

Ziele und Mittel des Raumplanungsgesetzes

Autor(en): **Flückiger, Hans / Pfisterer, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **54 (1974-1975)**

Heft 8: **Raumplanung Schweiz 1974 : Fragen, Perspektiven, Konsequenzen**

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162990>

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.

Ziele und Mittel des Raumplanungsgesetzes

I. Die Ziele der Raumplanung

1. Der Verfassungsauftrag

Volk und Stände haben sich am 14. September 1969 mit der Annahme der Verfassungsartikel 22ter und quater grundsätzlich für eine *Raumplanung* ausgesprochen, die *im Rahmen einer freiheitlichen Eigentumsordnung* vorausschauend und ordnend für die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen hat. Gleichzeitig wurde damit auch die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen verankert. In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Raumplanung (vom 31. Mai 1972) lesen wir dazu: «Die Redaktion, besonders des Artikels 22^{quater}, liess der Auslegung insofern weite Möglichkeiten, als das Wort <Grundsätze> erstmals als kompetenzbegründender Begriff in der Verfassung verwendet wurde und der Inhalt dieser Grundsatzgesetzgebung überdies recht umfassend umschrieben wurde, nämlich als <zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes>. Um so eindeutiger wurde andererseits der Gedanke zum Ausdruck gebracht, dass die so umschriebene Raumplanung durch die Kantone und nur durch die Kantone ins Werk zu setzen sei, die eigenen Sachplanungskompetenzen des Bundes, die sich auf spezielle Artikel der Bundesverfassung zu stützen vermochten, selbstverständlich vorbehalten.»

Der Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber war nicht Ausfluss eines einmaligen Unbehagens, war nicht die Reaktion auf ein bestimmtes Vorkommnis. Vielmehr werden wir täglich mit Situationen und Entwicklungsperspektiven konfrontiert, die uns die Notwendigkeit einer langfristigen und zielgerichteten Raumplanung in Erinnerung rufen. Nicht die Freude an freiheitseinschränkenden Eingriffen, sondern die Sorge über eine Entwicklung, die für unsere und spätere Generationen nicht wieder gutzumachende Schäden verursachen kann, zwingt uns zur Raumplanung.

2. Der Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes

Der *Weg* für die Grundsatzgesetzgebung ist durch den Verfassungsartikel 22^{quater} *schon deutlich vorgezeichnet*. Bereits im Verlaufe der Beratungen über diesen Artikel war immer wieder der Gedanke betont worden, «es seien im Rahmen dieser Grundsatzgesetzgebung Landwirtschaftszonen zu bilden, das heisst, dass auf dem Wege der Bundesgesetzgebung die Kantone zu ver-

halten seien, Gebietsteile auszusondern, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen, und dass diesen Gebieten ein besonderer rechtlicher Status insofern zu verleihen sei, als hier lediglich der landwirtschaftlichen Nutzung dienende Gebäude und Einrichtungen zulässig sein sollten. Damit war das Prinzip der Zonenbildung klar umschrieben. Landwirtschaftszonen mussten notwendigerweise andere Nutzungszonen nach sich ziehen» (Botschaft zum Raumplanungsgesetz).

Eine Abgrenzung und Ausscheidung von Nutzungszonen kann jedoch sinnvollerweise nur erfolgen, wenn die *Ziele*, nach denen diese Ausscheidung zu erfolgen hat, *vorgängig festgelegt* werden. Der Verfassungsartikel legt dazu nur die allgemeine Zielrichtung fest, die es noch zu verdeutlichen gilt. Das Raumplanungsgesetz (RPGE¹) will einen Teil dieser Aufgabe übernehmen. Aus dem Zweckartikel des Gesetzes erkennen wir die Wertordnung, in der sich unsere Raumplanung zu entfalten hat. Dieser *Zweckartikel* ist mehr als nur ein zufällig aufgenommener Planerwunsch. Er erhielt seine wesentlichen Präzisierungen und sein *politisches Gewicht* erst in einer eingehenden Diskussion in den Räten, und es ist das Verdienst des Ständerates und der nationalrätlichen Kommission, diesen politischen Akzent gesetzt zu haben. Die *Grundsätze*, dass die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft, zu schützen und dass ferner die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen sind, geben uns für die ganzen Planungsarbeiten klare *Handlungsanweisungen*. Sie bilden gleichsam die Basis für alle Massnahmen im Interesse einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes.

Der gleiche Zweckartikel gibt aber auch an, wohin der Weg der Raumplanung führen soll. Mit Grundsätzen über die Dezentralisation der Besiedlung, die Begrenzung des Siedlungsgebietes, die Förderung des Ausgleichs, die Erhaltung der Eigenart und der Schönheit der Landschaften sowie die Sicherstellung der Erholungsgebiete, die Aufrechterhaltung der eigenen Ernährungsbasis und die Berücksichtigung der räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung, hat der Gesetzgeber den Weg der kommenden Planungsarbeiten bereits deutlich vorgezeichnet. Diese *Grundsätze* sind, wie es die Verfassung verlangt, *bestimmend für die Richtplanungen in den Kantonen und für die Nutzungsordnung in den Gemeinden*. Sie sind aber auch Richtschnur für die von Bund und Kantonen gemeinsam durchzuführenden Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes, wie sie in Artikel 20 des Gesetzes vorgesehen sind. Mit der Präzisierung «...in Ausführung von Artikel 1, Absatz 2», ist diese Querbeziehung vom Gesetzgeber verankert worden.

Ein Leitbild, das die wichtigsten Grundsätze des Zweckartikels des Raumplanungsgesetzes unbeachtet liesse, wäre gesetzeswidrig.

