

WARUM EIN NEIN ZUM RAUMPLANUNGSGESETZ ?

Das Nein des Schweizerischen Aktionskomitees zur Bekämpfung des Raumplanungsgesetzes richtet sich nicht gegen die Raumplanung an sich, sondern ausschliesslich gegen die fragwürdige Art und Weise, wie nun dem unbestrittenen Verfassungsauftrag nachgelebt werden soll. Dreierlei soll deshalb im folgenden aufgezeigt werden:

- die allgemeinen staatspolitischen Bedenken gegen das Raumplanungsgesetz
- einige spezielle Illusionen und Ungereimtheiten des Gesetzes
- die Bedeutung einer allfälligen Verwerfung der Vorlage

1. STAATSPOLITISCHE BEDENKEN

Unnötiger Zentralismus

Bundesrat Furgler hat anlässlich eines Vortrages in Willisau das Raumplanungsgesetz als "urföderalistisch" bezeichnet. Wie verhält es sich damit? Sicher wären theoretisch noch weit zentralistischere Lösungen denkbar gewesen; darauf kann es aber nicht ankommen. Ob das Raumplanungsgesetz föderalistisch genannt werden darf, bestimmt sich danach, ob der Bund wirklich nur das regelt, was er aus zwingenden Gründen regeln muss, und alles das zu regeln unterlässt, was Gemeinden und Kantone ohne Schaden für das Ganze selbst festlegen können.

Dieser Grundanforderung entspricht nun leider das Gesetz in keiner Weise. Der Verfassungsauftrag des Bundes geht dahin, für eine Koordination der kantonalen Planungen zu sorgen und Planungsgrundsätze aufzustellen. Soweit dies im Raumplanungsgesetz getan wird, ist der Vorwurf des Zentralismus sicher fehl am Platz. Das Raumplanungsgesetz geht aber weit darüber hinaus, ja es greift sogar in die innerkantonale Kompetenzverteilung zuungunsten der Gemeinden ein. Zahlreiche Anträge, die den Kantonen eine gewisse Gestaltungs- und Ermessensfreiheit bewahren sollten, wurden abgelehnt. Von der Zonenordnung über die Planungsinstrumente bis zum Enteignungs- und Entschädigungsrecht werden schroff und ein-

seitig Bundesregeln festgesetzt, welche die bestehenden, teilweise sehr differenzierten kantonalen Regelungen zunichte machen. Ein Beispiel: Während die Mehrzahl der Kantone vorsorgliche Bau-sperren in der Planungsphase auf wenige Jahre, ja sogar auf einzelne Monate begrenzt, räumt das Raumplanungsgesetz den Bundes-behörden und den kantonalen Behörden grosszügig die Befugnis ein, Planungszonen auf bis zu acht Jahre hinaus zu verfügen.

Gefährliche Planungsgläubigkeit

Raumplanung lässt sich auch im Verhältnis zwischen Gemeinwesen und Bürger sehr unterschiedlich ausgestalten. Sie kann sich darauf beschränken, den unerlässlich notwendigen Rahmen zu setzen; sie kann aber auch die raumplanungsrelevanten Aktivitäten im Detail lenken und reglementieren wollen. Sie kann eine perfektionistische Erzwingung der raumplanerischen Zielsetzungen anstreben oder aber eine gewisse Flexibilität zugunsten anderer Grundwerte beibehalten. Es ist nicht zu verkennen, dass das Raumplanungsgesetz der dirigistischen und nicht der liberalen Konzeption zuneigt.

Die Zonenordnung ist - und zwar erst im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen - ausgesprochen restriktiv ausgestaltet worden. Nicht nur wird die Einfügung von Pufferzonen (in Gestalt der Kategorie "übriges Gebiet") untersagt, es wird auch die künftige Ausscheidung von Bauentwicklungsgebieten verboten (es dürfen nur bisherige Bauzonengrundstücke in Bauentwicklungsgebiete eingewiesen werden). Entgegen den Warnungen, die unter anderem von der zürcherischen Regierung und vom Präsidenten der beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung, alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim, geäußert worden sind, wurde die dauerhafte Sicherung der Landwirtschaftszone aufs Spiel gesetzt, indem der Baulandnachfrage durch einen zu engen Horizont der übrigen Zonen ein ungenügender Spielraum belassen wird. Die engherzige Zonenordnung wird eine Reihe ungefreuter Auswirkungen zeitigen, die hier nur stichwortartig angedeutet werden können: Massive Entschädigungslasten oder Vernichtung privater Vermögenswerte als Folge

der erzwungenen Rückzonungen; Preissteigerungen beim verknüpften Bauland; Verstärkung der Abwanderung in die Stadt infolge Aufgabe der bäuerlichen Bewirtschaftung; Konzentration des Grundeigentums; systemwidrige Lenkung der Bauinvestitionen.

