

Raumplanungsgesetz

NEIN

Referentenführer

Raumplanungsgesetz / Referentenführer

	Seite
1. Einleitung	3
2. Raumplanung heute	4
2.1. Stand der Planung in Kantonen und Gemeinden	4
2.2. Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung	5
2.3. CK-73	6
2.4. Wohnbauförderung	8
2.5. Gewässerschutzrecht	8
2.6. Investitionshilfe für das Berggebiet	8
3. Entstehung und Inhalt des Raumplanungsgesetzes (RPG)	9
3.1. Entstehung	9
3.2. Inhalt	9
3.3. Parlamentarische Beratungen	11
4. Einwände gegen das Raumplanungsgesetz	12
4.1. Zentralistische Grundhaltung	12
4.2. Engherzige, unvernünftige Zonenordnung	13
4.3. Zu perfektionistisches Planungsinstrumentarium	17
4.4. Schroffe Einschränkung der Eigentumsrechte	19
4.5. Einschränkung der demokratischen Mitsprache	20
4.6. Machtkonzentration bei der Verwaltung	21
4.7. Absolute Plangläubigkeit	21
4.8. Aushöhlung des Eigentumsgedankens	22
4.9. Hohe Kosten	25
4.10. RPG bietet keine Gewähr für wirksamen Landschaftsschutz	26
4.11. Falsch programmiert	28
5. Einwände aus spezieller Sicht	29
5.1. Einwände aus der Sicht der Landwirtschaft	29
5.2. Einwände aus der Sicht der Hausbesitzer	29
5.3. Einwände aus der Sicht von Industrie, Gewerbe und Handel	30
5.4. Raumplanungsgesetz und SPS-Bodenrechtsinitiative	30
6. Alternativlösungen	32
6.1. Kein planerisches Vakuum	32
6.2. Verzicht auf technokratische, zentralistische und perfektionistische Auswüchse	32

Aktionskomitee zur Bekämpfung
des Raumplanungsgesetzes
Postfach 2721, 3001 Bern
Postcheck 30-3818

	Seite
Anhang I	35
1. Die Nutzung des Schweizer Bodens	35
2. Die Zahl der Grundeigentümer in der Schweiz	35
2.1. Die Zahl der Wohnungseigentümer gemäss Wohnungszählung 1970	35
2.2. Die Zahl der übrigen Grundeigentümer	36
2.3. Anwartschaft auf Grundeigentum	36
2.4. Grundeigentümer insgesamt (ohne Ausländer)	37
3. Fachausdrücke	37
Anhang II	42
Bonmots zur Raumplanung	42
Stichwortverzeichnis	44

1. Einleitung

Das Raumplanungsgesetz ist von Bundesrat Dr. Kurt Furgler, dem zuständigen Departementschef, als das **«Gesetz des Jahrhunderts»** bezeichnet worden. Allein schon diese Qualifikation lässt es als notwendig und geboten erscheinen, dass darüber dem **Volk als oberstem Souverän das letzte Wort** zusteht. (Da es sich um keine Verfassungsänderung handelt, ist das Ständemehr **nicht** notwendig.) Mit dem Zustandekommen des **Referendums** wird dieser staatsbürgerlichen wie staatspolitischen Notwendigkeit Rechnung getragen.

Das Gesetz ist zudem gekennzeichnet durch **schwerwiegende Mängel und äusserst weitreichende Konsequenzen**, so dass sich auch unter diesem Aspekt eine Volksabstimmung aufdrängt.

2. Raumplanung heute

2.1. Stand der Planung in Kantonen und Gemeinden

Die Zahl der **Gemeinden mit Bau- und Zonenordnungen** erhöht sich laufend. Bereits 1972 bestanden in 1357 Gemeinden, in denen etwa drei Viertel der schweizerischen Bevölkerung leben, rechtsgültige Zonenpläne (vgl. «Plan» 1973, Heft 3). Gleichzeitig waren in über 1000 Gemeinden Zonenpläne in Aus- oder Überarbeitung.

Kanton	Total Gemeinden	Mit Zonenplan und Bauordnung		Ortsplanung in Arbeit	Der Regional- planung an- geschlossene Gemeinden
		Anzahl Gemeinden	Bevölkerungs- anteil in %		
Zürich*	171	162	99,7	38	171
Bern	492	166	–	240	320
Luzern	107	33	47	41	102
Uri	20	2	39,4	7	0
Schwyz	30	5	22	17	0
Obwalden	7	4	55	3	6
Nidwalden	11	10	85	1	11
Glarus	29	11	–	7	29
Zug	11	9	–	5	–
Fribourg	279	12	75	48	116
Solothurn	131	86	91	35	131
Basel-Stadt	3	3	100	0	3
Basel-Landschaft	73	67	99,1	20	73
Schaffhausen	34	34	100	0	0
Appenzell A.Rh.	20	3	29	12	20
Appenzell I.Rh.	6	5	79,6	1	0
St. Gallen	90	63	68,4	50	63
Graubünden	219	42	53	131	219

* Neues kantonales Planungs- und Baugesetz am 7.9.75 in der Volksabstimmung angenommen. Wird sukzessive in Kraft gesetzt, d.h. u.a. Zonenplan und Bauordnung für alle 171 Gemeinden eingeführt.

Kanton	Total Gemeinden	Mit Zonenplan und Bauordnung		Ortsplanung in Arbeit	Der Regional- planung an- geschlossene Gemeinden
		Anzahl Gemeinden	Bevölkerungs- anteil in %		
Aargau	231	110	80	92	231
Thurgau	190	146	92,8	40	160
Ticino	250	24	23,5	92	80
Vaud	385	218	85,7	68	163
Valais	167	59	45,4	63	124
Neuchâtel	62	38	88,4	19	13
Genève	45	45	100	45	45
Ganze Schweiz	3063	1357	ca. 75	1075	2080

Zahlreiche **Kantone** haben in den letzten Jahren moderne Planungs- und Baugesetze geschaffen oder die bestehenden Vorschriften den heutigen Erfordernissen in Teilrevisionen angepasst. So u.a. Zürich (1975), Bern (1970), Luzern (1970), Uri (1970), Schwyz (1970), Obwalden (1972), Basel-Stadt (1971), St. Gallen (1972), Graubünden (1973), Aargau (1971), Tessin (1973).

2.2. Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

Am 17. März 1972 wurde der Bundesbeschluss über «**Dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung**» verabschiedet. Anfänglich bis zum 31. Dezember 1975 befristet, wurde er von den eidgenössischen Räten bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes, längstens aber um ein Jahr, bis Ende 1976 verlängert. Die Durchführung des Beschlusses, der den Kantonen die Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete vorschreibt, gab verbreitet Anlass zur Kritik. Die Kantone legten die Schutzgebiete teilweise recht radikal – ohne Kontaktnahme mit den Gemeinden und ohne Berücksichtigung des Einzelfalles – fest. So konnte es geschehen, dass Grundstücke, für die bereits eine Bauwilligung erteilt worden war, plötzlich mit einem Bauverbot belegt wurden (Kanton Uri). Im Kanton Zürich wurden ehemalige Kehrrichtdeponien ebenso wie zentral gelegene Industriegrundstücke zu Schutzgebieten erklärt; insgesamt sind so 68% des unbewaldeten Kantonsgebietes praktisch mit einem Bauverbot belegt worden.

Zahlreich waren auch die Fälle, in denen bereits rechtskräftig eingezonte Gebiete mit einem Bauverbot belegt wurden. Eine grosse Zahl der rund 35 000 erfolgten Einsprachen dürften durch diese Willkür veranlasst worden sein. In einem Bericht des Delegierten für Raumplanung vom April 1974 heisst es dazu bloss, zahlreiche Einsprachen wären auf Missverständnisse über die gegenwärtige und künftige Rechtslage zurückzuführen (S. 24):

«Ein beachtlicher Teil der Einsprecher übersieht, dass sich die gegenwärtige Beschränkung der Baufreiheit nicht nur aus dem dringlichen Bundesbeschluss, sondern auch aus der übrigen Bundesgesetzgebung (z.B. Forstpolizei- bzw. Gewässerschutzgesetzgebung) oder aus dem kantonalen bzw. kommunalen Recht (Ausführungserlasse zur Bundesgesetzgebung, Bau- und Planungsrecht der Kantone und Gemeinden) ergibt.»

Der Bericht räumt aber ein, dass seitens der Kantone Fehler gemacht worden seien und dass es auch zwischen Bund und Kantonen zu «Missverständnissen» gekommen sei.

Wer darauf zählt, dass der Erlass Ende 1976 abgelöst wird, könnte sich leicht täuschen. Laut Art. 71 RPG werden die Kantonsregierungen ermächtigt, die Geltung der provisorischen Schutzgebiete zu verlängern, bis die vom RPG geforderten Nutzungspläne innert der gesetzten Frist von 8 Jahren rechtskräftig werden. Statt einer dreijährigen Geltung können somit die provisorischen Schutzgebiete bis zu mehr als einem Jahrzehnt in Kraft bleiben. Angesichts der Art und Weise, in welcher in manchen Kantonen die Schutzgebiete bezeichnet worden sind, weckt die im RPG vorgesehene Ermächtigung ernsthafte Bedenken.

2.3. CK-73

1973 wurde vom Stab des Delegierten für Raumplanung im Auftrag der Chefbeamtenkonferenz des Bundes ein **raumplanerisches Leitbild der Schweiz (CK-73)*** entwickelt, das verschiedenorts auf Kritik stiess. Gemäss diesem Leitbild sollen die bestehenden fünf Hauptzentren (Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich) durch acht weitere ergänzt werden (Biel/Neuenburg, Aarau/Olten, Luzern, St. Gallen, Freiburg, Sitten/Siders, Bellinzona/Lugano, Chur); die bis zum Jahre 2000 zusätzlich zu erwartende Bevölkerung würde weitgehend in die neuen Zentren geleitet.

Selbst ein eher linksstehender Sozialdemokrat wie Ruedi Jost meint dazu in der «NZZ» vom 22. Februar 1974 unter dem Titel «Rechen-schieberei»:

* Datiert vom November 1973, 45 Seiten plus Beilagen und erläutert im Sonderheft 3/74 der Reihe Raumplanung Schweiz

«Mit dem Rechenschieber werden Menschen zugeteilt, gehalten oder reduziert... Wenn wir die fast 40 auszubauenden Haupt- und Mittelzentren ohne die Kleinzentren mit dem zu erwartenden Bevölkerungszuwachs teilen, so erhält jede dieser Städte zusätzlich 12 500 neue Einwohner.»

In einem Überblick über die Aufnahme des CK-73 in den Kantonen («NZZ» vom 30.6.74 Nr. 297) herrschen kritische Töne vor: «Keine Begeisterung» und «Kühle Aufnahme» werden für das Tessin und die Westschweiz registriert. Vielerorts bestehe der Eindruck, dass «abseits der Realitäten» geplant werde, so insbesondere etwa in Neuenburg. Negativ wird auch vermerkt, dass sich das Modell über die nötigen Steuerungsmittel ausschweigt, obwohl zentrale dirigistische Eingriffe zu seiner Realisierung unvermeidlich wären.

Anfangs Januar 1976 ist die Chefbeamtenkonferenz für Raumplanung vom Bundesrat neu zusammengesetzt und auch erweitert worden. Wörtlich heisst es in der Agenturmeldung: Die neuen Mitglieder der mit Koordinationsaufgaben betrauten und **mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Konferenz** sind: Guldinmann (Direktor Luftamt), Huber (Direktor der eidg. Bauten), Mühlemann (stellv. Direktor BIGA), Siegrist (Direktor Amt für Energiewirtschaft), Zollinger (stellv. Direktor Statistisches Amt), Zurbrüggen (Direktor Amt für Wasserwirtschaft).

Ausscheidende bisherige Mitglieder werden ersetzt durch die Chefbeamten: Baschung (Del. für Raumplanung, **Vorsitz**), Guggenheim (Bundesamt für Wohnungswesen), Hasler (Generalsekretariat EVD), Pedroli (Direktor Amt für Umweltschutz), Portmann (Leiter des Unternehmensstabes SBB).

Der Konferenz gehören weiterhin an: Bieri (Direktor Finanzverwaltung), Hunziker (Eidg. Oberforstinspektorat), Jakob (Direktor Amt für Strassen- und Flussbau), Morant (Direktor Stabsabteilung PTT), Piot (Direktor Abteilung für Landwirtschaft), Weber (Stab Gruppe für Ausbildung EMD), Trachsel (Direktor Amt für Verkehr).

Die Chefbeamtenkonferenz hat laut sda-Bericht die **Aufgabe, die Sachplanungen des Bundes, die raumrelevanten Sachbeiträge verschiedener Stellen** zur Entwicklung des Landes (soweit Sache des Bundes) und die **raumrelevanten Kontakte mit dem Ausland** auf Bundesebene zu koordinieren. Ihr stehen folgende **Kompetenzen** zu: Festlegung verbindlicher Arbeitsgrundlagen (z.B. Prognosen, Richtlinien, Termine), Genehmigung horizontaler Zusammenarbeit, Anerkennung von Informationsrechten und -pflichten, Einsatz von interdepartementalen Arbeitsgruppen zur Lösung bestimmter befristeter Aufgaben.

Frage: Soll die Schweiz von Chefbeamten des Bundes regiert werden, die politisch gar nicht zur Verantwortung gezogen werden könnten?