Wohl ist der Weg, den die Raumplanung einzuschlagen hat, im Gesetz verankert; das *Gesetz* ist aber *kein Rezeptbuch* für alle möglichen Situationen, das von Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer raumplanerischen Aufgaben verwendet werden könnte. Die Grundsätze des Bundes sind, wie bereits ausgeführt, weitgehend abstrakt, es muss ihnen noch ein präzisierender Inhalt gegeben werden. Damit dürfte auch gesagt sein, dass *der gestaltungsfreie Raum*, trotz Verfassungsauftrag und Zweckartikel, *noch eminent gross* ist. Hier wird denn auch die politische Auseinandersetzung um die Raumplanung einsetzen müssen. Aber auch die Planungsmittel, die das Gesetz den Kantonen und Gemeinden für die Ausführung der Grundsätze zur Verfügung stellt, müssen zuerst eingesetzt werden. Darauf wird noch einzutreten sein. Wir wissen aber bereits heute, dass der Einsatz dieser Mittel zur rechten Zeit, am richtigen Ort und zielgerichtet zu erfolgen hat; dass also geplant werden muss. Dabei verstehen wir begrifflich unter Planung die «überlegte Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen».

Für die Ausführung des Raumplanungsgesetzes ist ein *Spielraum* gegeben, *welcher der gestellten Aufgabe entspricht*. Die Planungsträger aller Ebenen müssen aber in der Lage sein, die Gültigkeit der weiteren Ziele für die Zukunft abzuschätzen. Dazu sind Untersuchungen anzustellen, die es ermöglichen, Prognosen zu stellen. Prognosen sind hier als wissenschaftlich begründete Vorhersagen einer zu erwartenden Entwicklung aufgrund bekannter Ausgangsdaten und abschätzbarer Gesetzmässigkeiten zu verstehen. Die Ausgangsdaten können dabei sowohl überschaubare Weiterentwicklungen (Trends), als auch zu erwartende Entscheide (Beeinflussung des Trends) umfassen. Aufgrund der Prognosen lassen sich gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele formulieren, und es soll ferner möglich sein, die Prioritäten in der Verfolgung dieser Ziele zu bezeichnen. «Hier vollzieht sich», wie Bundesrat Furgler dies anlässlich der parlamentarischen Diskussion des Raumplanungsgesetzes ausgeführt hat, «der Übergang von der wissenschaftlichen zur politischen Arbeit. Entscheide haben die politischen Instanzen zu fällen; sie legen die Ziele endgültig fest und bestimmen die Gangart in der Verfolgung dieser Ziele.»

3. Leitbilder, Leitlinien und materielle Grundsätze

Ein erster Schritt, die Zielvorstellungen des Raumplanungsgesetzes weiter zu verdeutlichen, wird die Erarbeitung eines *gemeinsamen Leitbildes* dar-

stellen. Leitbilder beschreiben definitionsgemäss «künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände, welche durch zweckmässiges Handeln und Verhalten erreicht werden können». Wenn die nationalen und kantonalen Anliegen im Sinne einer *durchgehenden Planung* berücksichtigt werden sollen, *braucht* es auch *eine gemeinsame Vorstellung* von Bund und Kantonen über die künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklungen des Landes. Dies ist auch der Grund, wieso ein Leitbild der Schweiz gemeinsam von Bund und Kantonen ausgearbeitet werden muss.

Der Gesetzauftrag stellt an alle Beteiligten hohe Anforderungen sowohl bezüglich der zu treffenden politischen Entscheide als auch hinsichtlich der Koordination; gilt es doch, 25 kantonale Leitbildvorstellungen und jene des Bundes zu einer gemeinsamen Vorstellung zu vereinigen. Es gilt in diesem Zusammenhang aber auch die *Bedeutung des Leitbildes* in der Raumordnungspolitik von Bund und Kantonen zu berücksichtigen. Gemäss Artikel 21 des RPGE hat der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung «*weitere materielle Grundsätze*» aufzustellen, welche bei den Planungsarbeiten zu berücksichtigen sind. Solche Grundsätze sind praktisch das rechtliche Destillat, welches aus dem gemeinsamen Leitbild gewonnen wird. – Damit die Kantone ihre Gesamtrichtpläne, die sie gemäss Artikel 64 des RPGE innert fünf Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes zu beschliessen haben, rechtzeitig vorlegen können, sollten sie eigentlich bereits zu Beginn ihrer Arbeiten über diese zusätzlichen Grundlagen verfügen können. Dies wird schon deshalb nicht möglich sein, weil die gemeinsame Formulierung eines Leitbildes nicht nur eine sehr delikate politische Aufgabe, sondern auch eine zeitliche Anstrengung darstellt. Aus diesem Grunde ist im RPGE, in Artikel 69, vorgesehen, dass der Bund bis zum Vorliegen der weiteren materiellen Grundsätze «*Leitlinien*» festlegen kann. Diese hätten für die Gesamtrichtpläne der Kantone und für die Sachplanungen des Bundes Geltung und könnten nach Anhören der Kantone, bevor aber ein Leitbild vorliegt, Rechtskraft erlangen. Trotz dieser Übergangsordnung wird deutlich, dass *eine erste Generation von Leitbildvorstellungen möglichst bald vorliegen sollte*. Um die Anlaufzeit für einen Dialog zwischen Bund und Kantonen zu verkürzen, und um über eine bundesinterne Arbeitshypothese für die horizontale – bundesinterne – Koordination zu verfügen, hat die vom Bundesrat eingesetzte Konferenz der Chefbeamten einen ersten Leitbildentwurf aus der Sicht des Bundes erarbeitet.