Aushöhlung des Eigentums

Raumplanung bringt zwangsläufig gewisse Beschränkungen des Grundeigentums mit sich; das ist unvermeidlich und in Kauf zu nehmen. Eine Reihe von Vorschriften des Raumplanungsgesetzes verschlechtern jedoch die Stellung des Eigentümers, ohne dass dieser Abbau der Eigentumsrechte für die Sicherung der Raumplanungsziele sachlich erforderlich gewesen wäre. Es ist an dieser Stelle unmöglich, alle diese grösseren und kleineren Eingriffe zu würdigen; sie reichen von der Baulandenteignung und der Mehrwertabschöpfung über die juristisch zweifelhafte Definition der materiellen Enteignung bis zum grundsätzlichen Ausschluss der Entschädigungspflicht bei Rückzonungen.

Besondere Sorgen bereitet die indirekte Aushöhlung des Eigentumsinhalts. Das Raumplanungsgesetz respektiert vordergründig die verfassungsrechtliche Garantie des Grundeigentums und enthält gleichzeitig die Ansatzpunkte zu einer völligen Aushöhlung des Eigentumsinhaltes. Sehr treffend hat der Verfasser des Gesetzes, Prof. Dr. Leo Schürmann, in den Schweizer Monatsheften davon gesprochen, dass die Raumplanungsgesetzgebung zu einem neuen Verständnis des Grundeigentums führen werde. Und nicht von ungefähr hat Thomas Guggenheim an der gleichen Stelle ausgeführt, dass der Weg zur sozialdemokratischen Bodenrechtsinitiative durch das Raumplanungsgesetz vorgezeichnet werde. An die Stelle der herkömmlichen Eigentumsauffassung tritt eine diametral andere, welche in ihrer konsequenten Ausprägung dazu führen muss, dass der Eigentümer selbst für eine normale Nutzung nicht nur jeden Rechtsanspruch verliert, sondern sogar dem Staate gegenüber beitragspflichtig wird.

2. ILLUSIONEN UND UNGEREIMTHEITEN

Um das Gesetz ranken sich mancherlei Illusionen, von der Annahme, unschöne Betonklötze würden nun endgültig nicht mehr gebaut werden können, bis zur Vorstellung, aus der Mehrwertabschöpfung würden nun Hunderte von Millionen Franken für den volkswirtschaftlichen Ausgleich zu fliessen beginnen. Trotz mehrjährigen Beratungen in Expertenkommission und Bundesversammlung tappen Behörden und Bürger hinsichtlich der Mehrwertabschöpfung weiterhin im Dunkeln. Es ist bisher nie aufgezeigt worden, wie der Bund die für den volkswirtschaftlichen Ausgleich abzuweigenden Beträge bestimmen könnte, wenn doch angeblich die Kantone frei sein sollen, der Abschöpfungsverpflichtung im Rahmen ihrer Grundstückgewinnsteuern nachzukommen. Dass der Bund überhaupt befugt sein soll, einen Teil dieser abgeschöpften Mittel an sich zu ziehen, ist verfassungsrechtlich mehr als zweifelhaft. Während sonst überall dort, wo die Kantone finanziell an eine Bundesaufgabe beitragen müssen (so etwa bei der AHV oder bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft), dies in der Verfassung ausdrücklich verankert ist, soll hier der Bundesgesetzgeber von sich aus beliebige interkantonale Ausgleichsströme festlegen können. Für die Gemeinden und Kantone, die bisher auf die Erträge der Grundstückgewinnsteuern zählen konnten, würde der Anspruch des Bundes schwere finanzielle Konsequenzen zeitigen.

