und regionaler Bedeutung sowie Gefahrenggebiete bezeichnet (Art. 15 RPG). Auch hier bleibt die Grundnutzung in der Regel gewährleistet. Der dazukommende Schutz (überlagernde Nutzungsvorschriften) ist, wenn eine materielle Enteignung vorliegt, nach deren Vorschriften (Art. 48 RPG) oder nach der Regelung des volkswirtschaftlichen Ausgleichs und der Abgeltung (Art. 45 Abs. 3 RPG) zu entschädigen, worauf später zurückzukommen ist.

– Das Land, das sich für keine der vorgenannten Nutzungen eignet, vor allem das unproduktive Land, ist als *übriges Gebiet* auszuscheiden.

Übriges Gebiet

5. Weitere Planungsinstrumente

Die Pläne sollen, wenn sie einmal genehmigt sind, verwirklicht werden können. Dazu genügt es oft nicht, dass die Behörden einfach die öffentlichen Strassen usw. planungsgemäss bauen oder sonst zielstrebig handeln. Es sind weitere Hilfsmittel notwendig, die öffentlichen und privaten Formen der Bodennutzung auf den Plan abstimmen und deren Nebenfolgen regeln, insbesondere aus Gründen der Gerechtigkeit die Vor- und Nachteile der Planung möglichst ausgleichen.

Weitere Instrumente der Raumplanung

a) Erschliessung

Erschliessung

Die Erschliessung ist schon aufgrund des geltenden kantonalen Rechts und des Gewässerschutzgesetzes die wichtigste Voraussetzung für die Überbauung eines Grundstücks.

Für die ganze Schweiz hält das Gesetz in Art. 27 fest, was praktisch in allen Kantonen in mehr oder weniger ähnlicher Weise bereits geregelt ist. Die hier genannten Anforderungen hat das kantonale Recht zu verdeutlichen, soweit dies nicht jetzt schon der Fall ist. Die Kantone – nicht aber der Bund – können weitergehende, also strengere Anforderungen an die Erschliessung aufstellen.

Für die meisten Kantone neu ist der Grundsatz des Art. 28 Abs. 1 RPG, wonach die nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen verpflichtet sind, die Erschliessung zeitgerecht durchzuführen. Das hat seinen guten Grund. Soll die Bauzone ein für 10–15 Jahre begrenztes Ausmass haben, so muss andererseits, um den Baulandmarkt liquid zu erhalten, für ein genügendes Angebot an erschlossenem Bauland gesorgt werden. In der Bauzone soll gebaut werden können. Es steht also nicht mehr im Belieben des Gemeinwesens, ob es sein Baugebiet erschliessen will oder nicht. Es muss es tun, und zwar zeitgerecht, das heisst nach einem vernünftigen Programm.

Wer dem Gemeinwesen die Pflicht zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzone auferlegt, muss ihm auch die Gelegenheit zur Beschaffung der Mittel geben. In Frage kommen die allgemeinen Steuern und die Beiträge der Grundeigentümer, deren Grundstücke zum Beispiel durch den Bau der Strasse, der Kanalisation oder der Wasserleitung eine beachtliche Wertvermehrung erfahren. Gerade auf die letztgenannten Beiträge

legt Art. 28 Abs. 2 RPG grosses Gewicht. Die Kantone sollen diese Beitragspflicht – soweit dies nicht schon geschehen ist – regeln. Der Bund bestimmt für die Wohnzonen gemäss Bundesgesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung den Rahmen.

Das Raumplanungsgesetz befasst sich indessen mit der wichtigen Frage der *Fälligkeit der Beiträge*. Sie sollen *fällig sein, sobald das Erschliessungswerk gebaut ist*. Massgebend ist also nicht, dass der Grundeigentümer selber schon gebaut hat und das Erschliessungswerk auch tatsächlich benutzt. Mit dieser Regelung der Fälligkeit wollten die eidgenössischen Räte ganz gezielt die Baulandhortung bekämpfen. Es soll womöglich nicht mehr vorkommen, dass die Gemeinde für teures Geld Land erschliesst, das dann auf Jahre hinaus brachliegt. Mit der Fälligkeit im Zeitpunkt der «Realisierbarkeit» (und nicht erst der Realisierung) soll vermieden werden, dass das Gemeinwesen auf eigene Kosten mehr und mehr Land erschliessen muss, das dann nur zu einem geringen Teil baulich genutzt wird. Das wäre volkswirtschaftlich nicht verantwortlich.

Im weitem wird dadurch erreicht, dass die Gemeinde, sobald sie ein Erschliessungswerk vollendet hat, vom Grundeigentümer mindestens einen Teil der Kosten zurückerhält und damit weitere Werke finanzieren kann. So wird vermieden, dass sie sich allzu stark mit eigenen Geldmitteln beteiligen muss, die bekanntlich ja immer knapper werden und infolgedessen unter Umständen zeitliche Verzögerungen bewirken dürften, die sicher nicht im Interesse der betroffenen Grundeigentümer liegen.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, dass damit der Bodenpreis günstig beeinflusst wird. Wohl hat dieser sich heute schon beruhigt, doch ist es eindeutig, dass sich eine Besserung der wirtschaftlichen Situation, auf die wir alle hoffen, zuerst bei den Bodenpreisen auswirken wird.

Doch keine Regel ohne Ausnahme. Der Gesetzgeber hat auch an die *Härtefälle* gedacht, und zwar in erster Linie bei der Landwirtschaft. Der Bauer, der selber sein Land bewirtschaftet und gerade das erschlossene Land für seine wirtschaftliche Existenz benötigt, soll nicht gezwungen werden, Land zu verkaufen (Folge: Verringerung der Existenzgrundlage), damit er die fälligen Beiträge bezahlen kann. In ihrer Gesetzgebung können die Kantone den Aufschub der Fälligkeit noch für weitere Fälle vorsehen, zum Beispiel etwa in dem Sinne, dass ein Grundeigentümer, der das Land für seine eigenen Zwecke (Personen mit bescheidenem Einkommen, mit bestehendem Haus oder für den Bau eines Eigenheims, einer Betriebsstätte) oder für seine Kinder benötigt, nicht zur Veräusserung veranlasst wird.

Das Raumplanungsgesetz hat ferner nicht übersehen, dass da und dort Kantone oder Gemeinden den interessierten Grundeigentümern Erschliessungsaufgaben übertragen haben. Das soll auch weiterhin möglich sein.

b) Landumlegung

Die Landumlegung (Art. 34 RPG) ist ein Hilfsmittel für die Ausführung von Nutzungsplänen, das die Interessen der beteiligten Grundeigentümer so weit wie nur möglich berücksichtigen will. Es hat sich bei der landwirtschaftlichen Bodenverbesserung schon lange bewährt. Nun soll es den Grundeigentümern in allen Kantonen auch für das Bauland zur Verfügung gestellt werden.

Bei der Baulandumlegung sollen die Grundstücke im Rahmen der Erschliessung so neu zugeteilt werden, dass für jedes Grundstück eine zweckmässige Überbauung möglich ist.

Handelt es sich um Land ausserhalb der Bauzone oder des Siedlungsgebietes, so dient die Landumlegung wie bisher in der Form der land- oder forstwirtschaftlichen Güterzusammenlegung den Interessen der beteiligten Landwirte. Die bisherige Ordnung der Güterzusammenlegungen wird nur insofern berührt, als solche Zusammenlegungen nicht mehr zwingend der Zustimmung eines bestimmten Quorums der Eigentümer bedürfen, sondern auch die amtliche Anordnung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde möglich ist, wenn sie sich zur Durchführung von Nutzungsplänen als notwendig erweisen, namentlich in Fällen, wo einige wenige die Umlegung verunmöglichen, obwohl sie die Mehrheit wünscht.

Bei der Verwirklichung von Nutzungsplänen stossen oft verschiedenartige Interessen aufeinander. So hat zum Beispiel ein aktiver Landwirt einen Teil seines Landes in der Bauzone. Er ist aber weder am Verkauf noch an der Überbauung dieses Landes interessiert. Er möchte die Substanz seines landwirtschaftlichen Betriebes nicht verringern. Gleichzeitig besitzt ein anderer Eigentümer ein Stück Land ausserhalb der Bauzone, das er für seine Zwecke überbauen möchte. Solche und andere Interessen können unter Umständen mit der Gesamtplanung (Art. 34 Abs. 2 RPG) – das heisst in der Verbindung einer landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung und einer Baulandumlegung – besser berücksichtigt werden, weil auf diese Weise mehr Möglichkeiten des Austausches (der Entflechtung) bestehen.