Der Bundesrat hat am 21. Dezember 1973 diesen raumplanerischen *Leitbildentwurf* der Chefbeamtenkonferenz – deshalb «*CK-73*» – zur Kenntnis genommen und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, auf dieser Grundlage das Gespräch mit den Kantonen zu eröffnen. Am 21. Februar 1974 konnte Bundesrat Furgler den Kantonen den Leitbildentwurf

vorstellen und *als Diskussionsgrundlage* übergeben. Gleichzeitig wird aber auch auf Bundesseite versucht, das Leitbild weiter zu konkretisieren, erhielten doch mit dem gleichen Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 1973 alle Verwaltungsstellen des Bundes, welche raumbedeutsame Entscheide zu treffen haben, den Auftrag, den Entwurf als Rahmenhypothese für Teilkonzepte und Sachplanungen zu verwenden und die kommenden Entscheide am Leitbild «CK-73» zu messen. Nach einem Jahr soll über die dabei gewonnenen Erkenntnisse Bericht erstattet werden.

Durch das gewählte Vorgehen wird unterstrichen, dass ein *Leitbild* der Schweiz *eine gemeinsame Arbeit* von Bund und Kantonen sein wird, dass also eine Zusammenarbeit stattfinden wird, *welche die Interessen gegenseitig abwägt*. Der Leitbildentwurf «CK-73» verfolgt aber noch ein zusätzliches, insbesondere politisch bedeutungsvolles Ziel: Er will frühzeitig jene Befürchtungen zerstreuen, die in den Leitbildern der Schweiz ein technokratisches und zentralistisches Instrument in der Hand des Bundes sehen.

Im Verlaufe der Zusammenarbeit wird es allen 26 Partnern, den 25 Kantonen und dem Bund unbenommen sein, vom vorliegenden Entwurf abzuweichen. Alle Partner werden dabei aber von der gleichen Grundlage ausgehen können, was das anschliessende Gespräch wesentlich erleichtern wird. Dies liegt im gemeinsamen Interesse der Kantone und des Bundes; denn ungeachtet der Vorstellungen über die wünschbare Zukunft der Schweiz muss allen Beteiligten klar sein, dass es nationale Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Einwohnerzahl, Zahl der Arbeitskräfte usw. gibt, die den Koordinationsrahmen abstecken. *Kantonale Entwicklungsvorstellungen* haben also nicht nur den lokalen politischen Zielsetzungen zu folgen, sie müssen auch *auf die nationalen Verhältnisse abgestimmt* sein. Hier liegt eine der hauptsächlichsten Begründungen für die gemeinsame Arbeit.

Beim Bund sind schliesslich verschiedene Studien im Gange, welche nicht losgelöst von den Vorstellungen über die zukünftige räumliche Entwicklung des Landes durchgeführt werden können. Vorstellungen über ein raumplanerisches *Leitbild* der Schweiz *und* die Teilkonzepte der nationalen *Sachplanungen bedingen und beeinflussen sich gegenseitig*. Die Koordination aller Planungsaufgaben im Rahmen des Raumplanungsgesetzes innerhalb der Bundesverwaltung mit Einschluss der eidgenössischen Regiebetriebe ist gemäss Artikel 57 RPGE eine Bundesaufgabe. Dieser Koordinationsauftrag kann nur erfüllt werden, wenn die einzelnen Aktivitäten, welche in die Sachzuständigkeiten des Bundes fallen, sich auf die gleichen übergeordneten räumlichen Leitbildvorstellungen ausrichten können. Auch hier zeigt sich, dass die Erarbeitung eines Leitbildes unabdingbare Notwendigkeit für die weiteren Arbeiten im Rahmen des Raumplanungsgesetzes ist.

An Teilkonzepten, welche in übergeordnete räumliche Leitbildvorstellungen eingebettet werden sollen, sind u. a. zu nennen:

- Energiekonzept
- Fremdenverkehrskonzept
- Gesamtverkehrskonzept
- Umweltschutzkonzept
- Wasserwirtschaftskonzept
- Wohnbauförderungskonzept

Ein mit den Kantonen erarbeitetes *Leitbild* der Schweiz wird demnach auch Grundlage für Sachplanungen sein, für die der Bund zuständig ist, oder die er gemäss Raumplanungsgesetz *koordinieren* muss; nur so kann der Grundsatz der *durchgehenden Planung auch verwirklicht* werden.

II. Die Mittel der Raumplanung

1. Die Bedeutung der Raumplanungsmittel

Bund und Kantone haben Aufgaben der Raumplanung und dementsprechend beide gewisse Mittel der Raumplanung zu ihrer Verfügung. Das Instrumentarium des Bundes, das er allerdings teilweise nur gemeinsam mit den Kantonen einsetzen darf, wurde im wesentlichen bereits erwähnt. In der Hauptsache bietet das Raumplanungsgesetz den *Kantonen* gewisse Mittel an; meist können sie diese ihrerseits den Gemeinden überlassen. Auf diese Mittel der Kantone ist hier einzugehen.

Wer von Raumplanung spricht, denkt oft zunächst an Pläne, zum Beispiel Zonenpläne. Er tut recht so, denn die Mittel haben bei der modernen Planungstätigkeit *eine neuartige, viel weiterreichende Bedeutung* gewonnen als bei herkömmlichen Aufgaben, weil nicht das Gesetz, sondern erst der Plan zeigt, welche Wirkungen die Staatstätigkeit für die Gemeinschaft und für den einzelnen – auf Zentimeter und Rappen genau – besitzt. Erst der Planungsprozess ermittelt die Probleme und Konflikte, zeigt die Lösungsmöglichkeiten auf, wählt die Ziele und Massnahmen aus, setzt Prioritäten und gleicht die beteiligten Interessen im Blick auf die Zielvorstellung aus. Wie schon die einschlägigen kantonalen Gesetze enthält das Raumplanungsgesetz selber nur einen Katalog von mehr oder weniger zufällig aneinandergereihten Zielen und Grundsätzen. Im übrigen beschränkt es sich darauf, den planenden Behörden den Auftrag zu erteilen, den Raum zu planen und dazu eine Anzahl Instrumente anzubieten.