2.4. Wohnbauförderung

Das auf den 1. Januar 1974 in Kraft gesetzte Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz enthält Bestimmungen, die in engem Zusammenhang mit der Raumplanung stehen, so insbesondere hinsichtlich des Erschliessungsrechts, das nicht nur die zwangsweise Baulandumlegung, sondern selbst die Auferlegung von Bauverpflichtungen vorsieht. Gestützt auf dieses Gesetz wurde zur Förderung der Regional- und Ortsplanung für die Jahre 1975 und 1976 ein Rahmenkredit von 15 Mio Franken beschlossen.

2.5. Gewässerschutzrecht

In Umgehung geltender planungs- und baurechtlicher Vorschriften nahmen Bund und Kantone in den letzten Jahren vielfach über das Gewässerschutzrecht Einfluss auf die Bautätigkeit. So setzte im Kanton Zürich ein Kanalisationsanschlussverbot die baugesetzliche Regelung des «übrigen Gemeindegebietes» faktisch ausser Kraft. Dasselbe geschah durch das Gewässerschutzgesetz des Bundes vom 8. Oktober 1971 und die noch restriktivere Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972.

Damit griff ein Regime Platz, das ausserhalb der Bauzonen auch notwendige und sinnvolle Bauten untersagte – unabhängig von den effektiven Bedürfnissen des Gewässerschutzes. Die allzu rigorose Regelung wurde in der Folge etwas gelockert, doch wird nach der Revision vom 6. November 1974 weiterhin Missbrauch mit dem Gewässerschutzgedanken getrieben. So ist die Erstellung eines Neu- oder Umbaus selbst dann verboten, wenn eine Anschlussmöglichkeit an die Kanalisation vorhanden ist.

2.6. Investitionshilfe für das Berggebiet

Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für das Berggebiet, das am 1. März 1975 in Kraft getreten ist, stützt sich auf ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet (Expertise Flückiger, 1970). Es sieht insbesondere die Ausarbeitung von regionalen Entwicklungsmodellen vor, wobei die Kantone auch hier mit perfektionistischen Anforderungen des Bundes konfrontiert werden.

3. Entstehung und Inhalt des Raumplanungsgesetzes (RPG)

3.1. Entstehung

- Am 2. Juli 1967 wird die sozialdemokratische Initiative gegen die Bodenspekulation mit 397 303 Nein gegen 192 991 Ja und 21 gegen 1 Ständesstimme verworfen.
- Am 14. September 1969 werden die Bodenrechtsartikel 22^{ter} und 22^{quater} mit 286 282 Ja gegen 225 536 Nein und 19½ gegen 2½ Ständesstimmen angenommen.
- Am 21. März 1970 legt Prof. Dr. L. Schürmann seinen Vorentwurf für ein RPG vor, der in der Folge von einer Expertenkommission durchberaten und im ersten Semester 1971 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt wird. Die Expertenkommission bereinigt den Entwurf am 27. Oktober 1971; sie fügt als zusätzliche Instrumente die Baulandenteignung und die Mehrwertabschöpfung ein.
- Mit Botschaft vom 31. März 1972 unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten die weitgehend den Experten-Entwurf übernehmende Gesetzesvorlage. Der Ständerat verabschiedet die Vorlage in der Märzsession 1973, der Nationalrat in einer ausserordentlichen Session Ende Januar 1974. Das Differenzbereinigungsverfahren wird in der Juni- und in der Septembersession 1974 abgewickelt. In der Schlussabstimmung vom 4. Oktober 1974 wird das Gesetz vom Nationalrat mit 122:20 Stimmen und vom Ständerat mit 20:0 Stimmen (bei zahlreichen Enthaltungen) angenommen. Gegen diesen Beschluss der Bundesversammlung ist von der Ligue vaudoise, unterstützt vom Schweiz. Gewerbeverband und weiteren Organisationen, das Referendum ergriffen worden. Es wurde Anfang 1975 eingereicht und vereinigte rund 40 000 gültige Unterschriften auf sich.

3.2. Inhalt

Das Gesetz enthält im wesentlichen folgende Vorschriften:

1. Grundsatz der durchgehenden Planung

Die Kantone werden zur durchgehenden Raumplanung mittels Richt- und Nutzungsplänen verpflichtet. Zentrales Element ist die zwingende Verpflichtung zur Ausscheidung von Siedlungsgebiet und nicht zu besiedelndem Gebiet.

2. Materielle Grundsätze

Der **Zweckartikel** (Art. 1) gibt Anhaltspunkte über die materielle Ausgestaltung der Planung. Bis zum Vorliegen «weiterer materieller Grundsätze» gemäss Art. 21 hat der Bundesrat **Leitlinien** für die Gesamtrichtpläne der Kantone und für die Sachpläne des Bundes festzulegen.

Das Gesetz enthält bereits eine Reihe von Sonderverpflichtungen wie

- Obligatorium des Baubewilligungsverfahrens (Art. 32)
- Verbot von Bauten auf nicht erschlossenen Grundstücken (Art. 33)
- Verpflichtung des Gemeinwesens zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzone (Art. 28)
- Obligatorium des Beizugs der Grundeigentümer zur Deckung von Erschliessungskosten; Fälligkeit der Beiträge – Härtefälle vorbehalten – im Zeitpunkt der Erschliessung (Art. 28)

3. Ergänzende Planungsinstrumente des Bundesrechts

- Landumlegung (Art. 34)
- Enteignung (Art. 35)
- Planungszonen (Art. 36)
- Mehrwertabschöpfung (Art. 37)

4. Enteignungsrecht

Das Gesetz enthält zwingende, das kantonale Enteignungsrecht abändernde Vorschriften über den Begriff der materiellen Enteignung und der Entschädigungsbemessung (Art. 47–55).

5. Förderungsmassnahmen

Zu den Förderungsmassnahmen gehören die finanzielle Unterstützung der Planung und bestimmter Infrastrukturmassnahmen sowie der durch Spezialgesetz zu regelnde volkswirtschaftliche Ausgleich (Art. 40–46).

6. Aufsichts- und Koordinationsbefugnisse des Bundes

- Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bundesrat (Art. 39)
- Untersuchungen über künftige Entwicklungen; Leitbilder (Art. 20)
- Erlass bundesrätlicher Vorschriften über
 - Gesamt- und Teilrichtpläne (Art. 7)
 - Ausbildung von Raumplanern (Art. 40)
- Erlass bundesrätlicher Richtlinien über
 - hauptsächliche Vorschriften des kantonalen Bau- und Planungsrechtes (Art. 24)
 - Berechnung, Höhe und Fälligkeit der Erschliessungsbeiträge (Art. 28)
 - anwendbare Kriterien und Höhe der Mehrwertabschöpfung (Art. 37)
 - Landes-, Regional- und Ortsplanung (Art. 41)

7. Organisatorische Vorschriften

Der Bund errichtet ein Amt für Raumplanung, das auch für die Koordination der Planungsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung zuständig ist (Art. 57).

8. Rechtsschutz

Das Gesetz schreibt die öffentliche Auflage der Nutzungspläne vor (Art. 59) und räumt dem Bürger das Recht ein, Umzonungsbegehren zu stellen (Art. 62).

9. Schlussbestimmungen

- Geltung für noch nicht rechtskräftige Massnahmen (Art. 63)
- Grundsätzlicher Ausschluss von Entschädigungsansprüchen bei Anpassungen der geltenden Planungen (Art. 64)
- Ermächtigungen zuhanden der kantonalen Regierungen bezüglich kantonalen Bau- und Planungsgesetze (Art. 66) sowie bezüglich des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (Art. 71)
- Ermächtigungen zuhanden des Bundesrates bezüglich Planungszonen (Art. 67) und Leitlinien (Art. 69).

3.3. Parlamentarische Beratungen

Im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen wurde die Vorlage in verschiedenen Punkten verbessert (unter 3.2. bereits berücksichtigt):

Art. 35 Baulandenteignung: die öffentliche Ausschreibung wird für die Rückübertragung enteigneten Bodens an Private vorgeschrieben; die Kantone haben die Einzelheiten und nicht nur das Verfahren zu ordnen;

Art. 37 Mehrwertbeiträge: erst im Zeitpunkt der Realisierung fällig;

Art. 51 Wertermittlung bei Enteignungen: Wiederbeschaffungswert kann berücksichtigt werden;

Art. 65 Rückzonungen: Neben Art. 49 – praktisch Ausschluss der Entschädigung – wird auch Art. 48 – allgemeine Regelung der materiellen Enteignung – vorbehalten.

Es kann jedoch nicht übersehen werden, dass die Vorlage auch wesentliche Verschärfungen erfuhr, so insbesondere hinsichtlich des «übrigen Gebietes», des Baulandentwicklungsgebietes und des ausserhalb der Bauzone liegenden Siedlungsgebietes.

4. Einwände gegen des Raumplanungsgesetz

4.1. Zentralistische Grundhaltung

Das RPG schöpft die Verfassungskompetenzen bis an den Rand aus und überschreitet sie sogar. Jedenfalls ist nicht zu verkennen, dass das RPG weit über das hinausgeht, was bei Erlass von Art. 22^{quater} BV an planerischen Massnahmen als notwendig erachtet wurde.

1. Das Gesetz zwingt die Kantone zu **sehr engherzigen und geradezu unvernünftigen Zonenordnungen** (vgl. Ziff. 4.2.) und **verunmöglich das Festhalten an bewährten Regelungen**. Es verbietet beispielsweise dem Kanton Bern die in Art. 24 des Baugesetzes vom 7. Juni 1970 getroffene Regelung, wonach nichtlandwirtschaftliche Bauten im übrigen Gemeindegebiet erstellt werden dürfen, wenn sie zur Erhaltung eines Landwirtschaftsbetriebes notwendig sind oder dem Wohnbedarf eines Angehörigen des ursprünglichen Grundeigentümers dienen. Auch die Ausscheidung neuer Reservezonen, wie sie in § 65 des neuen zürcherischen Planungs- und Baugesetzes vorgesehen sind, wird verboten, ebenso die im Kanton Waadt 1964 eingeführte Regelung, wonach der Grundeigentümer im nicht eingezonten Gebiet einen Zehntel seines Bodens überbauen kann, wenn dieser Zehntel mehr als 50 Aren ausmacht, für die Überbauung ein Quartierplan beigebracht wird und die restlichen neun Zehntel der Landwirtschaftszone zugewiesen werden.
2. Das RPG **schreibt den Kantonen Details vor, die über den Rahmen einer Grundsatzgesetzgebung weit hinausgehen**. So werden die Kantone zu einer bestimmten Verwendung der Mehrwertbeiträge gehalten, obwohl im Verfassungsgutachten Aubert/Jagmetti darüber folgendes zu lesen ist:
*«Die Bestimmung stellt aber einen Eingriff in die kantonale Finanzhoheit dar, für den ausserhalb Art. 22^{quater} BV keine Grundlage in der Verfassung vorhanden ist. Die verfassungsrechtliche Basis für diese Norm ist damit zum mindesten recht problematisch.»**
3. Das RPG regelt zahlreiche Fragen **zentralistisch, die ebenso gut, wenn nicht besser, den Kantonen überlassen bleiben könnten**, so das Baubewilligungsverfahren (Art. 32/33), die Landumlegung (Art. 34) und allenfalls die Definitionen der Nutzungsgebiete (Art. 11–16).
4. Das RPG regelt die vertikale **Koordination zwischen Bund und Kantonen einseitig**. Die kantonale Richtplanung ist genehmigungs-

* Ergänzungsgutachten vom 15. Januar 1972, Wirtschaft und Recht, Heft 1, 1972, S. 55

pflichtig, so dass der Bund seine Auffassung nach seinem Ermessen diktieren kann. Statt dessen hätte man den Kantonen einen Rechtsanspruch auf Genehmigung einer gesetzmässigen Planung einräumen oder ein besonderes Schiedsverfahren bei Meinungsverschiedenheiten schaffen können.

5. Das Parlament lehnte einen Antrag Bonnard ab, wonach den untergeordneten Planungsbehörden die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Ermessensbefugnis hätte belassen werden müssen.
6. Das Parlament lehnte einen weiteren Antrag Bonnard ab, wonach die Verantwortung für die Durchführung von Leitbilduntersuchungen deutlicher in die Hand der Kantone gelegt worden wäre (Art. 20).
7. Das Gesetz räumt dem Bundesrat in einer Übergangsphase praktisch unbegrenzte Kompetenzen ein (Planungszonen, Leitlinien).
8. Das **kantonale Enteignungs- und Entschädigungsrecht wird durch Bundesrecht abgelöst**. So wird beispielsweise dem Kanton Aargau verboten, an seiner Regelung in § 213 des Baugesetzes vom 2. Februar 1971 für Grünzonenland festzuhalten, wonach für die Entschädigung bei materieller Enteignung in der Regel der Wert im Zeitpunkt des Entscheides der Schätzungskommission massgeblich ist. Der Kanton Zürich hat die bisherige, als gerechter empfundene Regelung betreffend Zinsenlauf für Entschädigungen bei materieller Enteignung zu ändern.
9. Der Ständerat lehnte einen Antrag Jauslin ab, wonach die Kantone frei gewesen wären, in dem nicht der Bauzone zugewiesenen Teil des Siedlungsgebietes eigene Regeln aufzustellen (Art. 29).
10. Der Bund **schreibt den Kantonen vor, die Nutzungspläne auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen** (Art. 30). Er greift damit einseitig in eine wichtige Frage des Verhältnisses zwischen Kantonen und Gemeinden ein. Im Verfassungsgutachten Aubert/Jagmetti wird diese **Einschränkung der Gemeindeautonomie** als zu weitgehend bezeichnet; eine solche Vorschrift widerspreche eindeutig unserer Verfassungstradition (Wirtschaft und Recht 1971, S. 164). Dadurch wird das **Mitbestimmungsrecht der Bürger geschmälert**, weil sie auf kantonaler Ebene weniger direkte Mitsprachemöglichkeiten als auf kommunaler Ebene haben.