Das Raumplanungsgesetz will die Kantone verpflichten, den Grundeigentümern und Gemeinden auch diesen Weg zu einer vernünftigen Bodenordnung zu ermöglichen. Dabei ist es selbstverständlich, dass der Anspruch jedes Grundeigentümers, möglichst Land in gleicher Lage, Zone und Beschaffenheit zu erhalten, voll gewährleistet bleibt. Es kann also kein Bauer leichthin sein Bauland verlieren und gegen seinen Willen in die Landwirtschaftszone umgeteilt werden.

c) Enteignung

Die Enteignung gilt auch nach dem Raumplanungsgesetz als Hilfsmittel, das zur Durchführung der Nutzungsordnung nur angewendet werden darf, wenn alle andern Mittel (freihändiger Erwerb, Landumlegung) versagen. Dieser Grundsatz soll für alle Kantone verbindlich vorgeschrieben werden. Die Enteignung stellt übrigens nur teilweise etwas Neues in unserer Rechtsordnung dar. Sie ist für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Werke durch Bundes- und durch kantonales Recht schon längst möglich gemacht. Ebenfalls bereits eingeführt ist die zwangsweise Abtretung von Land für Strassen und andere Anlagen bei landwirtschaftlichen Güterzusammenlegungen oder Baulandumlegungen.

Neu ist somit lediglich die Verallgemeinerung der Enteignung, für alle Fälle, wo die Durchführung eines Nutzungsplanes in seinem wesentlichen Gehalt – es muss sich also um etwas Wichtiges handeln – unmöglich oder übermässig erschwert ist.

Im Gegensatz zur bisherigen Ordnung wird erstmals im Interesse des Grundeigentümers allgemein die Pflicht zur Leistung von *Realersatz* statuiert. Das Gemeinwesen hat auf Wunsch des Enteigneten Realersatz zu leisten, wenn es selber Land besitzt, das für kein bestimmtes Werk benötigt wird.

Fälligkeit der Beiträge

Ausnahme bei der Fälligkeit: Härtefälle

Landumlegung

Beispiel: Interessenkonflikt von Grundeigentümern (baulicher oder landwirtschaftlicher Nutzung)

Enteignung

d) *Planungszonen*

Mit den Planungszonen (Art. 36 entsprechend dem Baubann oder der Bausperre des bisherigen kantonalen Rechts) soll verhindert werden, dass relativ kurze Zeit vor dem Erlass oder der Revision von Plänen, die die Nutzung festlegen, etwas präjudiziert wird, das der neuen Regelung widerspricht. Die Planung soll nicht gleichsam fünf vor zwölf Uhr noch verunmöglicht werden, und einzelne Schlaumeier sollen auch nicht Vorteile ergattern können, die kurz darnach allen verwehrt sein werden. Oder es sollen auf Grund und Boden, der für öffentliche Zwecke (z. B. Strassen, Bahn, Schulhäuser) benötigt wird, nicht noch teure bauliche Anlagen erstellt werden, die das künftige Werk entweder unmöglich machen oder verteuern. Die Planungszonen sind also ebenfalls nichts Neues.

e) *Mehrwertabschöpfung*

Die Mehrwertabschöpfung (Art. 37) ist insofern ein Hilfsmittel der Raumplanung, als sie nebst andern Zielen (z. B. Postulat der Gerechtigkeit) dem Gemeinwesen die Möglichkeit geben soll, dass es sich dort, wo es durch seine Vorkehrungen einzelnen Eigentümern Sondervorteile verschafft, am entstandenen Mehrwert beteiligen kann. Das gleiche Gemeinwesen muss ja in allen jenen Fällen, wo es im öffentlichen Interesse in schwerwiegender Weise ins Eigentum eingreift, Entschädigungen leisten.

Die Regelung der Mehrwertabschöpfung ist Sache der Kantone.

Das Raumplanungsgesetz führt die Mehrwertabschöpfung nicht ein. Dazu sind in jedem Kanton gesetzliche Bestimmungen zu schaffen, die (meist) noch dem Referendum unterstehen. Der Bund beschränkt sich auf den Grundsatz, dass erhebliche Mehrwerte, die durch die Nutzungspläne oder andere planerische Vorkehrungen entstehen, im Zeitpunkt der Realisierung (d. h. beim Verkauf, bei der Überbauung oder bei der Neuüberbauung eines Grundstücks) angemessen abgeschöpft werden sollen.

Dies ist insofern nichts Neues, als die Kantone und Gemeinden schon bisher Mehrwerte erfasst haben, so zum Beispiel im Zusammenhang mit

- der Grundstückvermögenssteuer im Rahmen der allgemeinen Vermögenssteuer;
- der Grundstückgewinnsteuer, die ja heute schon alle Wertsteigerungen erfasst, auch planerische;
- der Grundstückstragssteuer im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer;
- der da und dort bestehenden Sondersteuer auf Liegenschaften;
- dem Beitragswesen bei Erschliessungen (Mehrwertbeiträge).

Neu ist nur, dass nun nicht nur in einzelnen Gegenden, sondern in der ganzen Schweiz auch Planungsmehrwerte, die zum Beispiel durch Einzonungen (Einbezug eines Grundstücks in die Bauzone), Aufzonungen (Erhöhung der Ausnützung), Erschliessungen (Ermöglichung der Überbauung) oder Erteilung von Ausnahmegenehmigungen entstehen, meist ohne dass der Grundeigentümer irgend etwas leistet, erfasst werden. Die Kantone werden diesen Grundsatz wohl am leichtesten durch eine Anpassung der geltenden Grundstückgewinnsteuergesetze verwirklichen können. In Art. 37 des Raumplanungsgesetzes ist noch die Rede von der Verwendung der *Erträge* aus der Mehrwertabschöpfung. Sie sind *in erster Linie für Raumplanungszwecke zu verwenden*. Daraus muss gefolgert werden, dass die Erträge in erster Linie jenem Gemeinwesen zukommen, das die Ziele der Raumplanung verwirklicht, das zum Beispiel Entschädigungen zu zahlen hat.

Im gleichen Artikel 37 wird sodann noch bestimmt,

dass ein Teil des Ertrages aus der Mehrwertabschöpfung für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich zu verwenden ist. Wie das zu geschehen hat, wird zurzeit von einer Bundeskommission unter dem Vorsitz von Ständerat Dr. Leon Schlumpf eingehend geprüft.

III. *Die materiellen Grundsätze*

Unter den Grundsätzen, die der Bund in seiner Gesetzgebung über die Raumplanung aufzustellen hat, finden sich neben jenen über die Organisation und die Planungsmittel auch solche, die aussagen, *wie eine bestimmte Aufgabe gelöst werden soll*. Man nennt solche Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes «materielle Grundsätze».

Allgemeines

Es sind allgemeine Anweisungen, die den zuständigen Instanzen der Kantone und Gemeinden einen relativ breiten Spielraum lassen.

Das Raumplanungsgesetz muss sich dabei auf das Grundsätzliche beschränken, denn die Durchführung der Raumplanung ist ja die Aufgabe der Kantone bzw. Gemeinden. Es darf nur die Grundpfeiler, nicht das ganze Gebäude der schweizerischen Raumplanung und gar etwa noch ihre Inneneinrichtung bestimmen. Diese Grundpfeiler aber darf es umfassend und konkret bauen. Die bisherigen Bau- und Planungsgesetze der Kantone sowie die Zonenordnungen der Gemeinden enthalten meist nur Vorschriften über die Pläne, ihre Rechtswirkungen und ihre Durchführung. Das Raumplanungsgesetz dagegen macht erstmals einen grossangelegten Versuch, selber zu sagen, was diese Planungen enthalten sollen. Zudem wird die Mitwirkung des Volkes wesentlich ausgebaut.

1. *Die wichtigsten Grundsätze*

Zu den materiellen Grundsätzen gehören die im Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 RPG) formulierten allgemeinen Ziele der Raumplanung. Darnach hat die Raumplanung folgende Aufgaben:

Allgemeine Ziele
der Raumplanung

- a) Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b) Sie schafft die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
- c) Sie fördert die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und hat die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken.
- d) Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
- e) Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- f) Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen.
- g) Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.
- h) Sie berücksichtigt die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung.

2. *Wie sollen sich die Gemeinwesen und Behörden in der Planung verhalten?*

Ebenso wichtig sind die allgemeinen Verhaltensregeln, die das Gesetz in den Artikeln 2 bis 4 für alle aufstellt, die mit raumplanerischen Aufgaben betraut sind.