Diese *inhaltliche Offenheit des Raumplanungsgesetzes* ist sachlich und politisch *unvermeidlich*. Zukunftsgerichtete planerische Tätigkeit setzt methodisches, fachmännisches Vorgehen, zeichnerisch-graphische Darstellungsweise, Dynamik und Flexibilität voraus, wie sie das Gesetzgebungsverfahren nicht hervorbringen kann. Darüber hinaus gewährleistet diese Unbestimmtheit des Bundesgesetzes den Kantonen und Gemeinden ihre Autonomie. *Erträglich* ist die Offenheit aber für den einzelnen *Bürger* bloss dann, wenn die fehlende Bindung durch einen entsprechenden *Ausbau des Rechtsschutzes und der politischen Mitwirkung* wettgemacht wird. Hier tut das Raumplanungsgesetz einen wesentlichen Schritt vorwärts (Artikel 3, 8, 59 bis 61, 62 usw.). Die Bundesversammlung lehnte gewisse weitergehende Anträge durchwegs mit der Begründung ab, die Vorschläge seien zwar berechtigt, fielen aber in die Verantwortung der Kantone. Es ist zu hoffen, dass die Kantone diesen politischen Auftrag zur rechtsstaatlichen Absicherung und Demokratisierung der Raumplanung rasch und umfassend erfüllen.

2. Planungsmittel

2.1. Das Plansystem des Raumplanungsgesetzes. Die Mittel der Raumplanung zerfallen analog den zwei hauptsächlichen Stadien der Raumplanung in Planungs- und Durchführungsmittel. Die *Planungsmittel*, das heisst die eigentlichen *Pläne*, setzen den aus der planerischen Interessenabwägung hervorgegangenen Nutzungsanspruch in eine konkrete Aussage über Lage, Quantität und Qualität der Bodennutzung um, rüsten diese mit formeller Geltungskraft aus und machen sie erzwingbar.

Die Raumplanung kann ihrer Koordinationsaufgabe (Artikel 2, Absatz 1, RPGE) bloss genügen, wenn die räumliche Gesamtordnung durch einen möglichst *einheitlichen Planungsprozess* gelenkt wird. Dies verlangt, dass sich die verschiedenen Pläne zu einem umfassenden und in sich zusammenhängenden *Plansystem* ergänzen. Es darf künftig weder gesonderte kantonale Grundwasserschutz-, noch isolierte eidgenössische Nationalstrassen- oder kommunale Bauzonenplanungen mehr geben.

Das Plansystem des Raumplanungsgesetzes zeichnet sich *in Anlehnung an bewährte Vorbilder im kantonalen Recht* durch drei Merkmale aus: Erstens schafft es einen alle Sachbereiche umfassenden *Gesamtplan*. Zweitens gliedern sich die Pläne einerseits in vorbereitende *Richtpläne*, die lediglich für Behörden und Amtsstellen gelten (Artikel 8, Absatz 1, RPGE), und andererseits in ausführende *Nutzungspläne*, die für jedermann verbindlich sind (Artikel 29, Absatz 1, RPGE). Drittens werden schliesslich *die Kantone* angewiesen, *selber* für ihr ganzes Gebiet Gesamtpläne der Richtplanstufe, also *Gesamtrichtpläne* aufzustellen (Artikel 5ff., RPGE). Die Nutzungspläne

werden in erster Linie von *den Gemeinden* erlassen. Vielfach werden sie im Interesse der sachlichen Koordination der Nutzungspläne (Zonenplan, Überbauungspläne, generelles Kanalisationsprojekt usw.), aber auch, um eine weitere zeitliche Dimension erfassen zu können, nicht darum herum kommen, auch einen *kommunalen Gesamtrichtplan* zu schaffen. In gewissen Kantonen kann es sich ferner aufdrängen, zudem *Regionalpläne* vorzusehen. *Das kantonale Recht kann natürlich weitere Planarten schaffen* oder die bundesrechtlichen Institute konkretisieren, soweit dabei die Einheitlichkeit des Plansystems gemäss Raumplanungsgesetz nicht gefährdet wird. Den Kantonen soll es so ermöglicht werden, ihre gewachsenen Einrichtungen beizubehalten oder nur wenig zu ändern.

2.2. *Der kantonale Gesamtrichtplan – das zentrale Planungsmittel.* Die Gesamtrichtpläne, die jeder Kanton selber aufzustellen hat – möglichst unter Mitwirkung der Gemeinden und der Regionalplanungsorganisationen –, sind *das zentrale Koordinationsinstrument* der Raumplanung in der Schweiz. Sie stellen die Integration aller Sach- und Teilplanungen des Bundes und der Kantone sowie der untergeordneten Gesamtplanungen dar. Damit bilden sie gleichzeitig den Ausgangspunkt für die weitere Planung und Durchführungstätigkeit. Mit dem Erfordernis einer Genehmigung durch den Bundesrat (Artikel 39, RPGE) erhält der Bund einen Weg, seine eigene Koordinationsfunktion und die Wahrnehmung nationaler Interessen sicherzustellen.