4.2. Engherzige, unvernünftige Zonenordnung

Das RPG begnügt sich nicht mit der grundsätzlichen Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Es reglementiert viel detaillierter:

1. Die vom Bundesrat beantragte **Pufferzone «Übriges Gebiet»** wurde vom Parlament ihrer Funktion entkleidet und **zu einer Restkategorie für unproduktive Areale umgewandelt**.
2. Die generelle **Ermächtigung der Kantone zur Ausscheidung von Bauenwicklungsgebieten wurde eingeschränkt**. Entgegen dem

Antrag des Vertreters der Zürcher Regierung dürfen in Bauentwicklungsgebiete nur Grundstücke eingewiesen werden, die heute in einer rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzone liegen. Damit verliert das Bauentwicklungsgebiet seine Funktion als Instrument der langfristigen Planung. Die in Art. 11 getroffene Lösung missachtet die von berufener Seite ausgesprochenen Warnungen: In seiner Botschaft zum kantonalen Planungs- und Baugesetz führt der **Zürcher Regierungsrat** zur Notwendigkeit von Bauentwicklungsgebieten folgendes aus:

«Stellt man in Rechnung, dass neben der Flächenplanung im Verkehrs- und Versorgungsplan sowie im Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen alle für die künftige Besiedlung notwendigen Infrastrukturanlagen und anderen öffentlichen Dienste dargestellt werden müssen, so ist zum mindesten in technisch und wirtschaftlich hochentwickelten Kantonen ein Planungszeitraum von 25 Jahren ungenügend. Dies gilt insbesondere für die Energie- und Wasserversorgung (Elektrizitätswerke, Grundwasseranreicherungsanlagen, Grundwasserschutzareale, Fernbeheizung usw.), für die Entsorgung (Abwasserreinigungen, Kehr- und Schadstoffbeseitigung, Deponien usw.) und für die Planung des öffentlichen und privaten Verkehrs (Eisenbahnen, Flugplätze, Hochleistungsstrassen usw.). Auch die Sicherstellung der künftig notwendigen Erholungsgebiete und -anlagen erfordert längerfristige Vorstellungen über die vorgesehenen Siedlungsräume. Das Argument, die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet fördere die Spekulation, ist wenig überzeugend. Spekulation ist immer erst dann möglich, wenn die künftige Entwicklung unklar ist und allenfalls mit geeigneten Vorkehrungen beeinflusst werden kann. Die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet bringt nun aber gerade Klarheit über einen langfristigen Zeitraum. Wird hingegen die künftige Besiedlung nur für einen Zeitraum von 25 Jahren geplant und das faktisch gleichwohl vorhandene Bauentwicklungsgebiet zum übrigen Gebiet oder gar zu Schutzgebieten geschlagen, so besteht die Gefahr, dass dadurch auch Flächen zu Bauentwicklungsgebiet manipuliert werden, die planerisch selbst in den nächsten 50 Jahren der Besiedlung nicht oder überhaupt nie freigegeben werden sollen.»

Von ähnlichen Überlegungen ging auch der Präsident der beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung, **alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim**, aus, wenn er den eidgenössischen Räten folgendes zu bedenken gab:

«Man kann nicht das Siedlungsgebiet auf den Bedarf in den nächsten 20–25 Jahren begrenzen, wie das Art. 12 tut, und gleichzeitig Landwirtschaftszonen schaffen wollen, die für mindestens 50 Jahre Bestand haben sollten. Dazwischen klafft eine Lücke, oder es muss eben eine Pufferzone zugestanden werden. Sonst übernehmen die agglomerationsnahen Landwirtschaftszonen diese Funktion, werden Spekulationsland und laufen Gefahr, in wenigen Jahrzehnten eingezont zu

werden. Das aber würde sowohl die gewollte Beruhigung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes wie die längerfristige bäuerliche Existenzsicherung in Frage stellen.»

(in «Standpunkt», Forum der Aargauer Freisinnigen, Mai 1974)

Art. 12 erweist sich damit als ein eigentlicher Pferdefuss und dient zugleich in höchst fragwürdiger Weise dazu, Entschädigungsansprüche für Rückzonungen zu vermeiden.

3. Im **Siedlungsgebiet**, das noch keiner Bauzone zugewiesen ist, sollen die **gleichen Vorschriften gelten wie in der Landwirtschaftszone** – ungeachtet des Umstandes, dass das Siedlungsgebiet nach den Gesetzesbestimmungen enger abgegrenzt werden soll als die heute rechtskräftigen Bauzonen.
4. Selbst in der Bauzone hat der Eigentümer **keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Baubewilligung**. Dem Gesetz liegt vielmehr unausgesprochen die Überlegung zugrunde, dass die **Bauzonen in verschiedene Erschliessungsetappen aufgeteilt** werden. Da die Erschliessung Voraussetzung einer Baubewilligung ist, kann nur gerade etappenweise überbaut werden. Folge davon: Verknappung des Baulandangebotes und dadurch höhere Baulandpreise. Eine solche Entwicklung stünde im völligen Gegensatz zur erklärten Zielsetzung des RPG.
5. Dass **Ausnahmebewilligungen in der Landwirtschaftszone** mit Zurückhaltung erteilt werden, ist verständlich. Was ist aber davon zu halten, dass der Sohn neben einer bisher vom Vater betriebenen Geflügelfarm kein zweites Wohnhaus erstellen darf, nur weil der Vater, der ihm den Betrieb übergeben will, im bestehenden Wohnhaus bleiben möchte? Müssen wirklich familiär und betriebswirtschaftlich erwünschte Wohnbauten so strikt unterbunden werden, wie das die Zürcher Regierung in Anwendung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung tut? (Vom Bundesgericht geschützt am 8. November 1974.)

Was bedeutet die bundesrechtliche Zonenordnung zahlenmässig?

Dem heute überbauten Gebiet von rund 1600 km² steht Kulturland im Umfang von ungefähr 11900 km² gegenüber (ohne Wald und Weiden). Davon soll der Bedarf der nächsten 20–25 Jahre ins Siedlungsgebiet aufgenommen werden; dieser Bedarf wird im CK-73 auf 3,5% des noch vorhandenen Kulturlandes – ca. 400 km² also – geschätzt. Drei Fünftel davon – der Bedarf der nächsten 10–15 Jahre – wären in die Bauzone einzuweisen; das wären mithin etwa 240 km². Werden nun drei Erschliessungsetappen gebildet – davon wird beispielsweise im Kanton Zürich gesprochen, während in andern Kantonen nur von zwei Etappen die Rede ist –, so entfallen auf die erste Erschliessungsetappe noch ungefähr 80 km². Die Bautätigkeit des jeweils nächsten Jahrfünfts wird dadurch auf ein Gebiet konzentriert, das weniger als 1% des gesamten Kulturlandes ausmacht. Dazu kommt, dass in den heute rechtsgültig

ausgeschiedenen Bauzonen 15 Mio Menschen und in den engeren Baugebieten der übrigen Gemeinden 5 Mio Menschen Platz fänden, diese dürften einen Umfang von rund 3600 km² haben. Bringen wir die bereits überbauten 1600 km² in Abzug, so verbleiben nach heutigem Recht innerhalb der Bauzonen bzw. engeren Baugebiete Baulandreserven von rund 2000 km². Gemäss Raumplanungsgesetz dürfte davon nur rund ein Fünftel (400 von 2000 km²) im künftigen Siedlungsgebiet verbleiben; der Rest wäre in die Landwirtschaftszone oder allenfalls ins Baulandentwicklungsgebiet zu verweisen. Sieben von acht Grundstücken (Differenz zwischen 240 und 2000 km²) müssten demnach aus der Bauzone ausscheiden und in einer ersten von drei Erschliessungsetappen fände nur jede fünfundzwanzigste der heute eingezonten Parzellen Platz. So weisen beispielsweise die 69 Gemeinden der «Regionalplanung Zürich und Umgebung» (RZU) – ohne die Stadt Zürich – in ihren Bauzonen unüberbaute Gebiete im Umfange von 5986 Hektaren auf. Davon sind

1760 ha nicht erschlossen

1880 ha groberschlossen ohne private Investitionen

2346 ha groberschlossen mit privaten Investitionen.

Was dürfte nun nach dem Buchstaben des Gesetzes in der Bauzone verbleiben? Wenn auf die Zürcher Regionsgemeinden vom künftigen schweizerischen Bevölkerungszuwachs der gleiche Anteil wie in den vergangenen 15 Jahren entfällt – was nach dem erklärten Ziel des Raumplanungsgesetzes verhindert werden soll –, ergibt sich bis 1990 ein Bevölkerungszuwachs von 45 000 Personen; diese würden auf weniger als 600 Hektaren Platz haben. (Nach den Berechnungen der Zürcher Planer entsprechen 100 ha ca. 8000 «Einw. + Arb.-Plätzen».) Selbst wenn wegen der Verkleinerung der Haushalte zusätzlicher Wohnraum benötigt wird, ist offenkundig, dass nur ein Bruchteil des baureifen Landes für die Überbauung in den nächsten 15 Jahren wirklich «benötigt» wird.

Welche Auswirkungen sind von einer solchen Zonenordnung zu erwarten?

1. Die **nötig werdenden Rückzonungen** haben entweder massive Entschädigungskosten für die öffentliche Hand oder aber die Vernichtung privater Vermögenswerte zur Folge.
2. Infolge der gesetzlich erzwungenen Verknappung des Angebots ist mit **Preissteigerungen** zu rechnen.
3. Zum Ausgleich oder zur Vermeidung negativer Wirkungen müssen **flankierende Massnahmen** in Erwägung gezogen werden: das Raumplanungsgesetz sieht die **Baulandenteignung**, die **Mehrwertabschöpfung** und den **volkswirtschaftlichen Ausgleich** bereits vor; zu befürchten sind weiter **Preis- und Ertragsbeschränkungen** sowie **Bauverpflichtungen ohne Heimschlagsrecht**.

4. Eine derart restriktive Regelung wird die **Abwanderung in die Stadt** beschleunigen und das Problem der Vergandung (Verwilderung des Landes infolge Aufgabe der bäuerlichen Bewirtschaftung) verschärfen.
5. Die Konzentration der Baugebiete wird zwangsläufig auch einer **Konzentration des Grundeigentums** rufen. Wohl ist von einer **Forcierung des Angebots** eine gewisse Streuungswirkung zu erwarten; stärker ins Gewicht fällt aber der Umstand, dass selbst familien-eigene Grundstücke im Bedarfsfalle nicht mehr frei überbaut werden dürfen und daher weder sicher als Baugrund zur Verfügung gestellt noch zur Finanzierung anderwärtiger Liegenschaften veräussert werden können.
6. Problematisch ist schliesslich die **enge Bindung der Baumöglichkeiten an den öffentlichen Erschliessungsplan**. Die Bereitschaft zur Überbauung braucht sich keineswegs mit diesen Plänen zu decken; überbauungswillige Eigentümer müssen warten, während andere Eigentümer mit langwierigen Enteignungsdrohungen zur Überbauung gezwungen werden müssen. So gehen unter Umständen wirtschaftlich und sozial durchaus erwünschte Bauimpulse verloren, ohne dass die öffentliche Hand in der Lage wäre, mit ihrem Instrumentarium für ausreichenden Ersatz zu sorgen.

4.3. Zu perfektionistisches Planungsinstrumentarium

Mit Ausnahme des gesetzlichen Vorkaufsrechts sind alle irgendwie denkbaren Planungsinstrumente in das Gesetz eingebaut worden.