Allgemeine Ver-
haltensregeln

Pflicht zur Planung und zur Zusammenarbeit

Die Pflicht zur Planung und zur Zusammenarbeit mit andern Planungsträgern steht im Vordergrund (Art. 2 RPG).

Planung und Koordination sind nicht möglich, wenn auch nur eines der Gemeinwesen seine eigene Aufgabe nicht erfüllt. Wie soll der Bund zur Rücksicht auf die Orts-, Regional- oder Kantonalplanungen verpflichtet werden, wenn diese Planungen fehlen? Oder kann eine Gemeinde sicher sein, dass ihr Zonenplan zweckmässig ist, wenn sie die überörtlichen Anliegen der Region, des Kantons oder sogar des Bundes nicht kennt? Alle müssen planen; aber nur soweit, als es nötig ist.

Information

Die Koordination ist das wichtigste Anliegen der Planung; ohne Information ist sie nicht möglich.

Die beteiligten Gemeinwesen müssen sich gegenseitig informieren. Aber auch die Öffentlichkeit ist rechtzeitig über die Ziele und Anliegen der Planung ins Bild zu setzen (Art. 3 RPG). Der Stimmbürger wird immer wieder Gelegenheit (z. B. bei der Bewilligung von Planungskrediten, bei der Realisierung von Planungsergebnissen) haben, zu Planungsfragen Stellung zu nehmen. Deshalb muss er rechtzeitig und richtig informiert werden. Das gleiche gilt für die Betroffenen, zum Beispiel für die Grundeigentümer, für wirtschaftliche Gruppen usw. Es ist sinnlos, einen Zonenplan festzulegen, ohne zum Beispiel mit der ansässigen Industrie oder mit dem Gewerbe über die Zweckmässigkeit der Industrie- und Gewerbebezonen gesprochen zu haben. In gleicher Weise soll die planende Behörde mit der Landwirtschaft über ihre Vorstellungen diskutieren. *Das Gesetz will aber nicht nur die Information der direkt Beteiligten, der planenden Instanzen und der Betroffenen; es will jedermann die Gelegenheit zur Mitsprache einräumen.* Die Entwürfe der Gesamt- und Teilrichtpläne der Kantone müssen öffentlich bekanntgemacht werden. Jedermann kann sich dazu äussern, und die Behörden sind verpflichtet, zu den Einwänden Stellung zu beziehen (Art. 8 RPG).

Das Gesetz bringt dem einzelnen mehr demokratische Rechte.

Interessenschutz

Wichtige *Grundsätze* enthält sodann das Gesetz in Art. 4, der den Schutz der Interessen und die Verhältnismässigkeit der planerischen Massnahmen umschreibt. Diese Grundsätze gelten für die Behörden aller planenden Gemeinwesen, also für den Bund, die Kantone und Gemeinden.

Sie haben sowohl die schutzwürdigen öffentlichen als auch die privaten Interessen zu wahren.

Sie haben diese beiden Arten von Interessen gegeneinander abzuwägen. Das untergeordnete Interesse hat dem übergeordneten zu weichen. Im weitern haben die die planenden Behörden immer zu prüfen, *welche der möglichen Massnahmen zur Erreichung eines bestimmten Zieles für die Betroffenen weniger belastend ist.* Es darf also nicht mehr verlangt werden, als unbedingt notwendig ist. So darf zum Beispiel nicht ein Bauverbot ausgesprochen werden, wenn im Interesse der Erhaltung eines orts- oder Landschaftsbildes besondere Bauvorschriften genügen. Oder es ist eine Enteignung unstatthaft, wenn das gleiche Ziel zum Beispiel mit der Einräumung eines Wegrechts

oder mit einer Baubeschränkung erreicht werden kann. Oder es ist, um ein letztes Beispiel zu nennen, eine Bausperre nicht gerechtfertigt, wenn der Grundeigentümer sich mit seinem Bauvorhaben der Planung anpasst.

Eine besondere Sorgfalt hat der Gesetzgeber für den *Rechtsschutz* verwendet. Er dient dem Privaten und dem Gemeinwesen – vor allem der Gemeinde –, die durch eine Verfügung betroffen werden und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (Art. 61 RPG).

Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen in den meisten Kantonen beginnt der Rechtsschutz eigentlich schon bei der Gesamttrichtplanung des Kantons. Zwar sind die vorne beschriebenen Gesamt- und Teilrichtpläne für das Grundeigentum noch nicht verbindlich. Sie haben aber doch einen Einfluss auf die Nutzungspläne, die in der Regel die Gemeinden erlassen. Deshalb hielt es der Gesetzgeber für notwendig, dass jedermann das Recht erhält, sich zu den Entwürfen der Gesamttrichtpläne zu äussern. Sie müssen öffentlich bekanntgemacht werden. Die Behörden haben zu den Einwänden Stellung zu nehmen (Art. 8 Abs. 2 RPG).

Die Nutzungspläne – das sind vor allem die Zonenpläne der Gemeinden – müssen öffentlich aufgelegt werden, und es muss in allen Kantonen gewährleistet sein, dass dagegen Einsprache und – bei einer kantonalen zweiten Instanz – Beschwerde erhoben werden kann (Art. 59 Abs. 2 RPG). Damit wird der Rechtsschutz gegenüber den meisten bisherigen kantonalen Regelungen ausgebaut. Von besonderer Wichtigkeit ist die Neuerung, dass von nun an nicht nur die Privaten, sondern auch die Gemeinden Entscheide kantonalen Instanzen (z. B. in Fragen der materiellen Enteignung) an das Bundesgericht weiterziehen können.

Im Bereich des Interessens- und Rechtsschutzes wurde die Stellung des Privaten noch dadurch verbessert, dass er das Recht erhält, *nach Ablauf von fünf Jahren seit dem Erlass des Nutzungsplanes jederzeit das Begehren um Umzonung von Grundstücken zu stellen.* Er muss allerdings dabei glaubhaft machen, dass sich die Verhältnisse seit dem Erlass des Planes wesentlich geändert haben oder dass sonstige besondere Umstände eine Einzonung rechtfertigen.

Das Gesetz enthält noch verschiedene *weitere materielle Grundsätze*, die den Behörden im Bereich einer bestimmten Tätigkeit die Richtung für ihr Handeln angeben. Zu erwähnen sind da etwa die Umschreibungen der einzelnen Nutzungsarten (Art. 11–16 RPG), der Erschliessung (Art. 28 RPG); die Festlegung der Pflicht des Gemeinwesens zur Erschliessung (Art. 28 RPG), die Enteignungsvoraussetzungen (Art. 35 RPG), die Mehrwertabschöpfung (Art. 37 RPG), die Entschädigungspflicht (Art. 48ff. RPG) usw. Als materielle Grundsätze sind noch folgende Beispiele hervorzuheben:

- Art. 5 Abs. 3 RPG verlangt, dass die kantonalen Gesamttrichtpläne der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen Rechnung tragen.
- Nach Art. 6 Abs. 3 RPG sollen diese Pläne das im Hinblick auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes benötigte Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet ausscheiden.
- Bei der Ausscheidung der Landwirtschaftsgebiete sind nach Art. 12 Abs. 2 RPG die Erfordernisse einer rationellen produktionsorientierten Landwirtschaft zu berücksichtigen.
- Die Kantone sollen, so bestimmt es Art. 14 Abs. 2 RPG, dafür sorgen, dass mit dem Einschluss von Landwirtschafts-, Forst- und Schutzgebieten grössere zusammenhängende Erholungsräume entstehen.

Rechtsschutz

Bei den Gesamttrichtplänen

Bei den Nutzungsplänen

Pläne können geändert werden

Weitere materielle Grundsätze

D. Was bringt das Raumplanungsgesetz Neues?

Allgemeines

Wer über ein Gesetz abstimmen darf, wird wohl mit Recht zunächst die Frage stellen, was uns das Gesetz überhaupt Neues bringe. Die Antwort, es sei manches gar nicht neu, mag zunächst enttäuschen. Und doch ist es so. Weder die Nutzungsordnung noch die Erschliessungsbestimmung oder die Enteignung und die Mehrwertabschöpfung sind wirklich etwas Neues. Alle diese Instrumente der Planung sind bereits von der Gesetzgebung der Kantone her bekannt.

Was ist neu?