Das allgemeine Koordinationsmittel vermag der Gesamtrichtplan nur zu sein, wenn er für alle Behörden und Amtsstellen von Kantonen und Gemeinden, aber auch des Bundes *verbindlich* wird (Artikel 8, Absatz 1, RPGE), und zwar grundsätzlich für die gesamte Planungs-, Rechtssetzungs- und übrige Aktivität dieser Behörden. Ebenso muss der Gesamtrichtplan *inhaltlich umfassend* sein (Artikel 5, Absatz 1, RPGE). Zwar unterteilt das Gesetz den Inhalt aus Gründen des analytischen Vorgehens in vier *Teilrichtpläne* (Artikel 7, Absatz 1, RPGE); und das kantonale Recht kann weitere Teilrichtpläne vorsehen. Diese Teilrichtpläne haben aber im allgemeinen keine selbständige rechtliche Bedeutung, sondern stellen bloss einzelne Sachbereiche aus dem Gesamtrichtplan gesondert dar. Der Gesamtrichtplan ist aus dieser Sicht die koordinierte Einheit der Teilrichtpläne.

Der wichtigste Teilrichtplan ist der *Richtplan der Besiedlung und Landschaft*. Er soll insbesondere das im Hinblick auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes benötigte Siedlungsgebiet vom nicht zu besiedelnden Gebiet trennen (Artikel 6, Absatz 2, RPGE). Dazu legt er Art und Mass der Bodennutzung fest, indem er alles Land zum Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsgebiet, Forstgebiet, Erholungsgebiet, Schutzgebiet, zum übrigen Gebiet oder zu einer weiteren

Art eines Nutzungsgebietes zuweist, die das kantonale Recht allenfalls vorsieht (Artikel 10, RPGE). Die übrigen *Teilrichtpläne des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen* haben dazu eine Hilfsfunktion (Artikel 17 bis 19, RPGE). Der Inhalt aller dieser Pläne ist nur sinnvoll, soweit er verwirklicht werden kann. Darum verlangt das Gesetz bei jedem Gesamtrichtplan ausdrücklich den Nachweis der *Realisierbarkeit* (Artikel 7, Absatz 2, RPGE).

Schliesslich erstreckt sich der Gesamtrichtplan auf einen gewissen *Zeithorizont*, nämlich 20–25 Jahre. Zwar ist diese Befristung ausdrücklich bloss beim Siedlungsgebiet erwähnt (Artikel 11, Absatz 1, lit. b, RPGE). Sie muss jedoch für den ganzen Plan gelten, weil sonst der Gesamtzusammenhang nicht gewahrt ist. Die *periodische Überarbeitung* findet spätestens alle zehn Jahre statt, sofern sich die Verhältnisse geändert haben (Artikel 9, RPGE).

Trotz dieses umfassenden Inhalts regelt der kantonale Gesamtrichtplan nicht alles, sondern lediglich «die Grundzüge» (Artikel 5, Absatz 1, RPGE). Er ist *konkretisierungsbedürftig*. Soweit das kantonale Recht ihnen keine Beschränkungen auferlegt, sind *die Gemeinden weithin frei*, ja, das Raumplanungsgesetz ist mit seinem Grundsatz der durchgehenden Planung (Artikel 2, Absatz 1, RPGE) undurchführbar, wenn die Gemeinden nicht in selbständiger Ortsplanung ihre eigenständigen lokalen Interessen wahrnehmen und ausgleichen. Der Bund ist auch hier auf selbständige Gemeinden angewiesen. Sie sind befugt, die Ausscheidung im Nichtsiedlungsgebiet weiter zu unterteilen, also das Landwirtschaftsgebiet in Gebiete intensiver und extensiver Landwirtschaft zu unterteilen, lokale Erholungsgebiete vorzusehen usw. Das Hauptstück kommunalen Gestaltungsspielraumes besteht darin, dass die Gemeinden die Bauzone in Wohn-, Gewerbe- und Kernzonen usw. differenzieren können. Sie ordnen auch die Gestaltung der Siedlungen und, mit der Etappierung der Bauzone, den Ort und Rhythmus der Bautätigkeit. Ihnen obliegt im wesentlichen die Durchführung der Pläne. Schliesslich nimmt es das Bundesgesetz als selbstverständlich an, dass der Kanton die Gemeinden – und die Regionalplanungsorganisationen – bei der Ausarbeitung des kantonalen Gesamtrichtplanes mitarbeiten lässt.

2.3. Der Nutzungsplan. Der Nutzungsplan soll den Inhalt des kantonalen beziehungsweise kommunalen Gesamtrichtplanes derart umsetzen, dass er im Verhältnis zu sämtlichen Grundeigentümern und übrigen Privaten sowie gegenüber allen Behörden und Amtsstellen verwirklicht werden kann (Artikel 25, Absatz 1, RPGE). Diese *unmittelbare Verbindlichkeit*, wie wir sie heute schon vom Zonenplan her kennen, ist das Merkmal des Nutzungsplanes. Sie bedeutet, dass die Privaten keine Nutzung vornehmen und die

öffentliche Hand keine Baubewilligungen oder ähnliche behördliche Akte erlassen oder selber Nutzungen veranlassen dürfen, die zu einer Planwidrigkeit führen. Ausnahmsweise bewirkt der Nutzungsplan zusätzlich eine Pflicht zu einer positiven Aktivität, so namentlich für das Gemeinwesen im Rahmen der Erschliessungspflicht; darauf wird zurückzukommen sein.