1. So werden die **Erschliessungsbeiträge** des Eigentümers unter Vorbehalt von Härtefällen sofort nach durchgeführter Erschliessung **fällig**. Diese Verpflichtung stellt besonders dann, wenn die Erschliessung gegen den Willen des Eigentümers erfolgt und die Marktverhältnisse für den Anbieter ungünstig sind, eine harte Belastung dar.
2. Ein wichtiges Instrument wird den kantonalen Behörden mit der **Landumlegung** in die Hand gegeben, die – im Unterschied zu Art. 703 ZGB und verschiedenen kantonalrechtlichen Ordnungen – von Amtes wegen angeordnet werden kann (Art. 34).
3. Als ultimo ratio zur Durchsetzung von Nutzungsplänen sieht der Gesetzesentwurf in Art. 35¹ ein **allgemeines Enteignungsrecht** vor. Damit wird dem Nutzungsplan ein Vollzugscharakter verliehen, der ihm bisher nicht ohne weiteres zukam. Zwar darf das Enteignungsinstrument nur mit Bezug auf wesentliche Elemente des Nutzungsplanes Anwendung finden; trotzdem kommt die generelle Ermächtigung einem entscheidenden Kurswechsel gleich. Nicht minder bedeutungsvoll ist die im zweiten Absatz von Art. 35 umschrie-

bene Enteignungsmöglichkeit. Es handelt sich um eine Sonderbestimmung **gegen die Baulandhortung**. Diese Enteignungsbefugnis zugunsten unbestimmter Dritter gilt auch für nur teilweise überbaute Grundstücke, also beispielsweise mit Einfamilienhäusern überbaute Areale, die über einen grösseren Umschwung verfügen. Die Enteignungsandrohung ist insofern **überflüssig** geworden, als mit dem neuen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz die Behörden genügend Möglichkeiten erhalten haben, das Bauland tatsächlich auf den Markt zu bringen. Mit gutem Recht haben deshalb die Verfassungsgutachter Aubert/Jagmetti gegen diese Neuerung schwerste Bedenken angemeldet; sie anerkennen nur in der Bekämpfung der Wohnungsnot eine ausreichende Rechtfertigung für die Enteignung – der Gesetzestext geht jedoch darüber hinaus.*

4. Für die auf sozialdemokratisches Begehren in das Gesetz aufgenommene **Mehrwertabschöpfung** verwendet das Gesetz im **Unterschied zu den übrigen Planungsinstrumenten die Muss-Formel**. Sie soll also den Kantonen aufgezwungen werden, obwohl diese möglicherweise zweckmässige Lösungen vorziehen würden (vgl. etwa das viel einfachere Zürcher Modell, wonach bei Grundstücksgewinnen, die im Verhältnis zu den Anlagekosten besonders hoch ausfallen, ein Zuschlag zur Grundstückgewinnsteuer erhoben werden soll). Die Mehrwertabschöpfung bedeutet, dass die Kantone neben den Erschliessungsbeiträgen und der Grundstückgewinnsteuer ein drittes Abgabesystem einrichten müssen. Dadurch kann es zu **eigentlichen Doppelbelastungen** kommen, indem mit Mehrwertbeiträgen nicht abgeschöpfte Gewinnanteile nochmals der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. In der bisherigen Diskussion haben sich die an den Vorarbeiten für die Mehrwertabschöpfung beteiligten Instanzen von einem solchen fiskalpolitischen Unding (es würde sich um eine erstmalige Durchbrechung eines ehernen Grundsatzes rechtsstaatlicher Besteuerung handeln) nie eindeutig distanziert. Zu beanstanden ist neben der Muss-Formel insbesondere die **Unklarheit über die Durchführung der Mehrwertabschöpfung**, die Tragweite der vorgesehenen bundesrätlichen Richtlinien und den Mittelsatz zugunsten des volkswirtschaftlichen Ausgleichs für die Landwirtschaft. Dieser ist übrigens eine «Bauernfängerei» im wahren Sinne des Wortes. Weder ist in der gegenwärtigen Markt- und Planungssituation sicher, ob die Mehrwertabschöpfung hinreichende Erträge abwirft, noch ist ersichtlich, wie sich ein solcher interkantonaler Ausgleich bewerkstelligen liesse. Problematisch ist schliesslich, dass ein Antrag, durch den die Rückwirkung der Mehrwertabschöpfung ausdrücklich ausgeschlossen worden wäre, vom Nationalrat abgelehnt wurde.

* (Wirtschaft und Recht 1971, S. 166)

5. Die dem Bund und den Kantonen eingeräumte Kompetenz, **Planungszonen** auszuscheiden und damit **vorsorgliche Bauverbote** auszusprechen, ist ebenfalls sehr grosszügig ausgestaltet. Kantonale Gesetzgeber waren bisher bescheidener; so begnügt sich beispielsweise das neue aargauische Baugesetz mit einer Frist von drei Jahren und der Möglichkeit einer Verlängerung von zwei Jahren. Der Bund beansprucht demgegenüber in Art. 36 fünf Jahre mit einer Verlängerungsmöglichkeit um drei Jahre.

4.4. Schrofte Einschränkung der Eigentumsrechte

Das Gesetz baut die Eigentumsrechte in unbilliger, ungerechtfertigter und unnötiger Weise ab:

1. Die **Definition der materiellen Enteignung** ist härter gefasst als nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung; dies gilt vor allem für die vorbehaltlose Verneinung der materiellen Enteignung und damit der Entschädigung im Falle polizeirechtlich begründeter Eigentumsbeschränkungen. Nationalrat Bonnard zog im Hinblick auf die Auswirkungen von Baulinien die Fassung von Art. 48 Abs. 3 in Zweifel. Bundesrat Furgler und die Kommissionsreferenten mussten die Berechtigung des Einwandes anerkennen; in der Formulierung wurden jedoch keine Konsequenzen gezogen.
2. Für die Zuweisung in die **Landwirtschafts- und Forstzone** wird entgegen der verfassungsmässigen Regelung ein grundsätzlicher Ausschluss der Entschädigungspflicht statuiert.
3. Bei der **Wertbemessung für die Entschädigung** wird ohne Ausnahmebestimmungen auf den frühestmöglichen Zeitpunkt abgestellt; missbräuchlichen Praktiken der öffentlichen Hand wird nicht vorgebeugt (Art. 50). Dabei wäre es nur recht und billig, dass jedenfalls dann auf den Zeitpunkt des letztinstanzlichen Entscheides abgestellt wird, wenn nur eine ungenügende Enteignungsentschädigung offeriert worden ist.
4. Die **Verzinsung für die Entschädigung** bei materieller Enteignung läuft nicht vom Zeitpunkt an, der für die Wertbemessung massgeblich ist, sondern erst vom Zeitpunkt der Geltendmachung der Entschädigung an (Art. 54). Das ist unangemessen und erst noch unklug, weil es sofortige Entschädigungsbegehren provoziert.
5. Die **Entschädigungspflicht bei Rückzonen** ist nicht ausdrücklich geregelt. Verwiesen wird lediglich auf die generelle Regelung von Art. 48 (materielle Enteignung) und die Ausnahmebestimmung von

Art. 49 (Landwirtschafts- und Forstzone). Es besteht aber eindeutig die Tendenz, die Entschädigungspflicht abzubauen.

Aus einem Bundesgerichtsentscheid (Verkleinerung der Bauzone Wald/ZH, 98 Ia 374 ff) wird abgeleitet, dass schon nach geltendem Recht normalerweise bei Rückzonungen keine Entschädigung geschuldet sei. Es ist indessen zu bedenken, dass das betreffende Gebiet «ausserhalb des organischen Entwicklungsgebietes der Gemeinde», ausserhalb des GKP und ausserhalb des Siedlungsgebietes gemäss regierungsrätlichem Gesamtplan lag, dass die revidierte Zonenordnung schon seit 14 Jahren bestanden hatte, ohne dass sich Bauabsichten konkretisiert hätten, und dass das Bundesgericht auf die Frage der Entschädigung gar nicht eintrat, weil es das «übrige Gemeindegebiet» als Reservegebiet betrachtete. Aus dem Entscheid «Wald» kann daher nicht gefolgert werden, bei Rückzonungen bilde nach geltendem Recht die Anerkennung einer materiellen Enteignung die Ausnahme. Zwar ist vielfach die Auffassung zu hören, dass jedenfalls dann, wenn keine Aufwendungen für die Erschliessung gemacht worden seien, ein Entschädigungsanspruch entfalle. Eine solche Abgrenzung würde bedeuten, dass selbst dort, wo Land eindeutig zu Baulandpreisen gehandelt und besteuert (!) worden ist, Rückzonungen entschädigungslos vorgenommen werden könnten. Eine derartige Praxis würde zweifellos nicht verstanden.

4.5. Einschränkung der demokratischen Mitsprache

Bis zum Vorliegen der ordentlichen Erlasse werden dem Bundesrat und den Kantonsregierungen umfassende Vollmachten erteilt, durch die eine empfindliche Einschränkung der Mitsprache des Souveräns erfolgt.

- Die Kantonsregierungen können die **Geltung der provisorischen Schutzgebiete** gemäss Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung ganz oder teilweise verlängern (Art. 71).
- Anstelle der Kantone kann der Bundesrat bis zum Vorliegen von Gesamttrichtplänen **Planungszonen** erlassen.
- Der Bundesrat kann bis zum Vorliegen weiterer materieller Grundsätze **Leitlinien** zuhanden der Kantone festlegen.
- Die Kantonsregierungen können die **kantonalen Durchführungsgesetze** selber erlassen, wenn sie von den kantonalen Parlamenten bzw. den Stimmbürgern nicht innert 3 Jahren beschlossen werden.
- Die Kantonsregierungen können die **Nutzungspläne** selbst festlegen, wenn sie von den Gemeinden oder von anderen zuständigen Organen nicht fristgerecht erlassen werden.

4.6. Machtkonzentration bei der Verwaltung

Mit dem perfektionistisch ausgeklügelten Instrumentarium und der engherzigen Zonenordnung erhält die Verwaltung eine **Überfülle an Macht**. Die Spiesse zwischen Bürger und Behörden werden ungleich lang; statt ein vernünftiges Gleichgewicht zu wahren, werden einseitig die Befugnisse des Staates ausgeweitet. Bereits die Durchführung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung hat angezeigt, wie in einzelnen Kantonen vom grünen Tisch aus mit Federstrichen die Baumöglichkeiten beschnitten wurden. Wie rasch es zur Omnipotenz der Planungsbehörden und damit zu einer Überwucherung der föderalistischen und der rechtsstaatlichen Einrichtungen unseres Landes kommt, zeigte ein Konflikt zwischen dem bündnerischen Verwaltungsgericht und dem Bundesrat. Der Bundesrat hob am 4. September 1974 auf Antrag des Delegierten für Raumplanung einen sechs Monate zuvor gefällten und rechtskräftig gewordenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden aufsichtsrechtlich auf. Mit Fug hat das Gericht mit aller Entschiedenheit gegen diesen Übergriff der Exekutive protestiert. (Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1974, Nr. 12, S. 529 ff.)

Wenig Beachtung wurde auch dem **Rechtsschutz** des Bürgers geschenkt. Effektive Rückwirkungen des Gesetzes auf hängige Streitfragen werden nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern ausdrücklich vorgeschrieben (Art. 63). Ein Mitwirkungsrecht der interessierten Kreise an der Planung wurde abgelehnt. Es kommt zur «Herrschaft der kleinen Könige». Das zeigt sich besonders drastisch:

1. Die Verwaltung kann ausserhalb der ersten Bauetappe jegliche – auch die vernünftigste – Bautätigkeit beliebig verbieten. Sie kann Anschlüsse an bestehende Erschliessungsanlagen beliebig verweigern, auch wenn sie sich ohne Nachteile bewerkstelligen liessen.
2. Dem Bürger werden ausserhalb der ersten Bauetappe, aber innerhalb der Bauzone, des Siedlungs- oder des Bauentwicklungsgebietes, **keinerlei Rechtsansprüche auf Erteilung von Bewilligungen eingeräumt**. Auch innerhalb der ersten Bauetappe hat er keinen Anspruch auf beförderliche Behandlung von Gesuchen.

4.7. Absolute Plangläubigkeit

Von der Planung heisst es bekanntlich, sie sei die **Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum**. Trotz markanter Fehlprognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und trotz der Fehlplanungen, die im Schul- und Spitalwesen vorkamen, ist das Raumplanungsgesetz von einer uneingeschränkten Plangläubigkeit erfüllt.

Vom Plan soll alles abhängen, und ausserhalb des Plans soll nichts geschehen dürfen. Die Zweckmässigkeit (Zielkonformität) des Gesetzes kann nur bejahen, wer uneingeschränkt an die Erzwingbarkeit staatlicher Pläne glaubt. Lässt sich das vernünftigerweise tun? Der **Zürcher Stadtpräsident** hat vor kurzem eindrücklich auf den Widerspruch zwischen magischer Faszination und bescheidener Wirkung staatlichen Planens hingewiesen:

«Dieses tiefe Vertrauen der Öffentlichkeit in Möglichkeiten der Planung muss jedermann überraschen, der sich kritisch mit der Frage nach tatsächlich realisierten Plänen auseinandergesetzt hat.»

Wie rasch sich **planerische Annahmen als überholungsbedürftig** erweisen, geht am eindrücklichsten aus der Botschaft zum Raumplanungsgesetz hervor; auch hier wird noch Bezug genommen auf den Planungszustand Z 2, in welchem die Schweiz etwa 10 Mio Einwohner umfassen werde. Dazu ein Zitat aus der «NZZ» vom 4.7.75:

«Es stimmt aber ebenso sehr, dass Prof. F. Kneschaurek in den 60er Jahren der damals verbreiteten Auffassung nachhing mit einer Schweiz von 10 Millionen müsse in absehbarer Zeit gerechnet werden. Im NHG-Jahrbuch 1962 steht, wie Nationalrat Dr. S. Widmer herausfand, in einem Aufsatz von Prof. Kneschaurek der Satz: «So muss zumindest die Zukunftsvision einer Schweiz von 10 Millionen nicht als Hirnspinnst eines Phantasten abgeschrieben werden, sondern als eine Möglichkeit, mit der wir uns schon heute allen Ernstes befassen müssen.» Mit dieser Annahme aufgrund der damaligen Bevölkerungszuwachsrates war Prof. Kneschaurek keineswegs allein, sondern in guter Gesellschaft. Sie lag der ganzen schweizerischen Raumplanung, auch der Infrastrukturplanung im Kanton Zürich zugrunde.»