Neu ist hingegen, dass der Bund erstmals ein Gesetz über die Raumplanung erlässt und in diesem Gesetz

- materielle Grundsätze über die Ziele und das Vorgehen der Planung aufstellt;
- seine eigenen Aufgaben und diejenigen der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung umschreibt und die Koordination dieser Aufgaben durch verschiedene Mittel sichert;
- sich selbst der Raumplanung der Kantone und Gemeinden unterwirft;
- die zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie die Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw. allen Kantonen zur Verfügung stellt;
- erstmals die Grundsätze des Bundesgerichts in Fragen der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eingriffen in das Grundeigentum - ohne sie irgendwie zu verändern - festhält und sie so für den Betroffenen und die Behörden sichtbar macht und schliesslich den Rechtsschutz ganz wesentlich ausbaut.

Koordination im Vordergrund

Im Vordergrund des Neuen steht die Frage der Koordination. Alle Gemeinwesen, die mit raumplanerischen Aufgaben betraut sind - also der Bund, die Kantone, die Regionen und die Gemeinden -, sollen miteinander in engem Kontakt stehen. Sie alle haben Aufgaben, die sich räumlich auswirken. *Nur in der Zusammenarbeit können Fehlentwicklungen vermieden werden.*

Zusammenarbeit auf allen Stufen

Die Aufgaben, die der Bund, die Kantone, die Regionen und Gemeinden zu erfüllen haben, sind alle gleich bedeutsam. Wird nur *eine* davon völlig isoliert und ohne Rücksicht auf die Zusammenhänge gelöst, entstehen Konflikte, wie wir sie aus zahlreichen Beispielen kennen. Denken wir nur an die Wohnzonen am Rande der Nationalstrassen, oder erinnern wir uns an die Konsequenzen, die wir zu tragen haben, wenn die Bauzone und Erschliessungsplanung nicht übereinstimmen, wenn für den Tourismus wertvolle Erholungsgebiete willkürlich überbaut werden oder wenn der Landwirtschaft der wertvollste Boden durch ungeordnete Streubauweise verlorengeht.

Wir sind aufeinander angewiesen!

Es ist ein Hauptanliegen des Gesetzes, die gegenseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Planungsfragen aufzuzeigen.

Es gibt unter den an der Planung beteiligten Gemeinwesen keine Vorzugsstellungen.

Die Ansicht, die Planung habe sich von unten nach oben, das heisst von der Gemeinde über den Kanton bis zum Bund, zu vollziehen, ist ebenso unrichtig, wie wenn angenommen wird, der Verlauf der Planung beginne beim Bund und höre bei der Gemeinde auf. Das Gesetz will weder das eine noch das andere, sondern die *Zusammenarbeit*. Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden sollen sich rechtzeitig mit ihren Anliegen bei der kantonalen Gesamtrichtplanung begegnen.

Ein kantonaler Gesamtrichtplan ist, wenn er in Rechtskraft erwächst, für die «Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen, die mit Aufgaben der Raumplanung betraut sind», verbindlich (Art. 8 Abs. 2 RPG).

Diese Überlegungen gelten auch für das Verhältnis unter den Kantonen. Gerade Kantone, die starken Einflüssen aus andern Kantonen oder gar dem Ausland ausgesetzt sind, können ihre räumlichen Probleme ohne das Raumplanungsgesetz, das erstmals den Bund dazu verpflichtet, ihnen zu helfen, nicht lösen.

Der Ruf nach einer gewissen Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts, vor allem in den wesentlichen Belangen, ertönt immer wieder, und zwar von seiten der politischen Parteien, von Behörden, Unternehmern, Architekten, die rationell bauen wollen. In der vielfältigen Ordnung, verschieden von Kanton zu Kanton, oft sogar von Gemeinde zu Gemeinde im gleichen Kanton, kennen sich nur wenige aus. Der Bürger resigniert ob des Begriffswirrwarrs. Soll da eine minimale Koordination zwischen den Kantonen noch möglich sein, wenn die Sprache, die Instrumente und die Rechtswirkungen der Planung in den Kantonen derart voneinander verschieden sind?

Neu: Vereinheitlichung in wesentlichen Punkten

Es ist deshalb ein wichtiges Anliegen des Raumplanungsgesetzes, die wesentlichsten Planungsmittel wie die Richtpläne, die Nutzungspläne, die Landumlegung, die Erschliessung und die Enteignung in den Grundzügen (der Bund kann ja nur Grundsätze erlassen) zu vereinheitlichen.

Er hat dabei vieles aus den kantonalen Gesetzen übernommen und den Weg der Mitte, des typischen eidgenössischen Kompromisses, beschritten. Betont strenge Regelungen, wie sie in einzelnen Kantonen - man denke etwa an die Möglichkeiten des Umbaus, des Wiederaufbaus oder der Erweiterung zonenfremder Bauten (Art. 29 RPG) - bestehen, hat der Bundesgesetzgeber bewusst vermieden. *Er hat insbesondere den Anliegen der Landwirtschaft, namentlich was die Fälligkeit der Beiträge bei Erschliessungen und der Mehrwertabschöpfung anbelangt, verständnisvoll Rechnung getragen.* Beim Enteignungsartikel ist er dem betroffenen Eigentümer weit mehr entgegengekommen, als dies bisher nach den kantonalen Enteignungsgesetzen möglich war, indem er das Gemeinwesen zu *Realersatz* verpflichtet, sofern es über Ersatzland verfügt, das es nach dem Stand der Planung voraussichtlich nicht für eigene öffentliche Aufgaben benötigt.

Die erstmalige Regelung der Zusammenarbeit der mit Planungsaufgaben betrauten Gemeinwesen, die gesamtschweizerische Vereinheitlichung der wichtigsten Planungsinstrumente und die im Gesetz enthaltenen materiellen Grundsätze rechtfertigen gewiss die dem Gesetz zugewiesene Bedeutung. Es ist aber falsch, aus dem Attribut «Gesetz des Jahrhunderts» herauslesen zu wollen, es geschehe nun in der Schweiz etwas völlig Neues. Dies trifft nicht zu, wie bereits erwähnt, für die Planungsmittel, und es wird damit keine neue Eigentumsverordnung geschaffen, wie da und dort befürchtet oder erhofft wird. *Das Raumplanungsgesetz verlässt die Grundsätze des Art. 22^{ter} der Bundesverfassung über die Eigentums-garantie nicht.* Das Verfügungsrecht des Eigentümers bleibt erhalten.

Gesetz des Jahrhunderts?

Was wir mit dem Raumplanungsgesetz erreichen wollen, ist die Erfüllung des Verfassungsauftrages: die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes.

Ja, wenn wir das Gesetz richtig anwenden!

Bis heute haben wir diesen Auftrag nur teilweise – vielerorts aber gar nicht – erfüllt. Das neue Gesetz soll uns in der Verfolgung des verfassungsmässigen Zieles mehr Sicherheit geben, zu besserem gegenseitigem Verständnis und zu engerer Zusammenarbeit führen. Gelingt es uns, diese Ziele in der Ausgewogenheit einer vernünftigen und konsequenten Anwendung der Grundsätze einerseits und des sorgfältigen Interesses- und Rechtsschutzes andererseits zu erreichen oder ihnen doch einen grossen Schritt näherzukommen, so könnten wir später einmal vom *Gesetz des Jahrhunderts* sprechen.

E. Besondere Aspekte der Diskussion um das Raumplanungsgesetz

I. Welchen Nutzen bringt die Raumplanung?

Ist Raumplanung in der Zeit der Rezession, des stark verringerten Bevölkerungswachstums, der rückläufigen Zahl der Arbeitsplätze und des rigoros verminderten Bauvolumens überhaupt noch notwendig? Diese Frage gehört zur heutigen Grundstimmung, die deutlich umgeschlagen hat. Statt Wachstumseuphorie herrscht Zukunftsangst; an die Stelle von Planungsgläubigkeit tritt die Planungsunsicherheit. Raumplanung wird plötzlich als etwas empfunden, das die Entwicklung hemmt, als etwas «Repressives», das der Entwicklung und den dafür dienenden Massnahmen entgegengestellt wird. Nicht von ungefähr kommt aus dieser Grundstimmung heraus der Ausspruch, den ein Parlamentarier anlässlich der Beratung des Investitionshilfegesetzes für Berggebiete in einem kleinen Kreis gemacht haben soll:

«Die Investitionshilfe bringt etwas, die Raumplanung nimmt etwas.» Dabei wird aber oft vergessen, dass die Beschränkungen ganz woanders liegen. Ein Wintersportort findet seine Grenzen der Entwicklung nicht in der Raumplanung, sondern beispielsweise in den zur Verfügung stehenden Skigebieten. Die Raumplanung macht nur die Grenzen sichtbar. Sie beeinträchtigt ebensowenig die Bautätigkeit; sie übernimmt nur die Interessenabwägung bei der Festsetzung der für die Bauten geeigneten Standorte.