Dieser Bezug zur Durchführung zeigt, dass sich der *Inhalt* des Nutzungsplans auf jene Angaben beschränken muss, die tatsächlich verbindlich werden und gemeinsam durchgesetzt werden sollen und können. Demgemäss kann es sinnvollerweise keinen «Gesamt-Nutzungsplan» geben, sondern nur mehrere einzelne, durch den Gesamttrichtplan aufeinander abgestimmte *Arten von Nutzungsplänen*. In der Regel sind dies der Zonenplan als Grundordnung sowie ein oder verschiedene Erschliessungspläne und allenfalls Sonderpläne, die die allgemeine Regelung präzisieren und weiterführen, hauptsächlich als sogenannte Gestaltungspläne.

Der Zonenplan und allenfalls die übrigen Nutzungspläne müssen sich *auf das ganze Gemeindegebiet* beziehen, weil die Raumplanung nach dem System des Gesetzesentwurfes nur durch Nutzungspläne verbindlich werden kann (Artikel 25, 29, Absatz 1, und 33, RPGE). Es soll also künftig *kein ungezontes Gebiet mehr* geben.

3. Durchführungsmittel

3.1. Der Kreis der Durchführungsmittel. Wir wollen mit der Raumplanung keine Luftschlösser bauen; Raumplanung ist genau so viel wert, wie davon durchgeführt werden kann. Die Durchführung ist unerlässlicher Bestandteil der Raumplanung. *Durchführung der Raumplanung* meint den Inbegriff der Anstrengungen, die notwendig sind, damit auf den einzelnen Parzellen tatsächlich geschieht, was sich der Plan vorgestellt hat. Entgegen den Planungsmitteln, wo im Interesse eines einheitlichen Planungsprozesses ein in sich geschlossenes, wenn auch ergänzungsfähiges System von Plänen besteht, öffnen sich bei den Durchführungsmitteln *theoretisch weithin unbegrenzte Möglichkeiten*. Man denke an öffentlichrechtliche und privatrechtliche, normative und faktische, direkte (Zwang) und indirekte (Anreiz, Abhaltung), freiwillige und obligatorische, eidgenössische, kantonale und kommunale Instrumente. Sie alle sollen in den Dienst der Raumplanung gestellt werden, denn das Gesetz verpflichtet Bund und Kantone, in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung zu tragen (Artikel 2, Absatz 2). Trotz dieser Vielzahl ist *kein Instrument für sich allein das «Allerwelts-Heilmittel»*. Jedes vermag nur einen Teil der Aufgabe zu lösen.

Daraus ergeben sich für den Einsatz der Durchführungsmittel zwei Folgerungen: Einmal sind *heute schon sehr viele Mittel vorhanden*, die es bloss einmal auf raumplanerische Ziele auszurichten gilt. Die Verwirklichung der verfassungsmässigen Raumordnung ist nicht allein eine Frage der neuen Gesetzgebung, sondern ebenso sehr der Phantasie sowie des politischen Mutes, das, was schon besteht, auszunützen. Sodann verlangt Raumplanung die *Bündelung und Koordination* von Einzelvorkehren zu Massnahmenpaketen und die Abkehr von punktuellen Aktionen getreu dem «altbewährten Giesskannensystem»: «Hier etwas – dort etwas!» Der Bürger hat Verständnis für raumplanerische Anliegen und ist vielfach bereit, entsprechende Einschränkungen hinzunehmen. Es verärgert ihn aber, wenn das Gemeinwesen trotz seines Opfers doch nicht zum Ziel gelangt, weil andere Widerstände weniger entschlossen angegangen werden oder ungerechtfertigte Ausnahmen geduldet werden.

Das Raumplanungsgesetz bringt also kein vollständiges Instrumentarium, sondern *nur einige der wichtigsten Mittel*, die sich zudem in den Kantonen bereits *bewährt* haben oder dort in Ansätzen schon vorhanden sind.

3.2. Die Kontrolle der privaten Bodennutzung. Die öffentliche Durchführungsaufgabe lässt sich in *drei Teilaspekte* aufteilen: Die Kontrolle der privaten Bodennutzung, die Kontrolle der öffentlichen Bodennutzung und die Nutzungsförderung durch das Gemeinwesen.

Auch im Rahmen einer öffentlichen Durchführungsaufgabe besteht Planverwirklichung doch in erster Linie darin, dass Private Bauten oder Anlagen erstellen und betreiben oder in anderer Weise Boden nutzen. Für das Gemeinwesen besteht Durchführung insofern darin, diese *private Bodennutzung zu kontrollieren*. Dazu besitzt es eine Reihe von formellen Handhaben, vorab das Mittel der *Baubewilligungspflicht*. Das Bundesgesetz verlangt, dass die Kantone diese Pflicht einführen oder auf alle Bauten und Anlagen ausdehnen, wo dies noch nicht geschehen ist. Dadurch soll die nach kantonalem Recht zuständige Behörde Gelegenheit erhalten, ein Bauvorhaben auf seine Recht- und Plangemässheit zu prüfen, bevor es ausgeführt wird.

3.3. Kontrolle der öffentlichen Bodennutzung. Nicht allein Private, sondern auch die öffentliche Hand nutzt oft Boden, zum Beispiel beim Bau von Strassen, elektrischen Anlagen, Flugplätzen, Schulhäusern. Mit dem Raumplanungsgesetz sollen derartige Vorhaben *ebenfalls der Baubewilligungspflicht unterstellt* werden. Freilich gibt es Fälle, wo ein *Spezialgesetz* Ausnahmen oder besondere Prüfungsverfahren vorsieht. Aber auch in derartigen Fällen sind Bund, Kantone und Gemeinden zur entsprechenden Rücksichtnahme

auf die Anliegen der Raumplanung verpflichtet (Artikel 22^{quater}, Absatz 3, BV, Artikel 2, Absatz 2, RPGE); nur das Entscheidungsverfahren ist unterschiedlich geordnet. Dadurch wird namentlich die Stellung der *Gemeinden* gegenüber Bund und Kanton *gestärkt*.