Wenn aufgrund falscher Prognosen in den 60er Jahren die Raumplanung ein zu grosses Mass schneiderte, so laufen wir heute Gefahr, das Land wegen gegenteiliger Annahmen in ein zu enges Kleid einzuschnüren. Das aber kann leicht noch nachteiligere Auswirkungen haben.

4.8. Aushöhlung des Eigentumsgedankens

Rein juristisch respektiert zwar das Gesetz die **verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums**. Praktisch aber wird es, zwar ungewollt, einer völligen Aushöhlung des Eigentums Vorschub leisten. Aus der Tatsache, dass jede Überbauung eine Beanspruchung der öffentlichen Infrastruktur und des menschlichen Lebensraumes bedeutet, folgern bekanntlich gewisse Kreise, dass das Bauen nicht mehr zum Inhalt der Eigentumsbefugnisse des Eigentümers gehören könne. Diese Schlussfolgerung ist völlig verfehlt. Der Ausgangstatbestand bedeutet nur, dass das Recht auf Bauen nicht völlig frei von jeglicher Beschränkung beansprucht werden darf. Das war aber schon immer so – und wenn

heute die Beschränkungen enger formuliert werden müssen, ist das kein Grund, nun plötzlich das Bauen als Ausnahmebefugnis darzustellen, auf deren Zuteilung der Eigentümer keinen Anspruch mehr habe und für deren Zuteilung er dem Staat besondere Konzessionsgebühren schulde. Trotzdem vertreten prominente Persönlichkeiten, die sich hinter das Gesetz stellen, die skizzierte, für die Rolle des Eigentums verheerende Theorie. Eine Annahme des Gesetzes kommt für sie einer Bestätigung ihrer Theorien gleich. Nur mit einer Ablehnung des Gesetzes kann deshalb der Stimmbürger der dargestellten Aushöhlung des Eigentumsinhaltes entgegenwirken.

Dass aus einer Annahme des Raumplanungsgesetzes ein grundsätzlich neues Verständnis des Eigentumsinhaltes abgeleitet wird, geht aus nachstehenden Zitaten hervor:

«Die Raumplanungsgesetzgebung wird zu einem neuen Verständnis und einem stärker als bisher dem Gesamtinteresse verpflichteten Grundeigentum führen.»

(Prof. Leo Schürmann, Schweizer Monatshefte, Raumplanung Schweiz 1974, Heft 8, November 1974, S. 552)

«Es hat sich bereits jetzt gezeigt, dass die Aufteilung des Grundeigentums in ein Verfügungseigentum und ein Nutzungseigentum hohe politische Wellen zu werfen vermag. Die kantonalen Baugesetze, die kommunalen Baureglemente, der dringliche Bundesbeschluss auf dem Gebiet der Raumplanung und der Entwurf zum Raumplanungsgesetz haben jedoch einen solchen Weg vorgezeichnet. Er ist deshalb keineswegs revolutionär. Jedes Raumplanungsgesetz, sei es baupolizeilicher oder planungsrechtlicher Natur, entzieht heute dem privaten Grundeigentümer wesentliche Befugnisse seiner Nutzungsfreiheit.»

(Fürsprecher Thomas Guggenheim, Schweizer Monatshefte, November 1974, S. 558, der damit gewissermassen die geistige Verbindung zwischen den 18 Thesen zur geplanten Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei und dem Raumplanungsgesetz herstellen wollte.)

«Die Auswirkungen des Raumplanungsgesetzes auf das Bodenrecht und damit auch auf die Bodenpolitik sind aber auf der andern Seite tiefgreifender, als gemeinhin angenommen wird, hebt doch das Raumplanungsgesetz den Grundsatz der absoluten Nutzungsfreiheit auf und unterstellt die Bodennutzung einer Rahmenordnung, welche durch die öffentliche Hand im öffentlichen Interesse nach objektiven Kriterien, also nach Kriterien aufgestellt werden, welche dem Zugriff des Grundeigentums entzogen sind oder noch entzogen sein sollten.»

(Prof. Martin Lendi in einem Vortrag an der Hochschule St. Gallen vom 6. November 1974)

Es ist zwar richtig, dass sich das Raumplanungsgesetz in wesentlichen Punkten von den SP-Grundsätzen unterscheidet. Martin Lendi hält (a.a.O.) zutreffend fest, dass das Gesetz den bodenpolitischen Zuteilungsmechanismus des Marktes und des Erbrechtes nicht aufhebt und

dass es im Unterschied zu den Konzessionierungssystemen nicht so weit geht, dem Staat die Zuteilung der konkreten individuellen Nutzungsmöglichkeiten zu überantworten. Die dem Raumplanungsgesetz anhaftende **Sozialisierungstendenz ist viel diskreter und mittelbarer: es ist nicht das Gesetz selbst, sondern die ihm zugrundeliegende These, dass erst die öffentliche Hand dem Boden die Eigenschaft der Überbaubarkeit verleihe**, welche die Bedrohung unserer freiheitlichen Ordnung erkennen lässt.

Aus diesen Thesen ergeben sich, in logischer Fortentwicklung dieses Gedankens, nachstehende Schlussfolgerungen:

1. «*Die Baubewilligung ist nicht mehr als Polizeierlaubnis zu verstehen, sondern als Konzession, durch welche das Recht zum Bauen durch einseitigen, hoheitlichen Verwaltungsakt verliehen wird.*» (zitiert bei Lendi, a.a.O.)
2. «*Die bauliche Nutzung ist damit zu einer realisierungsbedürftigen Chance geworden, die durch einen politischen Entscheid eröffnet wird. Die Begrenzung des Ertrages ist bei dieser Betrachtungsweise eine logische Folge.*» (Aus der Vernehmlassung der FDP Solothurn zum Modell Ertragsbegrenzung der Projektgruppe Grünig.)
3. «*Aufgrund des geltenden Gewässerschutzgesetzes des Bundes, wie auch nach der jüngsten bundesgerichtlichen Praxis und dem Entwurf zum Raumplanungsgesetz kann davon ausgegangen werden, dass die bauliche Nutzung von Grund und Boden nicht zum vornherein im Grundeigentum enthalten ist... Dementsprechend ist die materielle Enteignung als eine Ausnahme zu betrachten.*» (Zitiert aus: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, «Was ist unter materieller Enteignung zu verstehen?», 1974, S. 30)
4. «*Unerschlossenes Land ist nicht überbaubar, es kann aus (polizeilichen) Gründen nicht überbaut werden. Deshalb entsteht kein Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung.*» (Marius Baschung, Delegierter des Bundesrates für Raumplanung, «Die Ordnung der Nutzung von Grund und Boden im Lichte der Grundsätze über die materielle Enteignung», Zentralblatt 1974, Nr. 4, S. 159)
5. «*Es ist deshalb unzutreffend, wenn geltend gemacht wurde, eine Rückzonung könne unentgeltlich lediglich ins Bauentwicklungsgebiet vorgenommen werden. Ebenso unzutreffend ist, wenn geltend gemacht wird, massgebend sei die Tatsache, ob auf dem Baulandmarkt dem Boden Baulandqualität zugemessen worden sei. Erheblich ist einzig, ob die objektiven Kriterien erfüllt worden sind, beispielsweise ob die betreffende Liegenschaft erschlossen war oder in naher Zukunft erschlossen worden wäre.*» (Lendi, a.a.O.)

Aus der Aberkennung einer Baufreiheit und der Anerkennung eines Erschliessungsmonopols der öffentlichen Hand leiten sich nach den vorstehenden Zitaten ab:

1. die Wandlung der Rechtsnatur der Bewilligung
 2. die Folgerichtigkeit einer Ertragsbegrenzung
 3. die Einschränkung der Entschädigungspflicht bei Rückzonungen.
- Es wird daher nicht an Stimmen fehlen, die «ebenso folgerichtig» daraus ableiten werden:

1. die Reduktion der Entschädigungspflichten bei formellen Enteignungen
2. die Statuierung einer Bauverpflichtung des Eigentümers
3. die Notwendigkeit eines Bedürfnisnachweises beim Erwerb von Grundeigentum.

Die Eigentumsbeschränkungen sind dann nicht mehr die Ausnahmen, die der verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen, sondern die Eigentumsbefugnisse sind dann dem Eigentümer ermessensweise und gegen Entgelt überlassene Teilbefugnisse.

4.9. Hohe Kosten

Das Raumplanungsamt des Bundes soll nach Angaben des Delegierten 30 bis 50 Mitarbeiter zählen. Ob es dabei bleiben wird, dürfte aufgrund der dem **Bund** zugewiesenen Aufgaben mehr als zweifelhaft sein. Darüber hinaus erwächst dem Bund aus der Planung ein Aufwand von jährlich ca. 20 Mio Franken (M. Baschung, Heft 1/75, Raumplanung Schweiz). Mit dem gleichen Aufwand haben die **Kantone** zu rechnen. Unter dem Titel «Förderung der Erschliessung und Ausstattung» soll der Bund schliesslich 25 Mio Franken ausgeben (Bundesrat Furgler, Sten Bull StR 1972; 944). Bezüglich des Aufwandes für **Enteignungsentschädigungen** fehlen bezeichnenderweise Angaben, Entschädigungen aus materieller Enteignung gehen zu Lasten des **Gemeinwesens**, das die Nutzungsordnung festlegt. Der **Steuerzahler** kann daher durch die Raumplanung auf **allen drei Stufen** zur Kasse gebeten werden.

Die vorstehend genannten Zahlen zeigen nur die Spitze des Eisberges. Nach dem Finanzplan der Eidgenossenschaft sollen allein beim Bund die Aufwendungen für die Raumplanung **von 55 Mio Franken im Jahre 1976 auf 174 Mio Franken im Jahre 1979 steigen**. Dazu kommen aber die **unter anderen Titeln zu verbuchenden Ausgaben**, so beispielsweise für den volkswirtschaftlichen Ausgleich. Die in diesem Zusammenhang auf 80 bis 100 Mio geschätzten Aufwendungen für Flächenbeiträge werden dem Landwirtschaftssektor zugerechnet, die auf 10 bis 30 Mio Franken geschätzten Kosten für forstwirtschaftliche Massnahmen dem Sektor Forstwirtschaft.

Bei den vorstehend genannten Aufwendungen handelt es sich um **Anfangskosten**. Was daraus werden kann, zeigen folgende Hinweise von **Nationalrat O. Keller**, Arbon:

«Bei der Planung der Autobahnen wurde ein Maximalbestand von zirka 800000 Fahrzeugen vorausgesagt. Heute sind es 1,7 Millionen. Die Kosten wurden für diese Autobahnen damals mit 3 Milliarden Franken beziffert, heute spricht man bereits von 30 Milliarden Franken, und noch ist nicht fertig gebaut. Beim Gewässerschutz schätzte man Gesamtkosten von 10 Milliarden Franken, heute beträgt diese Zahl bereits 20 Milliarden Franken.»

Nicht bezifferbar sind die Kosten, die aus den **Rückzonungen** erwachsen. Die Befürworter stellen sich vor, dass das aus der Bauzone ausscheidende Land in das Bauentwicklungsgebiet verwiesen werden sollte, womit eine materielle Enteignung vermieden wird. Damit würde keine Entschädigungspflicht bestehen. Im Bauentwicklungsgebiet hat der Grundeigentümer überhaupt keine Überbaumöglichkeit mehr; er kann auf Jahrzehnte hinaus nicht mit einer Einzonung rechnen. Somit tritt jener Tatbestand ein, den das Bundesgericht in einem unveröffentlichten Urteil vom 5. Juni 1968 i.S. Burkhardt gegen Gemeinde Niederhasli und Regierungsrat des Kantons Zürich laut Schriftenfolge Nr. 16 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung wie folgt umschrieben hat: Die Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet bildet an sich keine materielle Enteignung. Als Eigentumsbeschränkung kann sie aber eine solche Bedeutung bekommen, wenn sie sich über eine gewisse Dauer erstreckt. Einschränkungen der Baufreiheit im übrigen Gemeindegebiet können mit der Zeit derart schwer werden, dass «sie das **Mass einer materiellen Enteignung** erreichen».

4.10. RPG bietet keine Gewähr für wirksamen Landschaftsschutz

Dass wir die landschaftlichen Schönheiten unserer Heimat wirksam und auf alle Zeiten bewahren müssen, steht auch für die Gegner des RPG ausser jedem Zweifel. Diese Bestrebungen zur Erhaltung schützenswerter Landschaften sind nicht nur notwendig im Hinblick auf die nachkommenden Generationen, sondern ebenso sehr auch im Interesse von **Fremdenverkehr** und **Tourismus**.

Es wäre indessen völlig falsch anzunehmen, das Raumplanungsgesetz biete nun Gewähr für einen wirksamen Landschaftsschutz. Es ist vielmehr ein **schlechter Garant** für solche Bestrebungen, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Mit seinem **Perfektionismus** erstickt das RPG den Sinn für das Wesentliche. Statt in einer grossen Kraftanstrengung das Entscheidende, nämlich die Erhaltung der landwirtschaftlichen Schönheiten und das Grundprinzip einer sparsamen Verwendung des Bodens, sicherzustellen, will das Gesetz alles und jedes regeln – selbst Detailfragen sind davon nicht ausgenommen.