Das Raumplanungsgesetz ist kein Kind der Wachstumseuphorie. Es stellt eine Rahmenordnung auf. Darauf kann jede Planung aufbauen, unabhängig davon, wie die Entwicklungsmöglichkeiten beurteilt und berücksichtigt werden.

Ein Rückgang in der Bevölkerungszunahme oder eine wirtschaftliche Rezession ist nicht gleichbedeutend mit einem Wachstumsstillstand in jeder Schweizer Gemeinde. Erinnern wir uns daran, dass uns nicht die Bevölkerungszunahme die grössten Probleme gebracht hat, sondern die Wanderung der Bevölkerung von den ländlichen in die städtischen Gebiete, also die Migration, sowie die gesteigerten Ansprüche jedes einzelnen und der Wirtschaft. Migration und Bedarfsänderungen sind deshalb für die Raumplanung grössere Veränderungsfaktoren als der reine Bevölkerungszuwachs. Damit dürfte auch zum Teil die Frage beantwortet sein, ob die Raumplanung denn heute noch aktuell sei.

Neben der bevölkerungsmässigen und wirtschaftlichen Entwicklung müssen wir auch die finanzpolitische Situation der öffentlichen Hand berücksichtigen: Das Geld reicht nicht aus für Beschlossenes, wie soll hier noch Neues finanziert werden? Die Bevölkerung wird nur noch unwesentlich zunehmen; es ist noch ungewiss, wann die Talsohle des wirtschaftlichen

Rückbildungsprozesses erreicht sein wird. Die veränderten Verhältnisse machen die Raumplanung nicht überflüssig, sondern zur unabdingbaren Notwendigkeit.

Auch ein Rückgang der öffentlichen Investitionen entbindet nicht von der Planung.

Je geringer die Mittel sind, die wir einsetzen können, desto klarer müssen Schwergewichte gesetzt werden. Mit andern Worten: Je grösser die Differenz zwischen Wünschbarem und Möglichem ist, umso notwendiger werden Prioritäten.

Selbst wenn aus finanziellen Gründen nur noch der Erneuerungsbedarf – oder selbst dieser nur noch teilweise – befriedigt werden könnte, muss geprüft werden, wo und in welcher Reihenfolge dies geschehen soll. Also wird auch hier die Raumplanung notwendig sein.

Die Finanzknappheit und der unbefriedigte Infrastrukturbedarf lassen auch die Frage auftauchen, ob wir in Zukunft sachliche oder finanzielle Prioritäten setzen wollen. Wollen wir es der Finanzplanung überlassen, aus der überreichen Palette von sachlichen Bedürfnissen jene auszuwählen, die sie finanzieren kann, oder wollen wir im Rahmen der Sachplanungen jene Prioritäten herauschälen, die finanziell tragbar sind?

Es wäre im Grunde genommen mehr als erwünscht, wenn es gelänge, eine leicht überblickbare *Kosten-Nutzen-Analyse* der Raumplanung zu erstellen.

Wohl kann man glaubhaft machen, dass zum Beispiel die mangelnde Koordination zwischen Erschliessungs- und Nutzungsplanung oder dass die ungenügende oder unrichtige Ausscheidung von Flächen für künftige öffentliche Bauten und Anlagen unweigerlich zu Fehl- oder Mehrinvestitionen führen müssen. Es wird sicher auch gelingen, begreifbar zu machen, dass die Streubauweise sowohl dem Gemeinwesen als auch der Landwirtschaft Nachteile bringt. Und schliesslich wird man mit guter Überzeugungskraft auch Verständnis dafür wecken können, dass zur touristischen Attraktivität eines Fremdenortes eine schöne Landschaft gehört.

Leider kann man aber den Planungsgewinn selten in Zahlen nachweisen. Oft verstreicht eine zu lange Zeit, bis man in die Lage käme, den Nutzen eines Planungsentscheides in Franken und Rappen zu dokumentieren. Die Überlegung, dass man früher, bei genügender Erfassung der Zusammenhänge (d. h. bei rechtzeitiger Planung) manches hätte anders machen können, wird gelegentlich angestellt. Wo Korrekturen heute noch möglich sind, versucht man zu retten, was zu retten ist. Leider muss dann aber doch zum Beispiel Land für teures Geld erworben werden, das man seinerzeit mit guten Gründen (bei rechtzeitiger Erkenntnis der Zusammenhänge) hätte ausserhalb des Bauzonen- und Erschliessungsbereichs lassen können. Oder ein Schulhaus muss an einem ungünstigen Ort erstellt werden, weil man damals bei der Festlegung der Bauzone nicht konsequent genug an die daraus entstehenden Bedürfnisse der Infrastruktur gedacht hat.

Die Wirtschaftlichkeit der Raumplanung lässt sich trotzdem an einigen Beispielen begründen:

– *Ohne Raumplanung entsteht Raubbau an Boden.*

Die wirtschaftliche Nutzung überwuchert und beeinträchtigt auch jene Gebiete, die andern Zwecken dienen sollten. Der Boden wird auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht unrationell ausgenutzt, Streusiedlungen breiten sich aus, deren Infrastrukturkosten je Einwohner das Mehrfache derjenigen einer konzentrierten Überbauung ausmachen. Konzentriert bedeutet aber nicht nur ein Bauen in Form von Hochhäusern. Es können und sollen auch weiterhin Einfamilienhaussiedlungen gebaut werden, jedoch etappenweise, örtlich und zeitlich zusammenge-

Ja, um richtig zu sparen!

Ist eine Kosten-Nutzen-Analyse möglich?

Die Wirtschaftlichkeit der Raumplanung

Raumplanung in der Rezession?

Raumplanung: ungeachtet der Entwicklung

Raumplanung bei Finanzknappheit?

fasst und nach Möglichkeit ohne Beanspruchung wertvollen landwirtschaftlichen Bodens. Nur so vermeidet man unausgenützte Baulandreserven und Infrastrukturkapazitäten.

Kapitaleinsatz

– *Raumplanung gewährleistet den rationellen Einsatz des öffentlichen Infrastrukturkapitals und des privaten Unternehmerkapitals.* Das RPG verpflichtet die Planungsträger (Bund, Kantone und indirekt auch die Gemeinden), ihre Infrastrukturpläne aufeinander abzustimmen. Die Ausrichtung der Infrastruktur auf die konzentriert zu überbauenden Zonen und der aufeinander abgestimmte Ausbau der einzelnen Infrastrukturteile bringen manchenorts gegenüber den heutigen Zuständen eine wesentliche Rationalisierung und bessere Kapazitätsausnutzung. Erschlossenes Bauland soll nicht mehr gehortet werden können. Es soll auch nicht mehr vorkommen, dass kommunale Erschliessungen brachliegen, weil die Ergänzungsinfrastruktur (übergeordnetes Strassennetz, öffentliche Verkehrsbetriebe usw.) nachhinkt – oder umgekehrt. Für den Einsatz des privaten Kapitals besteht mehr Sicherheit, indem eine klare Nutzungsordnung die Nutzungsmöglichkeiten rechtzeitig aufzeigt und damit Fehlinvestitionen vermieden werden können.

Landwirtschaft

– *Raumplanung bringt der Landwirtschaft beachtliche Vorteile.* Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet, wird in sehr vielen Fällen auch für andere Nutzungen, zum Beispiel für die bauliche mit höherem Flächenertrag, in Frage kommen. Wirtschaftlich entsteht daraus insofern ein Problem, als eine Beschränkung auf die landwirtschaftliche Nutzung dem Grundeigentümer nicht den maximalen Ertrag bringt. Dagegen ist zu bedenken, dass der Landwirt, der seinen Betrieb bewirtschaften will, daran interessiert ist, den Bodenpreis nicht durch die Konkurrenzierung der übrigen Nutzungsarten in die Höhe treiben zu lassen, um sich diesen Boden langfristig zu sichern. Dem Verzicht auf die Chance möglicher Einkommensverbesserungen durch den Verkauf von Bauland steht demnach der Vorteil gegenüber, dass der Bodenpreis des im Interesse der Landwirtschaft genutzten Landes von den stark wirkenden Marktkräften abgeschirmt wird.