3.4. Nutzungsförderung durch das Gemeinwesen. Unter dem Begriff der *Nutzungsförderung* kann man alle jene positiven Massnahmen der öffentlichen Hand zusammenfassen, die dazu dienen, dass die Privaten den Raum tatsächlich plangemäss nutzen, vornehmlich das Bauland überbauen.

Diesem Ziel dienen einmal *indirekte Mittel*, mit denen das Gemeinwesen Anreize zur Nutzung zu schaffen oder planwidrige Nutzung, namentlich die spekulative Baulandhortung, finanziell uninteressant zu gestalten versucht. Im Vordergrund steht die *Erschliessungspflicht*. Dadurch soll das Gemeinwesen im Interesse der Bauwilligen verhalten werden, das Land in der Bauzone zeitgerecht – also im Gleichschritt mit der Baunachfrage – und grundsätzlich ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erschliessen (Artikel 28, Absatz 1, RPGE). Der Bund wird die Erfüllung dieser Pflicht in vermehrtem Masse *subventionieren* (Artikel 43, RPGE). Er wird überdies neue oder zusätzliche Beiträge an Anlagen der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie des öffentlichen Verkehrs usw. und andere Einrichtungen der *Ausstattung*, eingeschlossen den vorsorglichen Landerwerb, leisten (Artikel 4, 3 RPGE). Im übrigen soll das Gemeinwesen verpflichtet werden, die finanziellen Mittel für die Erschliessung durch die Erhebung von *Erschliessungsbeiträgen* zu beschaffen (Artikel 28, Absatz 2, RPGE). Diese Beiträge der Grundeigentümer müssen gerade zur Finanzierung der Erschliessungsanlagen, aber auch im Interesse der Gleichbehandlung sofort, wenn die Erschliessungswerke erstellt sind, eingefordert werden; selbstverständlich sind Härtefälle, namentlich zugunsten der Landwirtschaft, vorbehalten (Artikel 28, Absatz 2, RPGE). Damit wird gleichzeitig erreicht, dass die Baulandhortung finanziell uninteressanter wird. In ähnlicher Richtung zielt die *Mehrwertabschöpfung* (Artikel 37, RPGE). Das Raumplanungsgesetz führt diese Abgabe nicht ein; es verpflichtet lediglich die Kantone auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung – also durch einen referendumspflichtigen Erlass – erhebliche Gewinne, die durch Einzonungen, Erschliessungen oder andere planerische Vorkehren verursacht werden, im Zeitpunkt der Realisierung, das heisst bei Verkauf oder Überbauung einer Liegenschaft, angemessen zu erfassen. Das ist eine Forderung der ausgleichenden Gerechtigkeit und soll eine Quelle zur Finanzierung von Raumplanungsmassnahmen werden.

Aus der Mehrwertabschöpfung sollen auch Gelder für die wichtigste Förderungsmassnahme fliessen, den sogenannten *volkswirtschaftlichen Aus-*

gleich und die Abgeltung. Dieses Prinzip verpflichtet den Bund zu dreierlei Massnahmen, erstens auf dem Wege einer Spezialgesetzgebung einen spezifischen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft, zweitens in gleicher Weise einen Ausgleich zugunsten von Gebieten vorzunehmen, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen. In dritter Linie soll der Bund Entschädigungen an Gemeinwesen und Bewirtschafter leisten, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden (Artikel 45, RPGE). Die entsprechende Spezialgesetzgebung wird gegenwärtig ausgearbeitet, soweit sie nicht bereits im Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974 enthalten ist.

Durch den Entwurf zum Raumplanungsgesetz erhalten die Kantone auch *direkte Durchführungsmittel*, mit denen sie unmittelbar Zwang ausüben können. Sie erhalten die Befugnis, im Hinblick auf Erlass oder Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete *Planungszonen* festzulegen, innerhalb derer keine Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen (Artikel 36, RPGE) – die altbekannte Bausperre. Überdies können sie, wenn für die Durchführung von Nutzungsplänen dingliche Rechte an Grundstücken neu geordnet werden müssen, für das betreffende Gebiet *Landumlegungen* im herkömmlichen Sinne von Amtes wegen anordnen und nötigenfalls auch durchführen; damit lässt sich verhindern, dass wie bisher einzelne Grundeigentümer die Überbauung eines ganzen Gebietes versperren. Die Landumlegung kann in der Form der land- und forstwirtschaftlichen Güterzusammenlegung, als Baulandumlegung oder als mehrere Nutzungsarten umspannende Gesamtumlegung angewendet werden (Artikel 34, RPGE).