2. Mit der unnötig engherzigen Zonenordnung wird die Landschaftspflege im Nichtbauggebiet gefährdet, weil die **privaten Eigentümer das Interesse an der landschaftsgerechten Bewirtschaftung des Bodens verlieren** und der Staat nicht in der Lage ist, an ihre Stelle zu treten. Damit wäre auch dem Tourismus nicht gedient.
3. **Planungsinstrumente allein gewährleisten keine Erhaltung der Landschaft.** Unsere Städte sind unter voller Herrschaft der Planer das geworden, was sie heute sind. Langweilige Mietkasernen, unwohnliche Hochhausquartiere. Mitten durch Wohnquartiere führende Expressstrassen sind immer im **Rahmen jener Planungsvorschriften** entstanden, die der jeweiligen, sich laufend verändernden Vorstellung der Planer entsprochen haben. Klotzige Betonhaufen von Wohnhäusern und Verwaltungsgebäuden hätten ohne Baubewilligung nicht erstellt werden können. Vielfach brauchte es dazu **Sonderbaubewilligungen, die ohne die Zustimmung der staatlichen Planungsbüros nicht hätten erteilt werden können.**
4. Die Raumplanung ist eine zu junge Wissenschaft, als dass ihr ein derartiger Freibrief ausgestellt werden könnte, wie das bei einer Annahme des RPG tatsächlich der Fall wäre. Die **Fehlerwahrscheinlichkeit** ist viel zu gross, um die Landschaftsgestaltung bedenkenlos den Planern mit ihren oft gegensätzlichen und widersprüchlichen Vorstellungen anzuvertrauen. So werden unter dem Schlachtruf **«Kampf der Zersiedlung»** Wohnformen provoziert, die der menschlichen Natur nicht entsprechen. Auch hier gilt mutatis mutandis das Wort vom Krieg, der eine viel zu ernste Sache ist, als dass er den Generälen überlassen bleiben könnte.
5. Indem sich das Gesetz auf die **unausgereiften Theorien einer am Reissbrett geschulten Planergeneration**, d.h. auf ein einseitiges, durch die Geschichte nicht erhärtetes Vertrauen in staatliche Vorkehrungen stützt und die Partnerschaft mit dem den Boden bebauenden Menschen behindert, statt sichert, gefährdet es langfristig eine gedeihliche Fortentwicklung unseres Lebensraums. Solche Auswirkungen müssten in völligem Gegensatz zu den erklärten Zielen des RPG stehen.
6. Der **Schutz landschaftlicher Schönheiten**, wie er auch von den am Fremdenverkehr und Tourismus interessierten Kreisen gefordert wird, bleibt auch bei einer Ablehnung des RPG **nach dem 31. Dezember 1976 gewährleistet** (Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.3.72, resp. 20.6.75), indem es nach dem 13. Juni 1976 zeitlich ohne weiteres möglich ist, **auf den 1. Januar 1977 einen neuen Bundesbeschluss in Kraft zu setzen.**
Der Einwand der Befürworter und des zuständigen Departementes, mit einer Ablehnung des RPG würde die Raumplanung in der Schweiz in unverantwortbarer Weise verzögert, ist **nicht stichhaltig**, denn diese Befürworter des RPG gehören teilweise den gleichen Kreisen

an, die für die eidg. Volksabstimmung vom 21. März 1976 über die gewerkschaftliche Mitbestimmungsinitiative und den Gegenvorschlag die Verwerfung beantragt und dabei geltend gemacht haben, nach einer Ablehnung der Vorlage könnte **unverzüglich und ohne Zeitverlust** an die Bearbeitung einer besseren Vorlage, welche auch den **Einwänden der Gegner Rechnung tragen** würde, herantreten werden.

4.11. Falsch programmiert

Das Gesetz stellt eine **Überreaktion auf ein Vierteljahrhundert euphorische Baukonjunktur** dar; diese wurde inzwischen jedoch durch eine Rezession abgelöst, die namentlich in der Bauwirtschaft tiefgreifende Veränderungen bewirken wird. Es ist deshalb auch durchaus denkbar, dass die gegenwärtige Wirtschaftslage Korrekturen nötig macht, denen das Gesetz im Wege steht. Insbesondere wird dadurch eine qualitative Verbesserung des Wahlbedarfs Wohnen behindert.

Die bestehende Planung ist auf ein Planungsziel von 10 Mio Einwohnern ausgerichtet. Das Raumplanungsgesetz verfällt nun ins entgegengesetzte Extrem und will jegliche Aktivität an die kürzeste Leine nehmen. **Dieses Wechselbad ist kein Beweis sinnvoller Siedlungspolitik.** Wir brauchen Mass auch in der Planung. Die derzeitige Rezession gibt uns die nötige **Atempause, uns auf dieses richtige Mass zu besinnen.**

5. Einwände aus spezieller Sicht

5.1. Einwände aus der Sicht der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist insbesondere betroffen durch die zu erwartenden Rückzonungen und durch die Verschärfung der ausserhalb der Bauzone geltenden Vorschriften. In Frage gestellt ist namentlich

- die Abgabe von Bauland an Familienangehörige
- die Errichtung von «Stöckli» als Alterssitz
- der Verkauf von Landparzellen zur Finanzierung von betrieblichen Investitionen.

Nachteilig auf die Landwirtschaft wirken sich auch aus

- die sofortige Fälligkeit der Erschliessungsbeiträge
- die Baulandenteignung und
- die Mehrwertabschöpfung.

Die Landwirtschaft erhält im volkswirtschaftlichen Ausgleich eine lediglich auf dem Papier stehende Kompensation ohne jede rechtliche und praktische Bedeutung. Als wichtigste Gruppe von Grundeigentümern wird die Bauernsamen auch von den direkten (vgl. 4.4.) und indirekten (vgl. 4.8.) Eingriffen in das private Grundeigentum unmittelbar am stärksten berührt.

5.2. Einwände aus der Sicht der Hausbesitzer

Die Hausbesitzer sind zunächst betroffen von den direkten Eingriffen in das private Grundeigentum, d.h. insbesondere von der Baulandenteignung (bei Liegenschaften mit Umschwung), von der Mehrwertabschöpfung (bei Aufzonungen oder besonderen Verkehrserschliessungen), von der Entschädigungsregelung (bei Abzonungen).

Ebenso nachteilig wirken sich folgende Punkte auf diese Gruppe von Eigentümern aus:

- Abwertung des Eigentumsbegriffs
- Schaffung der Grundlagen für Konzessionsgebühren
- Machtzuwachs der Verwaltung
- Verabsolutierung des Planungsgedankens

Die Besitzer von Häusern ausserhalb des engeren Baugebietes schliesslich werden durch die verschärften Zonenordnungsvorschriften noch stärker eingeschränkt.

5.3. Einwände aus der Sicht von Industrie, Gewerbe und Handel

Die Wirtschaft ist zunächst betroffen von den Rückzonen, durch die vorsorgliche Landreserven entwertet werden, weiter durch die Engerzigkeit der Zonenordnung, welche den Spielraum für Neuinvestitionen einschränkt.

Auch die Tendenz zur Übertragung eines Erschliessungsmonopols an die öffentliche Hand kann der Wirtschaft nicht gleichgültig sein. Mit der Bindung der Überbaumöglichkeiten an kurzfristige öffentliche Erschliessungspläne werden die nur über Bauinvestitionen realisierbaren wirtschaftlichen Aktivitäten stark kanalisiert. Der für Wettbewerbsbedingungen erforderliche Handlungsspielraum fehlt.

Schliesslich wird die Wirtschaft besonders durch eine Neuinterpretation des Eigentumsinhaltes betroffen. Massnahmen, die sich auf diese mit dem Raumplanungsgesetz eng verknüpften Theorien stützen – wie beispielsweise Ertragsbegrenzungen, Produktionsvorschriften, Konzessionsgebühren –, würden primär die wirtschaftlichen Unternehmungen treffen, wie sich denn auch bezeichnenderweise die SPS-Bodenrechtsinitiative vorab gegen die juristischen Personen und damit gegen die Wirtschaft schlechthin richtet.

5.4. Raumplanungsgesetz und SPS-Bodenrechtsinitiative

Am 12. März 1976 ist von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz offiziell der Beginn der Unterschriftensammlung für ihre Bodenrechtsinitiative bekanntgegeben worden. Diese Tatsache ist im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um das Raumplanungsgesetz insofern von grosser Bedeutung, als in bürgerlichen Kreisen immer wieder die Auffassung vertreten wird, dem RPG müsse zugestimmt werden, um damit eine Annahme der SPS-Bodenrechtsinitiative zu verhindern. **Genau das Gegenteil ist der Fall: eine Annahme des RPG müsste sich zwangsläufig als psychologische Vorbereitung für die noch weitergehende SPS-Bodenrechtsinitiative auswirken**, wie das eindeutig aus dem SPS-Kommentar zum Antrag des Parteivorstandes betr. Bodenrechtsinitiative II hervorgeht. In diesem aufschlussreichen Dokument wird u.a. festgehalten:

- **Erwägungen zum «Verhältnis zur Raumplanung»:** «... Trotz aller Mängel, resultierend aus Verwässerungen bei der parlamentarischen Behandlung, stellt das eidgenössische Raumplanungsgesetz gegenüber dem geltenden Zustand einen Fortschritt dar und verdient deshalb im Referendumskampf unsere Unterstützung...»

- **Zur «Realisierung der 18 Grundsätze»:**
 - Zu Grundsatz 6** («Das Verfügungseigentum über Boden ist in der Regel in der Hand der Gemeinden»): «... Bevor unsererseits weitergehende Forderungen aufgestellt werden, sollten vorerst einmal die bescheidenen Massnahmen des Raumplanungsgesetzes wirksam werden können.»
 - Zu Grundsatz 7** («Nutzungsbestimmungen des Verfügungseigentümers als Akt demokratischer Willensbildung»): «... Dass die Grundsätze demokratischer Willensbildung beim Erlass von Nutzungsordnungen oft vernachlässigt bleiben, ist offenkundig. Die politische Aktivität sollte hier jedoch vor allem auf kommunaler Ebene einsetzen. An manchen Orten ist dies – z.B. unter dem Schlagwort «Demokratisierung der Planung» – bereits geschehen. Wir halten dafür, dass auch in bezug auf dieses Anliegen die Auswirkungen des Raumplanungsgesetzes abgewartet werden sollten, bevor neue Vorstösse in dieser Richtung auf Bundesebene vorgebracht werden.»
- **Schlussbemerkungen:** «... Wir möchten aber nochmals nachdrücklich darauf hinweisen, dass bei allen Anstrengungen für eine Reform des Bodenrechts den Anliegen der Raumplanung im heutigen Zeitpunkt Priorität zukommt. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz bringt uns Fortschritte in der Bodenpolitik und Bodenordnung; unsere Verfassungsinitiative strebt darüber hinaus eine gerechte Verteilung der Bodennutzung und ein verbessertes Bodenrecht an.»

6. Alternativlösungen

6.1. Kein planerisches Vakuum

Die Ablehnung des Raumplanungsgesetzes verursacht kein planerisches Vakuum oder gar ein Chaos. Weiter in Kraft bleiben

- die kantonalen und kommunalen Baugesetze bzw. Bauordnungen sowie die kantonalen, regionalen und kommunalen Planungen
- das Gewässerschutzrecht
- die Planungs- und Erschliessungsförderung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
- die Planungs- und Erschliessungsförderung gemäss Investitionshilfegesetz für das Berggebiet
- bis Ende 1976 der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung.

Gestützt auf die bestehenden Verfassungsbestimmungen ist es möglich, bis zum Inkrafttreten eines neuen allgemeinen und den tatsächlichen Bedürfnissen besser entsprechenden Raumplanungsgesetzes auf dem Wege der Gesetzgebung die notwendigen **Übergangsmassnahmen** zu treffen. Das Aktionskomitee gegen das Raumplanungsgesetz wird alle sinnvollen Massnahmen unterstützen und ihnen zustimmen.

6.2. Verzicht auf technokratische, zentralistische und perfektionistische Auswüchse

Der Bund muss ein Raumplanungsgesetz erlassen; dazu hat er einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag. Das vorliegende Gesetz ist in verschiedenen Punkten nicht bestritten; Anstoss zu Kritik geben indessen die technokratischen, zentralistischen und perfektionistischen Auswüchse. Wenn verschiedene im Parlament bereits diskutierte, aber in Minderheit verbliebene Anträge wieder aufgenommen würden, wäre aus der Sicht der Gegner schon viel gewonnen.

Im Sinne der Verfassung hat der Bund im Zusammenhang mit der Raumplanung folgende Fragen zu regeln:

- Koordination der kantonalen Planungen
- Koordination der eidgenössischen Sachplanungen
- Verpflichtung der Kantone zur Ausscheidung von Baugebiet und Nichtbaugebiet
- Aufstellung weiterer materieller Grundsätze der Planung
- Förderung der Raumplanung

Über diesen Verfassungsauftrag hinaus gehen Bestimmungen wie

- detaillierte Definition einzelner Nutzungszonen
- Schaffung von Planungsinstrumenten wie insbesondere Baulandenteignung und Mehrwertabschöpfung
- Erlass von Enteignungs- und Entschädigungsvorschriften

In bezug auf die vorliegende Fassung erscheinen mindestens folgende Korrekturen unerlässlich:

1. Verdeutlichung des Grundsatzes der Subsidiarität

(vgl. Antrag Bonnard: «Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden haben dafür zu sorgen, dass den ihnen untergeordneten Planungsbehörden die Ermessungsbefugnis, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, belassen wird, unter Wahrung der Anforderungen der Koordination der Ziele der Raumplanung und der Realisierungspflicht.»)