Auch im übrigen werden die finanziellen Aspekte des Raumplanungsgesetzes gerne unterschätzt. Während der Bund unter dem Titel "Raumplanung" noch im Jahre 1974 7,2 Mio. Fr. ausgegeben hat, sollen es gemäss Finanzplan im Jahre 1979 bereits 174 Mio. Fr. sein, nicht eingerechnet alle Ausgaben, die unter anderen Titeln verbucht oder den Kantonen und Gemeinden überbunden werden, und nicht eingerechnet jene Entschädigungen, die trotz Einschränkung der Ansprüche des Eigentümers bezahlt werden müssen. Ist es in einer Phase grösster Defizite wirklich zeitgerecht, direkte und indirekte Lasten in solchem Umfange einzugehen, und zwar auch dann, wenn sie durch massvollere Raumplanungspolitik vermeidbar wären?

3. IST EIN NEIN ZU VERANTWORTEN ?

Müssen die vorstehend dargelegten Bedenken in Kauf genommen werden, um das Antlitz der Schweiz zu retten? Glücklicherweise stehen wir nicht vor dieser Alternative. Eine Ablehnung des Raumplanungsgesetzes bedeutet nicht den Uebergang zu einem planerischen Vakuum. Die meisten Kantone verfügen über moderne, durchaus ausreichende Baugesetze. Für diejenigen Kantone, für die das nicht zutrifft, können die geltenden dringlichen Massnahmen des Bundes (Erhaltung der Schutzgebiete!) über das Jahr 1976 hinaus in geeigneter Form weitergeführt werden. Hierauf lässt sich ein massvolleres Raumplanungsgesetz schaffen, das sich darauf beschränkt, dem Verfassungsauftrag gerecht zu werden. Das Gerüst des jetzigen Gesetzes kann unverändert übernommen werden, wobei sich folgende Korrekturen aufdrängen: Verdeutlichung des Grundsatzes der Subsidiarität, flexiblere Zonenordnung, Verzicht auf unausgereifte Neuerungen (statt Baulandenteignung und Mehrwertabschöpfung Verwirklichung besserer Lösungen auf kantonaler Ebene), lediglich subsidiäre Geltung des Entschädigungs- und Enteignungsrechtes (abweichende kantonale Regelungen sollten zulässig sein), Verzicht auf die Blankoermächtigungen zuhanden der Exekutive (Ueberprüfung der Uebergangsbestimmungen auf das zwingend Notwendige).

Ist ein Ja zum Raumplanungsgesetz allenfalls das kleinere Uebel, das uns vor noch Schlimmerem bewahrt? Es ist eine durchaus übliche Erscheinung, dass die Befürworter davor warnen, dass bei einer Verwerfung alles nur viel schlimmer komme. Tatsache ist aber, dass bei uns jedesmal in Respektierung des Volkswillens nach bescheideneren Lösungen gesucht wurde; man denke etwa an die Steuervorlage vom 8. Dezember 1974, an den Konjunkturartikel, an die Bildungsartikel oder an die Neuordnung der Krankenversicherung. Vollends illusionär ist aber die Hoffnung, man könne sich mit einem Ja Ruhe einhandeln in der Bodenrechtsfrage. Die Unterschriftensammlung für die zweite sozialdemokratische Bodenrechtsinitiative hat bereits begonnen, ebenso haben auch kirchliche Kreise angekündigt, dass nach dem 13. Juni die Bodenrechts-

frage angegangen werden müsse. Bei einer Annahme der Vorlage würden die Gegner des privaten Grundeigentums psychologisch Oberwasser erhalten, und zudem schafft das Raumplanungsgesetz geradezu Sachzwänge zu weitergehenden Eingriffen. Als flankierende Massnahmen zur Bewirtschaftung des knappen Baulandes und zur Vermeidung der Ueberwälzung der Mehrwertabgaben würden sofort Vorkehren wie Baulandsteuern und Mietzinskontrollen anbegehrt. Die unangenehmen Seiten des Raumplanungsgesetzes aus Angst vor Schlimmerem in Kauf nehmen zu wollen, wäre daher nicht nur eine unwürdige Politik der Schwäche, sondern gleichzeitig ein Bumerang. Haben wir den Mut zu eigenständigen und verantwortungsbewussten freiheitlichen Lösungen der Raumplanung und der Bodenfrage, dann dürfen wir getrost dem vorliegenden, allzu überladenen Raumplanungsgesetz ein klares Nein entgegenhalten.

Dr. Rudolf Rohr, Würenlos

7.5.76