Schliesslich erhält das kantonale Gemeinwesen *erweiterte Enteignungsbefugnisse* (Artikel 35, RPGE). Die Enteignung für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Werke stand schon bisher sowohl dem Bund (Artikel 23, BV) als auch den Kantonen zu. Der Gesetzesentwurf will dieses Mittel allen Kantonen für die Zwecke der Raumplanung zur Verfügung stellen, aber nur dann, wenn andere Wege und Mittel, zum Beispiel die Landumlegung, dafür nicht genügen. Die Enteignung für Zwecke der Raumplanung ist *nicht etwas Neues*. So war bis heute weithin selbstverständlich, dass in Güterzusammenlegungen und Baulandumlegungen für Bedürfnisse des ganzen Umlegungsgebietes wie Erschliessungsanlagen, gemeinsame Abstell-, Spiel- und Ruheplätze sowie Grünflächen von der in die Landumlegung einbezogenen Gesamtfläche entschädigungslos Abzüge gemacht werden durften. Über die Enteignung für die Baulandumlegung und Güterzusammenlegung hinaus kennt das kantonale Recht in zunehmender

dem Masse weitergehende Enteignungsbefugnisse. Einmal verknüpfen einige kantonale Gesetze die Ausscheidung von Flächen für öffentliche Zwecke (zum Beispiel Schulen, Spitäler, Sportanlagen) mehr und mehr automatisch mit der Erteilung des Enteignungsrechtes (zum Beispiel Luzern, Schaffhausen, Graubünden). Gewisse Kantone kennen bereits heute neben der herkömmlichen Enteignung für besondere öffentliche Zwecke, wie beim Bau einer Strasse, eines Schulhauses usw. auch *die Enteignung zugunsten Privater*, so die Kantone Glarus, Bern und Freiburg. Das Raumplanungsgesetz will diese Ordnung lediglich für alle Kantone *verallgemeinern*. Immerhin schränkt es gegenüber bisherigen kantonalen Regelungen insofern ein, als es das Gemeinwesen verpflichtet, *soweit möglich Realersatz anzubieten* (Artikel 35, Absatz 1, RPGE). Diese Pflicht trifft ein Gemeinwesen immer dann, wenn es Land besitzt, das es selber nach der Festlegung der Nutzungsordnung und mit Rücksicht auf die weiteren künftigen raumplanerischen Aufgaben voraussichtlich nicht benötigt. Allerdings muss der enteignete Grundeigentümer ein der Nutzungsordnung entsprechendes Interesse am Realersatz nachweisen. Besitzt die Gemeinde kein Land, so kann sie allenfalls sogar zum freihändigen Erwerb von geeignetem Ersatzland verpflichtet sein, namentlich wenn sich eine solche Möglichkeit bei angemessenem Preis bietet und der Eigentümer selber dieses Land nicht erwerben kann.

Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz enthält neben dieser Generalklausel eine spezielle Regelung der *Enteignung für Zwecke der Überbauung durch Private* (Artikel 35, Absatz 2, RPGE). Die Enteignung soll im Kampf gegen ungerechtfertigte, spekulative Baulandhortungen gestattet werden, «wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt». Damit sind auch dieser Enteignungsbefugnis *Grenzen* gesetzt. Sie ist nur gestattet, wenn alle anderen Mittel, insbesondere die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen und allenfalls der Mehrwertabschöpfung zu keinem genügenden Baulandangebot führen. Die Enteignung setzt ferner voraus, dass das Gemeinwesen seine Erschliessungspflicht erfüllt hat und dennoch Baulandknappheit herrscht. Weiter kann der Grundeigentümer gegen die Enteignung wichtige Gründe anführen, vorab späteren Eigenbedarf, um seine Baulandhortung zu rechtfertigen. Das enteignete Land schliesslich soll nicht verstaatlicht werden, sondern unmittelbar *wieder in Privateigentum übergehen*. Die Reprivatisierung erfolgt, um Missbräuche zu vermeiden, auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung.

Das Raumplanungsgesetz kann nicht garantieren, dass eine gerechte und vernünftige Raumordnung zustandekommt. Es liefert lediglich ein paar wichtige Bausteine dazu. *Es liegt an den Kantonen und Gemeinden, ob sie diese Chance nutzen und auch ihre eigenen Mittel einsetzen. Raumplanung geschieht nicht durch Wunder!*

¹Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (RPGE).

GERHARD B. SIDLER

Stadtplanung: das Beispiel Zürich

Das Wohnen in Zürich ist seit einigen Jahren fühlbar bedroht. Immer mehr Leute leiden unter den unwirtlichen Einflüssen des Verkehrs und fürchten die nachteiligen Auswirkungen der Hochkonjunktur. Der einzelne Bewohner kann sich auch kaum – beispielsweise gegen die Strassenlärmimmissionen – zur Wehr setzen, und viele Städter vermissen plötzlich die gewohnte Sicherheit in ihren günstigen Wohnungen. Der Stadtrat von Zürich wurde schon 1967 von seiner beratenden Stadtplanungskommission auf die Folgen derartiger Entwicklungen aufmerksam gemacht.

Stadtplanung ist mehr als Verkehrsplanung

Grundsätzlich ging es um die Erarbeitung einer *Entwicklungsprognose*, die langfristigen Charakter besitzt, der politischen Willensbildung vorangeht und ihr die erforderlichen Fakten und Daten dienstbar machen soll. Diese Entwicklungsprognose soll sich auf alle drei Sektoren (öffentlicher Sektor, Privatwirtschaft und private Haushalte) beziehen. Durch eine eingehende Bestandesaufnahme und laufenden Kontakt mit den wichtigsten Wirtschaftsträgern einerseits sowie durch soziologische Untersuchungen andererseits sollen die verschiedenen Wunschbilder der zukünftigen Entwicklung zum Ausdruck gebracht werden. Durch Information der Öffentlichkeit soll das Verständnis für die langfristigen Probleme geweckt und damit die frühzeitige Mitarbeit der interessierten Kreise erwirkt werden. Durch die Bekanntgabe von Entwicklungsprognosen soll der Privatwirtschaft ermöglicht werden, ihre Investitionen in Übereinstimmung mit denjenigen der öffentlichen Hand vorzunehmen.

1971 konnte die *Entwicklungsordination Stadt Zürich* geschaffen werden, das heisst es wurden ein Entwicklungskoordinator eingesetzt und