2. Flexiblere Zonenordnung

- Freie Zulassung von Bauenentwicklungsgebieten (Antrag Künzi)
- Rückkehr zur ursprünglichen Umschreibung des «übrigen Gebietes»
- Kantonale Regelung der Baumöglichkeiten im Siedlungsgebiet und im Bauenentwicklungsgebiet; evtl. Bundesregelung gemäss Antrag Eng: «Innerhalb des Siedlungsgebietes darf als Bauzone nur Land ausgedehnt werden, das bereits weitgehend überbaut ist oder längstens innert 25 Jahren für die Überbauung benötigt und innert dieser Frist erschlossen wird. Die Kantone können die Bauzone in Etappen unterteilen und die Erschliessungspflicht des Gemeinwesens nach Artikel 34 Absatz 1 für die zweite Etappe von der vorschussweisen Bezahlung der Erschliessungsanlagen durch die Bauinteressenten abhängig machen.»
- Begrenzte Lockerung des Bauverbots in der Landwirtschaftszone zugunsten von Familienangehörigen und bei Vorliegen von anderen schützenswerten Bedürfnissen (vgl. Baugesetzliche Regelung des Kantons Bern).

Eine flexiblere Zonenordnung bedeutet zunächst, dass die Baumöglichkeiten nicht einseitig an kurzfristige öffentliche Erschliessungspläne gekettet werden. Um auch private Bauimpulse zu ermöglichen, wären im ganzen Bereich des Siedlungsgebietes, allenfalls unter Einbezug der Bauenentwicklungsgebiete, vom Bauherr durchgeführte Erschliessungen gestattet. Das Anliegen einer tatkräftigen Realisierung öffentlicher Erschliessungspläne wird damit nicht gegenstandslos. Überdies ist unter bestimmten Voraussetzungen auch im Nichtbaugebiet eine begrenzte Zahl weiterer Bauten zuzulassen, wenn damit schützenswerte Bedürfnisse befriedigt werden können. Weder ist es sinnvoll, Fussballplätze unbedingt in Wohnquartiere zu zwingen – so geschehen im Aargau – noch sollte dem Bauern verwehrt werden, einem Nachkommen in unmittelbarer Nähe seines Hofes einen Bauplatz zu übertragen. Soll ein Prinzip nicht an seiner Übersteigerung zugrundegehen, müssen auch Abgrenzungsschwierigkeiten in Kauf genommen werden.

3. Verzicht auf unausgereifte Neuerungen (Baulandenteignung, Mehrwertabschöpfung)
4. Lediglich subsidiäre Geltung des Entschädigungs- und Entignungsrechtes (Abweichende kantonale Regelungen sollten zulässig sein)
5. Verzicht auf Blankoermächtigungen zuhanden der Exekutive (Überprüfung der Übergangsbestimmungen auf das zwingend Notwendige)

Mit den vorstehenden Korrekturen lässt sich eine Neuregelung erreichen, welche den Zielsetzungen der Raumplanung vollauf gerecht wird. Dem Anliegen der Raumplanung ist mit bescheideneren Instrumenten sogar besser gedient als mit einem perfektionistischen Instrumentarium, das notgedrungen Widerstände weckt und bei den Betroffenen mit Gewalt durchgesetzt werden muss. Weniger ist auch hier mehr.

Anhang I

1. Die Nutzung des Schweizer Bodens

Gemäss Arealstatistik 1972 wird der Schweizer Boden wie folgt genutzt:

Nutzung	Fläche (km ²)	Anteil (%)
Überbautes Gebiet (einschliesslich Industrie- und Verkehrsanlagen sowie einzelne unüberbaute Parzellen)	1 778	4,3%
Wies- und Ackerland, Obst- und Rebbau	11 685	28,3%
Wald	10 520	25,5%
Weiden	8 510	20,6%
Öd- und Unland, Seen und Flüsse	8 800	21,3%
Gesamtfläche	41 293	100,0%

2. Die Zahl der Grundeigentümer in der Schweiz

2.1. Die Zahl der Wohnungseigentümer gemäss Wohnungszählung 1970

Eigentümerwohnungen 1970*

Kanton	Besetzte Wohnungen	Eigentümerwohnungen		Eigentümerwohnungen mit ausländischem Haushaltsvorstand		Eigentümerwohnungen mit schweizerischem Haushaltsvorstand	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
ZH	386 183	68 340	17,7	1 474	2,2	66 866	20,9
BE	317 755	101 339	31,9	994	3,2	100 345	35,0
LU	80 809	21 214	26,3	245	2,7	20 969	29,2
UR	8 982	3 894	43,4	25	3,9	3 869	46,4
SZ	24 807	9 890	39,9	161	5,1	9 729	45,0
OW	6 291	3 336	53,0	44	10,2	3 292	56,2
NW	6 784	2 633	38,8	35	5,4	2 598	42,3
GL	12 315	6 075	49,3	170	8,5	5 905	57,3

* Unter **Eigentümerwohnungen** sind jene Wohnungen zu verstehen, in denen der Eigentümer selbst wohnt. Es sind dies vom Eigentümer bewohnte Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentumswohnungen sowie vom Eigentümer bewohnte Wohnungen in Mehrfamilienhäusern oder Häusern mit gemischter Nutzung. Nicht einbezogen sind dagegen Ferienhäuser und Ferienwohnungen.

Kanton	Besetzte Wohnungen	Eigentümerwohnungen		Eigentümerwohnungen mit ausländischem Haushaltsvorstand		Eigentümerwohnungen mit schweizerischem Haushaltsvorstand	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
ZG	18 605	4 688	25,2	157	5,2	4 531	29,1
FR	50 141	18 896	37,7	205	4,2	18 691	41,3
SO	69 625	26 780	38,5	490	4,8	26 290	44,2
BS	92 369	10 509	11,4	278	2,0	10 231	13,0
BL	64 064	22 345	34,9	633	5,6	21 712	41,2
SH	24 306	7 314	30,1	199	4,6	7 115	35,6
AR	16 035	6 948	43,3	151	7,2	6 797	48,8
AI	3 616	2 180	60,3	19	6,7	2 161	64,9
SG	117 699	39 817	33,8	1 079	5,8	38 738	39,1
GR	45 746	20 166	44,1	727	13,6	19 439	48,1
AG	129 876	54 966	42,3	1 056	4,6	53 910	50,5
TG	56 568	21 664	38,3	539	5,2	21 125	45,7
TI	84 174	28 409	33,8	2 379	10,5	26 030	42,3
VD	184 606	39 500	21,4	2 043	5,6	37 457	25,3
VS	58 934	32 646	55,4	614	10,2	32 032	60,5
NE	61 296	10 253	16,7	362	3,0	9 891	20,0
GE	128 897	11 571	9,0	1 539	3,9	10 032	11,2
CH	2 050 483	575 373	28,1	15 618	4,6	559 755	32,7

2.2. Die Zahl der übrigen Grundeigentümer

Gemäss einer von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung im Oktober 1975 im Auftrage der Aktion Freiheitliche Bodenordnung durchgeführten Repräsentativerhebung verfügen 7,5% der Haushaltvorstände schweizerischer Nationalität, die in einer Miet-, Genossenschafts- oder Dienstwohnung leben, über Grundeigentum in Form von vermieteten Liegenschaften, Geschäftshäusern, Ferienhäusern, unüberbauten Grundstücken oder Wald. Dieser Anteil entspricht ungefähr 130 000 Grundeigentümern.

2.3. Anwartschaft auf Grundeigentum

Soweit die Verteilung der Grundrente zur Diskussion steht, interessiert auch die Frage nach den Erbanwartschaften, kommt doch ein künftiger Erbe aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls in den Genuss allfälliger

Wertsteigerungen und besonderer Erträge aus dem Grundeigentum. Von den in der erwähnten Erhebung befragten Haushaltvorstände erwarteten 17,3% unüberbaute oder überbaute Grundstücke ganz oder anteilmässig zu erben. Knapp die Hälfte davon ist bereits selber Grundeigentümer: **9,5% der Befragten** oder rund 160 000 Schweizer kommen hingegen als indirekt am Boden Beteiligte zu den Direkteigentümern hinzu. Vermutlich ist der Anteil sogar noch etwas höher, war doch von über 5% der Haushaltvorstände auf diese Frage keine Antwort zu erhalten.

2.4. Grundeigentümer insgesamt (ohne Ausländer)

In der eigenen Wohnung lebend (1970)	32,7%	ca. 560 000
Anderweitige Grundeigentümer	7 – 8 %	ca. 130 000
Grundeigentümer insgesamt	ca. 40 %	ca. 690 000
Erbanwartschaften	9 – 10 %	ca. 160 000
Direkt oder indirekt am Boden beteiligt	ca. 50 %	ca. 850 000

Demnach verfügen zwei Fünftel aller Schweizer Haushaltungen über Grundeigentum, rund die Hälfte aller Haushaltungen ist direkt oder indirekt am Boden beteiligt.

Nicht berücksichtigt bei den absoluten Zahlen ist der seit 1970 eingetretene Zuwachs. Von 1960 auf 1970 betrug der Zuwachs der Eigentümerwohnungen 43 392 (einschliesslich Ausländer). Seit 1970 dürfte sich mit der Verbreitung des Stockwerkeigentums die Zuwachsrate erhöht haben. Auch bei der Kategorie «anderweitige Grundeigentümer» dürfte – besonders angesichts der Zunahme der Zweitwohnungen – die Zahl der Eigentümer gestiegen sein. Die absolute Zunahme von 1970 auf 1974 mag deshalb in der Grössenordnung von 30 000 bis 40 000 Eigentümern liegen, so dass die **Zahl der heutigen Grundeigentümer (ohne Ausländer) auf 720 000 bis 730 000** geschätzt werden kann.

3. Fachausdrücke

Ballungsraum

Gebiet mit überdurchschnittlich hoher Gebäude- und Bevölkerungszahl (Grossstadt!).

Bauzone

Bereits weitgehend überbautes oder längstens innert 10–15 Jahren für die Überbauung benötigtes und innert dieser Frist zu erschliessendes Land (RPG Art. 26).

«CK-73»

Raumplanerisches Leitbild, das von der Chefbeamtenkonferenz (CK) des Bundes im Verlaufe des Jahres 1973 erarbeitet wurde.

Eigentumsbeschränkung

Normen, die die Verfügungsgewalt des Eigentümers (über Grund und Boden) begrenzen.

Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie ist mit Ausnahme des Kt. Tessin in sämtlichen Kantonsverfassungen ausdrücklich verankert. Seit 1969 ist die Eigentumsgarantie auch in der Bundesverfassung verankert (BV Art. 22^{ter}), wobei sie als **Institutsgarantie** das Eigentum als Dauereinrichtung unserer Rechtsordnung und als **Bestandesgarantie** den einzelnen Bürger vor Eingriffen des Staates in den Bestand der ihm persönlich zukommenden Eigentumsrechte schützt.

Enteignung (Expropriation)

formelle: Entzug des Grundeigentums in einem besonderen Enteignungsverfahren;

materielle: Eigentumsbeschränkung, die in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommt (z.B. Bauverbot).

Entwicklungskonzept

Vorgesehene planerische Massnahmen für eine bessere Entwicklung bestimmter Regionen oder Landesteile in baulicher und wirtschaftlicher Hinsicht.

Erholungsgebiet

Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen und hierfür benötigt werden, vorab in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen (RPG Art. 14).

Erschliessungspflicht

Zeitgerechte Erschliessung (Anschluss an Wasser, Gas und Elektrizität, Kanalisation, Zufahrtswege usw. durch die Gemeinden).

Gesamtrichtpläne

Pläne der Kantone, auf denen die künftige nutzungs- und besiedlungsmässige Entwicklung ihres gesamten Gebietes festgehalten ist.

Gesamtumlegung

Land- und forstwirtschaftliche Güterzusammenlegung in Verbindung mit einer Baulandumlegung (s. Landumlegung).

GKP

Generelles Kanalisationsprojekt.

Infrastruktur

Grundausrüstung an gemeinschaftlich benützbaren Einrichtungen, welche die Entfaltung umfassender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten ermöglicht (ORL).

Inkonvenienzentschädigung

Über den Verkehrswert hinausgehende Entschädigung bei Enteignung (Unfreiwilligkeitszuschlag bei besonderen persönlichen Verhältnissen).

Landumlegung

Oberbegriff für die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken. Dabei werden unterschieden:

- land- und forstwirtschaftliche Güterzusammenlegung
- Baulandumlegung
- Gesamtumlegung

Leitbild

generell: Darstellung eines wünschenswerten Zustandes, der durch zielbewusstes Handeln und Verhalten erreicht werden kann;

landesplanerisch: Darstellung eines wünschenswerten Zustandes der räumlichen Ordnung unseres Landes, der durch zielbewusstes Handeln und Verhalten erreicht werden kann (ORL).

Konzept

Ergebnis der Planung, das verbal oder als Plan die projektierte Entwicklung eines Gebietes aufzeigt (Arbeitsgruppe für Raumplanung).