Indem die Raumplanung die Streubauweise verhindert, sichert sie der Landwirtschaft langfristig den für die Bewirtschaftung nötigen Boden. Sie erleichtert die Erhaltung zusammenhängender Gebiete und hält die mit der Streubauweise verbundenen Störungen frei. Güterzusammenlegungen lassen sich in Gebieten, die schon durch zahlreiche Einzelbauten (der Streubauweise) durchsetzt sind, nur noch unverhältnismässig schwer durchführen. Durch die engere Zusammenarbeit aller Planungsträger, durch die rechtzeitige Erkennbarkeit der Nutzungsmöglichkeiten und durch die deutliche Abgrenzung der Rechte und Pflichten bietet die Raumplanung dem Privaten, der Wirtschaft und dem Gemeinwesen vermehrte Entscheidungssicherheit, sie schützt vor Überraschungen in rechtlicher oder finanzieller Hinsicht, und sie sichert dem Gemeinwesen die Wahrung der öffentlichen Interessen, wie sie generell in den Zielen des Art. 1 Abs. 2 RPG umschrieben sind.

Nur mit den Instrumenten der Raumplanung (insbesondere mit der Nutzungsordnung) ist es möglich, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern (z. B. Einkaufszentrum im Grünen).

II. Was kostet die Raumplanung?

Es wird immer wieder geltend gemacht, die Raumplanung verursache ins Uferlose gehende Kosten; das Gesetz sage dazu nichts aus.

Kosten und
Gegenwert

Die Frage nach den Kosten der Raumplanung ist zunächst eine Frage nach dem Wert, den uns raumplanerische Massnahmen zu bieten vermögen.

Raumplanung wird ja, wie bereits erwähnt, nicht nur um der guten Ordnung willen betrieben, sondern weil sie uns zum Beispiel vor Fehlinvestitionen bewahren soll oder den Schutz unserer Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft (Art. 1 RPG) übernimmt. Je notwendiger diese Funktion der Raumplanung ist, desto unentbehrlicher und gerechtfertigter sind die Auslagen, die wir deshalb auf uns nehmen müssen.

Die Vorteile der Raumplanung lassen sich in der Regel frankenmässig nicht beziffern. Es genügt aber zu wissen, dass die Raumplanung Mittel anbietet, bei deren richtiger Anwendung Vorteile entstehen müssen, so zum Beispiel:

– Die *Planung verhindert Mehraufwand*, indem im richtigen Zeitpunkt die Zusammenhänge erkannt und verschiedene Aufgaben koordiniert erfüllt werden.

– die *Raumplanung schafft zusätzlich viele Werte*, die sich in keiner Weise ziffernmässig berechnen lassen, immaterielle Werte, durch Schutz der Landschaft, der Grundlagen des menschlichen Lebens wie Wasser, Luft, Boden, der Ortsbilder und anderer kultureller Objekte usw.

Die Planung *verursacht zwar Kosten* (z. B. Entschädigung für formelle oder materielle Enteignung), diese *rechtfertigen sich aber durch den entstandenen Wert für die Allgemeinheit und für Private* (Schaffung eines Grüngürtels zwischen Wohn- und Industriequartier, Erhaltung eines bedeutenden Aussichtspunktes, Schutz einer Erholungslandschaft in der Nähe eines touristischen Zentrums).

Die Kosten der Raumplanung umfassen:

- die Kosten für die Planungstätigkeit (Erarbeiten der Pläne);
- die Kosten, die sich unmittelbar aus planerischen Massnahmen ergeben;

Vergleiche

Die Bautätigkeit belief sich im Jahre 1973 in der Schweiz auf rund
26 Mia Franken. Davon entfielen
9,087 Mia Franken auf die öffentlichen und
16,891 Mia Franken auf die privaten Bauvorhaben.
Die Kosten für die Orts-, Regional- und Landesplanung erreichten im gleichen Jahr rund
30 Mio Franken.

Auf je Fr. 250 000.– Baukosten
entfielen demnach durchschnittlich
Fr. 444.– Raumplanungskosten

Dagegen beträgt für ein Einfamilienhaus mit
Fr. 250 000.– Erstellungskosten
das Architektenhonorar ungefähr
Fr. 21 800.–

Mit andern Worten:

Die Kosten für die Raumplanung, das heisst für die Wahrung der übergeordneten Interessen der Gemeinschaft, erreichen nach dieser Durchschnittsrechnung 2 % dessen, was der Private für Planung und Gestaltung seines eigenen Hauses aufwenden muss.

Mit diesem Vergleich soll keineswegs die Wichtigkeit

und der entsprechend notwendige Aufwand für Planung und Gestaltung der Bauten in Zweifel gezogen werden.

Die Rechnung soll lediglich andeuten, in welchem bescheidenem Rahmen sich der Aufwand für die Raumplanung bewegt.

- die Kosten, die sich mittelbar aus planerischen Massnahmen ergeben;
- die Kosten für Fördermassnahmen des Bundes sowie für seinen eigenen Verwaltungsaufwand und die Forschung.

Planungskosten

Die Planungskosten – also die Kosten für die Planungstätigkeit, für die Erstellung der Pläne (z. B. kantonale Richtpläne, kommunale Nutzungspläne) – werden, wenn das Raumplanungsgesetz in Kraft ist und alle Planungsträger – der Bund, die Kantone und die Gemeinden – ihre Aufgaben erfüllen, nach sorgfältiger Schätzung aufgrund der bisherigen Erfahrungen ungefähr 40 Mio Franken ausmachen. Der Bund wird davon weniger als die Hälfte übernehmen müssen. Er muss ja nach Art. 42 RPG an die Planungskosten der Kantone, der Regionen und der Gemeinden Beiträge bis zu höchstens 50 % leisten. Die Verpflichtung des Bundes dürfte jedoch erst in etwa 3 bis 4 Jahren erreicht sein und dann konstant bleiben. Schon heute leistet der Bund Beiträge bis zu 36 % aufgrund der Wohnbaugesetzgebung.

Aus der Raumplanung entstehende Kosten

Zu den *unmittelbar aus der Raumplanung entstehenden Kosten* gehören in erster Linie *Entschädigungen aus materieller Enteignung sowie Entschädigungen, die aus der Schaffung von Intensiverholungsgebieten entstehen* (sofern nicht der Verursacher selber herangezogen werden kann; vgl. Art. 45 Abs. 3 RPG). Nicht dazu gehören die Kosten der notwendigen Infrastruktur, deren Bedarf ja nicht eine Folge der Planung, sondern unseres modernen Lebens (Grundbedarf, Erneuerungsbedarf, Entwicklungsbedarf, Wunschbedarf) ist. Die Planung selber will hier ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ohne Fehlinvestitionen erreichen.

Die Frage nach den *Kosten für die erwähnten Entschädigungen* (Art. 45 Abs. 3; Art. 53 Abs. 2 RPG) ist schwierig zu beantworten. In beiden Fällen, also

- bei der unzumutbaren Beanspruchung von Grundstücken in Erholungsräumen;
- bei der Entschädigung für materielle Enteignung *kann* der Bund (er muss also nicht) Beiträge gewähren.

Entschädigungspflichtig ist das Gemeinwesen, das die Nutzungsordnung festlegt (Art. 45 Abs. 3 und Art. 53 Abs. 1 RPG). Der Bund kann somit an die Gewährung von Beiträgen Bedingungen knüpfen, so zum Beispiel das Gemeinwesen anhalten, präventive Massnahmen zu treffen, die den Entschädigungsbeitrag mindern.

Das Gemeinwesen kann die Kosten steuern

Das Gemeinwesen wird im eigenen Interesse – in Anbetracht der schwierigen Finanzlage – versuchen, auf sogenannte maximale Lösungen zu verzichten. Wie viele Entschädigungsfälle in den kommenden Jahren eintreten werden, lässt sich nicht abschätzen. Aus dieser Verlegenheit dürfen aber keine falschen Schlüsse gezogen werden. *Es wäre verantwortungslos, eine raumplanerische Massnahme zu unterlassen oder abzuschieben, bloss weil sich die daraus entstehenden Kosten nicht zum voraus sicher abschätzen lassen* (siehe Überlegungen unter Ziffer I). Im übrigen ist nicht ausser acht zu lassen, dass wir uns in der Entschädigungsfrage auf sichererem Boden befinden werden als bisher. Bei der Zuteilung von Grundstücken zum Landwirtschafts-, Forst- oder übrigen Gebiet entsteht grundsätzlich kein Anspruch aus materieller Enteignung (Art. 49 Abs. 1 RPG). Dies gilt grundsätzlich auch bei den sogenannten Rückzonungen, wenn es sich um Gebiete handelt, die noch nicht erschlossen sind. Die Beschränkung des Eigentums aus polizeilichen Gründen stellt keine materielle Enteignung dar (Art. 48 RPG).

Zu den *Kosten, die sich mittelbar aus raumplanerischen Massnahmen ergeben, zählt der volkswirtschaftliche Ausgleich im Sinne von Art. 45 Abs. 1 RPG*. An diese Kosten werden die Kantone gemäss Art. 37 Abs. 3 RPG einen Teil aufbringen müssen. Wie hoch der Anteil des Bundes sein wird, ist in der Spezialgesetzgebung des Bundes im Sinne von Art. 37 Abs. 3 und Art. 45 Abs. 1 durch das Parlament zu bestimmen.

Mittelbare Raumplanungskosten

Nach Art. 43 *kann* der Bund im Rahmen der Gesamtrichtpläne die *Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebieten fördern* und im Interesse der zeitgerechten Verwirklichung dieser Aufgaben Darlehen gewähren, vermitteln oder verbürgen. Wie hoch hier das finanzielle Engagement des Bundes sein wird, lässt sich nicht ohne weiteres voraussagen. Rechnen wir damit, dass jährlich Darlehen und Bürgschaften für höchstens eine Milliarde Franken gewährt werden müssen und dass die Zinsverbilligung 2½ % nicht überschreitet, so könnten dem Bund unter dem Titel Förderung der Erschliessung und Ausstattung Ausgaben von jährlich höchstens 25 Mio Franken erwachsen.

Nach Art. 48 RPG fördert der Bund die Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Orts-, Regional- und Landesplanung. Damit soll ermöglicht werden, dass die Planungsarbeit den wissenschaftlichen Anforderungen entspricht, dass ferner genügend und gut ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung stehen und dass schliesslich das Interesse für die Ziele der Planung in breiten Kreisen der Bevölkerung, insbesondere bis zu den verantwortlichen Gemeindebehörden, geweckt wird. Für das Jahr 1974 waren insgesamt zu diesem Zweck 2,6 Mio Franken vorgesehen (jedoch nur zum Teil beansprucht); für das Jahr 1975 wurden 2,3 Mio Franken im Budget eingesetzt.

III. Raumplanung und Eigentumsgarantie

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände nicht nur den Art. 22^{quater} über die Raumplanung, sondern auch den Art. 22^{ter} über die Eigentumsgarantie angenommen. In dieser Bestimmung wird erstmals in der Verfassung das Eigentum gewährleistet. Im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse können aber der Bund und die Kantone auf dem Weg der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen. Bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22^{ter} Bundesverfassung: Eigentumsgarantie

Diese Bestimmung bringt zum Ausdruck, was als vorher ungeschriebenes Verfassungsrecht vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung schon immer festgestellt und auf den praktischen Fall angewendet wurde.

Kein neues Eigentumsrecht

Mit der gleichzeitigen Annahme der beiden Verfassungsartikel über die Eigentumsgarantie und über die Raumplanung hat sich am Begriff des Eigentums nichts geändert.

Geltung hat auch nach wie vor Art. 641 ZGB (aus dem Jahre 1912), der bestimmt, dass innerhalb der Schranken der Rechtsordnung der Eigentümer über eine Sache nach seinem Belieben verfügen kann.

Im Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz wird die Diskussion über die in der Rechtsordnung zu bestimmenden Schranken des Eigentums einen breiten Raum einnehmen. Man wird dabei feststellen müssen – ob dies nun befriedigt oder nicht –, dass die Grenzen der Verfügungsgewalt nie absolut bestimmbar sind.

Schrankenlose Eigentumsfreiheit?

Der bekannte Rechtslehrer Rudolf von Ihering hat sich in seinem Werk «Der Zweck im Recht» mit heftigen Worten gegen den Begriff des absoluten Eigentums gewendet, wo er ausführte:

«Es ist nicht wahr, dass das Eigentum seiner Idee nach die absolute Verfügungsgewalt in sich schliesse. Ein Eigentum in solcher Gestalt kann die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet. Die Idee des Eigentums kann nicht mit sich bringen, was mit der Idee der Gesellschaft in Widerspruch steht.»

Grundbesitz im Spannungsfeld zwischen Privatinteresse und Gemeinwohl

Dieses Zitat bringt, wie Prof. Alfred Kuttler in einem Aufsatz über das geltende Bodenrecht sagt, treffend das Spannungsverhältnis zum Ausdruck, in dem sich das Bodeneigentum bewegt, ein Spannungsverhältnis zwischen dem einzelnen, der als Eigentümer über ein Stück Boden verfügt, und den Ansprüchen der Gesellschaft am Boden als einer Lebensgrundlage für alle. *Ein Spannungsverhältnis ist es deshalb, weil das Eigentum eine Herrschaftsstellung und damit in gewissem Ausmass eine Machtstellung über diejenigen Menschen verleiht, die nicht Eigentümer sind, die aber zur Befriedigung ihrer lebensnotwendigen Bedürfnisse auf dieses Gut angewiesen sind.* Aus diesem Grund war das Verfügungsrecht, das Menschen über den Boden besitzen und womit sie schicksalhaft in das Leben anderer eingreifen können, zu allen Zeiten ein Problem und eine Streitursache.

Im Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz erhitzt sich die Diskussion um die Grenzen der Verfügungsgewalt an Grund und Boden. Man wird tun, als ob es bisher keine (oder fast keine) Beschränkungen im Interesse des Allgemeinwohls gegeben habe. Es wird von einem «neuen Verständnis der mit dem Eigentum an Grund und Boden verbundenen Verfügungs- und Nutzungsfreiheit» gesprochen.

Eigentumsbeschränkung, keine Erfindung der Raumplanung!

Kehren wir aber zu den Tatsachen zurück, so müssen wir einmal feststellen, dass die Ordnung der Nutzung von Grund und Boden keine Erfindung des Raumplanungsgesetzes ist.

Viele Kantone sind ihm vorausgegangen, indem sie in ihren Bau- und Planungsgesetzen die deutliche Begrenzung der Nutzungsarten in den Zonenplänen der Gemeinden vorgeschrieben haben.

Wir übersehen ferner, dass die angestrebte Ordnung der Nutzung und damit die Beschränkung der Nutzungsfreiheit nicht das Ergebnis einer Theorie, sondern von Fakten ist, die die Zukunft unserer Gesellschaft schicksalhaft beeinflussen können. Denken wir an die Bevölkerungsexplosion der letzten Jahrzehnte und den damit ein beängstigendes Ausmass erreichenden Landbedarf für das Wohnen, Arbeiten, den Verkehr und die Erholung. Denken wir an die Verschmutzung unserer Umwelt, der wir nur mit gewaltigem Einsatz an technischen Mitteln, die vernünftig angewendet werden müssen, begegnen können. Denken wir schliesslich, um ein weiteres Beispiel zu nennen, an den täglichen Verschleiss wertvollen landwirtschaftlichen Landes, über den wir uns vielleicht schon bald bittere Vorwürfe machen müssen, wenn sich die Frage der hinreichenden Selbstversorgung stellt.

Nicht das an sich schon gerechtfertigte Prinzip einer geordneten, ästhetisch sinnvollen und ökonomisch zweckmässigen Entwicklung einer Ortschaft machen die Nutzungsordnung, das heisst die klare Begrenzung des Siedlungsgebietes, in erster Linie unerlässlich. Es gibt Landesgegenden, wo früher die Streubauweise vorherrschte, die man heute nicht als «landschaftsverunstaltend» betrachtet. Es sind vielmehr die soeben genannten Gründe, die uns zwingen, mit dem noch vorhandenen Boden häuslicher umzugehen und Infrastrukturen zu schaffen, die so angelegt sind, dass mit möglichst geringem Aufwand – den wir auch

so fast nicht bezahlen können – all das erreicht wird, was uns vor weiteren untragbaren Infrastrukturkosten, vor einem ungenügenden Schutz unserer Lebensgrundlagen wie zum Beispiel Luft und Wasser sowie vor einer unverantwortlichen Ausbeutung unserer Ernährungsbasis verhütet. Eigentum kann es nur in einer Ordnung geben, die je nach den Bedürfnissen der jeweiligen Zeit verschieden ist.