Landwirtschaftsgebiet

Für landwirtschaftliche Nutzung geeignetes oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich zu nutzendes Land (RPG Art. 12).

Leitlinie

Vom Bundesrat bis zum Erlass von gesetzlichen Bestimmungen für die Gesamtpläne der Kantone und für die Sachplanung des Bundes festgelegte Grundsätze der räumlichen Entwicklung (Arbeitsgruppe für Raumplanung).

Mehrwertabschöpfung

Abschöpfungen von erheblichen Mehrwerten, die durch Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren geschaffen worden sind, mittels Landabtretung oder Beiträgen durch das nach kantonalem Recht zuständige Gemeinwesen (RPG Art. 45).

Nutzungsplan

Für jedermann – auch für das Grundeigentum – verbindlicher Gesamt- oder Teilplan, der den Bedürfnissen nach verschiedenartiger Nutzung – vor allem in der Bauzone – Rechnung trägt.

Nutzungszone

Durch den Nutzungsplan festgelegte Zone.

Planungszonen

Gebiete, die bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamt- richtplänen oder Nutzungsplänen von den nach kantonalem Recht zuständigen Behörden festgelegt werden und innerhalb derer keine baulichen Veränderungen oder sonstige Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen (RPG Art. 44).

Raumordnung

als Tätigkeit verstanden: Das Ordnen des Raumes im Sinne von «Raumgestaltung»;

als Zustand verstanden: Ergebnis der ordnenden Tätigkeit im Sinne von «räumlicher Ordnung» (Arbeitsgruppe für Raumplanung).

Raumplanung

Gedankliche Vorbereitung und Durchführung raumgestaltender Massnahmen.

Realersatz

Entschädigung für enteignete Grundstücke in Form von Land.

Richtplan

Gesamtrichtplan oder Teilrichtplan, der lediglich Anweisungscharakter hat oder nur für die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden und Verwaltungsorgane verbindlich ist.

Sachplan

Plan, der sich mit einem spezifischen Bestandteil der Infrastruktur befasst (Verkehr, Versorgung, öffentliche Bauten und Anlagen).

Schutzgebiet

Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart sowie sonstige Gebiete von erhöhter Schutzbedürftigkeit (nutzbare Wasservorkommen und Gefahrenggebiete) (RPG Art. 15).

Siedlungsgebiet

Bereits weitgehend überbautes Land oder solches, das in absehbarer Zeit, längstens aber innert 25 Jahren seit Erlass der Gesamttrichtpläne für eine geordnete Besiedelung benötigt wird, innerhalb dieser Frist erschlossen werden kann und nicht übermässig grosse Ballungsräume zur Folge hat (RPG Art. 11).

Teilrichtplan

Siehe Richtplan.

Übriges Gebiet

Land, das sich nicht als Siedlungs-, Landwirtschafts-, Forst-, Erholungs- und Schutzgebiet eignet, insbesondere unproduktives Land.

Umzonung

Änderung der bisherigen Zweckbestimmung von Grundstücken.

Volkswirtschaftlicher Ausgleich

Leistungen des Bundes

- an die Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung,
- an Gebiete, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen,
- an Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden (RPG Art. 45).

Anhang II

Bonmots zur Raumplanung

Wir brauchen zwar Regierungen, die planen, aber keine Planer, die regieren. NR Raissig, 1974

Bürokratie ist die Vervielfältigung von Problemen durch Einstellung weiterer Beamter. Cyril Northcote Parkinson

Fortschritt in der Politik ist manchmal nur das Gefühl, das man in einem stehenden Eisenbahnzug hat, wenn nebenan ein anderer fährt. George Brown

In der Politik ist es manchmal wie bei der Grammatik: ein Fehler, den alle begehen, wird schliesslich als Regel anerkannt. André Malraux

In der Politik kommt es darauf an, den Hund so lange zu streicheln, bis der Maulkorb fertig ist. Fletcher Knebel

Über Planung wird gleich viel geredet wie über das Wetter und mit dem gleichen Resultat. Gerhard Kocher, 1975

Der Intellekt hat ein scharfes Auge für Methoden und Werkzeuge, aber er ist blind gegen Ziele und Werte. Albert Einstein, 1943

Es irrt der Mensch, so lang er strebt. Johann Wolfgang Goethe

Planung ist die Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum. Dem Zufall sind wir aber schutzlos ausgeliefert, während wir als Planende immerhin die Möglichkeit haben, vom grösseren zum kleineren Irrtum fortzuschreiten.

Das Alte kann man wohl zerstören, aber ob dann wirklich das Neue werde, welches man anstrebt, ist eine andere Frage. Jeremias Gotthelf

Je mehr die Menschen das Übel verfolgen, desto mehr Übel schaffen sie. Man darf also nicht das Übel durch Übel ausrotten wollen. Leo N. Tolstoj, 1885

Bevor man die Welt vollendet, wäre es vielleicht doch wichtiger, sie nicht zugrunde zu richten. Paul Claudel, 1935

Meine Erfahrung hat dazu geführt, nicht so sehr das Übel selbst zu fürchten als tyrannische Versuche, Gutes zu schaffen.

Rabindranâth Tagore, 1912

Ist man im Zweifel, ob man etwas tun oder unterlassen soll, dann ist es meist besser, es nicht zu tun. Yoshida Kenko

Pläne machen ist die Stärke des Menschen, die Ausführung ist in den Händen des Himmels. Chinesisches Sprichwort

Eng ist die Welt, und das Gehirn ist weit. Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stossen sich die Sachen. Friedrich Schiller, 1799

Ja, mach nur einen Plan, sei nur ein grosses Licht, und mach noch einen zweiten Plan, gehn tun sie beide nicht. Bert Brecht

Nur der ist ein guter Planer, der mit schlechtem Gewissen Planer ist. Abwandlung

Skepsis, wenn sie der Vorsicht entspricht, ist der Kompass der Zivilisation. Die meisten gegenwärtigen akuten Wirrnisse der Welt entstehen aus dem Verfolgen neuer Ideen ohne vorhergehende sorgfältige Prüfung, ob diese Ideen auch gut sind. Henry Ford, 1922

Die Menschen irren aber nicht, weil sie etwas nicht wissen, sondern weil sie sich für wissend halten. Jean-Jacques Rousseau

Phasen der Planung:

1. Begeisterung
2. Ernüchterung
3. Suche der Schuldigen
4. Bestrafung der Unschuldigen
5. Auszeichnung der Nichtbeteiligten

Einer der landläufigsten Irrtümer über das Wesen des Wandels ist die naive Annahme, dass die Herbeiführung des Gegenteils dessen, was geändert werden muss, die Lösung darstellt. Paul Watzlawick, 1974

Stichwortverzeichnis

Amt für Raumplanung (Art. 57)	11, 25
Angebot, Forcierung des	17
Angebot, Verknappung des	15
Ausbildung von Raumplanern (Art. 40)	10
Ballungsraum	37
Baschung Marius, Del. für Raumplanung	7, 24, 25
Baubewilligung	15, 24
Baubewilligungsverfahren (Art. 32)	10, 12, 16
Baumentwicklungsgebiet	11, 13, 14, 21
Baulandenteignung (Art. 35)	9, 11, 16, 29, 34
Baulandhortung	18
Baulandumlegung	8
Bauliche Nutzung	24
Bauverbot (Art. 33)	10
Bauverbot, vorsorgliches	19
Bauverpflichtung	8, 16, 25
Bauzone (Art. 26/28)	10, 38
Bau- und Planungsrecht (Art. 24/66)	10, 11
Bedürfnisnachweis bei Erwerb von Grundeigentum	25
Bodennutzung	31
Bodenrechtsartikel 22 ^{ter} und 22 ^{quater}	9, 12
Bonnard Claude, Dr., NR	13, 19
Bundesbeschluss über Dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung v. 17.3.1972	5, 11, 15, 20, 27, 32
Bundesgericht, Urteil v. 5.6.1968 i.S. Burkhardt ca. Gemeinde Niederhasli und Reg.-Rat Kt. ZH	26
Bundesgesetz über Investitionshilfe für das Berggebiet v. 1.3.1975	8, 32
CK-73	6, 15, 38
Durchgehende Planung	9
Eigentumsbefugnisse	25
Eigentumsbeschränkung	19, 25, 38
Eigentumsgarantie	19, 29, 38
Eigentumsgedanken, Aushöhlung des	19, 22, 29

Enteignung (Art. 35)	10, 18, 19, 24, 38
Enteignung, Wertermittlung bei (Art. 51)	11, 13, 19
Enteignungsrecht (Art. 35/47-55)	10, 17
Entschädigung, Verzinsung für die	19
Entschädigung, Wertbemessung bei	10, 19
Entschädigungsansprüche (Art. 64)	11
Entschädigungspflicht bei Rückzonungen (Art. 49)	11, 16, 19, 25
Entwicklungskonzept	8, 38
Erholungsgebiet	38
Erschliessung der Bauzone (Art. 28)	10
Erschliessungsbeiträge (Art. 28)	10, 17, 18, 29
Erschliessungsmonopol	24, 30
Erschliessungspflicht (Art. 28)	10, 38
Erschliessungsplan, öffentlicher	17, 30
Erschliessungsrecht (WEG)	8
Ertragsbegrenzung	24, 25, 30
Expertise Flückiger 1970	8
Flächenbeiträge	25
Förderungsmassnahmen (Art. 40-46)	10
Forstzone	19
Fremdenverkehr	26, 27
Furgler Kurt, Dr., Bundesrat	3, 19, 25
Gemeindeautonomie	13
Gesamtrichtplan (Art. 7)	10, 38
Gesamtumlegung	39
Gewässerschutzgesetz v. 8.10.1971	8, 24
Gewässerschutzverordnung v. 19.6.1972	8
GKP	20, 39
Grundeigentum, Konzentration des	17
Grundstückgewinnsteuer	18
Guggenheim Th., Dir. Bundesamt für Wohnungswesen	7, 23
Gutachten Aubert/Jagmetti	12, 13, 18
Infrastruktur	10, 39
Inkonvenienzentschädigung (Art. 51)	39
Jauslin Werner, SR	13
Kantonales Bau- und Planungsrecht (Art. 24)	10, 11
Kantonale Durchführungsgesetze	20
Kantonale Gesamtrichtpläne (Art. 39)	10, 12
Kantonale Planungs- und Baugesetze	5, 11, 12, 32
Keller Otto, Nationalrat, Arbon	25

Kim Kurt, Dr., a.Reg.-Rat AG	14
Kneschaurek L., Prof.	22
Konzessionsgebühren	30
Kosten	25
Kulturland	15
Konzept	39
Landes-, Regional- und Ortsplanung (Art. 41)	10
Landumlegung (Art. 34)	10, 12, 17, 39
Landwirtschafts- und Forstzone	19, 25
Landwirtschaftsgebiet	39
Landwirtschaftszone, Ausnahmebewilligungen in der	15
Lendi Martin, Prof.	23, 24
Landschaftsschutz	26
Leitbilder (Art. 20)	10, 39
Leitbilduntersuchungen (Art. 20)	13
Leitlinien	10, 11, 20, 39
Massnahmen, flankierende	16
Massnahmen, noch nicht rechtskräftige (Art. 63)	11
Mehrwertabschöpfung (Art. 37)	9, 10, 16, 18, 29, 34, 40
Mehrwertbeiträge (Art. 37)	11, 12
Nutzung, bauliche	24, 31
Nutzungsgebiete (Art. 11–16)	13
Nutzungsplan (Art. 29)	11, 17, 20, 40
Nutzungspläne, Überprüfung der (Art. 30)	13
Nutzungszone	40
Planung, durchgehende	9
Planungs- und Baugesetze, kantonale	5, 11, 12
Planungszonen (Art. 36)	10, 19, 20, 40
Preis- und Ertragsbeschränkungen	16
Produktionsvorschriften	30
Projektgruppe Grünig	24
Provisorische Schutzgebiete	5
Raumordnung	40
Raumplaner, Ausbildung von (Art. 40)	10
Raumplanung	40
Realersatz	40
Rechtsschutz (Art. 59)	8, 11, 21
Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU	16
Reservezonen	12

Richtplan	9, 40
RPG Expertenentwurf	9
RPG Referendum	9
RPG Schlussabstimmung Parlament	9
Rückzonungen (Art. 65)	11, 16
Rückzonungen, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen, Kosten aus	15, 19, 25 25
Sachplan	10, 40
Schürmann Leo, Dr., a.NR	9, 23
Schutzgebiet	40
Schutzgebiete, provisorische	5, 6, 20
Siedlungsgebiet	9, 11, 15, 21, 41
SPS-Bodenrechtsinitiative I	9
SPS-Bodenrechtsinitiative II	30
Subsidiarität, Grundsatz der	33
Teilrichtplan (Art. 7)	10, 41
Tourismus	26, 27
Übriges Gebiet	11, 13, 41
Umzonung	41
Umzonungsbegehren (Art. 62)	11
Volkswirtschaftlicher Ausgleich (Art. 45)	10, 16, 18, 25, 29, 41
Vollmachten	20
Widmer Sigmund, Dr., NR, Stadtpräsident, Zürich	22
Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), v. 4.10.1974	8, 18, 32
Zentralistische Grundhaltung	12
Zonenordnung	12, 13, 15
Zonenordnung, flexiblere	33