3.4 Kulturlandverlust 1942–1967, nach Kantonen

a) Effektiver Kulturlandverlust pro Kanton und Anteil im Berggebiet und Talgebiet (mittlere Werte)

Kanton	Kulturlandverlust 1942–1967		Davon Anteile im:	
	ha	in % von CH	Berggebiet ha	Talgebiet ha
Bern	16 894	16,8	4 658	12 236
Zürich	13 766	13,8	43	13 723
Aargau	9 045	9,0	–	9 045
Waadt	7 508	7,5	1 115	6 393
St.Gallen	5 960	5,9	759	5 201
Tessin	5 331	5,3	2 221	3 110
Luzern	5 017	5,0	260	4 757
Wallis	4 956	4,9	3 404	1 552
Graubünden	4 138	4,1	3 561	557
Solothurn	4 089	4,1	108	3 981
Thurgau	3 919	3,9	–	3 919
Freiburg	3 630	3,6	604	3 026
Genève	2 487	2,4	–	2 487
Baselland	2 436	2,4	61	2 375
Neuenburg	2 041	2,0	796	1 245
Schwyz	1 658	1,6	480	1 178
Zug	1 335	1,3	249	1 086
Schaffhausen	996	1,0	–	996
Uri	884	0,8	884	–
Appenzell A. Rh.	843	0,8	843	–
Glarus	815	0,8	558	257
Obwalden	774	0,7	503	271
Basel-Stadt	718	0,7	–	718
Nidwalden	535	0,5	178	357
Appenzell I. Rh.	170	0,2	170	–
Ganze Schweiz	99 905	99,1	21 415	78 490

Das sind die wahren Gründe, weshalb wir heute – im Gegensatz zu früher – nicht mehr bauen können, wo es uns beliebt, und das sind auch die Gründe, weshalb man heute sagen muss, dass Bauland nicht Vorgegebenes ist, sondern dass die Möglichkeit, bauen zu können, von zahlreichen äusseren Faktoren her bestimmt wird.

Bedenken wir, dass auch ohne Raumplanung nicht alle individuellen Wunschvorstellungen realisiert werden können. So ist – sehen wir einmal von den Erschliessungsvorschriften, namentlich in bezug auf den Gewässerschutz, ab – nicht jeder Boden Bauland. Wie viele Grundstücke gibt es, die wegen ihrer Bodenbeschaffenheit oder wegen ihrer ungünstigen Lage oder ganz einfach wegen der mangelnden Nachfrage nicht überbaut werden? Denken wir doch nur an die massiv zurückgesteckten Bevölkerungsprognosen.

Nicht jeder Boden ist Bauland!

Soll die Möglichkeit zur Überbauung tatsächlich der Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung sein, so müssen wir konsequenterweise sofort auch feststellen, dass diese Freiheit doch im Grunde nur wenigen zugute kommt, das heisst dass es immer überall Benachteiligte und Bevorzugte geben wird, und zwar auch ohne Raumplanung.

Sollen wir nun um dieser fragwürdigen Boden-Chancengleichheit willen die Ziele der Raumplanung – nämlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes – opfern oder auf halbem Wege stehen bleiben? Müssen wir zum

Beispiel die Streubauweise mit allen ihren unerwünschten Nebenfolgen (Nachteile für die Landwirtschaft, unrationelle Erschliessung, grössere Pendelbewegungen usw.) in Kauf nehmen? Sollen deshalb all die legitimen öffentlichen Interessen für die zweckmässige Nutzung des Bodens aufs Spiel gesetzt werden?

Wenn wir schon selber daran interessiert sind, dass unser Nachbar mit seinem Boden nicht einfach macht, was ihm beliebt, um wieviel mehr ist es auch das berechnete Anliegen der Gemeinschaft, dass das Gebiet, in dem sie lebt, sinnvoll genutzt wird.

Wir haben als Gemeinschaft aller – ob Eigentümer oder Nichteigentümer – ein Anrecht darauf, dass zum Beispiel Wohngebiete und störende Industriegebiete voneinander getrennt werden, dass die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen möglich wird, dass unsere Ortschaften gut gestaltet sind und bleiben, dass wertvolle Landschaften, Natur- und Kulturdenkmäler geschützt werden und dass man auch an den erholungssuchenden Menschen denkt. Und ist es schliesslich nicht auch das berechnete (und immer wieder geltend gemachte) Interesse der Landwirtschaft, dass sie die geeigneten Gebiete wirklich landwirtschaftlich und möglichst ohne Stärkung von aussen her nutzen kann?

Wer Lockerungen in der Verfolgung legitimer raumplanerischer Anliegen des Gemeinwesens um der Freiheit willen postuliert, muss sich aus diesen Überlegungen heraus Rechenschaft geben, dass er damit nur wenigen Eigentümern eine Chance der Überbauung bieten kann und gleichzeitig viele berechnete Interessen einzelner und der Gemeinschaft auf eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung ausser acht lässt.

IV. Die besondere Stellung der Landwirtschaft in der Raumplanung

Der Anteil der bäuerlichen Bevölkerung erreicht heute noch 7–8 % der schweizerischen Gesamtbevölkerung, doch verfügen die bäuerlichen Grundbesitzer über etwa 70 % des landwirtschaftlich intensiv genutzten Bodens, der vor allem in die Raumplanung einbezogen wird. Daraus erklärt sich die grosse Bedeutung, die von seiten der Landwirtschaft allen Fragen der Raumplanung beigemessen wird.

Der einsichtige bäuerliche Landbesitzer erkennt, dass die in den letzten Jahrzehnten vielfach willkürliche Zweckentfremdung landwirtschaftlichen Bodens im Dienste privater Ansprüche gesamthaft nur wenigen nützt, der Bauernschaft aber als Ganzes schadet, indem

1. inmitten der Streubausiedlungen die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung erschwert wird;
2. eine falsche Preisvorstellung in den ländlichen Raum hinausgetragen wird;
3. die junge Bauergeneration, soweit sie nicht einen elterlichen Hof übernehmen kann, auf dem freien Markt zufolge übersetzter Bodenpreise kaum mehr eine Chance hat, Heimwesen käuflich zu erwerben;
4. im Zusammenhang mit familieninternem Handwechsel landwirtschaftlicher Liegenschaften wegen Meinungsverschiedenheiten über Preis und Wert des Gutes unheilvoller Streit die Familien entzweit;
5. das gute Bauernland schutzlos der Überbauung preisgegeben wird und damit die Ernährungsbasis unseres Volkes eine unbedachte Schmälerung erleidet.

Die Raumplanung will und kann auf der Grundlage einer Ordnung in der Freiheit, mit Mass und nach Mass angewendet,

1. mit Ausscheidung von Landwirtschaftsgebiet der Landwirtschaft im Rahmen der Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft den guten, rationell bearbeitbaren Boden sichern (Art. 2);
2. damit die Produktionskraft unseres Bodens zur Ernährungssicherung unseres Volkes bestmöglich erhalten;
3. mithelfen, den räumlichen Geltungsbereich für die Anwendung des bäuerlichen Erbrechts und Bodenrechts klar abzugrenzen und damit Erbstreitigkeiten vorzubeugen;
4. bewirken, dass sich der Bodenpreis im Landwirtschaftsgebiet wieder mehr nach der herkömmlichen, dem landwirtschaftlichen Boden zugeordneten Funktion als Lebens- und Existenzgrundlage der Bauernfamilien ausrichtet;
5. den bäuerlichen Selbstbewirtschaftler, soweit er zu seiner Existenzhaltung auch auf seinen Boden in der Bauzone angewiesen ist, vor Zwangsliquidation seiner Existenz schützen, indem Erschliessungsbeiträge bis zur freiwilligen Berufsaufgabe oder bis zum Verkauf gestundet werden, eine Enteignung zum Zweck privater Überbauungen ausgeschlossen oder mit Realersatz ausgeglichen wird (Art. 28 und 35);
6. die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes gewährleisten, indem
 - a) im Landwirtschaftsgebiet bei Nachweis eines begründeten Bedürfnisses neben rein landwirtschaftlichen Bauten auch Bauten zugelassen werden, die – ohne wesentliche öffentliche Interessen zu verletzen – zur besseren Sicherung der bäuerlichen Wirtschaft als Hauptexistenzgrundlage und des Generationenwechsels auf dem Bauernhof dienen (Art. 29);
 - b) auf dem Weg eines Planungswertausgleichs über die Mehrwertabschöpfung, soweit notwendig, zusätzliche Hilfen zu Strukturverbesserungen bäuerlicher Betriebe im Landwirtschaftsgebiet geschaffen werden (Art. 37);
 - c) dem Bodenbewirtschaftler im Hügel- und Berggebiet mit erschwerten Produktionsverhältnissen, soweit deren Flächen im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen, über den volkswirtschaftlichen Ausgleich eine Existenzbeihilfe gewährt werden soll als Abgeltung seiner Leistung zur Sicherung der gepflegten Kulturlandschaft als Lebens- und Erholungsraum unseres Volkes (Art. 45).

Ziele der Raumplanung, die für die Landwirtschaft bedeutsam sind

Nachteile der bisherigen Ordnung

Der vollständige Text des Raumplanungsgesetzes wird im «plan» 4/76 veröffentlicht.